

Paneldatastudie av lågstadiesatsningen

Dokumentdatum: 2018-02-26
Diarienummer: 2016:1792

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Inledning.....	10
1.1. Syfte.....	11
1.2. Tillvägagångssätt.....	11
1.3. Disposition.....	13
2. Avgränsningar i studiens genomförande	14
2.1. Avgränsning 1	14
2.2. Avgränsning 2 (inklusive resulterande verksamhetslogik).....	16
3. Beskrivning av lågstadiesatsningen	18
3.1. Egenskaper (fokus på en omgång).....	18
3.2. Överlappande omgångar, samt bästa möjliga tidpunkter för beslut.....	34
3.3. Bidragets totala anslag i relation till totala kostnader för F-3	35
4. Tidpunkter för beslut.....	37
5. Metod och inriktning.....	38
5.1. Databildning.....	39
5.2. Felkällor	43
5.3. Komparativ analys.....	44
5.4. Kort diskussion om effektutvärdering.....	45
6. Resultat.....	47
6.1. Utveckling över tid av kvalificerade huvudmän.....	47
6.2. Fördelning och utveckling över tid av elevantalet inom F-3	49
6.3. Omgång 1 (O1).....	55
6.4. Omgång 2 (O2), samt en jämförelse med omgång 1	60
6.5. Omgång 3 (O3), samt en jämförelse med omgång 1 och 2	68
Referenser.....	81
Appendix 1: Ursprunglig och uppdaterad version av förordning (2015:215)	82
Appendix 2: Beskrivande statistik (avsnitt 6.2)	92
Appendix 3: Jämförelse av begrepp (kapitel 3)	101

Sammanfattning

Nedan följer rapportens slutsatser. För definitioner och begrepp se översikt i inledningen av kapitel 1 samt beskrivningen i kapitel 3. Appendix 1 innehåller ursprunglig och uppdaterad version av förordning (2015:215). Med huvudmän avses i rapporten kvalificerade huvudmän (kan söka statsbidraget), och elevantal avser elevantalet inom F-3 (avsnitt 3.1.5). Ett bidragsår motsvarar ett läsår (avsnitt 3.1.2).

Sent utfärdade förordningar har försvårat huvudmännens verksamhetsplanering (1)

Under den operationalisering som gällt för de tre första omgångarna kan Skolverkets som bäst publicera ansökningshandlingar och ram per huvudman under april före bidragsåret samt sedan (utifrån huvudmännens ansökningar) fatta beslut om villkorliga belopp i juni före bidragsåret. Beslut om godkänt belopp (utifrån huvudmännens redovisningar) fattas rimligtvis under fjärde kvartalet efter bidragsåret, eventuellt senare (avsnitt 3.1.7 - 3.1.9, tabell 3.9, figur 3.2). Förseningen av rambeslut i omgång 1 var ca 2 månader medan beslutet om villkorliga belopp i omgång 1 var drygt 4 månader försenat (tabell 4.1). Förseningen av beslut om godkänt belopp för omgång 1 var ca 2 – 3 månader. Det var också förseningar under omgång 2. Förseningen av rambeslut i omgång 2 var ca 1 månad medan beslutet om villkorliga belopp i omgång 1 var ca 4 månader försenat. Avslutningsvis, så ser vi att för godkänt belopp rörande omgång 2, samt för rambeslut och beslut om villkorliga belopp rörande omgång 3 så är Skolverket i princip i fas med bästa möjliga utfall.

Förseningen under omgång 1 kan kopplas till att inför den första omgångens¹ bidragsår (läsåret 2015/2016) utfärdades förordning (2015:215) den 9 april 2015 (ursprunglig lydelse), medan förseningen under omgång 2 kan kopplas till att en uppdaterad version (senast lydelse) av förordning (2015:215) utfärdades den 21 april 2016 (avsnitt 2.1).

Förseningar av Skolverkets beslut främst under omgång 1 och 2 har lett till att beslut om villkorligt belopp tagits under bidragsåret, och inte som önskvärt före. Det är under bidragsåret som en huvudman ska använda statsbidraget för att implementera de krav på motprestationer (villkor) som beslutet om tilldelning av medel kräver (avsnitt 3.1.2). I praktiken kan det innebära att huvudmännen varit tvungna att anställa personal innan Skolverket har handlagt huvudmannens ansökan. Alternativt har huvudmännen avvaktat Skolverkets beslut, och därmed endast kunnat anställa personal under den senare delen av bidragsåret.

Statsbidragets konstruktion skapar osäkerhet om att bibehålla medel (2)

¹ En omgång av statsbidraget definieras här utifrån ett specifikt bidragsår (vilket här är ett läsår), men sedan tillkommer de beslut som Skolverket fattar i sin handläggning före, under samt efter ett bidragsår. Se avsnitt 3.1.2.

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 (avsnitt 3.1.8.1) kan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag (avsnitt 3.1.8.2). För omgång 1 utgjorde andelen medel som beviljats för att öka personaltätheten givetvis 100 %. För omgång 2 var andelen ca 20 % (motsvarande ca 465 miljoner kr utav ca 2,3 miljarder kr), vilket innebär att ca 80 % av alla medel avsåg att bibehålla statsbidrag. Medan för omgång 3 så var det andelen ca 11 % (motsvarande ca 250 miljoner kr utav ca 2,3 miljarder kr), vilket innebär att ca 89 % av alla medel avsåg att bibehålla statsbidrag för omgång 3.

Statsbidragets bidragsår följer på varandra (konsekutivt), medan statsbidragets omgångar är överlappande (figur 3.2). Det innebär att Skolverket måste besluta om ansökningar om att bibehålla medel från föregående bidragsår innan Skolverket har beslutat om en huvudman (utifrån huvudmannens redovisning) slutgiltigt får behålla medel rörande föregående bidragsår² (avsnitt 3.1.8.2). Detta gäller oavsett om förseningar har inträffat eller inte (kapitel 4). Det har potentiellt skapat en osäkerhet för huvudmän samt svårigheter att implementera (operationalisera) statsbidraget för Skolverket. Dessutom kan en förändrad ram (kan vara lägre, densamma eller högre relativt föregående bidragsår) utgöra en eventuell begränsning för den huvudman som söker för att bibehålla (avsnitt 3.1.8.2).

Enskilda huvudmän uppvisar större svängningar i elevantal mellan omgångar (3)

Tillväxttakt avser här förändringen i procent i elevantal mellan omgångar per huvudman³. Variationen i tillväxttakt är stor bland huvudmän, där en låg andel av huvudmännen växer med samma tillväxttakt som hela elevpopulationen, dvs. ca 3,5 % mellan varje omgång (avsnitt 6.2.3). Enskilda huvudmäns tillväxttakt varierar mer än kommunala huvudmäns tillväxttakt. 95 % av alla kommunala huvudmän har en tillväxt som ligger mellan 10 % och -10 %, medan 95 % av alla enskilda huvudmän har en tillväxt som ligger mellan 50 % och -50 %.

Stor variation i elevantal mellan omgångar ger alltså stor variation i ram [kr] mellan olika omgångar, även om ramen per elev förblir någorlunda konstant⁴. Variation i elevantal medför troligtvis svårigheter för huvudmän att planera verksamheten, då det är svårt att ha en personalutveckling som följer variationen i elevantal.

² I ett praktiskt exempel utifrån omgång 2 innebär det att beslut II (om villkorligt belopp) i omgång 2 utgår från medel beslutade i beslut II (om villkorligt belopp) i omgång 1, samt att detta sker innan beslut III (om godkänt belopp) i omgång 1. Rent teoretiskt kan alltså en huvudman få i en viss omgång bifall på att bibehålla medel från förra omgången, som senare kommer att betalas tillbaka rörande den förra omgången.

³ Uppgifterna som presenteras gäller ungefär för både tillväxttakt (dvs. fördelning av tillväxttakt i elevantal (inom F-3) m.a.p huvudmän) mellan omgång 1 och 2 samt mellan omgång 2 och 3.

⁴ Statsbidragets anslag urholkas något över tid (slutsats 9). Ramen per elev ändras dock om en huvudmans ramgrupp förändras (bestäms i Skolverkets handläggning) mellan omgångar (slutsats 4).

När Skolverket beräknar ramen används elevdata från 15 oktober för föregående år (avsnitt 3.1.7). Tanken är att en huvudman utifrån elevantalet inom F-3 ska erhålla en proportionerlig andel av den totala proportionerliga ramen. Om en huvudmans tillväxttakt avviker från hela elevpopulationens kommer huvudmannens andel av den totala proportionerliga ramen den 15 oktober (under bidragsåret) inte längre motsvara huvudmannens andel av den totala elevpopulationen⁵.

Ett sätt att minska stora svängningar i ram [kr] mellan omgångar skulle kunna vara att beräkna ett medelvärde utifrån flera års data. Men då uppstår en målkonflikt mellan behovet av stabilitet utifrån ett historiskt medelvärde och behovet av aktuella data för en rättvis fördelning av den proportionerliga ramen. Ett annat sätt att förbättra huvudmännens möjlighet till planering är att erbjuda en tidigare start för ansökningar än april före bidragsåret (avsnitt 3.1.7). Detta går om äldre elevdata än den från det läsår som föregår bidragsåret används, men då uppstår en målkonflikt mellan behovet av en tidigare ansökan och behovet av aktuella data för en rättvis fördelning av den proportionerliga ramen.

Osäkerhet mellan omgång 2 och 3 för en majoritet av de prioriterade huvudmännen (4)

För att huvudmän ska kunna planera sin verksamhet långsiktigt, utgår vi ifrån att allt för mycket variation i ramen [kr per elev] mellan olika omgångar inte är önskvärt. I det följande ser vi närmare på denna eventuella variation i ram [kr per elev] per huvudman mellan omgång 2 och 3. Omgång 1 inkluderas inte eftersom statsbidraget förändrades inför omgång 2, då bl.a. en kompensatorisk ram infördes i tillägg till den proportionerliga ramen (avsnitt 3.1.7, 6.4).

Ramen motsvarar ett reserverat statsbidrag (villkorligt) per huvudman inför ansökan. Dvs. om huvudmannen sökt ett belopp inom ramen (sökta medel \leq ram) och sedan får bifall på ansökan och redovisning erhåller huvudmannen detta belopp. En huvudman kan välja att ansöka om ett belopp över sin ram. Skolverkets handläggning sker i två steg. Först beräknas en proportionerlig ram⁶, därefter beräknas en kompensatorisk ram. För den kompensatoriska ramen utgår Skolverkets operationalisering från förordningens text om att huvudmän med hög andel nyanlända elever och elever i skolor där det behövs särskilda insatser ska prioriteras⁷. Ramen utgörs av summan av proportionerlig samt kompensatorisk ram. Detta innebär att huvudmän kan delas in i tre ramgrupper (I, IIa, IIb) utifrån hur stor deras ram [kr per elev] är (tabell 3.6, 6.17). Där ramgrupp I endast erhåller den proportionerliga ramen, ramgrupp IIa erhåller dubbelt så mycket i termer av kr per elev och ramgrupp IIb erhåller ett ännu högre belopp i termer av kr per elev.

⁵ Elevantalet utgår ifrån en ögonblicksbild (15 oktober). Detta mått speglar inte nödvändigtvis det genomsnittliga elevantalet per läsår. Dvs. antal elever är tvärsnittsdata, medan den data som motsvarar antalet årsarbetskrafter inom F-3 är perioddata (avsnitt 3.1.8.1).

⁶ En huvudman erhåller utifrån elevantalet inom F-3 en proportionerlig andel av den totala proportionerliga ramen.

⁷ 8 § tredje stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse). Se appendix 1.

Den ramgrupp en huvudman tillhör kan ändras mellan olika omgångar. Ramgrupp IIb är små huvudmän (samtliga enskilda) som alltså erhåller ett högre belopp [kr per elev]. Anledningen till detta är att statsbidraget [kr] för dessa små huvudmän annars kanske inte skulle räcka till för att genomföra personalförstärkningar. Vilka huvudmän som ingår i ramgrupp II (IIa samt IIb) beror på rankingen av huvudmän utifrån Skolverkets statistiska modell, Skolverkets modell för att fördela medel samt de medel som operativt fördelats gällande den kompensatoriska ramen (givet att förordningen är densamma). Det som framför allt ändrats mellan omgång 2 och 3 är rankingen av huvudmän.

För de huvudmän som i omgång 2 tillhörde ramgrupp I hamnar över 95 % återigen i ramgrupp I under omgång 3, med endast ett något lägre belopp (från 4253 till 4110 kr per elev). Dessa utgör en majoritet av huvudmän i omgång 3, motsvarande 75 % (avsnitt 6.4.1, 6.5.1).

För de huvudmän som i omgång 2 tillhörde ramgrupp IIa, är det endast drygt 49 % som ingår i samma ramgrupp i omgång 3. Övriga huvudmän har gått från en ram på 8506 kr per elev till en ram på 4110 kr per elev. Dvs. en minskning med drygt 50 % (nominellt). För de huvudmän som i omgång 2 tillhörde ramgrupp IIb, är det hela drygt 71 % som nu istället tillhör ramgrupp I. För dessa 42 enskilda huvudmän innebär detta en minskning av ramen i kr per elev med minst 50 % (nominellt).

Sammantaget, 112 av de 197 huvudmän som i omgång 2 ingick i ramgrupp II har i omgång 3 blivit placerade i en ramgrupp⁸ med ett lägre belopp [kr per elev]. Dessa 112 huvudmän motsvarar ca 14 % av alla huvudmän i omgång 3, men motsvarade runt 58 % av de huvudmän som under omgång 2 ingick i ramgrupp II. Detta indikerar att statsbidraget innebär en omfattande osäkerhet för en majoritet av de huvudmän som ingick i ramgrupp II i omgång 2. Detta torde ha inneburit problem för dessa huvudmän att planera sin verksamhet långsiktigt.

De som avstår från att söka är framför allt enskilda huvudmän med få elever (5)

För att analysera i vilken omfattning statsbidragets utfall motsvarar ramen, jämförs ram med villkorligt belopp per huvudman för varje omgång av bidraget⁹ (avsnitt 6.3.2, 6.4.2, 6.5.2). I tabell 6.24 har vi för varje omgång beräknat¹⁰ andelen huvudmän med villkorligt belopp som är mindre, samma eller större än ram. Vi ser då att om intentionen är att varje huvudmans ram ska realiseras i ett ekvivalent belopp när det gäller det villkorliga beloppet, så uppnås detta inte för någon av statsbidraget 3 omgångar. Vi ser dock att andelen huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp per elev som är detsamma som ramen per elev ökar från drygt 40 % i omgång 1 till runt

⁸ En mera finfördelad klassindelning ger att ännu fler huvudmän har fått en försämring.

⁹ Data om godkända belopp finns i paneldatasetet endast för omgång 1 (avsnitt 6.3.3). Därför analyseras detta inte här. Se vidare diskussion i avsnitt 1.2, kapitel 5, samt specifikt i avsnitt 6.4.3.

¹⁰ Beräkning gjord efter klassindelning. En exakt beräkning ger dock approximativt samma resultat.

60 % för omgång 2 och 3. Samtidigt ökar dock andelen huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp per elev som är mindre än ramen per elev mellan omgång 2 och 3 (ca 31 % till ca 33 %).

Vi kan även studera andelen huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är noll per omgång av statsbidraget (tabell 6.25). För omgång 1 var det nästan 30 % av alla huvudmän som erhöll ett villkorligt belopp lika med noll. Denna siffra sjunker markant till ca 17,5 % för omgång 2, för att följas av en mindre minskning till ca 14 % för omgång 3. Anledningen till att dessa huvudmän erhållit ett villkorligt belopp som är noll är i nästan samtliga fall att de valt att inte ansöka. Vi ser alltså att antalet huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är noll är relativt många sett till det totala antalet huvudmän (tabell 6.25).

Ser vi istället på antal elever som återfinns bland dessa huvudmän är det relativt få (tabell 6.26). Det beror på att huvudmän som inte tar del av statsbidraget är mycket små sett till antalet elever. I omgång 1 och 2 bestod denna grupp endast av enskilda huvudmän, men i omgång 3 utgjordes de av ca 95 % enskilda huvudmän. Gruppen enskilda huvudmän som inte tar del av statsbidraget har i genomsnitt färre elever inom F-3 jämfört med samtliga enskilda huvudmän (avsnitt 6.2.1, 6.3.2, 6.4.2, 6.5.2).

Fyra potentiella delförklaringar till att enskilda huvudmän med få elever i genomsnitt ansöker om statsbidraget i relativt mindre omfattning:

- I ansökan måste huvudmän bl.a. prediktera elevantalet inom F-3 i oktober samma år (avsnitt 3.1.8.1). Detta kombinerat med att gruppen enskilda uppvisar en mer omfattande variation i tillväxttakt jämfört med kommunala huvudmän (slutsats 4) indikerar att enskilda huvudmän i genomsnitt har upplevt en mer omfattande osäkerhet vid beräkningen av personalförstärkningar i ansökan.
- Mindre huvudmän har i genomsnitt haft en större variation i elevantalet inom F-3 över tid, eftersom enskilda huvudmän i genomsnitt är mindre (slutsats 2, 4). Vilket troligtvis medför att det för dessa huvudmän är svårare att planera utifrån stora svängningar i ramen [kr] mellan olika omgångar.
- Ett lägre elevantal ger en lägre ram [kr]. Vilket troligtvis innebär att det för mindre huvudmän är svårare att omsätta statsbidraget, då det kommer motsvara en deltidstjänst. För vissa mindre huvudmän uppstår inte detta problem i lika stor omfattning pga. av de kompenseras för sitt begränsade elevantal¹¹.
- Mindre, enskilda huvudmän tillkommer och försvinner över tid i större utsträckning än kommunala huvudmän (avsnitt 6.1). Detta kan exempelvis handla om nya enskilda huvudmän, sammanslagningar, avveckling, etc.

¹¹ Avser huvudmän i ramgrupp IIb, förutsatt att de över tid blir kvar i denna ramgrupp (slutsats 4).

Huvudmän som tar del av den kompensatoriska ramen ansöker i något högre utsträckning – dock skillnader i ansökningsmönster inom denna grupp (6)

För omgång 2 och 3 kan vi observera (avsnitt 6.4.2, 6.5.2) att den grupp av huvudmän som prioriterats mest i termer av en högre ram i termer av kr per elev (ramgrupp IIb) har en relativt hög andel huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll (ca 38,7 % i omgång 2; ca 34,6 % i omgång 3). Medan 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 erhåller ett villkorligt belopp som är lika med noll (ca 5,1 % i omgång 2; ca 3,4 % i omgång 3). Båda dessa grupper tar alltså del av den kompensatoriska ramen (avsnitt 3.1.7). För ramgrupp I, som inte erhöll en kompensatorisk ram, var motsvarande siffra ca 18,2 % för omgång 2 och ca 14,5 % för omgång 3. Medan för hela ramgrupp II (IIa samt IIb) var motsvarande siffra ca 15,5 % för omgång 2 och ca 10,5 % för omgång 3.

Om vi först jämför de huvudmän som erhållit en kompensatorisk ram (ramgrupp II) med de som inte erhållit en kompensatorisk ram (ramgrupp I), ser vi att andelen sökande¹² i omgång 2 och 3 är något högre i den första gruppen.

Men vår analys visar även att den ramgrupp som är allra högst prioriterade i termer av hur hög ramen är i termer av kr per elev (ramgrupp IIb) samtidigt är den ramgrupp som i störst utsträckning inte ansöker i omgång 2 och 3. Ramgrupp IIb består av dock endast utav enskilda huvudmän, och en mera rättvisande jämförelse är då att endast jämföra med andra enskilda huvudmän för omgång 2 och 3 (tabell 6.27). Vi ser då att tre saker utmärker ramgrupp IIb (i både omgång 2 och 3); de får i genomsnitt en högre ram [kr per elev], de är i genomsnitt relativt mindre med avseende på antal elever inom F-3 samt har en relativt högre andel som inte ansöker om statsbidrag jämfört med enskilda huvudmän i ramgrupp I och IIb.

Men man bör dock vara försiktig med att dra några för långtgående slutsatser, bland annat eftersom detta är deskriptiva samband, det är få huvudmän i vissa av grupperna samt att det inte är samma huvudmän i ramgrupperna över tid.

Fördelning av medel - först nollsummespel, sedan reduktion (7)

Den totalt beslutade ramen motsvarade ungefär det totalt beslutade villkorliga beloppet för omgång 1 - 3 (tabell 6.8, 6.12, 6.20), 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 (avsnitt 3.1.8). Övergången från ram till villkorligt belopp på aggregerad nivå har därmed approximativt resulterat i ett nollsummespel för omgång 1, 2 och 3 av statsbidraget (avsnitt 6.3.2, 6.4.2, 6.5.2).

¹² Anledningen till att dessa huvudmän erhållit ett villkorligt belopp som är noll är i nästan samtliga fall att de valt att inte ansöka (se diskussion i sista stycket i avsnitt 6.3.2.2).

Det innebär att vissa huvudmän erhåller de medel (ramar) som inte nyttjas av andra huvudmän.

Medan övergången från villkorligt till godkänt belopp per omgång resulterat i en reduktion, där vissa av de huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp blir återbetalningsskyldiga (avsnitt 3.1.9). Det totalt beslutade godkända beloppet för omgång 1 av statsbidraget innebar att sammanlagt ca 9,5 % av tidigare beslutade medel (villkorliga belopp) fick betalas tillbaka (avsnitt 6.3.3). Medan det totalt beslutade godkända beloppet för omgång 2 innebar att sammanlagt ca 2,0 % av tidigare beslutade medel (villkorliga belopp) fick betalas tillbaka (avsnitt 6.3.4). Detta motsvarar ett avsevärt mindre återkrav i relativa termer än för omgång 1.

Bidragskonstruktionen medger endast kortsiktig planering (8)

Det finns ingen definierad tidpunkt för när lågstadiesatsningen avslutas. Samtidigt, när huvudmän söker statsbidrag för ett visst bidragsår kan de inte garanteras att statsbidraget kommer att finnas även nästa bidragsår. Det kan ha medfört problem för huvudmän att planera långsiktigt.

Statsbidragets värde per elev har minskat över tid (9)

Antalet elever inom F-3 växte med ca 3,5 % mellan både omgång 1 och 2 samt mellan omgång 2 och 3 (avsnitt 6.2.1). Det ger en tillväxt från omgång 1 till 3 (15 oktober 2014 till 15 oktober 2016) på drygt 7 %. Som en jämförelse ökade Sveriges befolkning enligt SCB med 2,54 % under ungefär samma period (31 dec 2014 till 31 dec 2016). SCB:s befolkningsstatistik fångar dock inte helt antalet nyanlända. Den stora ökningen i elevantal har inneburit att lågstadiesatsningens anslag i termer av kronor per elev har minskat¹³ nominellt¹⁴ (tabell 6.17). Detta eftersom både (allt annat lika) den totala proportionerliga ramen (ca 2 miljarder kr) och den totala kompensatoriska ramen (ca 330 miljoner) har varit i stort sett konstanta (tabell 3.5) samtidigt som det totala elevantalet inom F-3 har ökat snabbt (avsnitt 6.2.1).

Kommunala huvudmän har i genomsnitt betydligt fler elever än enskilda (10)

Det är en stor spridning mellan huvudmän när det gäller antalet elever inom F-3. Detta förhållande gäller för alla 3 omgångar av statsbidraget (avsnitt 6.2.2). Det är framförallt en stor skillnad i antal elever mellan kommunala och enskilda huvudmän. Ungefär 95 % av enskilda huvudmän har färre än 200 elever inom F-3, medan ungefär 95 % av kommunala huvudmän har fler än 200 elever inom F-3. Det innebär att kommunala och enskilda huvudmän storleksmässigt (elever inom F-3) utgör nästan två olika populationer. Det är även stor variation inom dessa två grupper.

¹³ Vi jämför då inte omgång 1 och 2, eftersom den kompensatoriska ansatsen kom i omgång 2.

¹⁴ Variation över tid kan bedömas som klumpsumma [kr] eller i termer av kr per elev, samt då även antingen i nominella eller reala termer.

1. Inledning

Skolverket har administrerat (förvalt) snart tre omgångar av statsbidraget lågstadiesatsningen ("statsbidraget"). Den första omgångens bidragsår avsåg läsåret 2015/2016, den andra läsåret 2016/2017 och den tredje läsåret 2017/2018. En omgång av statsbidraget definieras här utifrån ett specifikt bidragsår, men sedan tillkommer beslut som Skolverket fattar i sin handläggning före, under samt efter ett bidragsår. Det är under bidragsåret som en huvudman ska använda statsbidraget för att implementera de krav på motprestationer (villkor) som beslutet om tilldelning av medel kräver (avsnitt 3.1.2). Ansökningar för en fjärde omgång är planerade till våren 2018.

Tillgängliga medel för omgång 1 - 3 har varit ca 6,6 miljarder kronor, varav ca 2 miljarder för omgång 1 och ca 2,3 miljarder kr under både omgång 2 och 3. Från och med omgång 2 tillkom ca 330 MSEK per omgång för en kompensatorisk ansats (tabell 3.5), samtidigt som förordningen då ändrades (avsnitt 2.1, appendix 1). Regeringens intention med statsbidraget är att skapa mer tid för undervisning inom de lägre årskurserna genom att öka personaltätheten (avsnitt 2.2.2).

Statsbidraget kan sökas av huvudmän med elever inom en eller flera av följande verksamheter: årskurs 1 - 3 i grundskolan; årskurs 1 - 3 i grundsärskolan; årskurs 1 - 3 i specialskolan; årskurs 1 - 3 i sameskolan; förskoleklassen (avsnitt 3.1.5). I rapporten motsvarar begreppet F-3 alla dessa verksamheter. Att ansöka är frivilligt och måste göras för varje omgång av statsbidraget. Med huvudmän avses i rapporten kvalificerade huvudmän (de som kan söka statsbidraget i enlighet med Skolverkets operationalisering). Elevantal avser elevantalet inom F-3.

Det är totalt 820 huvudmän som har varit kvalificerade att ansöka i minst en av de tre omgångarna (avsnitt 5.1.1, 6.1). Av dessa 820 huvudmän är 2 statliga, 290 kommunala och 528 enskilda huvudmän. Av de 820 huvudmän som har varit kvalificerade att ansöka om statsbidrag för minst en av de tre omgångarna är det 766 huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar. Av dessa 766 huvudmän är 2 statliga huvudmän, 290 kommunala huvudmän och 474 enskilda huvudmän.

Vi har skattat den totala kostnaden inom F-3 till ca 44 miljarder kr per år. Statsbidragets anslag på 2,3 miljarder kr utgör då omkring 5 % utav dessa 44 miljarder (avsnitt 3.3).

Ramen motsvarar ett reserverat statsbidrag (villkorligt) per huvudman inför ansökan (avsnitt 3.1.7). Det villkorliga beloppet motsvarar det statsbidrag (villkorligt) som beslutas utifrån huvudmannens ansökan (avsnitt 3.1.8). Det godkända beloppet motsvarar det statsbidrag (slutgiltigt) som beslutas utifrån huvudmannens redovisning (avsnitt 3.1.9). Beslut om ram och villkorligt belopp fattas om möjligt före bidragsåret, medan beslut om godkänt belopp fattas efter avslutat bidragsår (tabell 3.9, figur 3.2). Skolverket fattar alltså övergripande tre olika slags beslut per omgång av statsbidraget (tabell 3.4).

1.1. Syfte

Denna rapport presenterar resultatet från Skolverkets utvärdering av statsbidraget lågstadiesatsningen (avsnitt 2.1, 2.2). Utvärderingen är en deskriptiv studie och utgår från en kvantitativ analys av data från Skolverkets handläggning av statsbidraget.

Studiens övergripande verksamhetslogik beskriver förväntade effekter av statsbidraget (figur 2.1). Idealt i en utvärdering är att uttala sig så långt det är möjligt i verksamhetslogikens effektkedja. I detta fall finns det olika begränsningar. Det hade givetvis varit intressant att studera effekten av statsbidraget på personaltätheten inom F-3 hos huvudmännen. Eftersom statsbidraget har varit försenat har det inte varit möjligt att göra en effektskattning i tid för denna rapport (kapitel 4, 5).

Studien syftar till att undersöka hur statsbidragets fördelats och vilka förutsättningar huvudmännen haft att ta del av och implementera statsbidraget i relation till regeringens styrning (förordning och medel i regleringsbrev) samt Skolverkets operationalisering och handläggning av statsbidraget (avsnitt 3.1.6).

För att undersöka detta besvaras följande fem övergripande undersökningsfrågor:

- Hur har statsbidraget fungerat operativt, med avseende på interaktionen mellan Skolverket och huvudmännen?
- Har Skolverkets beslut varit försenade?
- Har det tillkommit och/eller försvunnit huvudmän över tid?
- Hur fördelar sig elevantalet inom F-3 per omgång, samt hur har elevantalet inom F-3 utvecklas över tid mellan olika omgångar?
- Hur ser fördelningen av medel (statsbidrag) ut över tid inom respektive omgång¹⁵, samt hur har fördelningen av medel utvecklats över tid mellan olika omgångar?

Se fortsatt diskussion i inledningen av kapitel 5, samt i avsnitt 1.3. Studien omfattar statsbidragets tre första omgångar, med vissa begränsningar (se avsnitt 1.2, kapitel 5, samt specifikt i avsnitt 6.4.2, 6.4.3 samt 6.4.5).

1.2. Tillvägagångssätt

Undersökningen är en totalundersökning av alla huvudmän som under en, två eller tre omgångar tilldelats en ram och därmed varit kvalificerade att ansöka (avsnitt 3.1.5). Det innebär att vi erhåller ett paneldataset¹⁶ baserat på 3 omgångar av statsbidraget, med ett prioriterat val av variabler (avsnitt 5.1). När det gäller den

¹⁵ Skolverket fattar tre olika beslut per omgång av statsbidraget (figur 3.2 och tabell 3.4).

¹⁶ Som här avser en över tid öppen population, inte en ursprunglig kohort. Men praktiskt är skillnaden här liten (fokus på huvudmän viktade med elevantal). Se vidare avsnitt 5.1.

kvantitativa analysen av data från Skolverkets handläggning av statsbidraget ligger fokus på kvantitativa variabler som fångar interaktionen mellan Skolverkets prestationer och utfall hos huvudmän (avsnitt 3.1.6). Dvs. variabler som direkt utgår från Skolverkets tre beslut per omgång av statsbidraget (tabell 3.4, figur 3.2). Ambitionen har varit att använda mätinstrument som mäter något konkret som vi direkt kan observera, och som därmed motsvarar en låg risk för mätfel med avseende på reliabilitet.

Data har sammanställts från Skolverkets beslut om ram (avsnitt 3.1.7), villkorligt belopp (avsnitt 3.1.8) och godkänt belopp (avsnitt 3.1.9) per huvudman och omgång. Där varje beslut kan betraktas som ett register. Källorna utgörs dels av de samlingsbeslut som fattats av Skolverket (samtidigt för relevanta huvudmän), dels av ett antal omprövningar av beslut för specifika huvudmän.

Beslut om ram och villkorligt belopp fattas om möjligt före bidragsåret, medan beslut om godkänt belopp fattas efter avslutat bidragsår (tabell 3.9, figur 3.2).

Data om godkända belopp finns i paneldatasetet endast för omgång 1 (avsnitt 6.3.3). Beslutet om godkända belopp för omgång 2 (dvs. beslut III för omgång 2) kom för sent (dock inte i sig ett försenat beslut, se tabell 4.1) för att kunna inkludera dessa data i denna rapport's paneldataset (avsnitt 5.1). Det innebär att vi endast tar upp beslut III för omgång 2 på aggregerad nivå i denna rapport (avsnitt 6.4.3). Beslut om godkända belopp för omgång 3 (dvs. beslut III för omgång 3) fattas under slutet av 2018 eller under inledningen av 2019.

För att kunna jämföra huvudmän har medel i termer av kronor delats med elevantalet inom F-3 (avsnitt 3.1.5). Den beräknade ramen i termer av kr per elev utgör då en naturlig referenspunkt för jämförelser av huvudmän. Huvudmän som inte ansöker omfattas inte av beslut om villkorligt belopp och endast huvudmän med ett villkorligt belopp större än noll omfattas av beslut om godkänt belopp. För att kunna inkludera dessa (och utnyttja all variation) har dessa huvudmän tilldelats värdet noll med avseende på villkorligt och godkänt belopp.

Stort fokus i undersökningen har legat på skapandet av ett dataset, klassindelning, data management, viktning av studieobjektet huvudman med elevantal och tilldelade medel (se exempel i tabell 6.9) samt explorativ dataanalys. Undersökningsansatsen är bred och övergripande, men kan potentiellt fördjupas inom utvalda områden.

Förseningen av omgång 1 och 2 (kapitel 4) har påverkat möjligheterna att utvärdera, eftersom det då uppstår ett problem med tidsordningen mellan vår preliminära orsaksvariabel (det villkorliga beloppet) och vår effektvariabel (personaltätet¹⁷),

¹⁷ Vi är då intresserade av ett mätinstrument som är oberoende av statsbidraget, för att minimera risken för mätfel med avseende på reliabilitet. Skolverket har ingen data som explicit avser personaltätet inom F-3 för huvudmän. Men det finns för kommunala huvudmän mått som avser personaltätet inom dels förskoleklass, dels årskurs 1 - 9. Dessa uppgifter samlas in av SCB 15

som mäts 15 oktober utav SCB. Beslutet om villkorligt belopp för omgång 1 skedde efter att uppgifter om personaltäthet hämtas in av SCB, medan det för omgång 2 skedde ungefär samtidigt som uppgifter om personaltäthet hämtas in av SCB. Det innebär att den första omgång som är i fas är omgång 3. Eftersom data för vår effektvariabel för omgång 3 blir tillgänglig först under april 2018 finns det ingen möjlighet att i denna rapport inkludera en effektskattning. Troligtvis är det till och med bättre att invänta data från april 2019. Man kan eventuellt även jämföra en oberoende effektskattning med underlag från huvudmännens redovisning.

Gällande eventuella effektskattningar kan man på längre sikt eventuellt även titta vidare på de mer långsiktiga utfallen ”tid för undervisning”, ”utbildningskvalitet” samt ”resultat i skolan” (figur 2.1).

Se fortsatt diskussion i avsnitt 5.1 – 5.4.

1.3. Disposition

I sammanfattningen återfinns rapportens slutsatser. Det bör dock betonas att dessa lyfter fram specifika resultat, och för att få en mer övergripande bild av statsbidraget bör man läsa kapitel 2, 3, 4 och 6.

I kapitel 2 beskrivs två avgränsningar i studiens genomförande, som leder fram till en övergripande verksamhetslogik (figur 2.1). Därefter beskrivs det statsbidrag som utvärderas i kapitel 3, vilket är ett nödvändigt underlag för att förstå diskussionen i kapitel 5 om data och metod. Beskrivningen svarar mot undersökningsfrågan om hur statsbidraget har fungerat operativt.

I kapitel 4 analyseras huruvida Skolverkets beslut varit försenade, vilket är nödvändig information för diskussionen i kapitel 5 om vilken data som är tillgänglig. Kapitel 4 svarar mot undersökningsfrågan om huruvida Skolverkets beslut varit försenade?

Kapitel 5 presenterar databildning, felkällor, komparativ analys samt inriktning och frågeställningar. Kapitel 5 utgör utgångspunkten för de resultat som presenteras i kapitel 6.

I kapitel 6 besvaras de tre återstående undersökningsfrågorna (avsnitt 1.1). Hur dessa övergripande undersökningsfrågor operationaliserats framgår i inledningen av varje delavsnitt¹⁸.

oktober varje år. Dessa mått kan eventuellt användas som en eller flera proxyvariabler, under förutsättning en sådan operationalisering passerar Skolverkets kvalitetssäkring.

¹⁸ Dessa operationaliseringar har även samlats i tabell 5.1 i kapitel 5.

2. Avgränsningar i studiens genomförande

Enligt Skolverkets regleringsbrev från 2015¹⁹ ska en eller flera externa aktörer anlitas för att utvärdera satsningen enligt förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning. En redovisning ska lämnas till Regeringskansliet senast den 1 mars 2018. Skolverket har låtit en extern aktör göra en utvärdering. Som ett komplement genomför Skolverket även en egen utvärdering, som presenteras i denna rapport.

2.1. Avgränsning 1

I tabell 2.1 presenteras en översikt av de två statsbidrag som Skolverket administrerar (förvaltar) utifrån förordning (2015:215). Det ramverk som Skolverket utgår ifrån i sin administration utgörs dels av förordning (2015:215), dels av motsvarande medel i Skolverkets regleringsbrev.

Tabell 2.1: Skolverket förvaltar två statsbidrag utifrån förordning (2015:215).

	Lågstadiesatsningen	Fritidhemssatsningen
Omgång 1 (läsår 2015/16)	1 985 MSEK (approximativt). Ursprunglig förordning (2015:215).	-
Omgång 2 (läsår 2016/17)	2 300 MSEK (approximativt). Uppdaterad förordning (2015:215).	500 MSEK. Uppdaterad förordning (2015:215).
Omgång 3 (läsår 2017/18)	2 300 MSEK (approximativt). Uppdaterad förordning (2015:215).	500 MSEK. Uppdaterad förordning (2015:215).

Översikten i tabell 2.1 utgår från följande underlag.

Förordning (2015:215) finns dels i en ursprunglig version som utfärdades den 9 april 2015 och sedan trädde i kraft den 20 maj 2015, dels i en uppdaterad version²⁰ vilken utfärdades den 21 april 2016 och trädde i kraft den 31 maj 2016 (inklusive övergångsbestämmelser). I appendix 1 finns en jämförelse av den ursprungliga och den uppdaterade versionen av förordning (2015:215).

Utifrån den ursprungliga versionen²¹ av förordning (2015:215) administrerade Skolverket för läsåret 2015/2016 ett statsbidrag som benämns lågstadiesatsningen. Detta statsbidrag kan sökas av huvudmän inom skolan med elever inom en eller flera av följande verksamheter: årskurs 1 - 3 i grundskolan; årskurs 1 - 3 i

¹⁹ Utbildningsdepartementet. U2015/2959/S, beslutsdatum 2015-05-13.

²⁰ Skillnaden mellan dessa versioner utgår från förordning (2016:369). Se appendix 1.

²¹ En förenkling utifrån praktiska förhållanden. Formellt gällde följande: "Bestämmelserna i 1 §, 3 § första stycket och 5 och 8 §§ i den äldre lydelsen gäller för statsbidrag som har beviljats före ikraftträdandet". Övergångsbestämmelser 2 punkten SFS 2015:215 (uppdaterade version).

grundskolan; årskurs 1 - 3 i specialskolan; årskurs 1 - 3 i sameskolan; förskoleklassen²². I denna rapport motsvarar begreppet F-3 alla dessa verksamheter. Från och med läsåret 2016/2017 utgår lågstadiesatsningen från den uppdaterade versionen av förordning (2015:215). Tillgängliga medel utökades också med drygt 300 MSEK, med ca 330 MSEK avsatta utifrån en kompensatorisk ansats.

Den uppdaterade versionen av förordning (2015:215) innebar även att fritidshem adderades. Medel avseende fritidshem har ett eget anslag i Skolverkets regleringsbrev. Skolverket har valt att från och med läsåret 2016/2017 administrera ett separat statsbidrag, som kallas fritidhemssatsningen. Fritidhemssatsningen kan sökas av huvudmän med elever inom fritidshem²³.

Omgång 1 samt 2 är avslutade, medan omgång 3 är pågående. Ansökningar för en fjärde omgång (läsåret 2018/2019) är planerade till våren 2018. Tillgängliga medel för de tre första omgångarna har varit totalt ca 7,6 miljarder kronor, där lågstadiesatsningen står för ungefär 87 % (ca 6,6 miljarder kronor). För omgång 2 och 3 omfattar lågstadiesatsningen ca 82 % utav tillgängliga medel.

Skolverket har för denna rapport valt att utvärdera lågstadiesatsningen. Att inte fritidshemssatsningen ingår beror dels på att fritidshemssatsningen infördes först i omgång 2, dels på att fritidshemssatsningen omfattar en relativt mindre del av totalt allokerade medel. Genom att utvärdera lågstadiesatsningen täcker studien över 80% utav allokerade medel.

Beteckningar som statsbidraget, bidraget, etc. avser nedan lågstadiesatsningen.

²² 1 och 3 §§ SFS 2015:215 (båda versionerna, med avseende på lågstadiesatsningen).

²³ 1 och 3 §§ SFS 2015:215 (uppdaterad version).

2.2. Avgränsning 2 (inklusive resulterande verksamhetslogik)

Utifrån statsbidragets design (avsnitt 2.2.1) samt regeringens uttalade intentioner (avsnitt 2.2.2) tar vi här fram en verksamhetslogik (avsnitt 2.2.3).

Avsnitt 2.2.1 inkluderar avgränsning 2.

2.2.1. Statsbidragets design (inklusive avgränsning 2)

Under omgång 1 lämnades bland annat statsbidrag för kostnader under läsåret 2015/2016 för att

- minska klass- eller gruppstorleken²⁴,
- på annat sätt utöka den tid som lärarna kan ägna åt eleverna²⁵.

Skolverket har valt att i sin analys inte ta hänsyn till dessa två punkter eftersom de dels endast avser omgång 1, dels empiriskt kom att motsvara endast ca 1% av tillgängliga medel under omgång 1. Detta motsvarar avgränsning 2.

Följande delar av förordning (2015:2015) ligger till grund för vår verksamhetslogik.

Statsbidrag har under omgång 1 - 3 lämnats för kostnader under motsvarande läsår för att

- utöka antalet lärare eller förskollärare inklusive speciallärare i förhållande till antalet elever²⁶,
- utöka antalet annan personal i verksamheterna i förhållande till antalet elever om lärarna därigenom i större utsträckning kan bedriva undervisning²⁷.

Vi kan sammanfatta dessa två punkter som att statsbidrag till huvudmän ska användas för att öka personaltätheten inom F-3. Vilket i sin tur antas leda till mer tid för undervisning.

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 kan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag utifrån 3 § andra stycket SFS 2015:2015 (senaste lydelse).

²⁴ 3 § första stycket 1 punkten SFS 2015:215 (ursprunglig version).

²⁵ 3 § första stycket 4 punkten SFS 2015:215 (ursprunglig version).

²⁶ Denna formulering är identisk (m.a.p. lägstadiesatsningen) i den uppdaterade versionen (3 § första stycket 1 punkten SFS 2015:215.) samt i den ursprungliga versionen (3 § första stycket 2 punkten SFS 2015:215).

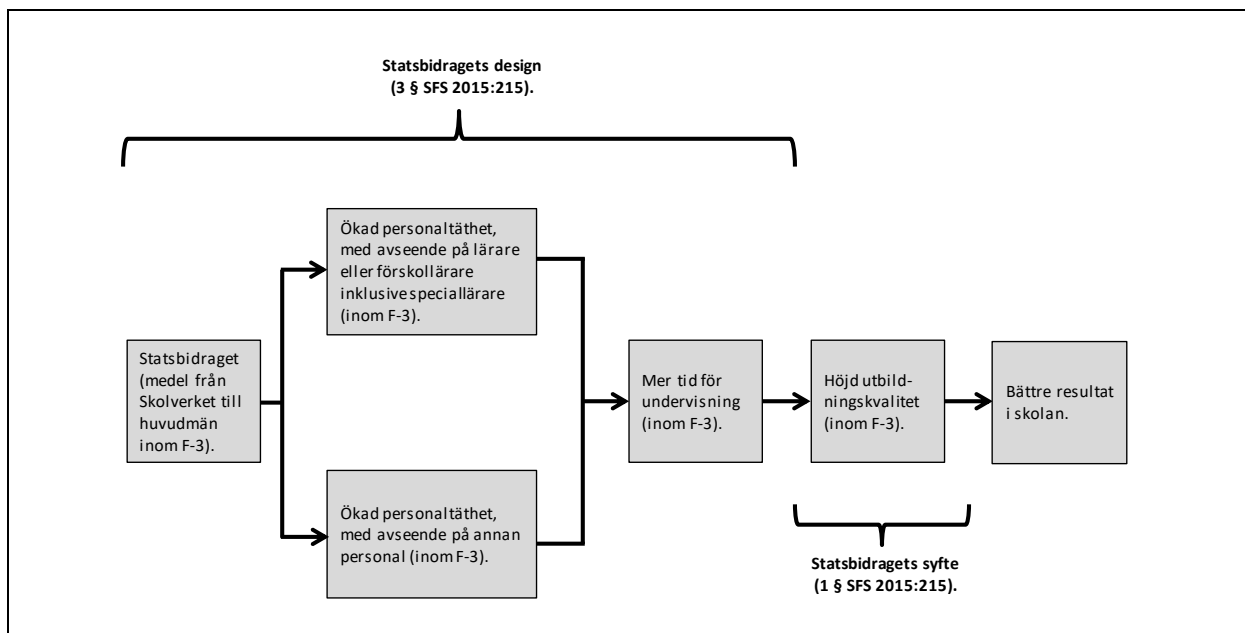
²⁷ Denna formulering är identisk i den uppdaterade versionen (3 § första stycket 2 punkten SFS 2015:215) samt i den ursprungliga versionen (3 § första stycket 3 punkten SFS 2015:215).

2.2.2. Statsbidragets syfte och regeringens lågstadielöfte

Syftet med bidraget är att höja utbildningens kvalitet²⁸. Delar av regeringens uttalade intentioner i promemorian ”Satsningar inom lågstadielöftet”²⁹ kan kopplas till lågstadiesatsningen. Antagandet är att mer tid för undervisning, framför allt i de lägre årskurserna, på sikt ska leda till förbättrade resultat i skolan.

2.2.3. Resultaterande verksamhetslogik

Resonemanget ovan ger en verksamhetslogik som övergripande beskriver sambandet mellan statsbidraget och förväntade effekter (figur 2.1). Huruvida effekter realiserats är en empirisk fråga.



Figur 2.1: Verksamhetslogik, med förväntade effekter av statsbidraget.

Denna rapport omfattar ”boxen” längst till vänster (avsnitt 1.1), dvs. vi kommer studera eventuella förseningar i beslut (kapitel 4), huvudmän (avsnitt 6.1), utvecklingen av elever (avsnitt 6.2) samt fördelningen av medel (avsnitt 6.3 – 6.5). Statsbidraget beskrivs även mer operativt i kapitel 3.

Anledningen till att personaltäthet inte studerats inför denna rapportering är att statsbidragets två första omgångar varit försenade (kapitel 4). Se även diskussion i kapitel 1 samt avsnitt 5.4.

²⁸ 1 § SFS 2015:215 (båda versionerna, med avseende på lågstadiesatsningen).

²⁹ Utbildningsdepartementet. Promemoria, 2015-03-29.

3. Beskrivning av lågstadiesatsningen

I kapitel 5 presenteras inriktning och metod. Men först beskrivs här statsbidraget. En övergripande, men systematisk, beskrivning är nödvändig för att kunna förstå databildning och val av variabler i kapitel 5. En beskrivning innebär bl.a. en avvägning mellan behovet av detaljer och behovet av att skapa en övergripande förståelse. Här har vi fokuserat på det sistnämnda. Att beskrivningen ändå kan uppfattas som detaljerad, speglar statsbidragets underliggande komplexitet. Begreppen överensstämmer inte helt med Skolverkets handläggningsprocess (appendix 3). Framställningen är förenklad jämfört med Skolverkets faktiska handläggning.

3.1. Egenskaper (fokus på en omgång)

Lågstadiesatsningen ("statsbidraget") är ett statsbidrag som inte ingår i de generella statsbidragen. Dessa kallas ibland för riktade eller specialdestinerade statsbidrag. Istället för att försöka definiera innebörden av ett riktat eller specialdestinerat statsbidrag, beskriver vi ett antal egenskaper hos lågstadiesatsningen.

3.1.1. Ansvarig myndighet

Skolverket administrerar (förvaltar) lågstadiesatsningen. Utöver lågstadiesatsningen administrerar Skolverket även ett stort antal andra statsbidrag, de flesta direkt eller indirekt relaterade till skolväsendet.

3.1.2. Bidragsår och omgång

Ett bidragsår är den period under vilken en mottagare ska använda statsbidraget för att implementera de krav på motprestationer (villkor) som beslutet om tilldelning kräver. Lågstadiesatsningens bidragsår är ett läsår³⁰ (1 juli till 30 juni). Det innebär att de som är kvalificerade att söka statsbidraget (avsnitt 3.1.5) måste ansöka för varje enskilt läsår (utifall de väljer att ansöka). Maxtaxan³¹ är ett statsbidrag där bidragsåret är ett kalenderår, medan statsbidraget för mindre barngrupper³² även det har ett bidragsår som motsvarar ett läsår. En omgång av statsbidraget definieras här utifrån ett specifikt bidragsår, men sedan tillkommer de beslut som Skolverket fattar i sin handläggning före, under samt efter ett bidragsår. Omgång 1 utgår från läsåret 2015/2016, omgång 2 utgår från läsåret 2016/2017, och så vidare.

3.1.3. Varaktighet

Det finns ingen definierad tidpunkt för när lågstadiesatsningen avslutas. Samtidigt, när de som är kvalificerade att söka (avsnitt 3.1.5) söker statsbidrag för ett visst bidragsår kan de inte garanteras att bidraget kommer att finnas även nästa bidragsår.

³⁰ 2 § SFS 2015:215 (båda versionerna).

³¹ Förordning (2001:160).

³² Förordning (2015:404).

3.1.4. Översikt: ram (bidragsram) samt omfördelning av överblivna medel

Ramen motsvarar ett reserverat statsbidrag (villkorligt) för de huvudmän som är kvalificerade att söka statsbidraget lågstadiesatsningen (avsnitt 3.1.5), vilken idealt beräknas inför bidragsåret (avsnitt 3.1.7). För att erhålla (avsnitt 3.1.8) samt behålla (avsnitt 3.1.9) detta belopp krävs dock att statsbidragets villkor uppfylls. Alla statsbidrag har inte en ram. T.ex. har inte statsbidraget för mindre barngrupper någon ram, medan t.ex. maxtaxan har en ram.

Vid handläggning av ansökningar om statsbidrag (lågstadiesatsningen) omfördelas överblivna medel (avsnitt 3.1.8.3). Förekomsten av omfördelning skiljer sig också åt mellan olika statsbidrag; det görs t.ex. inte i statsbidraget för mindre barngrupper.

3.1.5. Huvudmän med elever inom F-3 är kvalificerade att söka statsbidraget

Skolverkets statsbidragskalender delar in möjliga sökande av statsbidrag i tre kategorier: kommuner, huvudmän (dvs. kommuner, landsting, staten och enskilda) eller organisationer. Lågstadiesatsningen kan sökas av huvudmän³³. Statsbidraget för mindre barngrupper kan även sökas av huvudmän, medan maxtaxan endast kan sökas av kommuner. Wernerssonpengarna (statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem, 2001 - 06) kunde endast sökas av kommuner³⁴.

Tabell 3.1: Beräkning av elevantal inom F-3 per huvudman för ett bidragsår.

	Enskilda huvudmän	Offentliga huvudmän		
		Kommunala huvudmän	Statliga huvudmän	
			SPSM	Same-skolstyrelsen
Förskoleklass	Antal elever (F).	Antal elever (F).	Antal elever (F).	Antal elever (F).
Grundskola (årskurs 1 - 9)	Antal elever (åk 1 - 3).	Antal elever (åk 1 - 3).	-	-
Grundårskola (årskurs 1 - 9)	Antal elever (åk 1 - 3).	Antal elever (åk 1 - 3).	-	-
Specialskola (tio årskurser)	-	-	Antal elever (åk 1 - 3).	-
Sameskola (årskurs 1 - 6)	-	-	-	Antal elever (åk 1 - 3).
SUMMA:	Totalt elevantal inom F-3 (per huvudman).	Totalt elevantal inom F-3 (per huvudman).	Totalt elevantal inom F-3.	Totalt elevantal inom F-3.

³³ 3 § SFS 2015:215 (båda versionerna, m.a.p. lågstadiesatsningen).

³⁴ Skolverket (2007).

Statsbidraget kan dock endast sökas av huvudmän inom skolan med elever inom en eller flera av följande verksamheter: årskurs 1 - 3 i grundskolan; årskurs 1 - 3 i grundsärskolan; årskurs 1 - 3 i specialskolan; årskurs 1 - 3 i sameskolan; förskoleklassen³⁵. I rapporten motsvarar begreppet F-3 alla dessa verksamheter. Om vi kombinerar detta med skollagens skrivningar om huvudmän inom skolväsendet³⁶ och skolformer inom skolväsendet³⁷, samt även Skolverkets operationalisering för beräkning av elevantalet inom F-3 per huvudman, så erhåller vi tabell 3.1.

Elevantalet utgår från statistik med mätpunkten 15 oktober, vilken SCB samlar in årligen för Skolverkets räkning. Antalet elever observeras under det läsår som föregår det läsår som bidraget avser (bidragsåret). Det innebär t.ex. att för omgång 1 av statsbidraget (läsåret 2015/2016) så utgår Skolverket från elevantalet som uppmättes under oktober 2014.

För varje huvudman summeras antalet elever inom F-3. Huvudmän som efter Skolverkets handläggning erhåller ett elevantal större än noll inom F-3 är kvalificerade att söka statsbidraget³⁸. Antalet elever inom F-3 är även en del av underlaget vid Skolverkets beräkning av ramar (avsnitt 3.1.7) samt vid beräkning av personalförstärkning i huvudmännens ansökan (avsnitt 3.1.8). Observera att det är frivilligt att ansöka om statsbidraget lågstadiesatsningen.

3.1.6. Interventionsprocessen för lågstadiesatsningen per omgång

Vi använder här begreppen ”prestation” och ”utfall” med utgångspunkt i ESV:s rapport ”Måluppfyllelseanalys”³⁹. En prestation avser då något som lämnar en myndighet (här: Skolverket) och möter målgruppen (här: huvudmän inom F-3). Medan ett utfall⁴⁰ är något som kan observeras hos målgruppen (här: huvudmän inom F-3).

En myndighets prestationer utgår från det som ESV benämner för en åtgärd. Vi delar här upp en åtgärd i dels regeringens intervention, dels Skolverkets förvaltning. Vi erhåller då de på varandra följande (per omgång) faserna intervention, förvaltning, prestation samt utfall (tabell 3.2).

Det är förordningen som övergripande reglerar statsbidraget (vem som kan söka, villkor, etc.). En förordning kan när som helst ändras genom regeringsbeslut. Regleringsbrevet anger allokerade medel. Regleringsbrevet beslutas inför varje budgetår (dvs. kalenderår), men kan förändras under budgetåret. Via

³⁵ 1 och 3 §§ SFS 2015:215 (båda versionerna, med avseende på lågstadiesatsningen).

³⁶ 2 kap. 2-8 §§ skollagen (SFS 2010:800).

³⁷ 1 kap. 1 § skollagen.

³⁸ Observera att det är elevantalet efter Skolverkets handläggning som avses. Det innebär dels att endast elever som ingår i Skolverkets operationalisering räknas (internationella elever (skolenheter som ej följer svensk läroplan) räknas t.ex. bort), samt att antalet elever kan ändras efter omprövning (om t.ex. fel uppstått vid datainsamling eller databearbetning).

³⁹ ESV (2006a).

⁴⁰ ESV översätter ”outcome” med ”tillstånd”, medan vi här har valt översättningen ”utfall”.

beställningsbemyndiganden kan Skolverket besluta om t.ex. pengar för läsåret 2015/2016 utifrån regleringsbrevet för 2015.

Tabell 3.2: Interventionsprocessen⁴¹ för lågstadiesatsningen (per omgång).

Faser	Aktör	Innehåll
Intervention	Regeringen	Förordning (2015:215). Skolverkets regleringsbrev.
Förvaltning (admini- stration)	Skolverket	Skolverkets ramverk ⁴² för handläggning (motsvarande operativa val som görs inom regeringens ramverk). Handläggning.
Prestationer		Ram (beslut I); ansökningsunderlag. Villkorligt belopp (beslut II). Utbetalning(ar) av villkorligt belopp. Redovisningsunderlag. Godkänt belopp (beslut III).
Utfall	Kvalificerade huvudmän	Ram (R). Ansökan (frivillig). Villkorligt belopp (V). Inbetalning(ar) av villkorligt belopp från Skolverket. Redovisning efter läsåret (om $V > 0$). Godkänt belopp (G). Ev. återbetalning (återkrav = $V - G$).

Det ramverk från regeringen (intervention) som Skolverket utgår ifrån när statsbidraget operationaliseras består då av förordning (2015:215) samt Skolverkets regleringsbrev. Med Skolverkets operationalisering menar vi de operativa val som görs inom regeringens ramverk. Dessa val kan sägas utgöra Skolverkets ramverk för handläggning. Handläggningen faller sedan ut i de beslut – samlingsbeslut (samtidigt för relevanta huvudmän) och eventuella omprövningar (för specifika huvudmän) – som Skolverket löpande fattar.

Tabell 3.3 beskriver kronologiskt interaktionen mellan Skolverket och huvudmän per omgång av statsbidraget med avseende på Skolverkets prestationer samt utfall hos huvudmännen. Vi kan betrakta denna interaktion som toppen på två isberg. Dels Skolverkets handläggning och utvecklingsarbete, dels huvudmännens planering, implementering och uppföljning.

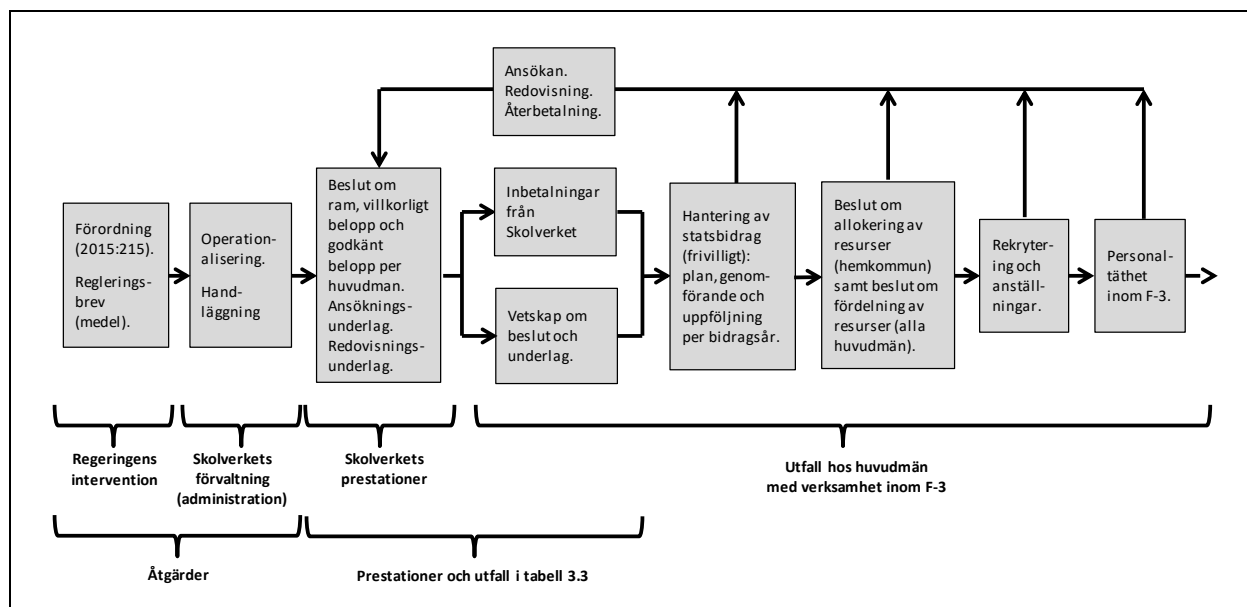
⁴¹ De på varandra följande faserna intervention, förvaltning, prestation samt utfall utgår från figur 2.1 i boken "Utvärdering i politik och förvaltning" (2009).

⁴² Från och med omgång 2 kan Skolverket även utfärda föreskrifter (16 § SFS 2015:215 (uppdaterad version)). Inga föreskrifter har dock tagits fram.

Tabell 3.3: Interaktion mellan Skolverket (prestationer) och huvudmän (utfall) per omgång av statsbidraget (kronologiskt från vänster till höger).

	Planering före (ibland delvis under) bidragsåret			Implementering under bidragsåret	Uppföljning efter bidragsåret			
Skolverket	Prestation 1	-	Prestation 2	Prestation 3	Prestation 4	-	Prestation 5	-
	Beslut I: ram. Ansökningsunderlag.		Beslut II: villkorligt belopp.	Utbetalning(ar) av villkorligt belopp till huvudmän.	Redovisning sunderlag.		Beslut III: godkänt belopp.	
Kvalificerade huvudmän	Utfall 1	Utfall 2	Utfall 3	Utfall 4	-	Utfall 5	Utfall 6	Utfall 7
	Ram (R).	Ansökan (frivillig).	Villkorligt belopp (V).	Inbetalning(ar) av villkorligt belopp från Skolverket.		Redovisning (om $V > 0$).	Godkänt belopp (G).	Återbetalning (V - G).

De utfall hos huvudmännen som inkluderats i tabell 3.2 och tabell 3.3 är de som avser den operativa interaktionen med Skolverket. Om vi kombinerar vår övergripande verksamhetslogik (figur 2.1) med tabell 3.2 och tabell 3.3 erhåller vi en mera operativ verksamhetslogik (figur 3.1).



Figur 3.1: Operativ verksamhetslogik, utifrån Skolverkets prestationer och utfall hos huvudmän.

En ”förändring i utfall” motsvarar utfallet vid en viss tidpunkt (t.ex. efter en intervention) minus utfallet från en tidigare mätpunkt (t.ex. före en intervention). En förändring i utfall motsvarar dock inte en effekt, om det finns andra faktorer hos

en huvudman utöver interventionen som samtidigt påverkar utfallet. Begreppet ”effekt” används här utifrån ESV:s rapport "Effektutvärdering"⁴³. Samma syn på begreppet ”effekt” presenteras i ”Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer”⁴⁴. En effekt (med avseende på en viss, studerad intervention) avser då skillnaden mellan ett uppmätt utfall (efter genomförd intervention) samt det utfall som skulle ha inträffat om den gjorda insatsen inte hade gjorts (ett kontrafaktiskt utfall). Effekten kan variera över tid, dvs. när man mäter spelar ofta en roll. En effekt kan principiellt identifieras t.ex. för en specifik enhet, för en specifik huvudman, i genomsnitt för en viss grupp av huvudmän, etc.

Ett sammanfattande sätt att beskriva interventionsprocessen (tabell 3.2) är att regeringen, Skolverket och huvudmän alla har ett specifikt handlingsutrymme:

- Viktiga val som regeringen gör i förordningen rör bidragsår, vem som kan söka statsbidraget, en eventuell ram, villkor för att erhålla samt bibehålla statsbidraget, en eventuell omfördelning av medel, etc.
- Skolverkets val inkluderar t.ex. operativa regler för vilka som kan söka statsbidraget, modell för att beräkna personalförstärkning, beräkning av ram (inklusive en modell som rankar huvudmän och en modell som fördelar medel (utifrån bl.a. ranking)), omfördelning av medel (inklusive en modell som rankar huvudmän och en modell som fördelar medel (utifrån bl.a. ranking)), etc.
- Val som huvudmän gör inkluderar t.ex. om man ska söka, strategisk planering inför ansökan, ifyllande av ansökan (innebär att huvudmannen gör olika val inom det ramverk som Skolverkets ansökningsblankett utgör), om man ber om omprövning, hur man implementerar statsbidraget under bidragsåret, ifyllande av redovisning, etc.

Det innebär att om man vill förändra utfallet av statsbidraget på något sätt kan man göra detta genom en eller flera av dessa tre aktörer.

Tabell 3.2 och 3.3 avser en omgång av statsbidraget. Från tabell 3.3 inser vi att olika omgångar av statsbidraget kommer överlappa varandra, medan statsbidragets olika bidragsår följer på varandra (konsekutivt). Detta diskuteras närmare i avsnitt 3.2.

⁴³ ESV (2006b).

⁴⁴ SOU 2014:12.

Men innan det vill vi titta närmare på de beslut Skolverket fattar (tabell 3.4). Skolverkets beslut kan ej överklagas⁴⁵, men däremot kan beslut omprövas med utgångspunkt i förvaltningslagen.

Tabell 3.4: Tre beslut under en omgång av statsbidraget.

Beslut	Tidpunkt	Huvudmän	Kort beskrivning
Ram (beslut I)	Om möjligt före bidragsåret.	Kvalificerade huvudmän.	Ramen motsvarar ett reserverat statsbidrag (villkorligt) per huvudman inför ansökan. Dvs. om huvudmannen sökt ett belopp inom ramen (sökta medel \leq ram) och sedan får bifall på ansökan och redovisning erhåller huvudmannen detta belopp.
Villkorligt belopp ⁴⁶ (beslut II)	Om möjligt före bidragsåret.	Kvalificerade huvudmän med en ansökan som Skolverket godkänt för granskning.	Det villkorliga beloppet motsvarar det statsbidrag (villkorligt) som beslutas (avslag, delvis bifall eller bifall) utifrån huvudmannens ansökan. En ansökan kan inkludera ett ansökt belopp som ligger inom (sökta medel \leq ram) eller över (sökta medel $>$ ram) huvudmannens ram.
Godkänt belopp (beslut III)	Efter bidragsåret.	Kvalificerade huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp större än noll.	Det godkända beloppet motsvarar det statsbidrag (slutgiltigt) som beslutas (avslag, delvis bifall eller bifall) utifrån huvudmannens redovisning ⁴⁷ . En redovisning kan omfatta ett redovisat belopp mellan noll och det villkorliga beloppet. Om godkänt belopp understiger villkorligt belopp blir huvudmannen återbetalningsskyldig

De tidpunkter som anges i tabell 3.4 avser de samlingsbeslut som görs av Skolverket (nedan försöker vi bli mera precisa, vilket sammanfattas i tabell 3.9). Dessutom tillkommer alltså eventuella omprövningar löpande. Nedan ges en övergripande bild av beslut I (avsnitt 3.1.7), beslut II (avsnitt 3.1.8) samt beslut III (avsnitt 3.1.9). Det är viktigt att inse att beslut I - III fattas för varje omgång av statsbidraget.

Avslutningsvis, de krav på motprestationer (villkor) som lågstadiesatsningen ställer ligger alltså på huvudmannanivå. Medan t.ex. statsbidraget för mindre barngrupper ställer krav som ligger på enhetsnivå (dvs. specifika förskoleenheter).

⁴⁵ 15 § SFS 2015:215 (båda versionerna).

⁴⁶ Begreppet villkorligt belopp är specifikt för denna rapport (se appendix 3). Det används för att tydliggöra att det är först efter en huvudmans redovisning (efter ett avslutat bidragsår (läsår)) som Skolverket beslutar huruvida huvudmannen får behålla statsbidraget (godkänt belopp).

⁴⁷ Alla huvudmän som erhållit medel i beslut II (villkorligt belopp $>$ 0) handläggs dock oavsett om de skickat in en redovisning eller inte.

3.1.7. Ram (beslut I) - definierar vilka huvudmän som är kvalificerade att söka

En ram kan alltså beskrivas som ett reserverat statsbidrag (villkorligt) per huvudman inför ansökan. Skolverkets ramverk för handläggning utgår från 8 § SFS 2015:215 (m.a.p. lågstadiesatsningen), tillgängliga medel i regleringsbrev samt antal elever inom F-3 per huvudman (tabell 3.1). Förordningen kräver att en ram beräknas inför varje enskilt bidragsår. Det innebär att en huvudman kan erhålla en ram som är lägre, densamma eller högre relativt föregående bidragsår.

Tabell 3.5: Proportionerliga samt kompensatoriska ramar (lågstadiesatsningen).

Omgång	Totalt tillgängliga medel (approx.)	Beräkning av ram per kvalificerad huvudman (regeringens ramverk)
1	Proportionerlig ram: 1 985 MSEK.	8 § andra stycket SFS 2015:215 (ursprunglig lydelse).
	-	-
2	Proportionerlig ram: 1 970 MSEK.	8 § andra stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).
	Kompensatorisk ram: 330 MSEK.	8 § tredje stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).
3	Proportionerlig ram: 1 970 MSEK.	8 § andra stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).
	Kompensatorisk ram: 330 MSEK.	8 § tredje stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).

Handläggningen sker i två steg. Först beräknas en proportionerlig ram, därefter beräknas (från och med omgång 2) även en kompensatorisk ram (tabell 3.5). Ramen per huvudman utgörs sedan av summan av den proportionerliga samt den kompensatoriska ramen.

Proportionerlig ram

Varje huvudman erhåller utifrån sitt elevantal inom F-3 (tabell 3.1) en proportionerlig andel utav den totala proportionerliga ramen. Dvs. om en viss huvudman har 1 procent utav det totala elevantalet inom F-3 så erhålls 1 procent utav den totala proportionerliga ramen.

Kompensatorisk ram

Utgångspunkten (från och med omgång 2) är att huvudmän med en hög andel nyanlända elever och elever i skolor där det behövs särskilda insatser ska prioriteras⁴⁸. Utifrån relaterade registerdata har Skolverket tagit fram en statistisk modell som rankar huvudmännen. Utifrån denna ranking beräknas en

⁴⁸ 8 § tredje stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).

kompensatorisk ram med start från den högst rankade huvudmannen och sedan nedåt i rankingen så länge som totalt tillgängliga medel räcker. För beslut I med avseende på den kompensatoriska ramen finns alltså en modell som rankar huvudmän och en modell som fördelar medel (utifrån bl.a. ranking)).

De huvudmän som erhåller en kompensatorisk ram kan delas in i två delgrupper. Huvudmän över viss storlek⁴⁹ får en kompensatorisk ram som är lika stor som den proportionerliga ramen (ramgrupp IIa). Övriga, relativt mindre huvudmän, erhåller en kompensatorisk ram som större än den proportionerliga ramen (ramgrupp IIb). Tanken är att statsbidraget för dessa relativt mindre, prioriterade huvudmän annars inte skulle räcka till för att genomföra några personalförstärkningar. Övriga huvudmäns ram består endast av den proportionerliga ramen (ramgrupp I). Ramgrupp II (IIa samt IIb) motsvaras då av de huvudmän som får ta del av den kompensatoriska ramen. Det är inte nödvändigtvis samma huvudmän i ramgrupperna över tid, eftersom ramen bestäms inför varje bidragsår.

Tabell 3.6: Tre grupper av huvudmän m.a.p. storlek på ramen i termer av kr per elev.

Ram-grupp	Proportionerlig ram	Kompensatorisk ram	Ram (proportionerlig ram + kompensatorisk ram)	Huvudmän
I	Ja	Nej	Ramen motsvarar här endast den proportionerliga ramen. Samma belopp för alla huvudmän i termer av kr per elev.	Inte erhållit en kompensatorisk ram.
IIa	Ja	Ja (samma som prop. ram).	Ramen blir här två gånger den proportionerliga ramen. Samma belopp för alla huvudmän i termer av kr per elev. Motsvarande dubbelt så mycket som huvudmän i ramgrupp I (kr per elev).	Tillräckligt högt rankad samt ett elevantal (F-3) över en viss nivå.
IIb	Ja	Ja (högre än prop. ram).	Mer än två ggr proportionerlig ram (upp till en viss gräns). Mer än dubbelt så mycket som huvudmän i ramgrupp I (kr per elev).	Tillräckligt högt rankad samt ett elevantal (F-3) under eller lika med en viss nivå.

För att kunna jämföra huvudmän delar vi för varje huvudman dess ram med antalet elever i F-3⁵⁰ (tabell 3.6). Den proportionerliga ramen per elev är identisk för alla huvudmän per omgång⁵¹.

⁴⁹ För omgång 2 motsvarande fler än 64 elever inom F-3 (efter handläggning). För omgång 3 motsvarande fler än 68 elever inom F-3 (efter handläggning).

⁵⁰ Detta avser elevdata från 15 okt läsåret som föregår det läsår som statsbidraget avser (bidragsåret).

⁵¹ Kan skilja i ören och ev. en krona pga. avrundningar samt omprövningar.

Ett kort exempel illustrerar den kompensatoriska ramen⁵². För omgång 3 erhöll huvudmän i ramgrupp I en ram på 4110 kr per elev, huvudmän i ramgrupp IIa en ram på 8220 kr per elev (två gånger 4110) samt huvudmän i ramgrupp IIb en ram på mer än 8220 kr per elev (mer än två gånger 4110). Här erhöll alltså huvudmän i ramgrupp IIa en kompensatorisk ram på 4110 kr per elev medan huvudmän i ramgrupp IIb fick en kompensatorisk ram på mer än 4110 kr per elev.

Ramar beräknas inför varje bidragsår. Ramen per huvudman tillsammans med ansökningshandlingar publiceras inför ett bidragsår (givet stabila förutsättningar⁵³). Listan med huvudmännens ramar motsvarar då kvalificerade huvudmän⁵⁴. Efter publicering följer en ansökningsperiod. Eftersom data om elevantal blir tillgänglig först i april kan en ansökningsperiod inte inledas tidigare än under april före bidragsåret (givet stabila förutsättningar)⁵⁵.

Sammanfattningsvis kommer ramen i termer av kr per huvudman (per omgång) bero på antalet elever inom F-3 hos huvudmannen, vilken ramgrupp huvudmannen tillhör (utifrån Skolverkets beslut), totalt allokerade medel i Skolverkets regleringsbrev samt det totala antalet elever inom F-3.

Hur pengarna sedan fördelas över de huvudmän som är kvalificerade att ansöka beror på Skolverkets beslut utifrån huvudmännens ansökan (beslut II) samt slutgiltigt på Skolverkets beslut utifrån huvudmännens redovisning (beslut III).

3.1.8. Villkorligt belopp (beslut II) – det belopp huvudmännen får utbetalt

Ett villkorligt belopp per huvudman motsvarar ett beslut om ett godkänt statsbidrag (villkorligt), som tas utifrån handläggning av ansökningar som godkänts för granskning. Skolverkets ramverk för handläggning utgår främst från 3 och 9 §§ SFS 2015:215 (m.a.p. lägstadiesatsningen). En ansökan måste även uppfylla de krav som utgår från 4 - 6 §§ SFS 2015:215.

En huvudman kan ansöka om medel för att öka personaltätheten inom F-3. Dessutom kan en huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten sedan ansöka om att bibehålla statsbidrag för följande bidragsår. Vi diskuterar dessa två fall nedan. Avslutningsvis beskriver vi även hur handläggningen av ansökan sker i två steg.

⁵² Detta är ett urval av de resultat som presenteras i kapitel 6 (tabell 6.17).

⁵³ Med stabila förutsättningar menar vi att Skolverket haft tillräcklig tid (från det att regeringen beslutat om statsbidraget) för att förbereda ansökningshandlingar, handläggning, etc. Dessutom avses att under den första omgången (eller de första) så kommer ett komplext statsbidrag som lägstadiesatsningen att ta längre tid att handlägga jämfört med senare omgångar (givet att regeringen inte beslutar om ändringar i statsbidraget).

⁵⁴ Huvudmän kan inte överklaga, men de kan delge Skolverket ett underlag som Skolverket kan genomföra en eventuell omprövning utifrån. Detta gäller alla beslut.

⁵⁵ En preliminär tidsperiod för ansökan publiceras om möjligt tidigare i Skolverkets statsbidragskalender.

3.1.8.1. *Ansöka om att erhålla medel för personalförstärkningar som ger ökad personaltäthet*

Kravet på att statsbidraget ska användas för ökad personaltäthet utgår från 3 § SFS 2015:215⁵⁶. Här ges en skiss av hur kravet på ökad personaltäthet operationaliseras i en ansökan⁵⁷. Analysen utgår ifrån gjorda avgränsningar (kapitel 2). Avsnittet avslutas med ett enkelt räkneexempel.

Tabell 3.7: Variabler vid beräkning av personalförstärkning (antag: ansökan sker före bidragsåret).

Var- iabel	Skatt- ning	Pre- dik- tion	Period- data	Tvär- snitts- data	Beskrivning	Kommentar
E_{t-1}	Ja	-	-	Ja	Skattning av elevantalet (inom F-3) 15 oktober m.a.p. läsåret före bidragsåret (t - 1). Data är känd.	Samma elevantal som i ramberäkningen.
E_t	-	Ja	-	Ja	Prediktion av elevantalet (inom F-3) 15 oktober m.a.p. bidragsåret (t).	Prediktion av den siffra som kommer lämnas till SCB rörande den 15 oktober (samma år).
A_{t-1}	Kombination		Ja	-	En kombinerad skattning samt prediktion ⁵⁸ av antalet årsarbetskrafter inom F-3 m.a.p. läsåret som föregår bidragsåret (t - 1).	Ett läsår berör två olika kalenderår, vilket kan innebära svårigheter rörande periodisering.
A_t	-	Ja	Ja	-	Prediktion av antal årsarbetskrafter inom F-3 m.a.p. bidragsåret (t).	Huvudmän kommer även ofta att omfatta mer verksamhet än endast F-3, vilket kan innebära svårigheter att identifiera vilken personal som specifikt tillhör F-3.

Kravet på ökad personaltäthet beskrivs generellt, utan gå in på speciella personalkategorier. En sak är dock viktig att påpeka gällande kategorierna ”lärare eller förskollärare inklusive speciallärare” samt ”annan personal” (avsnitt 2.2.1). Skolverket har i sin handläggning godkänt att medel som en huvudman erhållit får omfördelas mellan dessa två kategorier under ett läsår, oavsett hur medlen fördelats i det beslut som Skolverket fattat utifrån huvudmannens ansökan. Förutsatt att de krav som beslutet att ge bifall eller delvis bifall för ansökan motsvarar, även implementeras för den personalkategori som istället anställs (dvs. att

⁵⁶ Detta gäller för handläggningens båda steg (inom ram samt utöver ram).

⁵⁷ Framställningen här är förenklad i relation till de faktiska ansökningshandlingarna.

⁵⁸ Om ansökan skickas in under början av maj månad kommer ca. 2 månader av underlaget utgöras av en prediktion.

personalförstärkningen ger en ökad personaltäthet inom F-3 i enlighet med resonemanget nedan i detta avsnitt).

Personaltäthet definieras här som antalet årsarbetskrafter inom F-3 under ett bidragsår delat med antal elever inom F-3. Huvudmannen söker statsbidrag för en personalförstärkning (årsarbetskrafter inom F-3 under bidragsåret) som innebär att bidragsårets personaltäthet överstiger det föregående läsårets personaltäthet. Om bidragsårets personaltäthet är densamma som det föregående läsårets personaltäthet blir personalförstärkningen under bidragsåret noll.

De variabler som används här beskrivs i tabell 3.7 (huvudmän tar fram värden för dessa variabler). Här motsvarar en skattning ett historiskt utfall (utifrån tillgänglig data), medan en prediktion avser ett framtida utfall (kommer hända i framtiden). Perioddata är data som aggregeras under en period, vilket här motsvarar antal årsarbetskrafter under ett bidragsår. Tvärsnittsdata är data som samlas in vid (runt) en specifik tidpunkt (en ögonblicksbild), vilket här motsvaras av elevantalet inom F-3 (15 oktober data).

Utgångspunkten är alltså att bidragsårets (t) personaltäthet⁵⁹ (vänsterledet i ekvation (1)) ska överstiga föregående läsårs ($t-1$) personaltäthet⁶⁰ (högerledet i ekvation (1)).

$$\frac{A_t}{E_t} > \frac{A_{t-1}}{E_{t-1}} \quad (1)$$

För att kunna beräkna den personalförstärkning (Apf_t) som kan inkluderas i huvudmannens ansökan om statsbidrag utgår vi från följande villkor (2) om konstant personaltäthet.

$$\frac{Abas_t}{E_t} = \frac{A_{t-1}}{E_{t-1}} \quad (2)$$

Där $Abas_t$ är det antal årsarbetskrafter inom F-3 under bidragsåret som ger samma personaltäthet under bidragsåret (t) som under föregående läsårs ($t-1$). $Abas_t$ kan beräknas utifrån villkor (2). Detta är ingen variabel som huvudmännen behöver ta fram eller använda sig av (dessa finns i tabell 3.7 samt i ekvation (4)).

⁵⁹ I ansökan kommer detta vara en predikerad personaltäthet.

⁶⁰ I ansökan kommer detta vara en skattad och delvis predikerad personaltäthet.

Detta innebär att vi även har följande villkor om årsarbetskrafter inom F-3 för bidragsåret (t):

$$A_t = A_{bas_t} + A_{pf_t} \quad (3)$$

Utifrån villkor (2) och (3) kan vi beräkna A_{pf_t} (personalförstärkning i ansökan).

$$A_{pf_t} = A_t - A_{bas_t} = A_t - \frac{(E_t) * (A_{t-1})}{E_{t-1}} \quad (4)$$

Endast en (E_{t-1}) av fyra variabler i högerledet är kända (skattade) vid en ansökan före bidragsåret. A_{pf_t} är då alltså personalförstärkningen (pf) i ansökan (större än noll), motsvarande ett visst antal årsarbetskrafter inom F-3 m.a.p. bidragsåret (t).

Medel som huvudmannen kan söka statsbidrag för rörande bidragsåret (t) beräknas sedan enligt:

$$(A_{pf_t}) * (\text{årslönekostnad för denna personalförstärkning}) \quad (5)$$

Där huvudmannen själv anger lönekostnaderna (som dock inte får vara orimliga).

Beräkning av personalförstärkning – förenklat exempel med endast lärare, omgång 1

Antag att en huvudman kommit fram till att

- relevantat 15 oktober 2014 har redan skattats (dvs. denna siffra är given) till 100 (E_0),
- antalet årsarbetskrafter för läsåret 2014/2015 beräknas (skattning och prediktion) till 5 (A_0),
- relevantat 15 oktober 2015 predikteras till 120 (E_1),
- samt att antalet årsarbetskrafter för läsåret 2015/2016 predikteras till 7 (A_1).

En personalförstärkning (A_{pf_1}) som kan inkluderas i ansökan kan då beräknas enligt ekvation (4):

$$A_{pf_1} = A_1 - \frac{(E_1) * (A_0)}{E_0} = 7 - \frac{(120) * (5)}{100} = 7 - 6 = 1$$

Dvs. denna huvudman kan ansöka om 1 årsarbetskraft i personalförstärkning för läsåret 2015/2016, och det värde i kr som inkluderas i ansökan får vi genom att multiplicera A_{pf_1} (här: 1) med motsvarande årslönekostnad (huruvida detta blir en ansökan inom eller över ram beror på lönekostnader och huvudmannens ram). Huvudmannen kan även välja att söka för ett lägre värde än det som beräknas här, för att minska risken att under bidragsåret inte uppnå den personaltäthet som

ansökan motsvarar (vi antar då att utfallet av Skolverkets handläggning är att ansökan ges bifall).

3.1.8.2. Ansöka om att bibehålla

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 kan sedan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag.

Detta utgår från 3 § andra stycket SFS 2015:2015 (senaste lydelse) enligt följande: ”Statsbidrag får även lämnas för kostnader för att bibehålla det utökade antal årsarbetskrafter som huvudmannen tidigare har fått bidrag för enligt första stycket om antalet elever inte har sjunkit markant sedan dess”.

Regeringens ramverk motsvarar alltså inte ett strikt krav som kan kopplas till en bibehållen personaltäthet. Dessutom kan en förändrad ram (kan vara lägre, densamma eller högre relativt föregående bidragsår) utgöra en eventuell begränsning för den huvudman som söker för att bibehålla.

Vid denna rapportens kvalitetssäkring var omgång 2 (första gången huvudmän kunde ansöka om att bibehålla medel) inte avslutad. Därför inkluderar vi inte någon ytterligare analys av de operativa detaljerna i Skolverkets ramverk för handläggning.

Avslutningsvis, statsbidragets bidragsår följer på varandra (konsekutivt), medan statsbidragets omgångar är överlappande (figur 3.2). Det innebär att Skolverket måste besluta om ansökningar om att bibehålla medel från föregående bidragsår innan Skolverket har beslutat om en huvudman (utifrån huvudmannens redovisning) slutgiltigt får behålla medel rörande föregående bidragsår.

3.1.8.3. Handläggning i två steg

Handläggningen sker i två steg (det villkorligt beloppet per huvudman summeras utifrån dessa två steg). Först handläggs ansökningar inom ram (sökta medel \leq ram) utifrån 3 § SFS 2015:215.

Därefter handläggs (om medel återstår) ansökningar från de huvudmän (om det finns några) som sökt utöver ramen (sökta medel $>$ ram) med utgångspunkt i 3 och 9 §§ SFS 2015:215. Det innebär att överblivna medel omfördelas⁶¹ (tabell 3.8).

Medel blir över (återstår) på grund av

- huvudmän som väljer att inte söka,
- ansökningar som inte godkänts för granskning och/eller
- de fall där en huvudman erhåller ett villkorligt belopp som är lägre än dess ram (ansökan under ram och/eller delvis bifall).

⁶¹ Skolverket omfördelar endast medel i beslut II (ej medel som återkrävts enligt beslut III).

För beslut II med avseende på omfördelning av medel finns en modell som rankar huvudmän och en modell som fördelar medel (utifrån bl.a. ranking)).

Tabell 3.8: Beslut II, handläggningens 2a steg (omfördelning av medel).

Omgång	Regeringens ramverk för omfördelning av medel (prioritering av huvudmän)	Skolverkets ramverk för handläggning (ej komplett)
1	9 § andra stycket SFS 2015:215 (ursprunglig lydelse).	Utifrån relaterade registerdata skattas en statistisk modell som rankar huvudmän. Sedan appliceras en modell som fördelar överblivna medel.
2 - 3	9 § andra stycket SFS 2015:215 (senaste lydelse).	Utifrån relaterade registerdata skattas en statistisk modell som rankar huvudmän (samma modell som för kompensatoriska ramen). Sedan appliceras en modell som fördelar överblivna medel (samma modell som för omgång 1).

I de fall medel återstår och ansökningarna över ram⁶² omfattar minst lika pengar som dessa återstående medel kommer beslut II i relation till beslut I att bli ett nollsummespel⁶³ (aggregerat över alla huvudmän). Den totala ramen kommer alltså att bli densamma⁶⁴ som det totala villkorliga beloppet, men fördelningen över huvudmännen kommer inte att vara densamma.

En rimlig bedömning är att beslut II kan publiceras som tidigast under juni före bidragsåret (givet stabila förutsättningar). Detta kan ske om ram och ansökningsunderlag publiceras under april (avsnitt 3.1.7), följt av en ansökningsperiod och Skolverkets handläggning. För huvudmän med ett villkorligt belopp större än noll, så betalas detta ut i en eller flera omgångar under bidragsåret.

⁶² De måste givetvis uppfylla de krav som ställs.

⁶³ Följande två summor blir identiska: $R - V$ summerat för alla huvudmän där $V \leq R$; $V - R$ summerat för alla huvudmän där $R < V$.

⁶⁴ Av praktiska skäl kan det dock bli en viss skillnad (se tabell 6.8, 6.12, 6.20).

3.1.9. Godkänt belopp (beslut III) – det belopp huvudmännen får slutgiltigt behålla

Efter avslutat bidragsår publicerar Skolverket en redovisningsblankett och motsvarande underlag. Efter avslutad redovisningsperiod fattar Skolverket sedan beslut för de huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp större än noll. Underlaget består av de redovisningar av statsbidrag som huvudmännen skickat in, men ett beslut fattas oavsett om en redovisning skickats in eller inte.

Skolverkets ramverk för handläggning utgår från 10 - 14 §§ SFS 2015:215 (m.a.p. lågstadiesatsningen). Statsbidraget ska ha använts under bidragsåret till att implementera de krav på motprestationer som beslut II kräver. Om så inte är fallet kan Skolverket besluta om återkrav av statsbidrag. Om särskilda skäl finns kan Skolverket dock efterge återkrav helt eller delvis. Från och med omgång 2 anger förordningen som ett exempel på särskilda skäl om den ”återbetalningsskyldige har tagit emot ett stort antal elever”⁶⁵.

Det godkända beloppet är lika med det villkorliga beloppet minus det belopp som måste återbetalas⁶⁶. För en huvudman där det redovisade beloppet är lika med det villkorliga beloppet innebär en godkänd redovisning (bifall) att det godkända beloppet blir detsamma som det villkorliga beloppet (inga återkrav).

En rimlig bedömning är att beslut III kan publiceras som tidigast (givet stabila förutsättningar) under kvartal fyra efter bidragsåret. Här måste dock beaktas att Skolverket för att nå en rimlig uppgiftslämnarvärda inte kan förlägga alla olika statsbidrags redovisningar samtidigt. Det är även så att inget redovisningsunderlag läggs ut under sommarmånaderna av samma skäl.

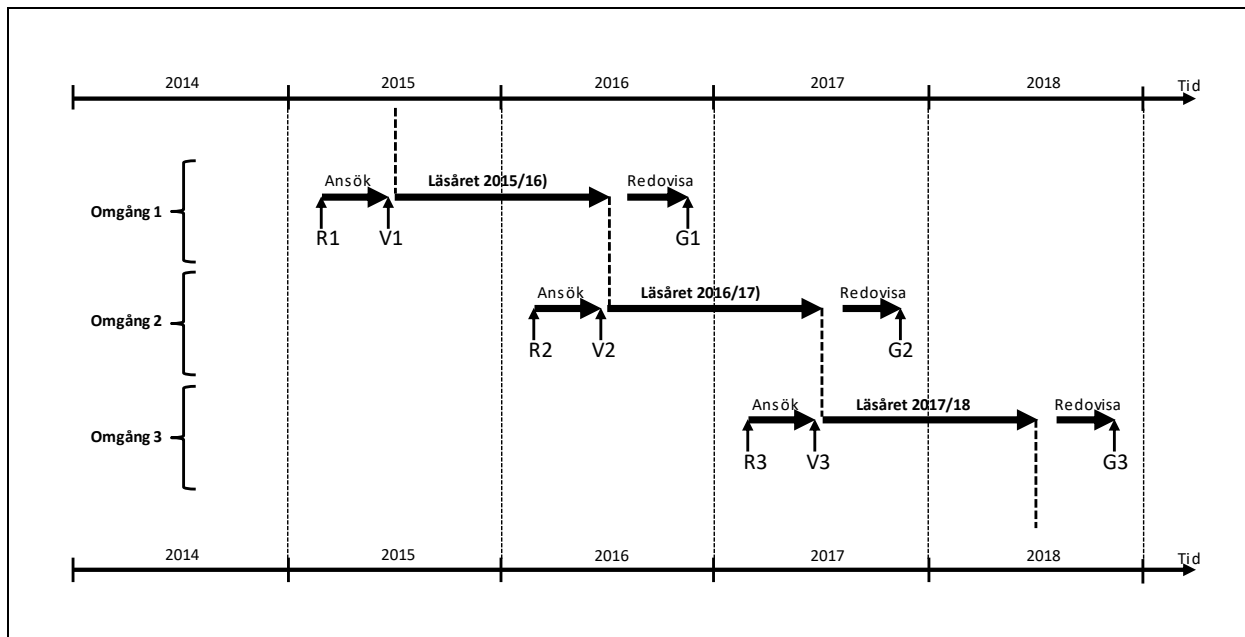
Medan relationen mellan beslut I och II alltså potentiellt kan beskrivas som ett nollsummespel (aggregerad nivå), kan relationen mellan beslut II och III beskrivas som en potentiell reduktion. Det som kan hända är alltså att vissa huvudmän erhåller ett godkänt belopp som är lägre än det villkorliga beloppet.

⁶⁵ 13 § andra stycket SFS 2015:2015 (senaste lydelse).

⁶⁶ Det kan ev. även tillkomma ränta.

3.2. Överlappande omgångar, samt bästa möjliga tidpunkter för beslut

Statsbidragets bidragsår följer på varandra (konsekutivt), medan statsbidragets omgångar är överlappande (figur 3.2). Figur 3.2 ger en illustration på hur statsbidraget kan implementeras givet stabila förutsättningar (ett teoretiskt fall utan förseningar).



Figur 3.2: Konsekutiva bidragsår, överlappande omgångar (OBS! ej skalenliga pilar).

Beteckningarna i figuren, med omgång 1 som exempel, motsvaras av

- ramen för omgång 1 (R1) utifrån beslut I,
- villkorligt belopp för omgång 1 (V1) utifrån beslut II,
- samt godkänt belopp för omgång 1 (G1) utifrån beslut III, och så vidare.

De romerska siffrorna I, II och III avser alltså på varandra följande beslut som Skolverket fattar per omgång. Medan siffrorna 1, 2 och 3 motsvarar olika omgångar av statsbidraget.

De approximativa tider för beslut som diskuterats ovan (avsnitt 3.1.6 – 3.1.8) sammanfattas i tabell 3.9. Detta är bästa möjliga datum för ett samlingsbeslut som rör alla relevanta huvudmän (givet stabila förutsättningar). Dessa beslut publiceras i nära anslutning till det datum som de tas. I kapitel 4 studeras när dessa beslut faktiskt har tagits.

Tabell 3.9: Bästa möjliga tidpunkter för initiala samlingsbeslut

	Ram (beslut I)	Villkorligt belopp (beslut II)	Godkänt belopp (beslut III)
Bästa möjliga datum	April före bidragsåret.	Juni före bidragsåret.	Fjärde kvartalet efter bidragsåret, ev. senare.

Utifrån tabell 3.9 kan vi skatta att en omgång som bäst tar ca 18 - 20 månader från rambeslut till beslut om godkända belopp. Men för både Skolverket och huvudmän tillkommer planering före rambeslutet. Och efter besked om godkända belopp tillkommer uppföljningar/utvärderingar, omprövningar samt att en del huvudmän får återbetala medel. Utifrån detta perspektiv är en rimlig skattning att en omgång av statsbidraget omfattar runt 24 månader.

3.3. Bidragets totala anslag i relation till totala kostnader för F-3

För att förstå omfattningen av statsbidraget studerar vi de totala kostnaderna i Sverige för grundskolan; grundsärskolan, specialskolan och förskoleklassen (tabell 3.10). Kostnader för skolskjuts och elevhem för sameskolan ingår i kostnaderna för grundskolan.

Tabell 3.10: Kostnader för 2016, riksnivå*.

	Totala kostnader [tkr]	Kostnad per elev [kr]
Grundskola (årskurs 1 - 9)	107 006 593	106 700
Grundsärskola (årskurs 1 - 9)	4 466 443	511 500
Specialskola (tio årskurser)	483 576	801 000
Förskoleklass	6 838 746	51 500

*Skolverket.se (2017).

En skattning av de totala kostnaderna för verksamhet inom F-3 kan fås om vi utgår från den andel som antalet årskurser inom F-3 utgör av totala antalet årskurser per skolform (tabell 3.11).

Tabell 3.11: Skattning (approximation) utav de totala kostnaderna i Sverige för F-3.

	Totala kostnader [tkr]	Andel som antalet årskurser inom F-3 utgör av totala antalet årskurser	Skattning totala kostnaderna för F-3 [tkr]
Grundskola (årskurs 1 - 9)	107 006 593	$3/9 = 1/3$	35 668 864
Grundsärskola (årskurs 1 - 9)	4 466 443	$3/9 = 1/3$	1 488 814
Specialskola (tio årskurser)	483 576	$3/10$	145 073
Förskoleklass	6 838 746	1	6 838 746
SUMMA	118 795 358	n/a	44 141 497

Vi kan då skatta kostnaden inom F-3 till ca 44 miljarder kr (tabell 3.11). Lågstadiesatsningens anslag på 2,3 miljarder kr utgör därmed omkring 5 % utav dessa 44 miljarder⁶⁷.

⁶⁷ Man bör då beakta att dessa 2,3 miljarder avser läsåret 2016/2017, medan statsbidraget för läsåret 2015/2016 var ca 2 miljarder. Om vi tar medelvärdet av dessa ger det en något lägre skattning. Dessutom är det så att om kommunerna har inkluderat de kostnader som finansieras av statsbidraget i sin skattning av kostnaderna för 2016, så innebär även detta en något lägre skattning (om vi alltså drog bort ca 2 miljarder från de 44 miljarderna i nämnaren). Men även om man gör dessa båda korrigeringar är ”omkring 5 %” fortfarande en rimlig skattning.

4. Tidpunkter för beslut

Innan vi diskuterar databildning i kapitel 5 behöver vi ta fram ett underlag som gör det möjligt att förstå vilken data som finns tillgänglig. Den fråga vi då vill besvara här är om de beslut om ram, villkorligt belopp samt godkänt belopp som Skolverket fattar för varje omgång av statsbidraget i någon omfattning varit försenade.

Det gör vi genom att jämföra data angående när Skolverkets beslut faktiskt har tagits (tabell 4.1) med bästa möjliga datum (tabell 3.9). De tidpunkter som presenteras i tabell 4.1 avser initiala samlingsbeslut för relevanta huvudmän. Sedan tillkommer eventuella omprövningar.

Tabell 4.1: Tidpunkter för initiala samlingsbeslut och ev. förseningar (approx.).

Omgång	Ram (beslut I)		Villkorligt belopp (beslut II)		Godkänt belopp (beslut III)	
	Tidpunkt för beslut	Approx. försening	Tidpunkt för beslut	Approx. försening	Tidpunkt för beslut	Approx. försening
1	Sista veckan i juni 2015.	2 månader.	Början av nov 2015.	Drygt 4 mån.	Mitten av mars 2017	2 - 3 mån.
2	Sista veckan i maj 2016.	1 månad.	Mitten av okt 2016.	4 månader.	Dec 2017	Ingen.
3	Mitten av april 2017.	Ingen.	Början av juli 2017.	Några veckor	-	-

Vi ser då att förseningen av rambeslut i omgång 1 var ca 2 månader medan beslutet om villkorliga belopp i omgång 1 var drygt 4 månader försenat. Förseningen av beslut om godkänt belopp för omgång 1 var ca 2 – 3 månader. Förseningen av rambeslut i omgång 2 var ca 1 månad medan beslutet om villkorliga belopp i omgång 1 var ca 4 månader försenat. Avslutningsvis, så ser vi att för godkänt belopp rörande omgång 2, samt för rambeslut och beslut om villkorliga belopp rörande omgång 3 så är Skolverket i princip i fas med bästa möjliga utfall.

Vid publiceringen av denna rapport är omgång 1 samt omgång 2 avslutade (i termer av att ett samlingsbeslut om godkända belopp tagits), medan omgång 3 avslutas under slutet av 2018 eller under inledningen av 2019 (avseende samlingsbeslut om godkända belopp).

5. Metod och inriktning

Studien utgår från de fem övergripande undersökningsfrågor som formulerats i avsnitt 1.1. Den första övergripande undersökningsfrågan har redan besvarats i kapitel 3, medan den andra besvarats i kapitel 4. I kapitel 6 besvaras de tre återstående övergripande undersökningsfrågorna. Hur dessa tre övergripande undersökningsfrågor operationaliserats framgår i inledningen av respektive avsnitt i kapitel 6, men dessa operationaliseringar har även samlats i tabell 5.1.

Tabell 5.1: Operativa frågor utifrån övergripande undersökningsfrågor 3 - 5 (avsnitt 1.1).

Avsnitt	Övergripande undersökningsfråga	Variabel/studieobjekt	Operativa frågor
6.1	3	Huvudmän	Har uppsättningen av kvalificerade huvudmän (de som kan ansöka om statsbidrag) varit stabil över tid?
6.2.1	4	Elever inom F-3	Hur har antalet elever (aggregerat) utvecklas över tid. Vi vill även analysera denna fråga utifrån kommunala och enskilda huvudmän.
6.2.2			Hur ser fördelningen av variabeln ”huvudmannastorlek (F-3)” (antal elever inom F-3 per huvudman), för alla huvudmän och även för kommunala och enskilda huvudmän.
6.2.3			Hur ser fördelningen av tillväxttakten i elevantal (inom F-3) ut, för alla huvudmän samt även separat för kommunala och enskilda huvudmän.
6.3.1, 6.4.1, 6.5.1	5	Ram (beslut I)	De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hur ser fördelningen av ramen ut? ▪ Hur ser fördelningen av ramen ut i relation till föregående omgångar? Fokus ligger då på hur ramen i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även hur den totala ramen fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän.
6.3.2, 6.4.2, 6.5.2		Villkorligt belopp (beslut II)	De frågor vi vill besvara här avser tre olika huvudområden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut? ▪ Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till ramen? ▪ Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till föregående omgångar? Fokus ligger på hur det villkorliga beloppet i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även på hur totala villkorliga beloppet fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi vill även på aggregerad nivå för det villkorliga beloppet undersöka fördelningen mellan medel till att öka personaltätheten respektive till att bibehålla statsbidrag.
6.3.3, 6.4.3, 6.5.3		Godkänt belopp (beslut III)	De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hur ser fördelningen av det godkända beloppet ut? ▪ Hur förhåller sig det godkända beloppet till dels det villkorliga beloppet, dels ramen? ▪ Hur ser fördelningen av det godkända beloppet ut i relation till föregående omgångar? Eftersom data saknas för omgång 2 – 3 genomförs bara en enklare analys. Dvs. dessa frågeställningar kan inte besvaras fullt ut.

De operativa frågorna i tabell 5.1 utgår från studiens arbetsplanens, en genomgång av referenslitteratur samt de erfarenheter som gjorts under arbetets gång.

I sammanfattningen återfinns rapportens slutsatser. Slutsatserna lyfter fram specifika resultat, men för att erhålla en mera övergripande bild av statsbidraget bör man även läsa kapitel 2, 3, 4 och 6. Slutsatserna är skrivna så att de empiriska påståenden som görs är explicit kopplade till resultaten (det empiriska underlaget), antingen direkt eller indirekt via referenser till rapportens olika delar. Rapportens främsta målgrupp är personer som arbetar med direkt eller indirekt med frågor som rör allokering av resurser till skolan och/eller fördelning av resurser till skolan.

Rapportens resultat är deskriptiva samt partikulära, dvs. gäller för studerade studieobjekt samt tidsperioder. Men, med utgångspunkt i observerade samband samt komparativ analys är det dock möjligt att i rapportens slutsatser peka på möjliga samband och eventuella orsaker samt lyfta fram olika frågeställningar och hypoteser. Men man bör dock vara försiktig med att dra några för långtgående slutsatser, bland annat eftersom detta är deskriptiva samband samt det är få huvudmän i vissa av de grupper som används för komparativ analys samt att det inte alltid är samma huvudmän i grupperna över tid. Och även när det är samma huvudmän som jämförs över tid, så förändras ju dessa över tid både internt och när det gäller externa faktorer.

Undersökningsansatsen är bred och övergripande, men kan potentiellt fördjupas inom utvalda områden. Givet den stora mängd av samband som kan studeras går rapporten aldrig på djupet inom något specifikt område. En analys av speciellt intressant samband skulle kunna potentiellt fördjupas genom att lägga till flera bakgrundsvariabler och skatta multivariata modeller (med beskrivande anspråk för ökad förståelse). Detta för att kunna ge ökad förståelse utifrån en mera detaljerad komparativ analys.

Diskussionen om tillvägagångssätt i avsnitt 1.2 fördjupas nedan i avsnitt 5.1 – 5.4.

5.1. Databildning

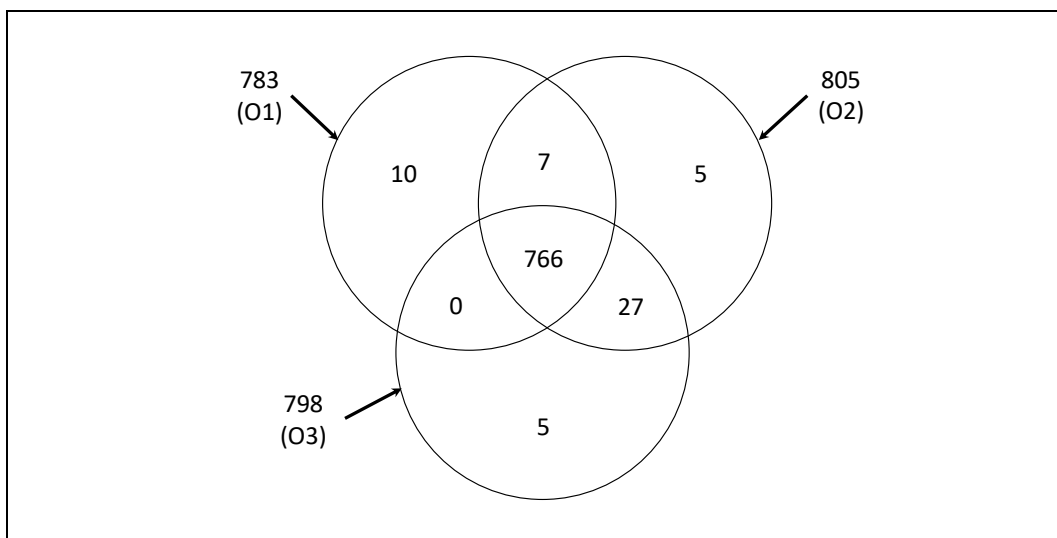
Undersökningen är en totalundersökning av alla huvudmän som under en, två eller tre omgångar tilldelats en ram och därmed varit kvalificerade att ansöka (avsnitt 3.1.5). Det innebär att vi erhåller ett paneldataset baserat på 3 omgångar av statsbidraget, med ett prioriterat val av variabler.

Med ett paneldataset avser vi här en longitudinell (över tid) studie där observationer görs på huvudmän per omgång. Här är vår population en över tid öppen population, inte en ursprunglig kohort. Men praktiskt är skillnaden här liten (fokus på huvudmän viktade med elevantal). För huvudmän som t.ex. inte finns med i ramen i omgång 1 (tillkommer senare) sätts värdet på variabler associerade till omgång 1 som ”missing”. För huvudmän som t.ex. inte finns med i ramen i omgång 3, men som var med i omgång 1 och omgång 2 (har fallit bort), sätts värdet på variabler associerade till omgång 3 som ”missing”.

5.1.1. Undersökningspopulation och dataset

För varje omgång finns ett visst antal kvalificerade huvudmän (har ram och kan ansöka). Över tid kan alltså en sådan population av huvudmän betraktas som en öppen population, med huvudmän som dels faller bort, dels tillkommer över tid. Vår undersökningspopulation består här av alla 820⁶⁸ huvudmän som varit kvalificerade för minst en av omgång 1 – 3. Utifrån det skapar vi ett dataset med data per huvudman från tre olika omgångar⁶⁹.

För att illustrera att huvudmän faller bort eller tillkommer har vi skapat ett Venndiagram (figur 5.1). Det är totalt 54⁷⁰ huvudmän som varit kvalificerade (kan ansöka) för endast en eller två omgångar (hittills). Men av dessa var 32 (27 + 5) fortfarande kvalificerade i omgång 3 (dvs. de var då ”levande” i datasetet).



Figur 5.1: Venndiagram med avseende på antalet huvudmän i omgång 1 (O1), omgång 2 (O2) samt omgång 3 (O3).

Underlaget är dels samlingsbeslut som Skolverket fattat för relevanta huvudmän, dels omprövningar Skolverket gjort för enstaka huvudmän. Utifrån omprövningar som inkluderat sammanslagningar, köp eller liknande har vi slagit ihop huvudmän retrospektivt för att kunna analysera elevutvecklingen över tid per huvudmän (avsnitt 6.2, 6.3). Detta avser bara en handfull huvudmän. Se vidare analys och kritisk diskussion i avsnitt 6.1

⁶⁸ Antalet huvudmän som deltar i minst en utav omgångarna kan utifrån figur 5.1 beräknas enligt: $(O1)U(O2)U(O3) = 783 + 805 + 798 - (0 + 7 + 27 + 2*766) = 820$. Dvs. en union av huvudmän.

⁶⁹ Värdet på en variabel för en huvudman som inte är kvalificerad för en viss omgång sätt som ”missing” (saknas).

⁷⁰ $54 = 820 - 766 = 10 + 7 + 5 + 27 + 5 + 0$

5.1.2. Variabler och tidsram för data

När det gäller den kvantitativa analysen av data från Skolverkets handläggning av statsbidraget ligger fokus på kvantitativa variabler (tabell 5.2) som fångar interaktionen mellan Skolverkets prestationer och utfall hos huvudmän (avsnitt 3.1.6). Dvs. variabler som direkt utgår från Skolverkets tre olika beslut per omgång av statsbidraget (tabell 3.4, figur 3.2).

Tabell 5.2: Kvantitativa variabler (omgång 1, 2 och 3). Studieobjektet huvudman.

Variabel	Beskrivning	Omgång	Kommentar
R1	Ram [kr]	1	Utgår från beslut I. Klassindelning (utifrån ramgrupp I, IIa samt IIb) görs för att illustrera den empiriska fördelningen. Denna skiljer sig till viss del mellan omgångar. Ramen kan delas upp i en proportionerlig samt kompensatorisk del från och med omgång 2.
R2		2	
R3		3	
V1	Villkorligt belopp [kr]	1	Alla huvudmän tilldelas ett värde. Huvudmän som omfattas av beslut II tilldelas detta värde. Övriga erhåller värdet noll. Klassindelning görs för att illustrera den empiriska fördelningen. Den utgår från klassindelningen för ramen, men får ett annorlunda utfallsrum.
V2		2	
V3		3	
G1	Godkänt belopp [kr]	1	Alla huvudmän tilldelas ett värde. Huvudmän som omfattas av beslut III tilldelas detta värde. Övriga erhåller värdet noll. Klassindelning görs för att illustrera den empiriska fördelningen. Den är densamma som klassindelningen för villkorligt belopp ⁷¹ . I det datasetet som används ingår inte G2 samt G3.
G2		2	
G3		3	
E1	”Huvudmanna storlek (F-3)”	1	Definieras som elevantal inom F-3 per huvudman. Utgångspunkten är elevantalet inom F-3 som uppmäts 15 okt under läsåret som föregår bidragsåret. Elevantalet bestäms dock slutgiltigt Skolverkets i handläggning i rambeslutet (beslut I). Två kompletterade klassindelningar görs för att illustrera den empiriska fördelningen.
E2		2	
E3		3	

Data har sammanställts från Skolverkets beslut om ram (avsnitt 3.1.7), villkorligt belopp (avsnitt 3.1.8) och godkänt belopp (avsnitt 3.1.9) per huvudman och omgång. Där varje beslut kan betraktas som ett register. Källorna utgörs dels av de samlingsbeslut som fattats av Skolverket (samtidigt för relevanta huvudmän), dels av ett antal omprövningar av beslut för specifika huvudmän.

⁷¹ Eftersom endast omgång 1 ingår i rapporten (rörande godkända belopp) har vi inte inkluderat denna fördelning.

Ambitionen har varit att använda mätinstrument som mäter något konkret som vi direkt kan observera, och som därmed motsvarar en låg risk för mätfel med avseende på reliabilitet (avsnitt 5.2).

Huvudmän som inte ansöker omfattas inte av beslut om villkorligt belopp och endast huvudmän med ett villkorligt belopp större än noll omfattas av beslut om godkänt belopp. För att kunna inkludera dessa (och utnyttja all variation) har dessa huvudmän tilldelats värdet noll med avseende på villkorligt och godkänt belopp.

För att kunna jämföra huvudmän kommer vi för varje omgång dela ram, villkorligt belopp samt godkänt belopp med elevantalet inom F-3 (avsnitt 3.1.5). Den proportionerliga ramen per elev blir identisk för alla huvudmän per omgång⁷². Den beräknade ramen i termer av kr per elev utgör då en naturlig referenspunkt för jämförelser av huvudmän (avsnitt 6.3 – 6.5).

Utifrån ”huvudmannastorlek (F-3)” kan även tillväxttakt i elevantal per huvudman [%] beräknas dels från omgång 1 till 2, dels från omgång 2 till 3 (avsnitt 6.2.3).

Ramen i termer av kr per elev är även basen för en indelning av huvudmän i tre olika ramgrupper per omgång (tabell 3.6). Den ramgrupp en huvudman tillhör kan alltså ändras mellan olika omgångar (avsnitt 3.1.7). Alla huvudmän i omgång 1 tillhörde ramgrupp I. I tabell 5.3 sammanfattar vi de kategoriska variabler som används.

Tabell 5.3: Kategoriska (kvalitativa) variabler m.a.p. studieobjektet huvudman.

Variabel	Beskrivning	Kommentar
Typ av huvudman	Tabell 3.1.	Utfallsrum = Kommunal, enskild (se avsnitt 5.3.2 rörande statliga huvudmän).
Ramgrupp (omgång 2)	Avsnitt 3.1.7	Utfallsrum = ramgrupp I, IIa eller IIb.
Ramgrupp (omgång 3)		Utfallsrum = ramgrupp I, IIa eller IIb.

Data omfattar perioden juni 2015 till 1 aug 2017, vilket innebär att beslut I, II och III för omgång 1 samt beslut I och II för omgång 2 och 3 ingår⁷³. Dvs. data om godkända belopp finns i paneldatasetet endast för omgång 1 (avsnitt 6.3.3). Beslutet om godkända belopp för omgång 2 (dvs. beslut III för omgång 2) kom för sent (dock inte i sig ett försenat beslut, se tabell 4.1) för att kunna inkludera dessa data i denna rapportens paneldataset. Det innebär att vi endast tar upp beslut III för omgång 2 på aggregerad nivå i denna rapport (avsnitt 6.4.3). Beslut om godkända belopp för omgång 3 (dvs. beslut III för omgång 3) fattas under slutet av 2018 eller under inledningen av 2019.

Data om personaltäthet ingår inte i rapporten. I avsnitt 5.4 diskuteras detta närmare.

⁷² Kan skilja i ören och ev. en krona pga. avrundningar samt omprövningar.

⁷³ Det kan hända att omprövningar för enstaka huvudmän för dessa beslut görs efter 1 aug 2017.

5.2. Felkällor

Fel i en statistisk undersökning kan delas in i urvalsfel samt icke-urvalsfel. Eftersom detta är en totalundersökning⁷⁴ utav kvalificerade huvudmän (därmed finns inga urvalsfel) diskuteras nedan potentiella icke-urvalsfel. I tillägg till detta diskuteras även kort eventuella modellfel.

5.2.1. Icke-urvalsfel

Täckningsfel: Eftersom vår rampopulation (kvalificerade huvudmän) är identisk med undersökningspopulationen (kvalificerade huvudmän) uppkommer inga täckningsfel.

Mätfel: Det finns inget oklart när det gäller operationaliseringen av de variabler som ingår i undersökningen. Dvs. risken för mätfel med avseende på validitet är låg. Principen att välja variabler som fångar interaktionen mellan Skolverkets prestationer och utfall hos huvudmän innebär att risken för mätfel med avseende på reliabilitet är låg.

Fel på grund av bortfall: Data utgår från handläggningsprocessen. Det kan eventuellt förekomma att en huvudmans ansökan eller redovisning försvunnit, men påverkan på datakvaliteten kan anses vara minimal

Bearbetningsfel: Omfattande tid har lagts på kvalitetssäkring av data.

5.2.2. Modellfel

Den komparativa analysen med avseende på belopp per elev [kr per elev] utgår från elevdata ifrån 15 oktober för det läsår som föregår bidragsåret (avsnitt 3.1.5). Det är den mest rimliga med utgångspunkt i att statsbidragets design. Men det kan ändå vara intressant av att få en bild av hur en komparativ analys skulle se ut om vi istället använde elevdata från bidragsåret. Explicit är detta inget som vi hunnit med att genomföra, men en implicit indikator på detta blir tillväxttaktens fördelning över huvudmän (avsnitt 6.2.3).

Fokus i analysen ligger på att studera belopp per elev [kr per elev] för att kunna jämföra huvudmän. Men givetvis är även av vikt för en huvudman hur klumpsumman [kr] utvecklas över tid. Explicit är detta inget som vi hunnit med att analysera, men en implicit indikator på detta blir tillväxttaktens fördelning över huvudmän (avsnitt 6.2.3).

⁷⁴ . Bortfall av huvudmän i SCB:s årliga datainsamling för Skolverket (15 oktober data) påverkar inte detta (det innebär dock att dessa huvudmän inte är kvalificerade, om inte huvudmännen kan visa att fel begåtts). Dock så innebär det att bland de huvudmän som motsvarar bortfall i SCB:s datainsamling finns ytterligare elever inom F-3. Detta är dock i relativa termer mycket få elever.

För respektive huvudman har endast elevantalet inom F-3 använts, inte elevantalet inom övriga verksamheter (skolformer). Givet att statsbidraget endast avser F-3 är det i sammanhanget ett riktigt val, men en utökad analys skulle även kunna ha beaktat elevantalet per huvudman inom andra verksamheter.

De tidpunkter som redovisas (kapitel 4) avser samlingsbeslut. Det innebär att huvudmän som omfattats av omprövning fått sina beslut senare. Omfattningen av detta är dock så liten att det inte påverkar denna deskriptiva studie. Vid en eventuell effektskattning skulle man av principiella skäl kunna ta bort dessa huvudmän (i de fall där orsaksvariabeln tidsmässigt hamnar efter effektvariabeln).

5.3. Komparativ analys

5.3.1. Studieobjekt

Utgångspunkten är studieobjektet huvudman. Som ett komplement kan vi även studera olika fördelningar med avseende på studieobjektet elev. Där studieobjektet elev motsvarar studieobjektet huvudmän då respektive huvudman viktas⁷⁵ utifrån ”huvudmannastorlek F-3” (antalet elever inom F-3 per huvudman). Studieobjektet huvudman kan även viktas med beslutade belopp [kr]. Se exempel i tabell 6.9.

Utfallet på aggregerade nivå studeras också, för alla huvudmän och även för delpopulationerna kommunala och enskilda huvudmän

5.3.2. Delpopulationer av huvudmän

För att studera delpopulationer av huvudmän utgår vi från de kategoriska variablerna i tabell 5.3. I rapporten nedan kommer vi särredovisa olika resultat endast med avseende på kommunala samt enskilda huvudmän (förutom i avsnitt 6.1). Dvs. vi kommer inte särredovisa med avseende på statliga huvudmän, eftersom de är få och relativt små med avseende på elever inom F-3. Vi har då valt att inkludera dessa två statliga huvudmän i gruppen enskilda huvudmän. Alternativet, att exkludera dem helt hade gett missvisade aggregerade data. Rent principiellt skulle då gruppen enskilda huvudmän (inklusive 2 statliga) mera korrekt benämnas som icke-kommunala huvudmän. Men eftersom enskilda fullständigt dominerar denna grupp (ca 99,5 % utav eleverna inom F-3) kommer vi i vår analys benämna denna grupp som ”enskilda huvudmän”.

5.3.3. Inom omgångar (beslut I, II, III) samt mellan omgångar (omgång 1, 2, 3)

Beslut I, II och III avser på varandra följande beslut som Skolverket fattar per omgång. Medan siffrorna 1, 2 och 3 motsvarar olika omgångar av statsbidraget.

⁷⁵ Alternativt kan man se det så här: den egenskap som noteras hos varje elev (inom F-3) är storleken på den huvudman som de är inskrivna hos i termer av antalet elever inom F-3.

Det innebär att vi kan jämföra utvecklingen av belopp per elev både inom en omgång samt mellan olika omgångar (tabell 5.4). Det är dock alltså endast omgång 1 som är komplett i datasetet.

Tabell 5.4: Komparativa analysmöjligheter inom en omgång samt mellan omgångar.

Om- gång	Ram (beslut I)	Villkorligt belopp (beslut II)	Godkänt belopp (beslut III)
1	$r1 = R1/E1$ [kr per elev]	$v1 = V1/E1$ [kr per elev]	$g1 = G1/E1$ [kr per elev]
2	$r2 = R2/E2$ [kr per elev]	$v2 = V2/E2$ [kr per elev]	-
3	$r3 = R3/E3$ [kr per elev]	$v3 = V3/E3$ [kr per elev]	-

Den beräknade ramen i termer av kr per elev kommer utgöra en naturlig referenspunkt för jämförelser av huvudmän (avsnitt 6.3. – 6.5). Vid jämförelser mellan olika omgångar måste beaktas att omgång 1 avviker från omgång 2 - 3, då den bl.a. saknar en kompensatorisk ram (tabell 3.5).

5.4. Kort diskussion om effektutvärdering

Den mest kortsiktiga, eventuella effekten avser utfallet personaltäthet. Dvs. vi skulle vara intresserade av att testa hypotesen om statsbidraget (i termer av tilldelade medel) haft en positiv effekt på personaltätheten hos huvudmän inom F-3.

Vår orsaksvariabel är då tilldelade medel i någon form. Baserat på vår beskrivning av statsbidraget i kapitel 3 kan vi förstå vilket mått eller indikator som är lämplig att använda. Vår hypotes är att den variabel som allra mest styr huvudmännens agerande när det gäller beslut om personaltäthet inom F-3 under ett bidragsår är det villkorliga beloppet (V). För att utnyttja all variation i vår orsaksvariabel erhåller alltså alla huvudmän ett värde för det villkorliga beloppet per omgång, dvs. de som t.ex. inte söker statsbidraget eller får avslag erhåller värdet noll (avsnitt 5.1.2).

Medan vår effektvariabel är personaltäthet inom F-3. Vi är då intresserade av ett mätinstrument som är oberoende av statsbidraget, för att minimera risken för mätfel med avseende på reliabilitet. Skolverket har ingen data som explicit avser personaltäthet inom F-3 för huvudmän. Men det finns för kommunala huvudmän mått som avser personaltäthet inom dels förskoleklass, dels årskurs 1 - 9. Dessa uppgifter samlas in av SCB 15 oktober varje år, och data är sedan tillgänglig i april följande år. Dessa mått kan eventuellt användas som en eller flera proxyvariabler, under förutsättning en sådan operationalisering passerar Skolverkets kvalitetssäkring.

Utifrån vår orsaksvariabel, en lämplig indikator för personaltäthet (dvs. vår effektvariabel) samt lämpliga kontrollvariabler kan ett panel-dataset (observationsdata) skapas som kan utnyttjas för att testa hypotesen om att

statsbidraget haft en positiv effekt på personaltätheten. Varje omgång motsvarar tvärsnittsdata, och om vi longitudinellt kombinerar flera omgångar erhåller vi ett paneldataset där vi kan vi via design kan kontrollera för vissa ej observerade faktorer genom att utnyttja både den variation som finns dels inom tvärsnittsdata, dels över tid. Denna undersökning är en totalundersökning; dvs. vi har inget urval, och därmed finns inget inferensproblem⁷⁶. Våra eventuella problem innefattar istället bl.a. val av lämpliga kontrollvariabler, eventuellt omvända effekter⁷⁷, val av funktionell form, potentiella icke-urvalsfel, systematiska fel i vår effektskattning (bias) samt tolkningen av en effektskattnings storlek (dvs. dess praktiska betydelse). Det finns även gruppdata aspekter att beakta. Det potentiella studieobjektet skulle vara kommunala huvudmän. Detta förutsätter dock alltså att en lämpligt vald indikator för personaltäthet passerar Skolverkets kvalitetssäkring.

En sådan effektskattning kan karakteriseras av god intern validitet (dvs. gälla för studerad population). Det är dock inte rimligt att anta att vi här kan erhålla en skattning utan bias (systematiskt fel). Men förhoppningsvis kan man via kontrollvariabler och design (kontrollerar för vissa ej observerade faktorer som påverkar personaltäthet) erhålla en effektskattning med mindre bias än om man bara utgår från förändringen i utfall. Sedan är det en annan fråga om en skattning kan generaliseras till andra populationer (dvs. har god extern validitet).

Förseningen av omgång 1 och 2 (kapitel 4) innebär även ett problem med tidsordningen mellan vår orsaksvariabel (det villkorliga beloppet) och vår effektvariabel (personaltäthet), som mäts 15 oktober. Dvs. beslutet om villkorligt belopp skedde efter (omgång 1) samt ungefär samtidigt (omgång 2) med att uppgifter om personaltäthet hämtas in av SCB. Det innebär att den första omgång som är i fas är omgång 3. Eftersom data för vår effektvariabel för omgång 3 blir tillgänglig först under april 2018 finns det ingen möjlighet att i denna rapport inkludera en effektskattning. Troligtvis är det till och med bättre att invänta data från april 2019. Man kan då eventuellt även jämföra denna oberoende effektskattning med underlag från huvudmännens redovisning.

Som ett enklare alternativ kan man på aggregerad nivå även applicera en enkel design; ”simple interrupted time series”⁷⁸. Ett tydligt trendbrott (med utgångspunkt i en studerad intervention) i en längre tidsserie (avseende effektvariabeln på aggregerad nivå) indikerar en möjlig effekt. Se t.ex. Skolverkets rapport nr 295⁷⁹ samt 314⁸⁰. En mera omfattande ansats är att även studera bieffekter utav statsbidraget.

⁷⁶ Begreppet skattning har sin naturliga koppling till inferensproblem. Men det kan även användas till problemet som uppstår på grund av icke-urvalsfel samt modellfel. Där problem med systematiska fel i vår effektskattning (bias) kan ses som ett modellfel.

⁷⁷ Om en huvudman redan budgeterat för den åtgärd de söker pengar för blir dessa pengar över hos huvudmannen och kan användas till annat, och har ingen påverkan på personaltätheten.

⁷⁸ Shadish m.fl. (2002).

⁷⁹ Skolverket (2007).

⁸⁰ Skolverket (2008).

6. Resultat

Med huvudmän avses kvalificerade huvudmän (de som kan ansöka om statsbidrag). Elevantal avser elevantalet inom F-3. Kompletterande tabeller och figurer finns i appendix 2 (avser avsnitt 6.2). Beteckningen ”F” avser kumulativ andel (procent).

Alla siffror i kapitel 6 utgår från datasetet, som är en i sin utgår från samlingsbeslut och omprövningar över 3 omgångar (avsnitt 5.1). Det innebär att de siffror som anges här kan avvika något från de siffror som Skolverket angivit vid olika samlingsbeslut. Samt även från de medel som anges i Skolverkets regleringsbrev.

6.1. Utveckling över tid av kvalificerade huvudmän

Den fråga vi här vill ge underlag till att besvara om uppsättningen av kvalificerade huvudmän varit stabil över tid. Kvalificerade huvudmän är de huvudmän som per omgång fått en ram och kunnat ansöka om statsbidrag (avsnitt 3.1.7). Underlaget består av olika indikatorer. Skolverket uttalar sig här inte om värdet på dessa indikatorer motsvarar en stabil eller icke-stabil uppsättning av kvalificerade huvudmän över tid. Detta får läsaren själv bedöma. Men vår utgångspunkt är att detta är viktigt att känna till vid design av statsbidrag riktade mot huvudmän⁸¹.

Antal kvalificerade huvudmän per omgång

Antalet kvalificerade huvudmän ligger relativt konstant runt ca 800 stycken för alla tre omgångar (tabell 6.1). Vi ser även att antalet kommunala och statliga huvudmän är konstant över tid, medan antalet enskilda huvudmän varierar något över tid, från 491 som lägst till 513 som högst.

Tabell 6.1: Antalet kvalificerade huvudmän per omgång av lågstadiesatsningen.

	Omgång 1 (läsåret 2015/2016)		Omgång 2 (läsåret 2016/2017)		Omgång 3 (läsåret 2017/2018)	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Kommunala huvudmän	290	37,04	290	36,02	290	36,34
Enskilda huvudmän	491	62,71	513	63,73	506	63,41
Statliga huvudmän	2	0,26	2	0,25	2	0,25
Samtliga huvudmän	783	100	805	100	798	100

⁸¹ Statsbidrag mot endast kommuner (t.ex. maxtaxan) har en stabil uppsättning mottagare.

Fördelningen av kommunala, statliga och enskilda huvudmän är därför relativt stadigvarande, med drygt en tredjedel kommunala huvudmän och knappt två tredjedelar enskilda huvudmän.

Huvudmän som varit kvalificerade för 1 eller 2 omgångar

Variationen i antalet huvudmän över tid beror på att enskilda huvudmän faller bort, samt på att enskilda huvudmän tillkommer över tid. Det är totalt 820 huvudmän som har varit kvalificerade i minst en av de tre omgångarna (avsnitt 5.1.1). Av dessa 820 huvudmän är 2 statliga, 290 kommunala och 528 enskilda huvudmän.

Enklaste sättet att ta fram indikatorer som kan användas för att bedöma huruvida uppsättningen av kvalificerade huvudmän är stabil över tid är dock att studera de huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar. Vi presenterar tre enkla indikatorer i följande avsnitt.

Huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar

Av de 820 huvudmän som har varit kvalificerade för minst en av de tre omgångarna är det 766 huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar. Av dessa 766 huvudmän är 2 statliga huvudmän, 290 kommunala huvudmän och 474 enskilda huvudmän.

Tabell 6.2: Jämförelse: huvudmän per omgång vs. huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar.

	Omgång 1	Omgång 2	Omgång 3
Antal huvudmän	783	805	798
Antal huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar	766	766	766
Andel huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar	97,83 %	95,16 %	95,99 %
Antal elever	447 360	463 269	479 410
Antal elever hos de huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar	446 246	462 216	478 371
Andel elever hos de huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar	99,75 %	99,77 %	99,78 %

Ett sätt att bedöma om uppsättningen av kvalificerade huvudmän är stabil över tid är att beräkna andelen huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar. De 766 huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar motsvarar 93,4 procent utav totalt 820 huvudmän. Ett andra sätt är att göra samma beräkning per omgång

istället. Andelen huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar utgör över 95 % för varje enskild omgång (tabell 6.2).

Avslutningsvis, ett tredje alternativ, är att vikta varje huvudman med sitt elevantal inom F-3. Då ser vi att andelen elever hos huvudmän som varit kvalificerade för alla tre omgångar utgör 99,75 % eller mer för varje enskild omgång (tabell 6.2). Det innebär att de enskilda huvudmän som faller bort och som tillkommer över tid är relativt små huvudmän mätt i antalet elever.

Vi avslutar med en kritisk diskussion om hur vi valt att mäta utvecklingen av huvudmän över tid. Förändringen av antalet kvalificerade huvudmän underskattas något i och med att vi i datasetet slagit ihop huvudmän i alla omgångar om de någon gång under omgång 1 – 3 integrerats på något sätt (för att kunna jämföra elevutvecklingen över tid). Av samma skäl (men åt andra hållet) överskattas förändringen av antalet något, eftersom vi inte granskat de 54 (820 – 766) enskilda huvudmän som tillkommer eller försvinner med avseende på t.ex. eventuella sammanslagningar av något slag.

6.2. Fördelning och utveckling över tid av elevantalet inom F-3

Obs! Från och med avsnitt 6.2 ingår statliga huvudmän (2 stycken (avsnitt 3.1.5)) i gruppen enskilda huvudmän (se diskussion i avsnitt 5.3.2).

6.2.1. Utveckling på aggregerad nivå av elevantalet

Den första fråga vi vill besvara i detta avsnitt (avsnitt 6.2) är hur antalet elever inom F-3 (aggregerat) utvecklas över tid. Vi vill även analysera detta utifrån kommunala och enskilda huvudmän.

Tabell 6.3: Antal elever (inom F-3) per omgång av lågstadiesatsningen.

	Omgång 1 (läsåret 2015/2016)		Omgång 2 (läsåret 2016/2017)		Omgång 3 (läsåret 2017/2018)	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Kommunala huvudmän	400 802	89,59	415 056	89,59	429 309	89,55
Enskilda huvudmän	46 558	10,41	48 213	10,41	50 101	10,45
Samtliga huvudmän	447 360	100	463 269	100	479 410	100

Antalet elever inom F-3 ökar från 447 360 under omgång 1 till 463 269 under omgång 2, för att sedan hamna på 479 410 under omgång 3 (tabell 6.3).

Detta motsvarar en tillväxt på ca 3,5 % från omgång 1 till 2 samt även från omgång 2 till 3 (tabell 6.4). Det ger en tillväxt från omgång 1 till 3 (15 oktober 2014 till 15 oktober 2016) på drygt 7 %. Som en jämförelse ökade Sveriges befolkning enligt SCB med 2,54 % under ungefär samma period (31 dec 2014 till 31 dec 2016). SCB:s befolkningsstatistik fångar dock inte helt antalet nyanlända.

Tabell 6.4: Förändring i antal elever (inom F-3).

		Från omgång 1 till omgång 2	Från omgång 2 till omgång 3	Från omgång 1 till omgång 3
Kommunala huvudmän	Ökning av elever (antal)	14 254	14 253	28 507
	Tillväxttakt (%)	3,56	3,43	7,11
Enskilda huvudmän	Ökning av elever (antal)	1 655	1 888	3 543
	Tillväxttakt (%)	3,56	3,92	7,61
Samtliga huvudmän	Ökning av elever (antal)	15 909	16 141	32 050
	Tillväxttakt (%)	3,56	3,48	7,16

Andelen elever hos enskilda ligger relativt konstant på drygt 10 % (tabell 6.3), eftersom tillväxttakten är approximativt densamma hos kommunala och enskilda huvudmän (tabell 6.4).

6.2.2. Fördelning av elevantal m.a.p studieobjektet huvudman

Vår andra fråga i detta avsnitt är hur fördelningen av variabeln ”huvudmannastorlek (F-3)” (antalet elever inom F-3 per huvudman (”elevdata”)) med avseende på studieobjektet huvudman ser ut, för alla huvudmän och även för kommunala och enskilda huvudmän. Tabell B2.1, B2.2, etc. återfinns i appendix 2.

Vår ansats för att utreda detta bygger på dels sammanfattande läges- och spridningsmått för elevdata (tabell B2.1, 6.5), dels klassindelade elevdata (omgång 1: tabell B2.2 – B2.3; omgång 2: tabell B2.4 – B2.5; omgång 3: B2.6 – B2.7). För att fånga den underliggande fördelningen väl (med fokus på delpopulationerna kommunala och enskilda huvudmän) gör vi två olika klassindelningar.

Vår första klassindelning av elevdata bygger på en klasslängd av 500 elever ändå upp till 7000 elever, varefter den sista klassen omfattar 7000 elever upp till 35 000 elever (tabell B2.2, B2.4, B2.6). Detta ger sammanlagt 15 klasser.

Men eftersom ca 75 % av alla huvudmän ligger i det första intervallet (upp till 500 elever) vill vi titta närmare på elevfördelningen bland dessa huvudmän. Därför gör vi en andra klassindelning enligt följande.

Vi delar upp intervallet 1 - 500 elever i 15 olika klasser, samtidigt som övrig elevdata placeras i en klass som omfattar 500 elever upp till 35 000 elever (tabell B2.3, B2.5, B2.7). De 15 klasserna motsvaras här av fem klasser symmetriskt i den första (25e percentilen), andra (50e percentilen) respektive den tredje kvartilen (75 percentilen). Kvartilerna är inte riktigt densamma över tid⁸² (tabell 6.5), men i denna rapport väljer vi 50 elever, 100 elever och 500 elever för att approximativt representera första, andra och tredje kvartilen. Vilket genomgående över tid ger oss ca 200 huvudmän i respektive följande fyra intervall: 1 – 50 elever; 50 – 100 elever, 100 – 500 elever; 500 – 35 000 elever.

Tabell 6.5: Beskrivande statistik för antalet elever inom F-3 (urval från tabell B2.1).

		Omgång 1	Omgång 2	Omgång 3
Samtliga huvudmän	Medelvärde	571,34	575,49	600,76
	Standardavvikelse	1661,06	1713,76	1776,90
	Variationskoefficient⁸³ (%)	291	298	296
	25e percentilen	51	49	52
	50e percentilen (median)	103	101	105,5
	75e percentilen	472	483	506
Kommunala huvudmän	Medelvärde	1382,08	1431,23	1480,38
	Standardavvikelse	2512,80	2628,48	2714,85
	Variationskoefficient (%)	182	184	183
	25e percentilen	396	399	433
	50e percentilen (median)	656,5	661,5	687,5
	75e percentilen	1526	1576	1622
Enskilda huvudmän	Medelvärde	94,44	93,62	98,62
	Standardavvikelse	247,37	252,25	258,68
	Variationskoefficient (%)	262	269	262
	25e percentilen	35	33	35
	50e percentilen (median)	63	61	67,5
	75e percentilen	98	97	100

⁸² En anledning till detta är givetvis att det finns en positiv trend i materialet (tabell 6.4).

⁸³ Variationskoefficient = standardavvikelse*100/medelvärde [%].

Vårt första steg blir nu att undersöka om fördelningen för ”huvudmannastorlek (F-3)” med avseende på studieobjektet huvudman förändrats över tid. Utifrån ovan nämnda tabeller ser vi att utöver en mindre övergripande, positiv trend (avsnitt 6.1.2) så är fördelningen i sig relativt stabil över tid för alla huvudmän, samt även för kommunala respektive enskilda huvudmän. Detta ger då en generaliserad bild av elevantalet per omgång⁸⁴. Det innebär att vi kan besvara vår andra frågeställning genom att titta på data från vilken som helst utav omgång 1, 2 och 3.

Storleken på huvudmän mätt i elevantal inom F-3 är mycket utspridd, där antalet elever varierar från som minst 1 - 2 elever upp till över 30 000 elever (variationsvidd) och med en variationskoefficient⁸⁵ på genomgående nära 300 procent (tabell B2.1).

Fördelningen för ”huvudmannastorlek (F-3)” med klasslängd 500 (tabell B2.2, B2.4 och B2.6) visar på att ca 75 % av alla huvudmän har en storlek mellan 1 – 500, där sedan andelen huvudmän per klass faller gradvis relativt symmetriskt med ökande elevstorlek. Fördelningen för kommunala huvudmän uppvisar samma avtagande form, men med andra andelar per klass. I intervallet 1 - 500 elever finns drygt en tredjedel av de kommunala huvudmännen och nästan alla enskilda huvudmän. Det finns endast 3 - 4 enskilda huvudmän över tid som har fler än 500 elever inom F-3.

Fördelningen för ”huvudmannastorlek (F-3)” där vi delat upp intervallet 1 - 500 i 15 olika klasser (tabell B2.3, B2.5 och B2.7) visar att fördelningarna för kommunala respektive enskilda huvudmän i mycket begränsad omfattning överlappar. Ungefär 95 % av alla enskilda huvudmän har mindre än 200 elever inom F-3, medan approximativt 95 % av alla kommunala huvudmän har fler än 200 elever inom F-3.

Som förväntat utifrån detta ser vi hur lägesmått för kommunala respektive enskilda huvudmän skiljer sig åt markant (tabell 6.5, B2.1). Variationskoefficient för kommunala huvudmän ligger t.ex. genomgående nära 200 procent, medan den för enskilda ligger runt 250 % (tabell 6.5). Variationen inom dessa två delpopulationer är alltså även den omfattande.

⁸⁴ Vi har i rapporten avgränsat bort att inkludera en analys av hur fördelningarna för respektive omgång relaterar till varandra.

⁸⁵ Variationskoefficient = standardavvikelse*100/medelvärde [%].

6.2.3. Fördelning av tillväxttakt i elevantal m.a.p studieobjektet huvudman

Den tredje och avslutande fråga vi vill besvara i detta avsnitt är hur fördelningen av tillväxttakten i elevantal mellan olika omgångar av statsbidraget med avseende på studieobjektet huvudmän ser ut, för alla huvudmän samt även separat för kommunala och enskilda huvudmän. Där elevantal avser antalet elever per huvudman inom F-3, dvs. ”huvudmannastorlek (F-3)”.

För att besvara denna frågeställning analyseras klassindelade tillväxtdata. Klassindelningen bygger på relativt snäva klasser runt noll, som sedan ökar i storlek symmetriskt för negativa och positiva tillväxttakter. Vår analys utgår från elevtillväxten från omgång 1 till 2 (tabell B2.8) samt elevtillväxten från omgång 2 till 3 (tabell B2.9). Eftersom dessa fördelningar uppvisar liknande mönster så anges nedan siffror som generaliserar tillväxten från omgång 1 till 2 samt tillväxten från omgång 2 till 3. Detta ger då en generaliserad bild av tillväxt från en omgång till en annan⁸⁶. Sammanfattningsvis, så kan vi besvara vår tredje frågeställning genom att titta på data från vilken som helst utav tabell B2.8 eller tabell B2.9.

För alla huvudmän föreligger det en stor variation i tillväxttakt (variationskoefficient runt 400 %). Utfallsrummet omfattar både positiva och negativa värden, där runt 95 % av alla huvudmän har en årlig tillväxttakt på mellan 50 % och -50 % (tabell B2.8, B2.9). Drygt 15 % har en tillväxt som ligger i intervallet 2 % till 5 % (tabell 6.6), vilket är den klass där klassmitten (3,5 %) ungefär motsvarar hela elevpopulationens tillväxttakt (tabell 6.4). Det är alltså få huvudmän som växer med ungefär samma takt som hela elevpopulationen.

Tabell 6.6: Andel huvudmän med tillväxt som ligger relativt nära elevpopulationens tillväxttakt på ca 3,5 % (utifrån tabell B2.8, B2.9).

	Samtliga huvudmän	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
Andel (%) med tillväxttakt (omgång 1 till 2) i intervallet 2 till 5 %	17,85	28,28	11,59
Andel (%) med tillväxttakt (omgång 2 till 3) i intervallet 2 till 5 %	15,89	26,55	9,74

Över 20 % av alla huvudmän har en tillväxttakt som ligger över 10 % eller under -10 % (tabell 6.7). Det innebär att dessa huvudmän upplever stora svängningar i elevantalet mellan omgångar (inte nödvändigtvis samma huvudmän över tid dock).

⁸⁶ Vi har i rapporten avgränsat bort att inkludera en analys av tillväxttakten från omgång 1 - 3, och hur denna relaterar till tillväxttakterna från omgång 1 till 2 respektive omgång 2 till 3. Samt då även hur tillväxttakterna från omgång 1 till 2 respektive omgång 2 till 3 relaterar till varandra.

Enskilda huvudmän har en mer omfattande variation i tillväxttakt jämfört med kommunala huvudmän (tabell 6.6, 6.7, B2.8, B2.9). Variationskoefficienten är t.ex. ca 3 gånger högre för enskilda huvudmän. Vi ser även att över 25 % av kommunala huvudmän har en tillväxt som ligger i intervallet 2 % till 5 %, medan endast runt 10 procent av enskilda ligger i detta intervall (tabell 6.6). Det innebär att det är en relativt högre andel kommunala huvudmän som växer med ungefär samma tillväxttakt som hela elevpopulationen, jämfört med enskilda huvudmän.

Tabell 6.7: Andel huvudmän med tillväxt över 10 % eller under -10 % (utifrån tabell B2.8, B2.9).

	Samtliga huvudmän	Kommunala huvudmän	Enskilda huvudmän
Andel (%) med tillväxttakt (omgång 1 till 2) som ligger över 10 % eller under -10 %	23,16	2,75	35,40
Andel (%) med tillväxttakt (omgång 2 till 3) som ligger över 10 % eller under -10 %	21,81	3,78	32,22

Vidare, ser vi att ca 3 % av kommunala huvudmän har en tillväxttakt som ligger över 10 % eller under -10 %, medan motsvarande siffra för enskilda är över 30 % (tabell 6.7). Avslutningsvis, det tillväxtintervall som täcker minst 95 % av huvudmännen ligger mellan 10 % och -10 % för kommunala huvudmän, medan det för enskilda ligger mellan 50 % och -50 % (tabell B2.8, B2.9).

6.3. Omgång 1 (O1)

6.3.1. Ramar (omgång 1)

De frågor vi vill besvara här avser ett huvudområde:

- Hur ser fördelningen av ramen ut?

Fokus ligger då på hur ramen i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även hur den totala ramen fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän.

6.3.1.1. Ram per elev

Ramen i termer av kr per elev utgör en naturlig referenspunkt för jämförelser av huvudmän.

Tabell 6.8 (O1): Ram, villkorligt belopp och godkänt belopp (aggregerat), uppdelat på huvudmän.

	Ram		Villkorligt belopp		Godkänt belopp	
	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)
Kommunala huvudmän	1 783 516 042	89,59	1 835 743 151	92,39	1 658 660 482	92,10
Enskilda huvudmän	207 176 954	10,41	151 104 416	7,61	142 285 845	7,90
Samtliga huvudmän	1 990 692 996	100	1 986 847 567	100	1 800 946 327	100

Ramen var 4450 kr per elev för alla huvudmän⁸⁷, eftersom det endast fanns en proportionerlig ram under omgång 1 (avsnitt 3.1.7).

6.3.1.2. Aggregerat

Detta motsvarar 447 360 elever (tabell 6.3) samt en total ram på 1 990 692 996 kr (tabell 6.8), dvs. knappt 2 miljarder kr.

Andelarna för kommunala respektive enskilda huvudmän (tabell 6.8) blir då identiska med respektive elevandel inom F-3 (tabell 6.3).

⁸⁷ Kan skilja i ören och ev. en krona pga. avrundningar samt omprövningar.

6.3.2. Villkorliga belopp (omgång 1)

De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut?
- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till ramen?

Fokus ligger då på hur det villkorliga beloppet i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även på hur totala villkorliga beloppet fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän.

6.3.2.1. Villkorligt belopp i förhållande till ram

Den totala ramen är nästan identisk med det totala villkorliga beloppet, det skiljer 3 845 429 kr, motsvarande 2 promille av totala ramen (tabell 6.8). Det innebär på aggregerad nivå att beslut II (villkorligt belopp) i relation till beslut I (ram) approximativt har fungerat som ett nollsummespel (avsnitt 3.1.8.3). Totalt är det ca 110 miljoner kr som blivit över från vissa huvudmäns ram och som omfördelats till andra huvudmän⁸⁸. Det innebär att det uppstår tre grupper av huvudmän, en grupp där det villkorliga beloppet är lika med ramen, en grupp där det villkorliga beloppet är större än ramen och en grupp där det villkorliga beloppet är mindre än ramen.

Tabell 6.9 (O1): Villkorliga beloppet per elev (studieobjekt: huvudman; elev; villkorligt belopp).

v1 (kr per elev)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Elever (antal)	Andel (%)	F (%)	Villkorligt belopp (kr)	Andel (%)	F (%)
v1 = 0 (0 ≤ v1 < 1)	224	28,61	28,61	14 223	3,18	3,18	0	0	0
1 ≤ v1 ≤ 2000	11	1,40	30,01	3780	0,84	4,02	5 587 495	0,28	0,28
2000 < v1 ≤ 4000	31	3,96	33,97	24 239	5,42	9,44	76 313 474	3,84	4,12
4000 < v1 ≤ 4449	56	7,15	41,12	52 861	11,82	21,26	228 945 051	11,52	15,65
v1 = 4450 (4449 < v1 ≤ 4451)	344	43,93	85,06	288 878	64,57	85,83	1 285 464 589	64,70	80,34
4451 < v1 ≤ 6000	51	6,51	91,57	39 819	8,90	94,73	204 531 141	10,29	90,64
6000 < v1 ≤ 8000	27	3,45	95,02	16 058	3,59	98,32	108 850 198	5,48	96,12
8000 < v1 ≤ 10 000	15	1,92	96,93	3 263	0,73	99,05	29 192 396	1,47	97,59
10 000 < v1 ≤ 12 000	15	1,92	98,85	3 171	0,71	99,76	33 821 142	1,70	99,29
12 000 < v1 ≤ 14 000	9	1,15	100	1068	0,24	100	14 142 081	0,71	100
Summa	783	100	n/a	447 360	100	n/a	1 986 847 567	100	n/a

För att analysera dessa tre grupper; samtidigt som vi vill kunna jämföra huvudmän, utgår vi från data rörande villkorligt belopp per elev (tabell 6.9). Klassindelningen har gjorts med utgångspunkt i att ramen var 4450 kr per elev för alla huvudmän samt med en speciell klass för de huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är noll. I övrigt har klassbredden 2000 kr används upp till och med 14 000 kr per elev.

⁸⁸ Totalt har huvudmän med V1 > R1 erhållit 108 508 809; medan huvudmän med V1 < R1 "givit upp" 112 354 238.

Observera att precis som en klassindelning här är nödvändig för att kunna beskriva den underliggande fördelningen, så ger den en förenklad bild av densamma.

Utifrån tabell 6.9 kan vi då identifiera dessa tre grupper (utav totalt 783 huvudmän):

- 322 huvudmän (ca 41 % av alla huvudmän) för vilka villkorligt belopp per elev är lägre än ramen på 4450 kr per elev⁸⁹.
- 344 huvudmän (ca 44 % av alla huvudmän) för vilka villkorligt belopp per elev är lika med ramen på 4450 kr per elev⁹⁰;
- 117 huvudmän (ca 15 % av alla huvudmän) för vilka villkorligt belopp per elev är högre än ramen på 4450 kr per elev⁹¹.

Detta resultat jämförs med omgång 2 och 3 i tabell 6.24 nedan. Vi ser även att 64,70 % av alla pengar (villkorligt belopp) går till den första gruppen, 19,66 % till den andra och 15,65 % till den tredje gruppen.

Anledningen till att de ca 110 miljoner kr, som blir över från vissa huvudmäns ram och som omfördelats till andra huvudmän, ger upphov till en så pass utspridd fördelning över huvudmännen (tabell 6.9, studieobjekt huvudman) är att det är relativt mindre huvudmän som befinner sig i fördelningens svansar.

⁸⁹ Vi har placerat huvudmän i denna grupp som har ett villkorligt belopp som är lägre eller lika med 4449 kr per elev.

⁹⁰ Vi har placerat huvudmän i denna grupp som har ett villkorligt belopp i intervallet högre än 4449 kr per elev, men lägre eller lika med 4451 kr per elev.

⁹¹ Vi har placerat huvudmän i denna grupp som har ett villkorligt belopp som är högre än 4451 kr per elev.

6.3.2.2. Villkorligt belopp lika med noll

Specifikt bland de 322 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lägre än ramen per elev finns det 224 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lika med noll* (tabell 6.9). Det innebär att över 28 % av alla huvudmän inte ansökt om statsbidraget.

Vi ser att dessa 224 huvudmäns andel av alla elever inom F-3 är 3,18 % (tabell 6.9), vilket beror på att dessa 224 huvudmän är relativt små i genomsnitt (ca 63,5 elever).

Denna grupp av huvudmän består i omgång 1 endast av enskilda huvudmän.

Dessa resultat jämförs med omgång 2 och 3 i tabell 6.25 (huvudmän) och tabell 6.26 (huvudmän viktade med elevantal).

* Rent praktiskt kommer vi genomgående i den här rapporten (avsnitt 6.3 – 6.5) analysera denna grupp av huvudmän som om den består av huvudmän som inte ansökt. Det stämmer inte exakt, men är en god approximation. Under omgång 1 var det fyra ansökningar (godkända för granskning) som gavs avslag samt en handfull huvudmäns ansökningar som avvisades eller avskrevs i Skolverkets handläggning. Antalet avslag sjönk till tre för omgång 1 och till noll för omgång 3.

6.3.2.3. Aggregerad nivå

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 kan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag. För omgång 1 utgjorde andelen medel som beviljats för att öka personaltätheten givetvis 100 %.

Aggregerat ser vi i tabell 6.8 att för kommunala huvudmän ökar det aggregerade villkorliga beloppet med ca 2,9 % jämfört med den aggregerade ramen (från 1 783 516 042 kr till 1 835 743 151 kr). Motsvarande siffra för enskilda huvudmän är en minskning på 27,1 % (från 207 176 954 kr till 151 104 416 kr)⁹².

⁹² Anledningen att det inte blir samma ökning aggregerat för kommunala huvudmän som den aggregerade minskningen för enskilda är att den totala ramen inte helt överensstämmer med det totala villkorliga beloppet. Se diskussion om nollsummespel i inledningen av detta avsnitt.

6.3.3. Godkända belopp (omgång 1)

De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av det godkända beloppet ut?
- Hur ser förhåller sig det godkända beloppet till dels det villkorliga beloppet, dels ramen?

Vi genomför här endast en enklare analys, där fokus ligger på hur stor reduktionen är i procent samt andelar av huvudmän som dels erhållit ett godkänt belopp som är detsamma som det villkorliga beloppet, dels erhållit ett godkänt belopp som är detsamma som ramen.

De 559⁹³ huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp större än noll redovisade efter bidragsåret i vilken omfattning de använt pengarna samt hur de använts. Efter handläggning av huvudmännens redovisningar beslutade Skolverket så att 114 huvudmän (motsvarande 20,4 % utav 559 huvudmän) erhöll ett godkänt belopp som är lägre än det villkorliga beloppet (de blev alltså återbetalningsskyldiga), medan övriga 445 huvudmän (motsvarande 79,6 % utav 559 huvudmän) i denna grupp erhöll ett godkänt belopp som är detsamma som det villkorliga beloppet.

Bland de 114 huvudmän som får betala tillbaka medel är det 5 stycken som får betala tillbaka allt, medan 13 stycken får betala tillbaka mellan 81 till 50 % utav det villkorliga beloppet, 26 stycken får betala tillbaka mellan 25 till 50 % utav det villkorliga beloppet och slutligen får 70 stycken betala tillbaka mellan 0,1 till 25 % utav det villkorliga beloppet.

Sammanlagt blir det 280 huvudmän som erhållit ett godkänt belopp som är detsamma som ramen, dvs. 4450 kr per elev. Motsvarande knappt 36 % utav alla 783 huvudmän. När vi jämförde det villkorliga beloppet med ramen låg den siffran på ca 44 % (tabell 6.9).

Aggregerat ser vi (tabell 6.8) att det godkända beloppet minskar med ca 9,5 % jämfört med det villkorliga beloppet (från 1 986 847 567 kr till 1 800 946 327 kr). Minskningen på aggregerad nivå är ungefär lika stor procentuellt bland kommunala och enskilda huvudmän.

⁹³ 559 = 783 – 224; uppgifter från tabell 6.9.

6.4. Omgång 2 (O2), samt en jämförelse med omgång 1

Inför omgång 2 förändrades statsbidraget (kapitel 2, 3). Viktiga förändringar inkluderade: en kompensatorisk ram; ny prioritering av huvudmän vid omfördelning av medel; huvudmän kunde inte längre söka statsbidrag för att ”minska klass- eller gruppstorleken” och/eller ”på annat sätt utöka den tid som lärarna kan ägna åt eleverna”. Det innebär att jämförelser med omgång 1 måste tolkas med försiktighet.

6.4.1. Ramar (omgång 2)

De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av ramen ut?
- Hur ser fördelningen av ramen ut i relation till föregående omgång?

Fokus ligger då på hur ramen i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även hur den totala ramen fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän.

6.4.1.1. Ram per elev

Då en kompensatorisk ram nu ingår i statsbidraget (avsnitt 3.1.7), kommer ramen i termer av kr per elev inte längre vara densamma för alla huvudmän (tabell 6.10).

Tabell 6.10 (O2): Ram per elev (studieobjekt: huvudman; elev; ram)⁹⁴.

r2 (kr per elev)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Elever (antal)	Andel (%)	F (%)	Ram (kr)	Andel (%)	F (%)
r2 = 4253 (4252 < r2 ≤ 4254)	605	75,16	75,16	387 545	83,65	83,65	1 648 201 235	71,68	71,68
r2 = 8506 (8505 < r2 ≤ 8507)	138	17,14	92,30	73 736	15,92	99,57	621 089 182	0,36	98,89
8507 < r2 ≤ 10 000	16	1,99	94,29	886	0,19	99,76	8 168 096	0,16	99,25
10 000 < r2 ≤ 12 000	8	0,99	95,28	328	0,07	99,83	3 594 960	0,16	99,40
12 000 < r2 ≤ 14 000	9	1,12	96,40	280	0,06	99,89	3 665 822	0,16	99,56
14 000 < r2	29	3,60	100	494	0,11	100	10 075 946	0,44	100
Summa	805	100	n/a	463 269	100	n/a	2 299 250 000	100	n/a

Huvudmän i tabell 6.10 kan delas in i tre ramgrupper (avsnitt 3.1.7), där huvudmän i ramgrupp I har erhållit 4253 kr per elev, huvudmän i ramgrupp IIa har erhållit 8506 kr per elev samt huvudmän i ramgrupp IIb har erhållit mer än 8507 kr per elev.

Huvudmän i ramgrupp IIb är huvudmän med mindre än 64 elever, vilket innebär att det empiriskt endast är enskilda huvudmän i denna grupp (avsnitt 6.2.2, tabell B.2.1). Det innebär att ramgrupp IIb motsvarar en relativt mindre andel utav dels alla elever (sammanlagt 0,43 %), dels de aggregerade medlen (totalt 1,11 %), jämfört med andelen huvudmän på 7,70 % (beräkningar gjorda utifrån tabell 6.10).

⁹⁴ 2 huvudmän har en ram mellan ramgrupp I samt IIa. Dessa har lagts i ramgrupp IIa.

6.4.1.2. Ram per elev, jämfört med föregående omgång

Detta innebär att jämfört med omgång 1 (då alla huvudmän erhöll 4450 kr per elev) erhöll huvudmän i ramgrupp I relativt mindre pengar i termer av kr per elev, medan huvudmän i ramgrupp IIa och IIb erhöll relativt mer pengar i termer av kr per elev (i nominella termer).

Observera att den ramgrupp en huvudman tillhör kan ändras från omgång 2 till omgång 3 (avsnitt 3.1.7, 6.5.1).

6.4.1.3. Ramgrupper och typ av huvudman

Om vi jämför fördelningarna med avseende på ramgrupp inom respektive typ av huvudman (tabell 6.11) så ser vi att för kommunala huvudmän har ca 63 % hamnat i ramgrupp I medan ca 37 % hamnat i ramgrupp II (IIa samt IIb).

Tabell 6.11 (O2): Korstabell: ”typ av huvudman” och ”ramgrupp (omgång 2)” (studieobjekt: huvudman). Andelar (%) för ”ramgrupp (omgång 2)” betingat på ”typ av huvudman”.

		Ramgrupp (omgång 2)			Huvudmän (antal)
		Ramgrupp I	Ramgrupp IIa	Ramgrupp IIb	
Typ av huvudman	Kommunala huvudmän (antal (%))	182 (62,76)	108 (37,24)	0 (0)	290 (100)
	Enskilda huvudmän (antal (%))	423 (82,14)	30 (5,83)	62 (12,04)	515 (100)
Huvudmän (antal (%))		605 (75,16)	138 (17,14)	62 (7,70)	805 (100)

Motsvarande siffror för enskilda huvudmän är ca 82 % och ca 18⁹⁵ %, och det är alltså en stor skillnad här mellan grupperna enskilda och kommunala huvudmän.

⁹⁵ 5,83 + 12,04 = 17,87.

6.4.1.4. Aggregerat

Andelarna för kommunala respektive enskilda huvudmän (tabell 6.12) är i det närmaste identiska med respektive elevandel inom F-3 (tabell 6.3). Det innebär att på aggregerad nivå fördelades den kompensatoriska ramen empiriskt ungefär utifrån elevandel för kommunala respektive enskilda huvudmän.

Tabell 6.12 (O2): Ram, villkorligt belopp och godkänt belopp (aggregerat), uppdelat på huvudmän.

	Ram		Villkorligt belopp		Godkänt belopp	
	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)
Kommunala huvudmän	2 060 019 937	89,60	2 110 624 452	91,41	(avsnitt 6.4.3)	-
Enskilda huvudmän	239 230 063	10,40	198 379 840	8,59	(avsnitt 6.4.3)	-
Alla huvudmän	2 299 250 000	100	2 309 004 292	100	(avsnitt 6.4.3)	100

Total proportionerlig ram för omgång 2 var 1 970 250 012 kr (motsvarande 4253 kr per elev, vilket är vad huvudmän i ramgrupp I erhållit), medan total kompensatorisk ram var 328 999 988 (motsvarande 710 kr per elev, som dock fördelas ut asymmetriskt bland huvudmän i ramgrupp II (IIa samt IIb)).

6.4.2. Villkorliga belopp (omgång 2)

De frågor vi vill besvara här avser tre olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut?
- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till ramen?
- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till föregående omgång?

Fokus ligger då på hur det villkorliga beloppet i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även på hur totala villkorliga beloppet fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi vill även på aggregerad nivå för det villkorliga beloppet undersöka fördelningen mellan medel till att öka personaltätheten respektive till att bibehålla statsbidrag (avsnitt 3.1.8).

6.4.2.1. Villkorligt belopp i förhållande till ram

Den totala ramen är nästan identisk med det totala villkorliga beloppet, det skiljer 9 754 292 kr, motsvarande 4 promille av totala ramen (tabell 6.12). Det innebär på aggregerad nivå att beslut II (villkorligt belopp) i relation till beslut I (ram) approximativt har fungerat som ett nollsummespel (avsnitt 3.1.8.3), precis som under omgång 1 (avsnitt 6.3.2).

Tabell 6.13 (O2): Villkorliga beloppet per elev (studieobjekt: huvudman; elev; villkorligt belopp).

v2 (kr per elev)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Elever (antal)	Andel (%)	F (%)	Villkorligt belopp (kr)	Andel (%)	F (%)
v2 = 0 (0 ≤ v2 < 1)	141	17,52	17,52	7310	1,58	1,58	0	0	0
1 ≤ v2 ≤ 2000	1	0,12	17,64	108	0,02	1,60	166 400	0,01	0,01
2000 < v2 ≤ 4000	20	2,48	20,12	10 456	2,26	3,86	35 273 170	1,53	1,53
4000 < v2 ≤ 4252	54	6,71	26,83	24 729	5,34	9,20	104 472 885	4,52	6,06
v2 = 4253 (4252 < v2 ≤ 4254)	411	51,06	77,89	309 415	66,79	75,99	1 315 917 565	56,99	63,05
4254 < v2 ≤ 6000	14	1,74	79,63	42 799	9,24	85,22	207 765 682	9	72,05
6000 < v2 ≤ 8000	7	0,87	80,5	1521	0,33	85,55	9 841 672	0,43	72,47
8000 < v2 ≤ 8505	18	2,24	82,73	7525	1,62	87,18	63 101 381	2,73	75,21
v2 = 8506 (8505 < v2 ≤ 8507)	51	6,34	89,07	32 535	7,02	94,20	276 736 771	11,99	87,19
8507 < v2 ≤ 10 000	24	2,98	92,05	8158	1,76	95,96	74 705 458	3,24	90,43
10 000 < v2 ≤ 12 000	21	2,61	94,66	11 036	2,38	98,34	120 655 915	5,23	95,65
12 000 < v2 ≤ 14 000	27	3,35	98,01	7275	1,57	99,91	92 930 784	4,02	99,68
14 000 < v2	16	1,99	100	402	0,09	100	7 436 609	0,32	100
Summa	805	100	n/a	463 269	100	n/a	2 309 004 292	100	n/a

Variationen mellan huvudmän för det villkorliga beloppet per elev i omgång 1 (tabell 6.9) berodde endast på omfördelning av medel i beslut II (steg 2 i handläggningen),

medan från och med omgång 2 (tabell 6.13) beror den även på att huvudmännen erhåller olika ramar [kr per elev].

Totalt är det ca 80 miljoner kr som blir över från vissa huvudmäns ram och som omfördelats till andra huvudmän⁹⁶ (mindre än i omgång 1). Det innebär att det uppstår tre grupper av huvudmän, en grupp där det villkorliga beloppet är lika med ramen, en där det villkorliga beloppet är större än ramen och en där det villkorliga beloppet är mindre än ramen.

Tabell 6.14 (O2): Korstabell: ”villkorligt belopp per elev” och ”ram per elev” (studieobjekt: huvudman).

		Ram per elev (r2)						Huvudmän (antal)
		r2 = 4253 (4252 < r2 ≤ 4254)	r2 = 8506 (8505 < r2 ≤ 8507)	8507 < r2 ≤ 10 000	10 000 < r2 ≤ 12 000	12 000 < r2 ≤ 14 000	14 000 < r2	
Villkorligt belopp per elev (v2)	v2 = 0 (0 ≤ v2 < 1)	110	7	6	1	4	13	141
	1 ≤ v2 ≤ 2000	1	0	0	0	0	0	1
	2000 < v2 ≤ 4000	17	1	0	1	1	0	20
	4000 < v2 ≤ 4252	52	1	0	1	0	0	54
	v2 = 4253 (4252 < v2 ≤ 4254)	411	0	0	0	0	0	411
	4254 < v2 ≤ 6000	8	6	0	0	0	0	14
	6000 < v2 ≤ 8000	6	1	0	0	0	0	7
	8000 < v2 ≤ 8505	0	18	0	0	0	0	18
	v2 = 8506 (8505 < v2 ≤ 8507)	0	51	0	0	0	0	51
	8507 < v2 ≤ 10 000	0	16	5	2	0	1	24
	10 000 < v2 ≤ 12 000	0	18	0	2	0	1	21
	12 000 < v2 ≤ 14 000	0	19	2	1	2	3	27
	14 000 < v2	0	0	3	0	2	11	16
	Huvudmän (antal)		605	138	16	8	9	29

För att analysera dessa tre grupper; samtidigt som vi vill kunna jämföra huvudmän, måste vi justera vår analys jämfört med omgång 1. Vi studerar här istället en korstabell mellan ramen per elev och villkorligt belopp per elev (tabell 6.14).

Om det villkorliga beloppet per elev varit identiskt med ramen per elev för alla huvudmän hade alla huvudmän befunnit sig i den gråa diagonalen i tabell 6.14.

Vi ser att så inte är fallet, och för att kunna jämföra detta resultat över tid vill vi identifiera andelen huvudmän som erhållit en ram som är samma, större eller mindre ram än det villkorliga beloppet.

⁹⁶ Totalt har huvudmän med V2 > R2 erhållit 86 401 707; medan huvudmän med V2 < R2 "givit upp" 76 647 415.

Vi börjar med att utifrån tabell 6.14 ta fram antalet huvudmän per ramgrupp som erhållit en ram som är samma, större eller mindre ram än det villkorliga beloppet (tabell 6.15).

Tabell 6.15 (O2): Antal huvudmän per ramgrupp som erhållit ett villkorligt belopp som är mindre, samma eller större än ramen (informell korstabell).

	Ramgrupp I (r2 = 4254 kr/elev)	Ramgrupp IIa (r2 = 8506 kr/elev)	Ramgrupp IIb (r2 > 8506 kr/elev)	Summa
Villkorligt belopp per elev < ramen per elev	180 ⁹⁷	34 ⁹⁸	34 ⁹⁹	248
Villkorligt belopp per elev = ramen per elev	411	51	20 ¹⁰⁰	482
Villkorligt belopp per elev > ramen per elev	14 ¹⁰¹	53 ¹⁰²	8 ¹⁰³	75
Summa	605	138	62 ¹⁰⁴	805

Utifrån kolumnen längst till höger i tabell 6.15 kan vi sedan identifiera våra tre grupper av huvudmän (tabell 6.24).

Där tabell 6.24 även inkluderar motsvarande resultat för omgång 1 och 3. Andelen huvudmän med villkorligt belopp per elev lika med ramen per elev ökar från drygt 40 % i omgång 1 till nära 60 % i omgång 2.

⁹⁷ 110 + 1 + 17 + 52.

⁹⁸ 7 + 1 + 1 + 6 + 1 + 18.

⁹⁹ 6 + 1 + 4 + 13 + 1 + 1 + 1 + 2 + 1 + 1 + 3

¹⁰⁰ 5 + 2 + 2 + 11.

¹⁰¹ 8 + 6.

¹⁰² 16 + 18 + 19.

¹⁰³ 2 + 1 + 3 + 2.

¹⁰⁴ 16 + 8 + 9 + 29.

6.4.2.2. Villkorligt belopp lika med noll

Specifikt bland de 248 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lägre än ramen per elev finns det 141 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lika med noll (tabell 6.13). Det innebär att drygt 17 % av alla huvudmän inte ansökt¹⁰⁵ om statsbidraget.

Vi ser att dessa 141 huvudmäns andel av alla elever inom F-3 är 1,58 % (tabell 6.13), vilket beror på att dessa 141 huvudmän är relativt små i genomsnitt (ca 51,8 elever).

Precis som i omgång 1 består denna grupp endast av enskilda huvudmän.

Dessa resultat jämförs med omgång 1 och 3 i tabell 6.25 (huvudmän) och tabell 6.26 (huvudmän viktade med elevantal). Andelen huvudmän som erhåller ett villkorligt belopp som är noll är ca 17,5 %, men vi kan samtidigt se en minskning jämfört med omgång 1, då denna grupp utgjorde drygt 28 % av alla huvudmän (tabell 6.25).

6.4.2.3. Villkorligt belopp lika med noll per ramgrupp

Andelen huvudmän som erhöll ett villkorligt belopp lika med noll skiljer sig åt väsentligt mellan de tre ramgrupperna. För ramgrupp I är det ca 18,2 % (110 utav 605), för ramgrupp IIa ca 5,1% (7 utav 138) och för ramgrupp IIb ca 38,7 % (24 utav 62). För hela ramgrupp II (IIa samt IIb) blir andelen 15,5 % (31 utav 200), dvs. en något lägre andel än för ramgrupp I.

Vi ser alltså en stor skillnad mellan ramgrupp IIa och IIb. Dvs. den grupp av huvudmän som prioriterats allra mest i termer av en hög ram per elev (ramgrupp IIb) har en relativt hög andel huvudmän (ca 38,7 %) som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll, medan den andra grupp som även erhållit en relativt högre (men inte lika högt) ram per elev (ramgrupp IIa) har en mycket låg andel huvudmän (ca 5,1 %) som erhåller ett villkorligt belopp som är lika med noll.

¹⁰⁵ Detta är en förenkling, men en god approximation. Ett fåtal (3) har t.ex. fått avslag (avsnitt 6.3.2).

6.4.2.4. Aggregerad nivå

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 kan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag. För omgång 1 utgjorde andelen medel som beviljats för att öka personaltätheten givetvis 100 %. För omgång 2 var andelen ca 20 % (465 miljoner kr¹⁰⁶), vilket innebär att ca 80 % av alla medel avsåg att bibehålla statsbidrag.

Aggregerat ser vi i tabell 6.12 att för kommunala huvudmän ökar det aggregerade villkorliga beloppet med ca 2,5 % jämfört med den aggregerade ramen (från 2 060 019 937 kr till 2 110 624 452 kr). Motsvarande siffra för enskilda huvudmän är en minskning på 17,1 % (från 239 230 063 kr till 198 379 840 kr)¹⁰⁷.

6.4.3. Godkända belopp (omgång 2)

Skolverket har beslutat om godkända belopp per huvudman (avser huvudmän med villkorligt belopp större än noll) med utgångspunkt i huvudmännens redovisning under december 2017 (publicerat 21 december 2017).

Det totala återkravet var 45 420 995 kr. Det innebär att det godkända beloppet (aggregerat) minskar med ca 2,0 % jämfört med det totala villkorliga beloppet på 2 309 004 292 kr (tabell 6.12). Observera dock att detta är det första samlingsbeslutet (omgång 2), och att eventuella omprövningar kan tillkomma.

Detta är ett avsevärt mindre återkrav i relativa termer än för omgång 1 (avsnitt 6.3.3).

Beslutet (dvs. beslut III för omgång 2) kom för sent (dock inte i sig ett försenat beslut, se tabell 4.1) för att kunna inkludera dessa data i denna rapportens paneldataset (avsnitt 5.1). Dvs. vi tar endast upp beslut III för omgång 2 på aggregerad nivå i denna rapport.

¹⁰⁶ Dessa siffror avser initialt samlingsbeslut, och inkluderar inte omprövningar. Men omprövningar avser endast mycket små belopp relativt statsbidragets totala medel.

¹⁰⁷ Anledningen att det inte blir samma ökning aggregerat för kommunala huvudmän som den aggregerade minskningen för enskilda är att den totala ramen inte helt överensstämmer med det totala villkorliga beloppet. Se diskussion om nollsummespel i inledningen av detta avsnitt.

6.5. Omgång 3 (O3), samt en jämförelse med omgång 1 och 2

6.5.1. Ramar (omgång 3)

De frågor vi vill besvara här avser två olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av ramen ut?
- Hur ser fördelningen av ramen ut i relation till föregående omgångar?

Fokus ligger då på hur ramen i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även hur den totala ramen fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän.

6.5.1.1. Ram per elev

Liksom i omgång 2 ingår i omgång 3 en kompensatorisk ram (avsnitt 3.1.7), vilket ger att ramen i termer av kr per elev inte är samma för alla huvudmän (tabell 6.16).

Tabell 6.16 (O3): Ram per elev (studieobjekt: huvudman; elev; ram)¹⁰⁸.

r3 (kr per elev)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Elever (antal)	Andel (%)	F (%)	Ram (kr)	Andel (%)	F (%)
r3 = 4110 (4109 < r3 ≤ 4111)	684	85,71	85,71	397 351	82,88	82,88	1 633 129 830	71,02	71,02
r3 = 8220 (8219 < r3 ≤ 8221)	88	11,03	96,74	81 215	16,94	99,82	655 491 160	28,51	99,53
8221 < r3 ≤ 10 000	7	0,88	97,62	397	0,08	99,91	3 598 686	0,16	99,69
10 000 < r3 ≤ 12 000	3	0,38	97,99	120	0,03	99,93	1 336 206	0,06	99,75
12 000 < r3 ≤ 14 000	4	0,50	98,5	133	0,03	99,96	1 670 635	0,07	99,82
14 000 < r3	12	1,50	100	194	0,04	100	4 169 348	0,18	100
Summa	798	100	n/a	479 410	100	n/a	2 299 395 865	100	n/a

Huvudmän i tabell 6.16 kan delas in i tre ramgrupper (avsnitt 3.1.7), där huvudmän i ramgrupp I har erhållit 4110 kr per elev, huvudmän i ramgrupp IIa har erhållit 8220 kr per elev samt huvudmän i ramgrupp IIb har erhållit mer än 8221 kr per elev.

Huvudmän i ramgrupp IIb är huvudmän med mindre än 68 elever (64 elever i omgång 2, avsnitt 6.4.1), vilket innebär att det fortfarande (avsnitt 6.4.1) endast är enskilda huvudmän i denna grupp (avsnitt 6.2.2, tabell B.2.1). Ramgrupp IIb motsvarar en relativt mindre andel utav dels alla elever (sammanlagt 0,18 %), dels de aggregerade medlen (totalt 0,47 %), jämfört med andelen huvudmän på 3,26 % (beräkningar utifrån tabell 6.16).

¹⁰⁸ 1 huvudmän har en ram mellan ramgrupp I samt IIa. För att förenkla analysen har dessa lagts till i ramgrupp IIa.

6.5.1.2. Ram per elev, jämfört med föregående omgång

I tabell 6.17 har vi sammanfattat storleken på ramen i termer av kr per elever för samtliga omgångar per ramgrupp. Uppgifterna i tabell 6.17 är hämtade från avsnitt 6.3.1 (omgång 1), tabell 6.10 (omgång 2) samt tabell 6.16 (omgång 3).

Tabell 6.17 (O1, O2, O3): Ramgrupperna över tid, i termer av ram per elev.

		Proportionerlig ram	Kompensatorisk ram	Ram (totalt)
Omgång 1	Ramgrupp I	4450 kr per elev	n/a	4450 kr per elev
	Ramgrupp IIa	n/a	n/a	n/a
	Ramgrupp IIb	n/a	n/a	n/a
Omgång 2	Ramgrupp I	4253 kr per elev	0 kr per elev	4253 kr per elev
	Ramgrupp IIa	4253 kr per elev	4253 kr per elev	8506 kr per elev
	Ramgrupp IIb	4253 kr per elev	Mer än 4253 kr per elev	Mer än 8506 kr per elev
Omgång 3	Ramgrupp I	4110 kr per elev	0 kr per elev	4110 kr per elev
	Ramgrupp IIa	4110 kr per elev	4110 kr per elev	8220 kr per elev
	Ramgrupp IIb	4110 kr per elev	Mer än 4110 kr per elev	Mer än 8220 kr per elev

Här framgår det hur ramen per elev minskar över tid (för huvudmän i ramgrupp I och ramgrupp IIb som inte byter ramgrupp) eftersom statsbidragets medel är relativt konstanta (tabell 3.5) medan det totala elevantalet ökar (avsnitt 6.2.1).

Det är inte nödvändigtvis samma huvudmän i ramgrupperna över tid, eftersom ramen bestäms inför varje bidragsår (avsnitt 3.1.7).

För att på ett enkelt sätt kunna jämföra med omgång 2 utgår vi från en korstabell mellan variablerna ”ramgrupp (omgång 2)” och ”ramgrupp (omgång 3)” (tabell 6.18). Om alla huvudmän skulle tillhöra samma ramgrupp i omgång 3 som i omgång 2 skulle de stå 100 % inom parantes i den gråmarkerade diagonalen.

Vi kan se att så inte är fallet (tabell 6.18). Bland de huvudmän som i omgång 2 tillhörde ramgrupp I, är det drygt 95 % som ingår i samma ramgrupp i omgång 3. Ramen har dock sjunkit från 4253 till 4110 kr per elev (tabell 6.17). Dessa huvudmän utgör en klar majoritet av alla huvudmän, motsvarande ca 75 %¹⁰⁹.

Tabell 6.18 (O2, O3): Korstabell: ”ramgrupp (omgång 2)” och ”ramgrupp (omgång 3)” (studieobjekt: huvudman). Andelar (%) för ”ramgrupp (omgång 3)” betingat på ”ramgrupp (omgång 2)”.

		Ramgrupp (omgång 3)			Huvudmän
		Ramgrupp I	Ramgrupp IIa	Ramgrupp IIb	
Ramgrupp (omgång 2)	Ramgrupp I (antal (%))	569 (95,47)	18 (3,02)	9 (1,51)	596 (100)
	Ramgrupp IIa (antal (%))	70 (50,72)	68 (49,28)	0 (0)	138 (100)
	Ramgrupp IIb (antal (%))	42 (71,19)	2 (3,39)	15 (25,42)	59 (100)
Huvudmän (antal (%))		681 (85,88)	88 (11,10)	24 (3,03)	793 (100)

För de huvudmän som i omgång 2 tillhörde ramgrupp IIa, är det endast drygt 49 % som ingår i samma ramgrupp i omgång 3. Ramen har dock sjunkit från 8506 till 8220 kr per elev (tabell 6.17). Övriga huvudmän har gått från en ram på 8506 kr per elev till en ram på 4110 kr per elev (tabell 6.17). Dvs. en minskning med drygt 50 % (nominellt).

Antalet huvudmän i ramgrupp II (IIa samt IIb) var 114¹¹⁰ (88 + 26) stycken i omgång 3 (tabell 6.19), medan antalet var 200¹¹¹ (138 + 62) stycken i omgång 2 (tabell 6.11).

Den genomsnittliga storleken på de 200 huvudmännen i ramgrupp II i omgång 2 var ca 378,6 elever (beräknat från tabell 6.10). Medan den genomsnittliga storleken på de 114 huvudmännen i ramgrupp II i omgång 3 var ca 719,8 elever (beräknat från tabell 6.16).

¹⁰⁹ I denna analys (en korstabell) kommer endast de 793 (766 + 27) huvudmännen från snittet av omgång 2 och omgång 3 med (figur 5.1).

¹¹⁰ 112 (88 + 24) av dessa fanns med i både omgång 2 och 3 (tabell 6.18).

¹¹¹ 197 (138 + 59) av dessa fanns med i både omgång 2 och 3 (tabell 6.18).

6.5.1.3. Ramgrupper och typ av huvudman

Om vi jämför fördelningarna med avseende på ramgrupp inom respektive typ av huvudman (tabell 6.19) så ser vi att för kommunala huvudmän har ca 76 % hamnat i ramgrupp I medan ca 24 % hamnat i ramgrupp II (IIa samt IIb).

Tabell 6.19 (O3): Korstabell: ”typ av huvudman” och ”ramgrupp (omgång 3)” (studieobjekt: huvudman)¹¹². Andelar (%) för ”ramgrupp (omgång 3)” betingat på ”typ av huvudman”.

		Ramgrupp (omgång 3)			Huvudmän (antal)
		Ramgrupp I	Ramgrupp IIa	Ramgrupp IIb	
Typ av huvudman	Kommunala huvudmän (antal (%))	221 (76,21)	69 (23,79)	0 (0)	290 (100)
	Enskilda huvudmän (antal (%))	463 (91,14)	19 (3,74)	26 (5,12)	508 (100)
Huvudmän (antal (%))		684 (85,17)	88 (11,03)	26 (3,26)	798 (100)

Motsvarande siffror för enskilda huvudmän är ca 91 % och ca 9 %, det är alltså en stor skillnad här mellan grupperna enskilda och kommunala huvudmän.

Ett delvis liknande mönster fanns även i omgång 2 (tabell 6.11).

¹¹² Fördelningen för ”Ramgrupp (omgång 3)” i tabell 6.19 skiljer sig åt något från den i tabell 6.18, eftersom 5 huvudmän som deltog i omgång 3 men inte i omgång 2 inte kommer med i tabell 6.18. Skillnaden är dock alltså mycket liten.

6.5.1.4. Aggregerat

Andelarna för kommunala respektive enskilda huvudmän (tabell 6.20) skiljer sig något jämfört med respektive elevandel inom F-3 (tabell 6.3). Det innebär att på aggregerad nivå fördelades den kompensatoriska ramen empiriskt så att kommunala huvudmän får en något högre andel än dess motsvarande elevandel.

Tabell 6.20 (O3): Ram, villkorligt belopp och godkänt belopp (aggregerat), uppdelat på huvudmän.

	Ram		Villkorligt belopp		Godkänt belopp	
	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)	Medel [kr]	Andel (%)
Kommunala huvudmän	2 074 911 033	90,24	2 077 592 775	91,12	(avsnitt 6.5.3)	-
Enskilda huvudmän	224 484 832	9,76	202 552 983	8,88	(avsnitt 6.5.3)	-
Alla huvudmän	2 299 395 865	100	2 280 145 758	100	(avsnitt 6.5.3)	100

Den totala proportionerliga ramen för omgång 3 var 1 970 395 865 kr (motsvarande 4110 kr per elev, vilket är vad huvudmän i ramgrupp I erhållit), medan den totala kompensatoriska ramen var 329 000 000 (motsvarande 686 kr per elev, som dock fördelas ut asymmetriskt bland huvudmän i ramgrupp II (IIa samt IIb)).

6.5.2. Villkorliga belopp (omgång 3)

De frågor vi vill besvara här avser tre olika huvudområden:

- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut?
- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till ramen?
- Hur ser fördelningen av det villkorliga beloppet ut i relation till föregående omgångar?

Fokus ligger då på hur det villkorliga beloppet i termer av kr per elev fördelas över huvudmän, men även på hur totala villkorliga beloppet fördelats mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi vill även på aggregerad nivå för det villkorliga beloppet undersöka fördelningen mellan medel till att öka personaltätheten respektive till att bibehålla statsbidrag (avsnitt 3.1.8).

6.5.2.1. Villkorligt belopp i förhållande till ram

Den totala ramen är nästan identisk med det totala villkorliga beloppet, det skiljer 19 250 107 kr, motsvarande 8 promille av totala ramen (tabell 6.19). Det innebär på aggregerad nivå att beslut II (villkorligt belopp) i relation till beslut I (ram) approximativt har fungerat som ett nollsummespel (avsnitt 5.1.8.3), precis som under omgång 1 (avsnitt 6.3.2) och omgång 2 (avsnitt 6.4.2).

Tabell 6.21 (O3): Villkorliga beloppet per elev (studieobjekt: huvudman; elev; villkorligt belopp).

v3 (kr per elev)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Elever (antal)	Andel (%)	F (%)	Villkorligt belopp (kr)	Andel (%)	F (%)
v3 = 0 (0 ≤ v3 < 1)	111	13,91	13,91	8023	1,67	1,67	0	0	0
1 ≤ v3 ≤ 2000	2	0,25	14,16	4710	0,98	2,66	7 786 200	0,34	0,34
2000 < v3 ≤ 4000	46	5,76	19,92	10 012	2,09	4,74	37 528 516	1,65	1,99
4000 < v3 ≤ 4109	84	10,53	30,45	50 860	10,61	15,35	207 740 706	9,11	11,1
v3 = 4110 (4109 < v3 ≤ 4111)	453	56,77	87,22	324 759	67,74	83,09	1 334 768 549	58,54	69,64
4111 < v3 ≤ 6000	0	0	87,22	0	0	83,09	0	0	69,64
6000 < v3 ≤ 8000	2	0,25	87,47	6389	1,33	84,43	40 380 600	1,77	71,41
8000 < v3 ≤ 8219	15	1,88	89,35	12 012	2,51	86,93	98 139 095	4,3	75,71
v3 = 8220 (8219 < v3 ≤ 8221)	39	4,89	94,24	47 033	9,81	96,74	386 615 033	16,96	92,67
8221 < v3 ≤ 10 000	10	1,25	95,49	4534	0,95	97,69	40 576 940	1,78	94,45
10 000 < v3 ≤ 12 000	13	1,63	97,12	8206	1,71	99,40	90 183 416	3,96	98,4
12 000 < v3 ≤ 14 000	17	2,13	99,25	2735	0,57	99,97	33 910 182	1,49	99,89
14 000 < v3	6	0,75	100	137	0,03	100	2 516 521	0,11	100
Summa	798	100	n/a	479 410	100	n/a	2 280 145 758	100	n/a

Variationen mellan huvudmän för det villkorliga beloppet per elev i omgång 1 (tabell 6.9) berodde endast på omfördelning av medel i beslut II (steg 2 i handläggningen),

medan från och med omgång 2 (tabell 6.13) beror den även på att huvudmännen erhåller olika ramar [kr per elev]. Utfallet för omgång 3 finns i tabell 6.21.

Totalt är det ca 45 miljoner kr som blir över från vissa huvudmäns ram och som omfördelats till andra huvudmän¹¹³ (mindre än i omgång 2). Det innebär att det uppstår tre grupper av huvudmän, en grupp där det villkorliga beloppet är lika med ramen, en där det villkorliga beloppet är större än ramen och en där det villkorliga beloppet är mindre än ramen.

Tabell 6.22 (O3): Korstabell: ”villkorligt belopp per elev” och ”ram per elev” (studieobjekt: huvudman).

		Ram per elev (r2)						Huvudmän (antal)
		r3 = 4110 (4109 < r3 ≤ 4111)	r3 = 8220 (8219 < r3 ≤ 8221)	8221 < r3 ≤ 10 000	10 000 < r3 ≤ 12 000	12 000 < r3 ≤ 14 000	14 000 < r3	
Villkorligt belopp per elev (v2)	v3 = 0 (0 ≤ v3 < 1)	99	3	2	1	0	6	111
	1 ≤ v3 ≤ 2000	2	0	0	0	0	0	2
	2000 < v3 ≤ 4000	46	0	0	0	0	0	46
	4000 < v3 ≤ 4109	84	0	0	0	0	0	84
	v3 = 4110 (4109 < v3 ≤ 4111)	453	0	0	0	0	0	453
	4111 < v3 ≤ 6000	0	0	0	0	0	0	0
	6000 < v3 ≤ 8000	0	2	0	0	0	0	2
	8000 < v3 ≤ 8219	0	14	1	0	0	0	15
	v3 = 8220 (8219 < v3 ≤ 8221)	0	39	0	0	0	0	39
	8221 < v3 ≤ 10 000	0	9	1	0	0	0	10
	10 000 < v3 ≤ 12 000	0	11	0	1	1	0	13
	12 000 < v3 ≤ 14 000	0	10	3	0	2	2	17
	14 000 < v3	0	0	0	1	1	4	6
	Huvudmän (antal)		684	88	7	3	4	12

För att analysera dessa tre grupper; samtidigt som vi vill kunna jämföra huvudmän, måste vi justera vår analys jämfört med omgång 1. Vi studerar här istället en korstabell mellan ramen per elev och villkorligt belopp per elev (tabell 6.22).

Om det villkorliga beloppet per elev varit identiskt med ramen per elev för alla huvudmän hade alla huvudmän befunnit sig i den gråa diagonalen i tabell 6.22.

Vi ser att så inte är fallet, och för att kunna jämföra detta resultat över tid vill vi identifiera andelen huvudmän som erhållit en ram som är samma, större eller mindre ram än det villkorliga beloppet.

¹¹³ Totalt har huvudmän med $V3 > R3$ erhållit 36 815 813; medan huvudmän med $V3 < R3$ "givit upp" 56 065 920.

Vi börjar med att utifrån tabell 6.22 ta fram antalet huvudmän per ramgrupp som erhållit en ram som är samma, större eller mindre ram än det villkorliga beloppet (tabell 6.23).

Tabell 6.23 (O3): Antal huvudmän per ramgrupp som erhållit ett villkorligt belopp som är mindre, samma eller större än ramen (informell korstabell).

	Ramgrupp I (r2 = 4254 kr/elev)	Ramgrupp IIa (r2 = 8506 kr/elev)	Ramgrupp IIb (r2 > 8506 kr/elev)	Summa
Villkorligt belopp per elev < ramen per elev	231 ¹¹⁴	19 ¹¹⁵	13 ¹¹⁶	263
Villkorligt belopp per elev = ramen per elev	453	39	8 ¹¹⁷	500
Villkorligt belopp per elev > ramen per elev	0	30 ¹¹⁸	5 ¹¹⁹	35
Summa	684	88	26 ¹²⁰	798

Utifrån kolumnen längst till höger i tabell 6.23 kan vi sedan identifiera tre grupper av huvudmän (tabell 6.24). Där tabell 6.24 även inkluderar motsvarande resultat för omgång 1 och 2.

¹¹⁴ 99 + 2 + 46 + 84.

¹¹⁵ 3 + 2 + 14.

¹¹⁶ 2 + 1 + 6 + 1 + 1 + 2.

¹¹⁷ 1 + 1 + 2 + 4.

¹¹⁸ 9 + 11 + 10.

¹¹⁹ 3 + 1 + 1.

¹²⁰ 7 + 3 + 4 + 12.

Tabell 6.24 (O1, O2, O3): Andel huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är mindre, samma eller större än ramen (uppgifter från avsnitt 6.3.2, tabell 6.15, 6.23).

	Omgång 1		Omgång 2		Omgång 3	
	Antal huvudmän	Andel (%)	Antal huvudmän	Andel (%)	Antal huvudmän	Andel (%)
Villkorligt belopp per elev < ramen per elev	322	41,12	248	30,81	263	32,96
Villkorligt belopp per elev = ramen per elev	344	43,93	482	59,88	500	62,66
Villkorligt belopp per elev > ramen per elev	117	14,94	75	9,32	35	4,39
Summa	783	100	805	100	798	100

Andelen huvudmän med villkorligt belopp per elev lika med ramen per elev ökar från ca 60 % i omgång 2 till ca 63 % i omgång 3. Samtidigt har dock andelen huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp per elev som är mindre än ramen per elev ökat något från ca 31 % till ca 33 %.

6.5.2.2. Villkorligt belopp lika med noll

Specifikt bland de 263 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lägre än ramen per elev finns det 111 huvudmän med ett villkorligt belopp per elev som är lika med noll (tabell 6.21). Det innebär att ca 14 % av alla huvudmän inte ansökt¹²¹ om statsbidraget.

Vi ser att dessa 111 huvudmäns andel av alla elever inom F-3 är 1,67 % (tabell 6.21), vilket beror på att dessa 111 huvudmän är relativt små i genomsnitt (ca 72,7 elever).

I omgång 1 och 2 bestod denna grupp endast av enskilda huvudmän, men i omgång 3 utgörs de av ca 95 % enskilda huvudmän (106 utav 111).

Gruppen enskilda huvudmän som inte tar del av statsbidraget har i genomsnitt färre elever inom F-3 jämfört med övriga enskilda huvudmän. Detta gäller för alla omgångar av statsbidraget (uppgifter från tabell 6.5 och avsnitt 6.3.2, 6.4.2, 6.5.2).

Tabell 6.25 (O1, O2, O3): Huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll (uppgifter från tabell 6.9, 6.13, 6.21).

	Omgång 1		Omgång 2		Omgång 3	
	Antal huvudmän	Andel (%)	Antal huvudmän	Andel (%)	Antal huvudmän	Andel (%)
Villkorligt belopp per elev = 0	224	28,61	141	17,52	111	13,91
Villkorligt belopp per elev > 0	559	71,39	664	82,48	687	86,09
Summa	783	100	805	100	798	100

Andelen huvudmän som erhåller ett villkorligt belopp som är noll är ca 14 %, och vi kan se en liten minskning jämfört med omgång 2, då denna grupp utgjorde ca 17,5 % av alla huvudmän (tabell 6.25).

¹²¹ Detta är en förenkling, men en god approximation (avsnitt 6.3.2).

Tabell 6.26 (O1, O2, O3): Elever¹²² som finns hos huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll (uppgifter från tabell 6.9, 6.13, 6.21).

	Omgång 1		Omgång 2		Omgång 3	
	Antal elever inom F-3	Andel (%)	Antal elever inom F-3	Andel (%)	Antal elever inom F-3	Andel (%)
Villkorligt belopp per elev = 0	14 223	3,18	7310	1,58	8023	1,67
Villkorligt belopp per elev > 0	433 137	96,82	455 959	98,42	471 387	98,33
Summa	447 360	100	463 269	100	479 410	100

I tabell 6.26 har vi sammanfattat andelen elever som finns hos huvudmän som erhållit ett villkorligt belopp lika med noll. När vi jämför med tabell 6.25 ser vi att det genomgående är relativt sett mycket små huvudmän.

6.5.2.3. Villkorligt belopp lika med noll per ramgrupp

Andelen huvudmän som erhöll ett villkorligt belopp lika med noll skiljer sig åt väsentligt mellan de tre ramgrupperna. För ramgrupp I är det ca 14,5 % (99 utav 684), för ramgrupp IIa ca 3,4% (3 utav 88) och för ramgrupp IIb ca 34,6 % (9 utav 26). För hela ramgrupp II (IIa samt IIb) blir andelen 10,5 % (12 utav 114), dvs. en något lägre andel än för ramgrupp I.

Vi ser alltså en stor skillnad mellan ramgrupp IIa och IIb. Dvs. den grupp av huvudmän som prioriterats allra mest i termer av en hög ram per elev (ramgrupp IIb) har en relativt hög andel huvudmän (ca 34,6 %) som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll, medan den andra grupp som även erhållit en relativt högre (men inte lika högt) ram per elev (ramgrupp IIa) har en mycket låg andel huvudmän (ca 3,4 %) som erhåller ett villkorligt belopp som är lika med noll.

Ramgrupp IIb består av dock endast utav enskilda huvudmän, och en mera rättvisande jämförelse är då att endast jämföra med andra enskilda huvudmän för omgång 2 och 3 (tabell 6.27).

¹²² Motsvarande huvudmän viktade med elevantal inom F-3 (avsnitt 5.3.1).

Vi ser då att tre saker utmärker ramgrupp IIb (i både omgång 2 och 3); de har i genomsnitt en högre¹²³ ram [kr per elev], de är i genomsnitt relativt mindre med avseende på antal elever inom F-3 samt har en relativt högre andel som inte ansöker om statsbidrag jämfört med enskilda huvudmän i ramgrupp I och IIb.

Tabell 6.27 (O2, O3): Enskilda huvudmän per ramgrupp som erhållit ett villkorligt belopp som är lika med noll.

	Enskilda huvudmän, omgång 2			
	Alla	Ramgrupp I	Ramgrupp IIa	Ramgrupp IIb
Antal huvudmän (totalt)	515	423	30	62
Antal huvudmän med villkorligt belopp per elev = 0	141	110	7	24
Andel huvudmän med villkorligt belopp per elev = 0 (%)	27,4	26,0	23,3	38,7
Medelvärde (antal elever inom F-3)	93,6	99,8	134,3	32,1
	Enskilda huvudmän, omgång 3			
	Alla	Ramgrupp I	Ramgrupp IIa	Ramgrupp IIb
Antal huvudmän (totalt)	508	463	19	26
Antal huvudmän med villkorligt belopp per elev = 0	106	97	0	9
Andel huvudmän med villkorligt belopp per elev = 0 (%)	21,9	21,0	0	34,6
Medelvärde (antal elever inom F-3)	98,6	100,5	144,2	32,5

Men man bör dock vara försiktig med att dra några för långtgående slutsatser, bland annat eftersom detta är deskriptiva samband, det är få huvudmän i vissa av grupperna samt att det inte är samma huvudmän i ramgrupperna över tid.

6.5.2.4. Aggregerad nivå

En huvudman som erhållit statsbidrag för att öka personaltätheten inom F-3 kan följande läsår ansöka om att bibehålla statsbidrag. För omgång 1 utgjorde andelen medel som beviljats för att öka personaltätheten givetvis 100 %. För omgång 2 var andelen ca 20 % (465 miljoner kr¹²⁴), vilket innebär att ca 80 % av alla medel avsåg att bibehålla statsbidrag. Medan för omgång 3 så var det andelen ca 11 % (250 miljoner kr¹²⁵), vilket innebär att ca 89 % av alla medel avsåg att bibehålla statsbidrag för omgång 3.

¹²³ Detta vet vi enligt tidigare.

¹²⁴ Dessa siffror avser initialt samlingsbeslut, och inkluderar inte omprövningar. Men omprövningar avser endast mycket små belopp relativt statsbidragets totala medel.

¹²⁵ Dessa siffror avser initialt samlingsbeslut, och inkluderar inte omprövningar. Men omprövningar avser endast mycket små belopp relativt statsbidragets totala medel.

Aggregerat ser vi i tabell 6.20 att för kommunala huvudmän ökar det aggregerade villkorliga beloppet med ca 0,1 % jämfört med den aggregerade ramen (från 2 074 911 033 kr till 2 077 592 775 kr). Motsvarande siffra för enskilda huvudmän är en minskning på 9,8 % (från 224 484 832 kr till 202 552 983 kr)¹²⁶.

6.5.3. Godkända belopp (omgång 3)

Redovisning samt beslut om godkända belopp sker efter att omgång 3 avslutats.

¹²⁶ Anledningen att det inte blir samma ökning aggregerat för kommunala huvudmän som den aggregerade minskningen för enskilda är att den totala ramen inte helt överensstämmer med det totala villkorliga beloppet. Se diskussion om nollsummespel i inledningen av detta avsnitt.

Referenser

ESV (2006a). *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. Rapport 2006:7.

ESV (2006b). *Effektutvärdering. Att välja upplägg*. Rapport 2006:8.

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet.

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

Förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan.

Förordning (2016:369) om ändring i förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.

Shadish, W.R. (2002). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Generalized Causal Inference*.

Skollagen (SFS 2010:800).

Skolverket (2007). *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*. Rapport 295.

Skolverket (2008). *Personalförstärkningar i förskolan. Utvärdering av statsbidrag fördelat under åren 2005 och 2006*. Rapport 314.

Skolverket.se (2017). *Kostnader för skolan år 2016*. <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/nyhetsarkiv/nyheter-2017/kostnader-for-skolan-2016-1.263353>. Hämtad: 2017-10-30.

SOU 2014:12. *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

Utbildningsdepartementet. Promemoria, 2015-03-29. *Satsningar inom lågstadielöftet: Fler anställda i lågstadiet och fler platser på lärarutbildningen*.

Utbildningsdepartementet. U2015/2959/S, beslutsdatum 2015-05-13. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk*.

Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*.

Appendix 1: Ursprunglig och uppdaterad version av förordning (2015:215)

Inledning

Förordningar:

SFS 2015:215	Förordning om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.
SFS 2016:369	Förordning om ändring i förordningen (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning;

Appendix 1 innehåller en jämförelse av den ursprungliga versionen ("ursprunglig lydelse") av förordning (2015:215) med den uppdaterad versionen ("senaste lydelse") av förordning (2015:215). Skillnaden mellan dessa versioner utgår från förordning (2016:369).

Den ursprungliga versionen av förordning (2015:215):

- <http://rkrattsdatab.gov.se/SFSdoc/15/150215.PDF>

Förordning (2016:369):

- <http://rkrattsdatab.gov.se/SFSdoc/16/160369.PDF>

Den uppdaterade versionen (ändrad t.o.m. SFS 2016:369) av förordning (2015:215):

- https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2015215-om-statsbidrag-for-de-lagre_sfs-2015-215

Denna sida visar alltid den senaste versionen av förordning (2015:215).

Jämförelse av ursprunglig och uppdaterad förordning (2015:215)

Inledande bestämmelser

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för förskoleklassen, årskurserna 1-3 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt fritidshemmet. Syftet med bidraget är att höja utbildningens kvalitet.	1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för förskoleklassen samt årskurserna 1–3 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Syftet med bidraget är att höja utbildningens kvalitet.
2 § Statsbidrag lämnas i den mån det finns tillgång på medel och för ett år i sänder (bidragsår). Bidragsåret börjar den 1 juli.	Samma text.

Förutsättningar för statsbidrag

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
<p>3 § Statsbidrag får lämnas till huvudmän för de verksamheter som anges i 1 § för kostnader för att</p> <ol style="list-style-type: none">1. utöka antalet lärare eller förskollärare inklusive speciallärare eller fritidspedagoger eller motsvarande i fritidshemmet i förhållande till antalet elever, eller2. utöka antalet annan personal i verksamheterna i förhållande till antalet elever om lärarna därigenom i större utsträckning kan bedriva undervisning. <p>Statsbidrag får även lämnas för kostnader för att bibehålla det utökade antal årsarbetskrafter som huvudmannen tidigare har fått bidrag för enligt första stycket om antalet elever inte har sjunkit markant sedan dess.</p>	<p>3 § Statsbidrag får lämnas till huvudmän för de verksamheter som anges i 1 § för kostnader för att</p> <ol style="list-style-type: none">1. minska klass- eller gruppstorleken,2. utöka antalet lärare eller förskollärare inklusive speciallärare i förhållande till antalet elever,3. utöka antalet annan personal i verksamheterna i förhållande till antalet elever om lärarna därigenom i större utsträckning kan bedriva undervisning, eller4. på annat sätt utöka den tid som lärarna kan ägna åt eleverna.
<p>4 § Statsbidrag får inte lämnas för</p> <ol style="list-style-type: none">1. kompetensutveckling,2. insatser som statsbidrag lämnas för på annat sätt,3. insatser som huvudmannen redan erbjuder, eller4. utbildning som bedrivs enligt förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet.	<p>Samma text.</p>

Ansökan om statsbidrag

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
<p>5 § Ansökan om statsbidrag ges in till Statens skolverk. Till ansökan ska det bifogas en redogörelse för huvudmannens lokala rekryteringsstrategi som i tillämpliga delar ska innehålla sådant som hur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. rekrytering av personal ska hanteras i förhållande till pensionsavgångar, 2. rekrytering av personal ska hanteras i förhållande till mottagandet av nyanlända barn, 3. tillgången till legitimerade och behöriga lärare samt utbildade fritidspedagoger eller motsvarande kan säkras, 4. huvudmannen arbetar med ledarskap, främst när det gäller rektorerna, och 5. de ändamål enligt 3 § som bidraget söks för ska uppnås. <p>Redogörelsen ska vara framtagen efter att berörda fackliga organisationer har hörts.</p>	<p>5 § Ansökan om statsbidrag ges in till Statens skolverk. Till ansökan ska det bifogas en redogörelse för huvudmannens lokala rekryteringsstrategi som i tillämpliga delar ska innehålla sådant som hur</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. rekrytering av personal ska hanteras i förhållande till pensionsavgångar, 2. rekrytering av personal ska hanteras i förhållande till mottagandet av nyanlända barn, 3. tillgången till legitimerade och behöriga lärare kan säkras, 4. huvudmannen arbetar med ledarskap, främst när det gäller rektorerna, och 5. de ändamål enligt 3 § som bidraget söks för ska uppnås. <p>Redogörelsen ska vara framtagen efter att berörda fackliga organisationer har hörts.</p>
<p>6 § Med nyanländ avses i denna förordning den som</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. har varit bosatt utomlands, 2. nu är bosatt i landet, och 3. har påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. <p>En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång här i landet.</p> <p>Som bosatt utomlands anses den som inte anses bosatt i landet enligt 29 kap. 2 § skollagen (2010:800).</p>	<p>Samma text.</p>

Beslut om statsbidrag

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
<p>7 § Statens skolverk prövar frågor om och betalar ut statsbidraget.</p> <p>I ett beslut om att bevilja bidrag ska sista dagen för redovisning enligt 11 § anges. Beslutet får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.</p>	<p>Samma text.</p>

Beräkning av statsbidrag

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), uppdaterad version (t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)
<p>8 § Statens skolverk ska inför varje bidragsår fastställa bidragsramar för varje huvudman enligt andra stycket och för vissa huvudmän även enligt tredje stycket. Det statsbidrag som huvudmannen får för ett bidragsår enligt denna förordning får inte överskrida huvudmannens bidragsramar för bidragsåret.</p> <p>En av bidragsramarna ska avse kostnader för personal i fritidshemmet. Den ska fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga (sic!) medel som antalet elever vid fritidshem som huvudmannen kan få statsbidrag för enligt denna förordning utgör av det sammanlagda antalet elever vid samtliga fritidshem som bidrag får lämnas för enligt denna förordning. Den andra bidragsramen ska avse andra kostnader enligt 3 §. Den ska fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga medel som antalet elever vid de verksamheter utom fritidshemmet som huvudmannen kan få statsbidrag för enligt denna förordning utgör av det sammanlagda antalet elever vid samtliga verksamheter utom fritidshemmet som bidrag får lämnas för enligt denna förordning.</p> <p>För huvudmän för sådana skolor där ett stort antal nyanlända elever har tagits emot eller där det behövs särskilda insatser för att höja såväl utbildningens kvalitet som elevernas resultat ska det fastställas ytterligare en bidragsram. Den ska fastställas med beaktande av</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. summan av antalet nyanlända elever hos huvudmannen och antalet elever i huvudmannens skolor där det behövs särskilda insatser, med nödvändiga justeringar med anledning av att en elev kan tillhöra båda kategorierna, jämfört med det totala antalet elever hos huvudmannen, och 2. en jämförelse mellan huvudmannen och andra sådana huvudmän som avses i första meningen när det gäller sådant som elevantal. 	<p>8 § Statens skolverk ska inför varje bidragsår fastställa en bidragsram för varje huvudman. Det statsbidrag som huvudmannen får för ett bidragsår enligt denna förordning får inte överskrida huvudmannens bidragsram för bidragsåret.</p> <p>Bidragsramen ska fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga medel som antalet elever vid de verksamheter som huvudmannen kan få statsbidrag för enligt denna förordning utgör av det sammanlagda antalet elever vid samtliga verksamheter som bidrag får lämnas för enligt denna förordning.</p>

Omfördelning

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
<p>9 § Sedan Statens skolverk har prövat ansökningar från alla sökande huvudmän och fattat beslut utifrån bidragsramarna får verket besluta att fördela de medel som återstår eller som har återkrävts enligt 13 § till huvudmän som har ansökt om statsbidrag enligt denna förordning. Omfördelning får göras även till huvudmän som har fått bidrag enligt denna förordning och även om deras bidragsramar därmed överskrids.</p> <p>Vid omfördelning enligt första stycket ska huvudmän som tar emot en stor andel nyanlända elever eller huvudmän för skolor där det behövs särskilda insatser för att höja såväl utbildningens kvalitet som elevernas resultat prioriteras.</p>	<p>9 § Sedan Statens skolverk har prövat ansökningar från alla sökande huvudmän och fattat beslut utifrån bidragsramen får verket besluta att fördela de medel som återstår eller som har återkrävts enligt 13 § till huvudmän som har ansökt om statsbidrag enligt denna förordning, även om huvudmännens bidragsramar därmed överskrids.</p> <p>Omfördelning enligt första stycket ska i första hand göras till kommuner med en särskilt stor andel ungdomar som efter avslutad grundskola eller motsvarande utbildning inte var behöriga till ett nationellt program i gymnasieskolan under 2012–2014 eller till andra huvudmän i sådana kommuner.</p>

Uppföljning och redovisning

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
10 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts. Skolverket ska i samband med sin årsredovisning till Regeringskansliet lämna en redovisning av hur bidraget har använts.	Samma text.
11 § Mottagaren av statsbidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Statens skolverk som verket begär.	Samma text.

Återbetalning och återkrav

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
<p>12 § Mottagaren av statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig, om</p> <ol style="list-style-type: none">1. mottagaren genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,2. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och mottagaren borde ha insett detta,3. bidraget helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för,4. sådan redovisning som avses i 11 § inte har lämnats, eller5. mottagaren inte har följt villkor i beslutet om bidrag.	<p>Samma text.</p>
<p>13 § Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt 12 §.</p> <p>Om den återbetalningsskyldige har tagit emot ett stort antal elever eller om det finns andra särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.</p>	<p>13 § Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett statsbidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt 12 §.</p> <p>Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.</p>
<p>14 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.</p> <p>Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk efterge krav på ränta helt eller delvis.</p>	<p>Samma text.</p>

Överklagande

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
15 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.	Samma text.

Bemyndigande

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
16 § Statens skolverk får meddela föreskrifter om <ol style="list-style-type: none"> 1. vilka kostnader som statsbidrag kan lämnas för, 2. beräkning, fördelning och omfördelning av bidrag, och 3. verkställigheten av denna förordning. 	- (ingen text).

Övergångsbestämmelser

Förordning (2015:215), uppdaterad version (ändrad t.o.m. SFS 2016:369; utfärdad: 2016-04-21)	Förordning (2015:215), ursprunglig version (utfärdad: 2015-04-09)
2016:369 <ol style="list-style-type: none"> 1. Denna förordning träder i kraft den 31 maj 2016. 2. Bestämmelserna i 1 §, 3 § första stycket och 5 och 8 §§ i den äldre lydelsen gäller för statsbidrag som har beviljats före ikraftträdandet. 	n/a (ej tillämpligt).

Appendix 2: Beskrivande statistik (avsnitt 6.2)

Tabell B2.1: Beskrivande statistik, antal elever inom F-3 (aggregerat).

		Omgång 1	Omgång 2	Omgång 3
Samtliga huvudmän	Medelvärde	571,34	575,49	600,76
	Standardavvikelse	1661,06	1713,76	1776,90
	Variationskoefficient (%)	291	298	296
	5e percentilen	17	13	16
	10e percentilen	27	25	26
	25e percentilen	51	49	52
	50e percentilen (median)	103	101	105,5
	75e percentilen	472	483	506
	90e percentilen	1446	1464	1553
	95e percentilen	2406	2434	2527
	4 minsta värdena	1, 1, 2, 2	2, 2, 3, 4	1, 1, 1, 1
4 största värdena	8282, 11 808, 19 231, 31 496	8668, 12 667, 20 048, 32 986	9031, 13 416, 20 942, 33 959	
Kommunala huvudmän	Medelvärde	1382,08	1431,23	1480,38
	Standardavvikelse	2512,80	2628,48	2714,85
	Variationskoefficient (%)	182	184	183
	5e percentilen	183	161	204
	10e percentilen	228,5	241,5	262
	25e percentilen	396	399	433
	50e percentilen (median)	656,5	661,5	687,5
	75e percentilen	1526	1576	1622
	90e percentilen	3103	3142	3215
	95e percentilen	4698	4880	4855
	4 minsta värdena	88, 92, 92, 93	83, 91, 94, 109	82, 91, 107, 109
4 största värdena	8282, 11 808, 19 231, 31 496	8668, 12 667, 20 048, 32 986	9031, 13 416, 20 942, 33 959	
Enskilda huvudmän	Medelvärde	94,44	93,62	98,62
	Standardavvikelse	247,37	252,25	258,68
	Variationskoefficient (%)	262	269	262
	5e percentilen	13	9	12
	10e percentilen	20	16	19
	25e percentilen	35	33	35
	50e percentilen (median)	63	61	67,5
	75e percentilen	98	97	100
	90e percentilen	158	167	177
	95e percentilen	209	212	217
	4 minsta värdena	1, 1, 2, 2	2, 2, 3, 4	1, 1, 1, 1
4 största värdena	571, 819, 2557, 4691	486, 855, 2692, 4880	499, 883, 2757, 4956	

Omgång 1 (antal elever inom F-3 per huvudman)

Variabeln ”huvudmannastorlek F-3” avser elevantal inom F-3 per huvudman.

För att fånga den underliggande fördelningen väl (med fokus på delpopulationerna kommunala och enskilda huvudmän) gör vi två olika klassindelningar.

Tabell B2.2 (O1): Fördelning (#1) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever (F-3) hos huvudman (E1)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E1 ≤ 500	598	76,37	76,37	109	37,59	37,59	489	99,19	99,19
500 < E1 ≤ 1000	75	9,58	85,95	73	25,17	62,76	2	0,41	99,59
1000 < E1 ≤ 1500	32	4,09	90,04	32	11,03	73,79	0	0	99,59
1500 < E1 ≤ 2000	26	3,32	93,36	26	8,97	82,76	0	0	99,59
2000 < E1 ≤ 2500	16	2,04	95,40	16	5,52	88,28	0	0	99,59
2500 < E1 ≤ 3000	4	0,51	95,91	3	1,03	89,31	1	0,20	99,80
3000 < E1 ≤ 3500	8	1,02	96,93	8	2,76	92,07	0	0	99,80
3500 < E1 ≤ 4000	2	0,26	97,19	2	0,69	92,76	0	0	99,80
4000 < E1 ≤ 4500	6	0,77	97,96	6	2,07	94,83	0	0	99,80
4500 < E1 ≤ 5000	6	0,77	98,72	5	1,72	96,55	1	0,20	100
5000 < E1 ≤ 5500	1	0,13	98,85	1	0,34	96,90	0	0	100
5500 < E1 ≤ 6000	4	0,51	99,36	4	1,38	98,28	0	0	100
6000 < E1 ≤ 6500	1	0,13	99,49	1	0,34	98,62	0	0	100
6500 < E1 ≤ 7000	0	0	99,49	0	0	98,62	0	0	100
7000 < E1 ≤ 35000	4	0,51	100	4	1,38	100	0	0	100
Summa	783	100	-	290	100	-	493	100	-

Tabell B2.3 (O1): Fördelning (#2) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever (F-3) hos huvudman (E1)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E1 ≤ 10	19	2,43	2,43	0	0	0	19	3,85	3,85
10 < E1 ≤ 20	33	4,21	6,64	0	0	0	33	6,69	10,55
20 < E1 ≤ 30	50	6,39	13,03	0	0	0	50	10,14	20,69
30 < E1 ≤ 40	51	6,51	19,54	0	0	0	51	10,34	31,03
40 < E1 ≤ 50	40	5,11	24,65	0	0	0	40	8,11	39,15
50 < E1 ≤ 60	45	5,75	30,4	0	0	0	45	9,13	48,28
60 < E1 ≤ 70	40	5,11	35,5	0	0	0	40	8,11	56,39
70 < E1 ≤ 80	31	3,96	39,46	0	0	0	31	6,29	62,68
0 < E1 ≤ 90	34	4,34	43,81	1	0,34	0,34	33	6,69	69,37
90 < E1 ≤ 100	41	5,24	49,04	3	1,03	1,38	38	7,71	77,08
100 < E1 ≤ 180	87	11,11	60,15	10	3,45	4,83	77	15,62	92,70
180 < E1 ≤ 260	44	5,62	65,77	25	8,62	13,45	19	3,85	96,55
260 < E1 ≤ 340	21	2,68	68,45	13	4,48	17,93	8	1,62	98,17
340 < E1 ≤ 420	35	4,47	72,92	31	10,69	28,62	4	0,81	98,99
420 < E1 ≤ 500	27	3,45	76,37	26	8,97	37,59	1	0,20	99,19
500 < E1 ≤ 35000	185	23,63	100	181	62,41	100	4	0,81	100
Summa	783	100	-	290	100	-	493	100	-

Omgång 2 (antal elever inom F-3 per huvudman)

Variabeln ”huvudmannastorlek F-3” avser elevantal inom F-3 per huvudman.

För att fånga den underliggande fördelningen väl (med fokus på delpopulationerna kommunala och enskilda huvudmän) gör vi två olika klassindelningar.

Tabell B2.4 (O2): Fördelning (#1) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever hos huvudman (E2)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E2 ≤ 500	611	75,90	75,90	99	34,14	34,14	512	99,42	99,42
500 < E2 ≤ 1000	83	10,31	86,21	82	28,28	62,41	1	0,19	99,61
1000 < E2 ≤ 1500	32	3,98	90,19	32	11,03	73,45	0	0	99,61
1500 < E2 ≤ 2000	23	2,86	93,04	23	7,93	81,38	0	0	99,61
2000 < E2 ≤ 2500	18	2,24	95,28	18	6,21	87,59	0	0	99,61
2500 < E2 ≤ 3000	5	0,62	95,90	4	1,38	88,97	1	0,19	99,81
3000 < E2 ≤ 3500	5	0,62	96,52	5	1,72	90,69	0	0	99,81
3500 < E2 ≤ 4000	5	0,62	97,14	5	1,72	92,41	0	0	99,81
4000 < E2 ≤ 4500	7	0,87	98,01	7	2,41	94,83	0	0	99,81
4500 < E2 ≤ 5000	4	0,50	98,51	3	1,03	95,86	1	0,19	100
5000 < E2 ≤ 5500	3	0,37	98,88	3	1,03	96,90	0	0	100
5500 < E2 ≤ 6000	2	0,25	99,13	2	0,69	97,59	0	0	100
6000 < E2 ≤ 6500	2	0,25	99,38	2	0,69	98,28	0	0	100
6500 < E2 ≤ 7000	1	0,12	99,50	1	0,34	98,62	0	0	100
7000 < E2 ≤ 35000	4	0,50	100	4	1,38	100	0	0	100
Summa		100	-	290	100	-		100	-

Tabell B2.5 (O2): Fördelning (#2) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever hos huvudman (E2)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E2 ≤ 10	29	3,6	3,6	0	0	0	29	5,63	5,63
10 < E2 ≤ 20	37	4,6	8,2	0	0	0	37	7,18	12,82
20 < E2 ≤ 30	46	5,71	13,91	0	0	0	46	8,93	21,75
30 < E2 ≤ 40	55	6,83	20,75	0	0	0	55	10,68	32,43
40 < E2 ≤ 50	42	5,22	25,96	0	0	0	42	8,16	40,58
50 < E2 ≤ 60	42	5,22	31,18	0	0	0	42	8,16	48,74
60 < E2 ≤ 70	40	4,97	36,15	0	0	0	40	7,77	56,5
70 < E2 ≤ 80	37	4,6	40,75	0	0	0	37	7,18	63,69
0 < E2 ≤ 90	40	4,97	45,71	1	0,34	0,34	39	7,57	71,26
90 < E2 ≤ 100	32	3,98	49,69	2	0,69	1,03	30	5,83	77,09
100 < E2 ≤ 180	88	10,93	60,62	12	4,14	5,17	76	14,76	91,84
180 < E2 ≤ 260	46	5,71	66,34	19	6,55	11,72	27	5,24	97,09
260 < E2 ≤ 340	21	2,61	68,94	15	5,17	16,9	6	1,17	98,25
340 < E2 ≤ 420	33	4,1	73,04	29	10,00	26,9	4	0,78	99,03
420 < E2 ≤ 500	23	2,86	75,9	21	7,24	34,14	2	0,39	99,42
500 < E2 ≤ 35000	194	24,1	100	191	65,86	100	3	0,58	100
Summa	805	100	-	290	100	-	515	100	-

Omgång 3 (antal elever inom F-3 per huvudman)

Variabeln ”huvudmannastorlek F-3” avser elevantal inom F-3 per huvudman.

För att fånga den underliggande fördelningen väl (med fokus på delpopulationerna kommunala och enskilda huvudmän) gör vi två olika klassindelningar.

Tabell B2.6 (O3): Fördelning (#1) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever hos huvudman (E3)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E3 ≤ 500	596	74,69	74,69	91	31,38	31,38	505	99,41	99,41
500 < E3 ≤ 1000	86	10,78	85,46	85	29,31	60,69	1	0,20	99,61
1000 < E3 ≤ 1500	36	4,51	89,97	36	12,41	73,10	0	0	99,61
1500 < E3 ≤ 2000	24	3,01	92,98	24	8,28	81,38	0	0	99,61
2000 < E3 ≤ 2500	15	1,88	94,86	15	5,17	86,55	0	0	99,61
2500 < E3 ≤ 3000	8	1,00	95,86	7	2,41	88,97	1	0,20	99,80
3000 < E3 ≤ 3500	5	0,63	96,49	5	1,72	90,69	0	0	99,80
3500 < E3 ≤ 4000	5	0,63	97,12	5	1,72	92,41	0	0	99,80
4000 < E3 ≤ 4500	6	0,75	97,87	6	2,07	94,48	0	0	99,80
4500 < E3 ≤ 5000	4	0,50	98,37	3	1,03	95,52	1	0,20	100
5000 < E3 ≤ 5500	3	0,38	98,75	3	1,03	96,55	0	0	100
5500 < E3 ≤ 6000	2	0,25	99,00	2	0,69	97,24	0	0	100
6000 < E3 ≤ 6500	3	0,38	99,37	3	1,03	98,28	0	0	100
6500 < E3 ≤ 7000	1	0,13	99,50	1	0,34	98,62	0	0	100
7000 < E3 ≤ 35000	4	0,50	100	4	1,38	100	0	0	100
Summa	798	100	-	290	100	-	508	100	-

Tabell B2.7 (O3): Fördelning (#2) för ”huvudmannastorlek F-3” (studieobjekt: huvudman).

Antal elever hos huvudman (E3)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
0 < E3 ≤ 10	23	2,88	2,88	0	0	0	23	4,53	4,53
10 < E3 ≤ 20	35	4,39	7,27	0	0	0	35	6,89	11,42
20 < E3 ≤ 30	40	5,01	12,28	0	0	0	40	7,87	19,29
30 < E3 ≤ 40	55	6,89	19,17	0	0	0	55	10,83	30,12
40 < E3 ≤ 50	39	4,89	24,06	0	0	0	39	7,68	37,8
50 < E3 ≤ 60	42	5,26	29,32	0	0	0	42	8,27	46,06
60 < E3 ≤ 70	27	3,38	32,71	0	0	0	27	5,31	51,38
70 < E3 ≤ 80	49	6,14	38,85	0	0	0	49	9,65	61,02
0 < E3 ≤ 90	41	5,14	43,98	1	0,34	0,34	40	7,87	68,90
90 < E3 ≤ 100	37	4,64	48,62	1	0,34	0,69	36	7,09	75,98
100 < E3 ≤ 180	85	10,65	59,27	12	4,14	4,83	73	14,37	90,35
180 < E3 ≤ 260	46	5,76	65,04	14	4,83	9,66	32	6,30	96,65
260 < E3 ≤ 340	27	3,38	68,42	19	6,55	16,21	8	1,57	98,23
340 < E3 ≤ 420	25	3,13	71,55	22	7,59	23,79	3	0,59	98,82
420 < E3 ≤ 500	25	3,13	74,69	22	7,59	31,38	3	0,59	99,41
500 < E3 ≤ 35000	202	25,31	100	199	68,62	100	3	0,59	100
Summa	798	100	-	290	100	-	508	100	-

Tillväxt i elevantal (F-3) per huvudman mellan omgång 1 och 2

Tabell B2.8 (O1/O2): Tillväxt i elevantal (F-3) mellan omgång 1 och 2 för huvudmän. Klassen " $2 < g_{12} \leq 5$ " har markerats, då klassmitten (3,5 %) approx. motsvarar hela elevpopulationens tillväxttakt.

Tillväxt i procent (g_{12})	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
$g_{12} \leq -50$	3	0,39	0,39	0	0	0	3	0,62	0,62
$-50 < g_{12} \leq -25$	17	2,20	2,59	0	0	0	17	3,52	4,14
$-25 < g_{12} \leq -10$	42	5,43	8,02	2	0,69	0,69	40	8,28	12,42
$-10 < g_{12} \leq -5$	37	4,79	12,81	9	3,10	3,79	28	5,80	18,22
$-5 < g_{12} \leq -2$	53	6,86	19,66	16	5,52	9,31	37	7,66	25,88
$-2 < g_{12} \leq -0,2$	55	7,12	26,78	29	10,00	19,31	26	5,38	31,26
$g_{12} = 0$ ($-0,2 < g_{12} \leq 0,2$)	56	7,24	34,02	8	2,76	22,07	48	9,94	41,2
$0,2 < g_{12} \leq 2$	79	10,22	44,24	53	18,28	40,34	26	5,38	46,58
$2 < g_{12} \leq 5$	138	17,85	62,1	82	28,28	68,62	56	11,59	58,18
$5 < g_{12} \leq 10$	176	22,77	84,86	85	29,31	97,93	91	18,84	77,02
$10 < g_{12} \leq 25$	65	8,41	93,27	5	1,72	99,66	60	12,42	89,44
$25 < g_{12} \leq 50$	34	4,40	97,67	1	0,34	100	33	6,83	96,27
$50 < g_{12}$	18	2,33	100	0	0	100	18	3,73	100
Summa	773	100	-	290	100	-	483	100	-

Tillväxt i elevantal (F-3) per huvudman mellan omgång 2 och 3

Tabell B2.9 (O2/O3): Tillväxt i elevantal (F-3) mellan omgång 2 och 3 för huvudmän. Klassen "2 < g23 ≤ 5" har markerats, då klassmitten (3,5 %) approx. motsvarar hela elevpopulationens tillväxttakt.

Tillväxt i procent (g23)	Huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Kommunala huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)	Enskilda huvudmän (antal)	Andel (%)	F (%)
g23 ≤ -50	3	0,38	0,38	0	0	0	3	0,60	0,60
-50 < g23 ≤ -25	14	1,77	2,14	0	0	0	14	2,78	3,38
-25 < g23 ≤ -10	35	4,41	6,56	0	0	0	35	6,96	10,34
-10 < g23 ≤ -5	33	4,16	10,72	3	1,03	1,03	30	5,96	16,3
-5 < g23 ≤ -2	56	7,06	17,78	18	6,21	7,24	38	7,55	23,86
-2 < g23 ≤ -0,2	45	5,67	23,46	19	6,55	13,79	26	5,17	29,03
g23 = 0 (-0,2 < g23 ≤ 0,2)	67	8,45	31,90	5	1,72	15,52	62	12,33	41,35
0,2 < g23 ≤ 2	95	11,98	43,88	55	18,97	34,48	40	7,95	49,3
2 < g23 ≤ 5	126	15,89	59,77	77	26,55	61,03	49	9,74	59,05
5 < g23 ≤ 10	198	24,97	84,74	102	35,17	96,21	96	19,09	78,13
10 < g23 ≤ 25	63	7,94	92,69	9	3,10	99,31	54	10,74	88,87
25 < g23 ≤ 50	30	3,78	96,47	1	0,34	99,66	29	5,77	94,63
50 < g23	28	3,53	100	1	0,34	100	27	5,37	100
Summa	793	100	-	290	100	-	503	100	-

Appendix 3: Jämförelse av begrepp (kapitel 3)

Tabell B1.1: Begrepp som används i statsbidragshandlingen jämfört med de begrepp som används i denna rapport.

Begrepp som används i statsbidragshandlingen		Motsvarande begrepp i denna rapport (samt eventuella kommentarer)
Begrepp	Kommentar	
Bidragsram	Belopp som huvudman tilldelas och är garanterad under förutsättning att bidragsvillkoren uppfylls.	Ram (ibland bidragsram).
Grundanslag	Det anslag som fördelas till samtliga huvudmän i målgruppen.	Proportionerlig ram.
Extrapott	Det anslag som tilldelas vissa huvudmän med särskilt svåra förutsättning som får en utökad bidragsram.	Kompensatorisk ram.
Utökad bidragsram	Se ovan.	
Beviljat belopp	Belopp som huvudmannen beviljas efter att ansökan har bedömts och beslutats. Detta beloppet betalas ut efter att beslut om ansökan har fattats.	Villkorligt belopp. Begreppet villkorligt belopp är specifikt för denna rapport. Det används för att tydliggöra att det är först efter en huvudmans redovisning (efter ett avslutat bidragsår (läsåar)) som Skolverket beslutar huruvida huvudmannen får behålla statsbidraget (godkänt belopp).
Återkrav	Se senaste beslut utifrån huvudmännens redovisningar för läsåret 2016/2017.	Återkrav = godkänt belopp – villkorligt belopp. Återkrav = det belopp som måste återbetalas.