

Redovisning av uppdrag om utvärdering av satsningen, enligt förordningen (2015:215), om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning

Härmed redovisas uppdraget att utvärdera satsningen enligt förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre kurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning givet i regleringsbrev för budgetåret 2015. Skolverket ska anlita en eller flera aktörer för att utvärdera satsningen. Utvärderingen ska redovisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 1 mars 2018.

Sammanfattande slutsatser

Sedan läsåret 2015/2016 har huvudmän möjlighet att söka statsbidrag i den så kallade lågstadiesatsningen. Statsbidraget används för att öka personaltätheten i förskoleklassen, årskurserna 1–3 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (årskurserna F-3). Sedan våren 2016 ingår dessutom fritidshemmet i satsningen genom att den så kallade fritidshemssatsningen infördes.

Skolverket har anlitat Sweco Society AB för att utvärdera statsbidraget. Dessutom har Skolverket genomfört en egen studie av statsbidragets tre första omgångar. Studierna ger kompletterande bilder av hur statsbidraget tagits emot. Swecos studie riktar fokus mot huvudmännens uppfattningar och Skolverkets beskriver hur medel har fördelats över tid.

Swecos studie visar bland annat att huvudmännen ser statsbidraget som ett viktigt tillskott för att finansiera personalförstärkning och att det har möjliggjort att lärare har fått mer tid för undervisning. Huvudmännen bedömer att de till viss del har fördelat statsbidraget mellan skolor så att det kompenserar för skillnader mellan skolor vad gäller elevernas förutsättningar. Flexibiliteten i hur statsbidraget kan användas, det vill säga möjligheten att rekrytera lärare såväl som annan personal, lyfts fram som positivt. Samtidigt har brist på behörig personal och svårigheter att prognostisera elevantalet försvårat för huvudmännen att uppfylla villkoren för statsbidraget. Studien visar också att statsbidraget brister i långsiktighet, dels för att det belopp som är reserverat för en huvudman kan variera från en omgång till en annan, dels att det ges för ett läsår i taget och dels för att det är ett ekonomiskt risktagande med nyrekryteringar.

Skolverkets studie visar att förutsättningarna för huvudmännen att ta del av statsbidraget inte har varit optimala. Statsbidraget var inledningsvis försenat. Förseningarna berodde på att förordningen som styr bidraget beslutades sent inför det första bidragsåret. Även de förändringar som gjordes i förordningen inför det andra bidragsåret beslutades sent. Detta påverkade statsbidragshandlingen och tiden för beslut. Det innebär i praktiken att huvudmännen behövde anställa personal innan Skolverket hade handlagt huvudmannens ansökan, alternativt behövde avvakta Skolverkets beslut, och därmed endast kunnat anställa personal under den senare delen av bidragsåret.

Skolverkets studie pekar på att det kan vara svårt att prognostisera elevantalet i ansökan. Huvudmännens elevantal varierar mycket mellan omgångarna. Det gäller framför allt de enskilda huvudmännen. Eftersom statsbidraget utgår från en beräknad ram, kronor per elev, varierar bidragets storlek mellan omgångarna utifrån variationen i elevantal. Ramen beräknas inför varje bidragsår och motsvarar ett reserverat statsbidrag per huvudman inför ansökan. Huvudmännen kan söka över eller inom ram. Medel som inte söks inom ram omfördelas till de som sökt över ram.

Det är inte bara antalet elever som avgör ramens storlek. Andra faktorer som har haft inverkan är dels den kompensatoriska ramen som infördes i omgång 2, dels att rankingen utifrån Skolverkets statistiska modell ändrades inför omgång 3. Sammantaget har detta medfört att vissa huvudmäns ram förändrats över tid. Det finns en intention i förordningen om möjlighet att bibehålla medel för tjänster som en huvudman beviljats medel för i föregående omgång. Förutsättningen är att antalet elever inte har sjunkit markant sedan dess.

Skolverket har sedan tidigare konstaterat att det finns systematiska skillnader i hur olika huvudmän nyttjar statsbidragen. Stora huvudmän deltar oftare än små, och kommunala deltar oftare än enskilda.¹ Skolverkets studie av lågstadiesatsningen bekräftar denna bild. Antalet elever per huvudman varierar stort, från en elev upp till 35 000 elever. 95 procent av de enskilda huvudmännen har färre än 200 elever inom F-3 medan motsvarande siffra för de kommunala är 5 procent. Trots statsbidragets relativa flexibilitet i användningsområde samt att de allra minsta huvudmännen, genom statsbidragets konstruktion, har kompenserats för sin litenhet är det framför allt enskilda huvudmän med få elever som inte ansöker om bidraget.

Utifrån denna utvärdering samt mot bakgrund av att Skolkommisionens förslag om ett nytt villkorat statsbidrag riktat mot huvudmännen för undervisning och elevhälsa i stor utsträckning liknar lågstadiesatsningen, avser Skolverket att vidare analysera hur förutsättningarna för huvudmännen att ta del av denna typ av bidrag kan förbättras. Exempelvis hur ett bidrag på bästa sätt implementeras för att passa in i målgruppens verksamhetsplanering och budgetprocess, målgruppens mottagarkapacitet och om bidraget behöver anpassas utifrån målgruppens skilda förutsättningar.

¹ Skolverkets lägesbedömning 2015. Rapport 421.

Om lågstadiesatsningen

Statsbidraget för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning syftar till att höja undervisningens kvalitet.² Bidraget syftar till att möjliggöra för huvudmännen att öka personaltätheten vilket i sin tur ska leda till att lärare ska få mer tid för undervisning. På så sätt ska kvaliteten öka i undervisningen för att i slutändan resultera i ökad måluppfyllelse hos eleverna. Tillgängliga medel för omgång 1 - 3 har varit cirka 6,6 miljarder kronor, varav cirka 2 miljarder för omgång 1 och cirka 2,3 miljarder kronor under både omgång 2 och 3. Från och med omgång 2 tillkom cirka 329 miljoner kronor per omgång för en kompensatorisk ansats genom vilken huvudmän med särskilt svåra förutsättningar tilldelas en utökad bidragsram.

För att kunna ta del av statsbidraget behöver huvudmännen bland annat visa upp en rekryteringsstrategi som ska visa hur de på lokal nivå planerar att gå till väga för att möta skolans rekryteringsbehov. Skolverket har årligen den 1 mars redovisat analyser av huvudmännens rekryteringsstrategier till regeringen. Statsbidraget fördelas med utgångspunkt i en ram som motsvarar ett reserverat statsbidrag för de huvudmän som är kvalificerade att söka (huvudmän med elever inom årskurserna F-3). Förordningen anger att en ram beräknas inför varje enskilt bidragsår. Det innebär att en huvudman kan erhålla en ram som är lägre, lika hög eller högre mellan olika omgångar av statsbidraget. Ramen baseras på en proportionerlig andel utifrån det totala elevantalet inom årskurserna F-3 och en eventuell kompensatorisk del.

Utvärderingen av lågstadiesatsningen

Skolverket har anlitat en extern aktör för att utvärdera statsbidraget samt genomfört en egen studie. Skolverket har inte undersökt den del av statsbidraget som rör fritidshem eftersom denna satsning dels infördes först i omgång 2, dels utgör en mindre del av totalt allokerade medel. Genom att inrikta utvärderingen på lågstadiesatsningen täcker studien över 80 procent av totalt allokerade medel i regleringsbrev för de båda statsbidragen.

Enkät- och intervjustudie

Skolverket har anlitat Sweco Society AB för att analysera enkätsvar samt genomföra en intervjustudie om satsningen uppfattas som rätt genomförd och om den uppfattas ha lett till tänkta resultat.³ De frågeställningar som varit i fokus för enkät- och intervjustudien är:

- Uppfattar huvudmän och rektorer att statsbidraget har bidragit till att öka personaltätheten hos huvudmannen?

² Förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning

³ Sweco (2017) Utvärdering av Lågstadiesatsningen. Se bilaga 2.

- Vilka faktorer uppfattar huvudmännen och rektorerna verkar för/emot deras förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning?
- Uppfattar huvudmännen sig fördela statsbidraget på ett sätt som kompenserar för skillnader i skolors och elevers olika förutsättningar?

I anslutning till avslutad bidragsomgång för läsåret 2015/16 skickade Skolverket ut en enkät till samtliga 561 huvudmän som ansökt och beviljats det aktuella statsbidraget. Enkätstudien innehöll både fasta svarsalternativ och fritextsvar. Svarsfrekvensen var 79,7 procent. Enkätsvaren har sammanställts och analyserats av Sweco.

Swecos intervjustudie bygger på ett strategiskt urval av huvudmän och rektorer som deltagit i omgång 1 och 2 (2015/16, 2016/17). Metoden är kvalitativ. Urvalet till intervjuerna gjordes med utgångspunkt i SKL:s kommungruppsindelning med fokus på variation i verksamhetsform och kommunstorlek. 32 intervjuer genomfördes med representanter för huvudmän (kommunala och enskilda) som har beviljats statsbidraget. Ytterligare 12 intervjuer genomfördes med representanter för huvudmän som inte sökt statsbidraget (enskilda huvudmän). Intervjuer genomfördes även med 10 rektorer från de huvudmän som hade beviljats statsbidrag (kommunala och fristående skolor).

Skolverkets paneldatastudie

Skolverket har genomfört en egen paneldatastudie av statsbidragets tre första omgångar (motsvarande bidragsåren (läsåren) 2015/16, 2016/17 samt 2017/18). Studien omfattar alla deltagande huvudmän och undersöker hur statsbidraget har fördelats samt i vilken mån statsbidragets konstruktion har givit förutsättningar för huvudmännen att långsiktigt ta del av statsbidraget.⁴ Med paneldatastudie avses en longitudinell (över tid) studie där observationer görs på huvudmän per omgång. De frågeställningar som varit i fokus för paneldatastudien är:

- Har statsbidragets konstruktion och implementering varit optimal för huvudmännens förutsättningar att ta del av det?
- Hur fördelar sig elevantalet inom F-3 per omgång, samt hur har elevantalet inom F-3 utvecklats över tid mellan olika omgångar?
- Hur ser fördelningen av medel ut över tid inom respektive omgång, samt hur har fördelningen av medel utvecklats över tid mellan olika omgångar?

Studien är en totalundersökning av alla huvudmän inom årskurserna F-3 som under en, två eller tre omgångar tilldelats en ram och därmed varit kvalificerade att ansöka. Sammantaget består undersökningspopulationen av 820 huvudmän som varit kvalificerade för minst en av omgång 1–3. Underlaget är dels samlingsbeslut som Skolverket fattat, dels omprövningar som Skolverket gjort för enstaka huvudmän.

⁴ Se bilaga 1. Paneldatastudie av Lågstadiesatsningen.

I paneldatastudien görs ingen skattning av statsbidragets effekt på personaltätheten. Vid genomförandet av denna studie har data inte funnits tillgängligt eftersom dessa uppgifter samlas in av Statistiska centralbyrån (SCB) den 15 oktober varje år och publiceras under våren 2018. En effektskattning är därmed möjlig att genomföra tidigast under senare delen av 2018 eller under 2019 (då ytterligare en omgång kan inkluderas). För att mäta effekten på personaltäthet som är oberoende av huvudmännens egen redovisning skulle denna baseras på statistik över kommunala huvudmäns personaltäthet inom dels förskoleklass, dels årskurs 1–9 eftersom det inte finns någon data som explicit avser huvudmännens personaltäthet inom årskurserna F-3.

Huvudmännens fördelning av bidraget utifrån socioekonomiska aspekter berörs endast i Swecos intervjustudie och i enkätstudien.

Resultat från Swecos analys av enkät- och intervjustudie

Enkäten och intervjuerna har fokuserat på ett antal gemensamma temaområden. I det följande sammanfattas för varje temaområde i Swecos rapport först resultaten från enkäten och därefter resultaten från intervjuerna. Texten är Swecos formuleringar.

Lågstadiesatsningen – ses som en start till ett systematiskt arbete för ökad personaltäthet

I enkäten fick huvudmännen besvara om lågstadiesatsningen påverkat deras ambition att öka personaltätheten i årskurserna F-3. Enkäten visar att 86 procent av huvudmännen uppger att så är fallet. Av enkätens fritextsvar uppger huvudmännen bland annat att ambitionerna om ökad personaltäthet funnits sedan tidigare, men att statsbidraget givit dem de nödvändiga ekonomiska förutsättningarna för att öka personaltätheten.

Även i intervjuerna ger huvudmännen uttryck för att statsbidraget fått dem att påbörja ett systematiskt arbete för att öka personaltätheten, även om arbetet hos vissa huvudmän fortfarande är i uppstartsfasen. Av de intervjuade är det i huvudsak kommunala huvudmän och endast ett fåtal enskilda huvudmän som uppger att de arbetade systematiskt för ökad personaltäthet innan statsbidragets införande. I intervjuerna framkommer också att huvudmän, med det ekonomiska tillskottet som statsbidraget givit, har kunnat genomföra satsningar kring personaltäthet i olika former.

Ökad personaltäthet anses viktigt för utbildningens kvalitet

I enkäten fick huvudmännen rangordna vilka faktorer de anser vara viktigast för att öka utbildningens kvalitet inom årskurserna F-3. Högst rankar huvudmännen personalens utbildning och kompetens, tätt följt av personaltäthet.

Intervjuerna ger en fördjupad bild av huvudmännens uppfattningar om sambandet mellan ökad personaltäthet och höjd kvalitet i undervisningen. Kommunala såväl som enskilda huvudmän och rektorer anser att det finns ett positivt samband mellan ökad personaltäthet och höjd kvalitet i undervisningen. I intervjuerna

framkommer uppfattningar om att det även finns andra viktiga faktorer för ökad kvalitet däribland kollegialt lärande, personalens kompetens, välanpassade lokaler, läromedel och inkluderande arbetsätt.

Skolors och elevers olika förutsättningar - en vanlig grund för fördelning av statsbidraget

Enkäten visar att socioekonomiska aspekter ofta har legat till grund för hur huvudmännen har valt att fördela statsbidraget mellan skolenheter. Intervjuerna bekräftar bilden av att huvudmännen uppger sig fördela statsbidraget på ett sätt som kompenserar för skillnader i skolors och elevers olika förutsättningar. Beslutet om fördelningen av resurser anges ske på ett medvetet sätt och uppges föregåtts av en lokal behovsanalys där olika skolor och elevers förutsättningar varit en viktig del av analysen.

Intervjuerna förmedlar också att fördelningen av statsbidraget bland en del stora huvudmän ofta ses som en del i ett strategiskt utvecklingsarbete, medan fördelningen av statsbidraget bland små huvudmän uttrycks i termer av en konkret nyrekrytering eller utfyllnad av tidigare deltidstjänst.

Brist på personal med rätt kompetens och ekonomiska förutsättningar ses som hinder för att öka personaltätheten

I enkäten ställdes frågan om vilka anledningarna varit om man inte kunnat genomföra de åtgärder som de angett i sin statsbidragsansökan. Svårigheter att nyanställa lärare, forskollärare eller speciallärare uppges vara den vanligaste anledningen. I enkätens fritextsvar framkommer att huvudmän har svårigheter att rekrytera behöriga lärare och att ansökningsförfarandet tar mycket tid i anspråk. Andra framför att beslutet om statsbidraget hade kommit sent och att tiden att rekrytera personal blev kort. Några huvudmän nämnde utmaningen med att beräkna relevant mot bakgrund av det utökade antalet nyanlända barn som kom till Sverige under den aktuella perioden.

Även i intervjuerna uppges faktorer som brist på personal med rätt kompetens och osäkerhet i relevant mot huvudmännens förmåga att omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning. Osäkerhet i hur länge bidraget ska finnas kvar uppges också skapa en bedömning av behov av personal som ligger i underkant. Den ekonomiska osäkerheten som finns inbyggd i statsbidraget då det inte är säkert hur länge det kommer vara kvar anses vara en faktor som gör att huvudmän inte satsar på personalförstärkning i den utsträckning som de skulle velat.

Huvudmännen ger uttryck för att lågstadiesatsningen har ökat personaltätheten

Enkätundersökningen visar att 81 procent av de som svarat på enkäten anser att statsbidraget helt eller delvis möjliggör finansiering av långsiktigt varaktiga åtgärder för att öka personaltätheten i förskoleklass och lågstadiet.

De huvudmän som ingått i intervjustudien menar att statsbidraget lett till en ökad personaltäthet i deras skolor. Flexibiliteten i hur bidraget kan användas uppges i intervjuerna vara en starkt bidragande positiv faktor för huvudmännens förmåga att

omvandla statsbidraget till att öka personaltätheten alternativt motverka personalminskning.

Lågstadiesatsningen anses kunna ge lärare mer tid för undervisning

I enkäten svarar de flesta (79 procent) av huvudmännen att statsbidraget möjliggjort att lärare får mer tid för undervisning.

Intervjuerna bekräftar denna bild. En del av de intervjuade huvudmännen problematiserar dock kring frågan och menar att det inte finns någon automatik mellan ökad personaltäthet och mer tid för undervisning. I detta sammanhang nämns god planering av både ekonomiska resurser och tillgänglig personal som viktiga faktorer. Huruvida huvudmännens olika uppfattningar återspeglar de skillnader i förutsättningar som finns bland huvudmännen är svårt att avgöra. Ekonomiska förutsättningar, konkurrensen om lärare och prognostisering av elevantal är dock frågor som huvudmännen återkommande refererar till i intervjuerna som faktorer som motverkar deras möjligheter att öka personaltätheten.

Lågstadiesatsningen anses bidra till ökad kvalitet på undervisningen

Det finns i enkäten ingen fråga om statsbidraget ökat kvaliteten i undervisningen. I intervjuerna ger dock huvudmännen uttryck för uppfattningen att utbildningens kvalitet har ökat som en effekt av lågstadiesatsningen. Flera av huvudmännen som svarat ja på denna fråga, gör det med förbehållet att de inte gjort någon mätning och uttrycker kvalitetsökningen i termer av exempelvis färre elevärenden som tar tid från lärarna, bättre helhet i verksamheten och minskad klasstorlek.

Tidsbrist och okunskap orsaker till varför huvudmän inte sökt statsbidraget

Orsaken till att vissa huvudmän avstått att söka statsbidraget uppges vara olika. De främsta orsaker som nämns i intervjuerna är tidsbrist och okunskap om att bidraget fanns. Det finns dessutom enstaka huvudmän som angett att de helt enkelt inte sett ett behov av extra ekonomiskt stöd.

Resultat från Skolverkets paneldatastudie

Skolverkets egen studie analyserar de 820 huvudmän som har varit kvalificerade att söka bidraget i minst en av de tre omgångarna. Av de 766 huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar är 2 statliga huvudmän, 290 kommunala och 474 enskilda huvudmän. Under omgång 1 uppgick ramen till 4 450 kronor per elev för alla huvudmän. I omgång 2 och 3 är ramen i kronor per elev inte längre samma för alla. En kompensatorisk ram infördes och kronor per elev uppgick i omgång 2 som minst till 4 253 och i omgång 3 som minst till 4 110 kronor per elev.

Detta statsbidrag utgör årligen uppskattningsvis cirka 5 procent av den totala kostnaden för F-3 per år.

Sent utfärdade förordningar har försvårat huvudmännens verksamhetsplanering

Statsbidragsförordningen utfärdades sent, först den 9 april 2015 (dvs. endast knappt tre månader innan statsbidraget skulle börja användas den 1 juli 2015). Samma tidsnöd uppstod året efter (bidragsåret 2016/17) då en reviderad version av förordningen även den utfärdades sent i relation till bidragsårets start (den 21 april

2016). Detta medförde att Skolverket, främst under omgång 1 och 2, beslutade om villkorligt belopp under bidragsåret, och inte som önskvärt före. I praktiken har detta inneburit att huvudmännen behövt anställa personal innan Skolverket har handlagt ansökan, alternativt ha behövt avvakta Skolverkets beslut, och därmed endast kunnat anställa personal under den senare delen av bidragsåret.

Statsbidragets konstruktion skapar osäkerhet om att bibehålla medel

Förordningsändringen inför omgång 2 innebar en möjlighet att ansöka om att bibehålla de tjänster man fått bidrag för det föregående bidragsåret. Statsbidragets bidragsår följer på varandra, medan statsbidragets omgångar är överlappande. Denna konstruktion innebär att Skolverket måste besluta om ansökningar om att bibehålla medel från föregående bidragsår innan Skolverket har beslutat om en huvudman slutgiltigt får behålla medel rörande föregående bidragsår. Det gäller oavsett hur sent förordningen har utfärdats. Denna osäkerhet har skapat sämre förutsättningar för huvudmännens verksamhetsplanering och för Skolverkets implementering av bidraget.

Enskilda huvudmän uppvisar större svängningar i elevantal mellan omgångar

En fördel för huvudmännen i planeringen av sin verksamhet är om bidragsramen förblir relativt stabil mellan omgångarna. Bidragsramen utgår dock från antalet elever och studien visar att variationen i ökningen av antalet elever är stor bland huvudmännen. Endast en låg andel av huvudmännen har en elevökning i samma takt som hela elevpopulationen, dvs. cirka 3,5 procent mellan varje omgång. Enskilda huvudmän uppvisar en mer omfattande variation i elevökning jämfört med kommunala huvudmän. 95 procent av alla kommunala huvudmän har en elevökning som ligger mellan plus 10 procent och minus 10 procent, medan 95 procent av alla enskilda huvudmän har en tillväxt som ligger mellan plus 50 procent och minus 50 procent.

Stora variationer i elevantal mellan olika omgångar ger i sin tur stora svängningar i bidragsram mellan olika omgångar även om ramen per elev förblir någorlunda konstant.

Osäkerhet mellan omgång 2 och 3 för en majoritet av de prioriterade huvudmännen

Studien visar vidare att den variation i ram per huvudman som uppstår mellan omgång 2 och 3 ger särskilda konsekvenser för små enskilda huvudmän.

En huvudman kan välja att ansöka om ett belopp över sin ram. Skolverkets handläggning sker i två steg. Först beräknas en proportionerlig ram, därefter beräknas en kompensatorisk ram. Den kompensatoriska ramen utgår från att huvudmän med hög andel nyanlända elever och elever i skolor där det behövs särskilda insatser ska prioriteras. Ramen utgörs av summan av proportionerlig samt kompensatorisk ram. Detta innebär att huvudmän delas in av Skolverket i tre ramgrupper utifrån hur stor deras ram är. Ramgrupp I erhåller endast den proportionerliga ramen, ramgrupp IIa erhåller dubbelt så mycket i termer av kronor per elev och ramgrupp IIb erhåller ett ännu högre belopp i termer av kronor per elev.

Sammantaget, 112 av de 197 huvudmän som i omgång 2 ingick i ramgrupp II har i omgång 3 blivit placerade i en ramgrupp med ett lägre belopp. Dessa 112

huvudmän motsvarar cirka 14 procent av alla huvudmän i omgång 3, men motsvarade runt 58 procent av de huvudmän som under omgång 2 ingick i ramgrupp II. Detta indikerar att statsbidraget innebar en omfattande osäkerhet för en majoritet av de huvudmän som ingick i ramgrupp II i omgång 2.

De som avstår från att söka är framför allt enskilda huvudmän med få elever

Andelen huvudmän som ansökt om statsbidraget har ökat från omgång till omgång. I omgång 1 var det 72 procent av huvudmännen som ansökte, i omgång 2 82,5 procent och i omgång 3 ökade andelen ytterligare till 86 procent.

De huvudmän som avstår från att ta del av statsbidraget kännetecknas av att de har jämförelsevis färre elever. I omgång 1 och 2 bestod gruppen uteslutande av enskilda huvudmän, medan gruppen i omgång 3 utgjordes av cirka 95 procent enskilda huvudmän. Gruppen enskilda huvudmän som inte tar del av statsbidraget har i genomsnitt färre elever inom F-3 jämfört med samtliga enskilda huvudmän.

Huvudmän som tar del av den kompensatoriska ramen ansöker i något högre utsträckning – dock skillnader i ansökningsmönster inom denna grupp

Om man jämför de huvudmän som inte tar del av den kompensatoriska ramen (ramgrupp I) med de som tar del av den kompensatoriska ramen (ramgrupp II) ansöker den senare i något högre utsträckning. Samtidigt, när man tittar närmare på den grupp som erhållit en kompensatorisk ram, framkommer skillnader i benägenhet att ansöka inom gruppen. För omgång 2 och 3 kan vi konstatera att den grupp av huvudmän som fått mest i termer av ram per elev (ramgrupp IIb) har en relativt hög andel huvudmän som inte ansökt (cirka 38,7 procent i omgång 2; cirka 34,6 procent i omgång 3). Den andra grupp som också erhållit en relativt högre, men inte lika hög, ram per elev (ramgrupp IIa) har en mycket låg andel huvudmän som inte ansökt (cirka 5,1 procent i omgång 2; cirka 3,4 procent i omgång 3). För ramgrupp I, som inte erhöll en kompensatorisk ram, var motsvarande siffra cirka 18,2 procent för omgång 2 och cirka 14,5 procent för omgång 3.

Vår analys visar sålunda att den ramgrupp av huvudmän som fått högst ram per elev (ramgrupp IIb) samtidigt är den ramgrupp som i minst utsträckning ansöker. Ramgrupp IIb består endast av enskilda huvudmän, och en mera rättvisande jämförelse är då att endast jämföra med andra enskilda huvudmän för omgång 2 och 3. Vi ser då att tre saker utmärker ramgrupp IIb; de får i genomsnitt en högre ram, de är i genomsnitt relativt mindre med avseende på antal elever inom F-3 samt har en relativt högre andel huvudmän som inte ansöker om statsbidrag jämfört med enskilda huvudmän i ramgrupp I och IIb. Man bör dock vara försiktig med att dra långtgående slutsatser av detta. Analysen kan endast visa att det finns samvariation, det är vidare få huvudmän i vissa av grupperna, och det är inte heller samma huvudmän i ramgrupperna över tid.

Fördelning av medel - först nollsummespel, sedan reduktion

Den totalt beslutade ramen motsvarade ungefär det totalt beslutade villkorliga beloppet för omgång 1 - 3, då pengar som blivit över från ramen (pga. av att t.ex. vissa huvudmän inte sökt) omfördelats till vissa av de huvudmän som sökt mer medel än sin ram. Övergången från ram till villkorligt belopp på aggregerad nivå har

därmed resulterat i ett nollsummespel. Det innebär att vissa huvudmän får de medel som inte nyttjas av andra huvudmän. Samtidigt har övergången från villkorligt till godkänt belopp per omgång resulterat i en reduktion, där vissa huvudmän blir återbetalningsskyldiga. Det totalt beslutade godkända beloppet för omgång 1 av statsbidraget innebar att sammanlagt ca 9,5 procent av tidigare beslutade medel (villkorliga belopp) fick betalas tillbaka. Medan det totalt beslutade godkända beloppet för omgång 2 innebar att sammanlagt ca 2,0 procent av tidigare beslutade medel (villkorliga belopp) fick betalas tillbaka. Detta motsvarar ett avsevärt mindre återkrav i relativa termer än för omgång 1.

Bidragskonstruktionen medger endast kortsiktig planering

Det finns ingen definierad tidpunkt för när lågstadiesatsningen avslutas. Statsbidraget lämnas i den mån det finns tillgång på medel och för ett år i sänder. För varje bidragsomgång tilldelas huvudmännen en proportionerlig bidragsram. Bidragsramen kan alltså variera från en omgång till en annat.

Samtidigt, när huvudmän söker om statsbidrag för ett visst bidragsår kan de inte garanteras att statsbidraget kommer att finnas även nästa bidragsår.

Statsbidragets värde per elev har minskat över tid

Det bör också uppmärksammas att det totala antalet elever inom F-3 växte med cirka 3,5 procent mellan både omgång 1 och 2 samt mellan omgång 2 och 3. Det ger en tillväxt från omgång 1 till 3 (15 oktober 2014 till 15 oktober 2016) på drygt 7 procent. Som en jämförelse ökade Sveriges befolkning enligt SCB med 2,54 procent under ungefär samma period (31 december 2014 till 31 december 2016). Den stora ökningen i elevantal har inneburit att lågstadiesatsningens anslag i termer av kronor per elev har minskat. Detta eftersom både den totala proportionerliga ramen (cirka 2 miljarder kronor) och den totala kompensatoriska ramen (cirka 330 miljoner kronor) har varit i stort sett konstanta samtidigt som elevantalet inom F-3 har ökat snabbt.

Bilaga 1 Paneldatastudie av Lågstadiesatsningen

Separat dokument.

Bilaga 2 Utvärdering av Lågstadiesatsningen, Sweco Society AB

Separat dokument.