

RiR 2005:9

Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

ISBN 91 7086 042 4

RiR 2005:9

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till Regeringen
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2005-05-20
Dnr 31-2004-0913

Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem

Riksrevisionen har granskat statsbidraget för att anställa mer personal i skola och fritidshem. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Skolverket, SCB, Sveriges Kommuner och Landsting samt ett antal kommuner har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Skolverket. Rapporten överlämnas därför även till Skolverket.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisor *Cecilia Ryberg*, revisionsdirektör *Michael Kramers* och revisor *Tina Malmberg* har varit föredragande. Revisionsråd *Hans Noaksson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Cecilia Ryberg

Michael Kramers

Tina Malmberg

För kännedom:

Sveriges Kommuner och Landsting

SCB

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	9
1.1 Motiven för en granskning av statsbidraget till personalförstärkningar	9
1.2 Frågor i granskningen	10
1.3 På vilka grunder har Riksrevisionen granskat regeringens, Skolverkets och kommunernas hantering av bidraget?	10
1.4 Metoder	11
2 Hur är det tänkt att bidraget ska fungera?	13
2.1 Propositionen och riksdagens beslut	13
2.2 Regeringens förtydligande av riksdagsbeslutet	13
2.3 Skolverkets hantering av bidraget	15
2.4 Skolverket ska följa upp och utvärdera	17
2.5 Skolverkets uppföljningsblankett	18
2.6 Sammanfattande iakttagelser	18
3 Regeringens beredning av förslaget	19
3.1 Revisionsfrågor	19
3.2 Riktlinjer för regeringens beredning	19
3.3 Riktlinjer för hur regeringens förslag ska vara utformade så att de kan följas upp	20
3.4 Var regeringens underlag tillräckligt?	21
3.5 Är bidraget utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp?	23
3.6 Sammanfattande iakttagelser	25
4 Har kompetensutveckling finansierats över bidraget?	27
4.1 Revisionsfråga	27
4.2 Riktlinjer för hur bidraget ska användas	27
4.3 Kommunerna lämnar otydliga redovisningar	27
4.4 Sammanfattande iakttagelser	32
5 Kan alla kommuner få bidrag?	33
5.1 Revisionsfråga	33
5.2 Riktlinjer	33
5.3 Vissa kommuner har inte kunnat ta del av bidraget alla år	33
5.4 Sammanfattande iakttagelser	36
6 Administration av bidraget	37
6.1 Revisionsfråga	37
6.2 Riktlinjer för administration av bidraget	37
6.3 Krånglig administration	37
6.4 Sammanfattande iakttagelser	41

7	Tillförlitligheten i Skolverkets beslutsunderlag	43
7.1	Revisionsfråga	43
7.2	Riktlinjer	43
7.3	Hur tillförlitliga är de uppgifter som lämnas till SCB?	43
7.4	Kommunernas revideringar av SCB:s statistik	44
7.5	Hur tillförlitligt är Skolverkets beslutsunderlag?	47
7.6	Skolverkets internrevision bedömer att rutinerna är säkra	54
7.7	Sammanfattande iakttagelser	54
8	Slutsatser	57
8.1	Vad krävs av ett specialdestinerat bidrag?	57
8.2	Går bidraget till vad det är avsett för?	57
8.3	Hur har systemet planerats och fungerat i praktiken?	61
8.4	Vilka är orsakerna till problemen?	63
9	Rekommendationer	65
9.1	Rekommendationer för bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem	65
9.2	Rekommendationer för utformning av specialdestinerade bidrag	65
	Bilaga 1 Metoder	69
	Bilaga 2 Skolverkets uppföljningsblankett	73

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat ett statligt bidrag på sammanlagt 10,5 miljarder kronor som går till kommunernas skolor och fritidshem. Bidraget ska användas för att anställa mer personal för att på så vis nå bättre resultat i skolväsendet.

Riksrevisionen har funnit att det inte finns något direkt samband mellan grunden för utbetalning och bidragets syfte. Det går inte att säga om bidraget lett till bättre resultat i skolan. Skolverkets bidragsutbetalningar grundas enkom på kostnader för att anställa personal och inte på om mer personal lett till ett bättre resultat. Även regeringens rapportering till riksdagen har inriktats på antal personer som anställts.

Riksrevisionens granskning visar att Skolverkets underlag för beslut om utbetalningar inte är tillförlitligt. Underlaget bygger på SCB:s och kommunernas statistik över antalet elever och personal. SCB:s statistik kan innehålla fel som på kommunnivå har betydelse för bidraget. Dessutom klarar kommunernas personaladministrativa system inte av att tillhandahålla uppgifter med den grad av precision som bidragsutbetalningarna kräver. För en kommun som ligger på gränsen för att få bidrag, vilket flera kommuner gör, kan en felräkning på exempelvis tre helårstjänster betyda en dryg miljon kronor i bidrag. Riksrevisionen har i enstaka fall funnit att bidraget betalats ut på felaktiga grunder och i många andra fall på osäkra grunder. Riksrevisionen konstaterar även att Skolverket i vissa fall tillåter att kommunerna tillämpar olika beräkningsprinciper för hur kommunerna redovisar elever och personal till Skolverket. Därutöver har Skolverket ingen insyn i hur friskolorna har använt bidraget.

Riksrevisionen har också funnit att bidraget i vissa fall kan komma i konflikt med statens krav att kommunerna ska ha en ekonomi i balans, det vill säga att intäkterna ska överstiga kostnaderna. Kommunerna måste upprätthålla och därmed bekosta en viss personaltäthetsnivå för att bli berättigade till bidraget. Att bidraget motverkar kravet på en ekonomi i balans visas av det undantag från kravet om att öka personaltätheten som regeringen beviljat så kallade delegationskommuner. Om regeringen inte beviljat undantag för dessa kommuner hade de brutit mot den överenskommelse de hade med staten om att inte öka sina kostnader. Ett annat exempel på när bidraget står i konflikt med balanskravet är att två kommuner som inte tillhör delegationskommunerna har avstått från att söka bidraget eftersom de inte ansett sig

ha råd att upprätthålla personaltätheten och samtidigt uppnå en ekonomi i balans.

Riksrevisionens granskning visar också att bidraget krävt en omfattande administration. Kommunerna anser i allmänhet att bidraget är krångligt att hantera.

Riksrevisionens rekommendation angående bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem är att Skolverket ska göra en mer ingående kontroll av de uppgifter som kommunerna lämnar till Skolverket. Skolverket bör även införa enhetliga anvisningar för hur kommunerna ska redovisa sina uppgifter.

Slutsatserna av Riksrevisionens granskning har inte bara betydelse för bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Ett liknande bidrag för förskolan har införts från och med år 2005. Riksrevisionen lämnar även rekommendationer som gäller generellt för utformning av specialdestinerade bidrag. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utreder och remissbehandlar åtminstone större satsningar före beslut. Innan ett bidrag införs bör det stå klart att bidraget inte strider mot annan lagstiftning eller överenskommelser mellan staten och kommunerna. Riksrevisionen anser även att riktade bidrag endast bör tillämpas som styrform i de fall det går att säkerställa att bidraget går till vad det är avsett för

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Motiven för en granskning av statsbidraget till personalförstärkningar

Sedan hösten 2001 får kommunerna ett statsbidrag för att öka antalet anställda i skolor och på fritidshem. Genom att kommunerna kan anställa fler ska, enligt riksdagens beslut,¹ förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplaner och kursplaner förbättras. Bidraget har ökat efterhand och uppgick år 2004 till 3,5 miljarder kronor. Eftersom en del av det riktade bidraget har överförts till det generella bidraget till kommuner ger staten år 2005 1,5 miljarder kronor till kommunerna. Vid utgången av år 2006 ska det riktade bidraget överföras helt till det generella statsbidraget. Staten kommer då att sammantaget, mellan åren 2001 och 2006, ha betalat ut 10,5 miljarder kronor för personalförstärkningar i skolor och fritidshem.

Riksrevisionen har i en förstudie undersökt om det finns skäl för att genomföra en granskning av statsbidraget till personalförstärkningar. På grundval av de iakttagelser som gjorts i förstudien beslutade Riksrevisionen att en granskning skulle påbörjas. I förstudien fann Riksrevisionen att bidraget i vissa fall kunde ha använts i strid med reglerna för bidraget och att Skolverkets bidragsfördelning grundat sig på osäkra uppgifter om personaltäthet. Enligt riksdagens beslut att införa bidraget ska alla kommuner ha möjlighet att få bidraget. Bidraget ska också vara enkelt att administrera. Under arbetet med förstudien framkom att ett antal kommuner under ett eller flera år inte hade tagit del av bidraget. Det fanns också indikationer på att bidraget innebar administrativt merarbete för kommunerna.

Ett annat viktigt skäl för granskning är att regeringen i budgetpropositionen för 2005 föreslår att ett bidrag för personalförstärkningar i förskolan införs. Bidraget uppgår till 5 miljarder kronor som ska fördelas över tre år. Detta bidrag har en liknande utformning som bidraget till personalförstärkningar i skolor och fritidshem.

¹ Prop. 2000/01:1 utg. omr. 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

1.2 Frågor i granskningen

I granskningen har följande frågor analyserats:

- Hade regeringen tillräckligt underlag när den lade fram förslaget om bidrag till personalförstärkningar?
- Har regeringen formulerat mål för bidraget på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp och utvärdera?
- Har bidraget använts för andra åtgärder än att anställa personal i skolan?
- Vilka förklaringar finns till att vissa kommuner inte kunnat ta del av bidraget?
- Har bidraget levt upp till regeringens krav på att vara enkelt att administrera?
- Hur tillförlitligt är underlaget för Skolverkets beslut om utbetalning av bidraget?

1.3 På vilka grunder har Riksrevisionen granskat regeringens, Skolverkets och kommunernas hantering av bidraget?

Granskningen omfattar regeringens, Skolverkets och kommunernas hantering av statsbidraget i de delar som berörs av våra granskningsfrågor.

När det gäller regeringens beredning och utformning av förslaget till statsbidraget för skola och fritidshem har vi bl.a. utgått från vissa bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen, lag (1996:1059) om statsbudgeten samt förarbeten till dessa bestämmelser.

När det gäller övriga frågor i granskningen har vi utgått från riksdagens ställningstaganden när bidraget infördes och bestämmelserna i den förordning som gäller för bidraget. En närmare beskrivning av de bedömningsgrunder som vi använt görs i inledningen av varje kapitel.

Därutöver har vi med stöd i lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet granskat kommunernas hantering av bidraget. Riksrevisionen får granska hur kommunerna använder statliga bidrag i de fall kommunerna är skyldiga att till staten redovisa hur medlen använts eller om särskilda bestämmelser gäller för hur medlen får användas. Statsbidraget för personalförstärkningar regleras av förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Kommunerna är skyldiga att redovisa bidragets användning till Skolverket. Riksrevisionen har således möjlighet att granska kommunernas hantering av statsbidraget till personalförstärkningar i de delar som regleras av förordningen och övriga statliga återrapporteringskrav.

1.4 Metoder

1.4.1 *Vilka metoder har använts i granskningen?*

Underlag till granskningen har samlats genom läsning av berörda lagar, förordningar och föreskrifter samt budgetpropositionerna i de delar som handlar om bidraget. Skolverket har skrivit ett flertal rapporter som vi har tagit del av. Vi har gjort statistiska beräkningar med Skolverkets databas över uppföljningar som grund och även använt en del kommunrelaterad statistik från SCB. Intervjuer med personal på Regeringskansliet, Skolverket, SCB och i ett antal kommuner har genomförts. En del av kommunintervjuerna har gjorts över telefon. I bilaga 1 beskrivs närmare vilka metoder som använts för att besvara respektive revisionsfråga.

2 Hur är det tänkt att bidraget ska fungera?

2.1 Propositionen och riksdagens beslut

Enligt den proposition riksdagen har tagit beslut om ska bidraget ”förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner genom att tillföra mer personal till skolan och fritidshemmen”.² Personalförstärkningarna ska vara strategiska för att nå ökad måluppfyllelse. Bidraget är främst avsett för förskoleklass, grundskola, särskola och fritidshem, men får även användas i gymnasieskolan. Beloppets storlek beräknas på det antal elever som kommunen har i åldrarna 6–18 år. Skolverket har ansvar för utbetalningar och uppföljning av bidraget. Kommunen ska i sin ansökan ange vilka personalförstärkningar som planeras med hjälp av bidraget. Dessa ansökningar ska Skolverket lägga ut på sin hemsida, så att föräldrar, elever och personal kan informeras om vad den egna kommunen har åtagit sig. Enligt propositionen avses modellen för utbetalning göras administrativt enkel och alla kommuner ska kunna få bidrag.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag om ett riktat statsbidrag för personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Utbildningsutskottet ansåg, liksom regeringen, att bidraget skulle ha stor betydelse för de elever som behöver stöd för att nå målen. Utskottet menade att alla insatser som görs tidigt i skolsystemet är av stor betydelse – särskilt när det gäller att erövra grundläggande basfärdigheter. Utskottet ställde sig också bakom regeringens förslag att kommunerna själva ska få avgöra vilka personalkategorier som anställs. På så sätt utnyttjas fördelarna med lokala beslut.

2.2 Regeringens förtydligande av riksdagsbeslutet

Regeringen har i förordning angett närmare villkor för bidraget och dess administration.³ I förordningen stadgas att bidraget ges till ”kostnader för personalförstärkningar”. Kommunerna har samma rätt till ersättning oavsett om de anställer billigare eller dyrare personal.

² Prop. 2000/01:1 utg.omr.16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

³ Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Personalförstärkningarna ska syfta till att ge eleverna ökade möjligheter att nå målen. Det är alltså inget krav att kommunerna ska kunna bevisa att ökad måluppfyllelse faktiskt har uppnåtts. Bidraget behöver inte användas till nyanställningar, utan kan användas för att bibehålla personal för de kommuner som har minskande elevtal. När eleverna blir färre ökar personaltätheten även utan nyanställningar.

Regeringen ställer krav på att kommunerna i ansökan ska ange vilka personalförstärkningar kommunen planerar och vad dessa ska leda till. I uppföljningen efter varje bidragsår ska kommunen redovisa vilka åtgärder som vidtagits. Om kommunen inte uppfyllt kravet för att få bidrag, det vill säga inte uppnått tillräckligt hög personaltäthet, får Skolverket reducera kommande års bidrag till kommunen. Förutom att följa upp bidraget ska Skolverket enligt förordningen även utvärdera effekterna av statsbidraget.

De kommuner som har avtal med Kommundlegationen, Bostadsdelegationen eller Statens Bostadsnämnd är undantagna från kravet att öka personaltätheten. Dessa kommuner får fullt bidrag oavsett om de kan påvisa en ökning av personaltätheten eller ej. Det var 64 kommuner som hade sådana avtal under bidragsåret 2003/04, tidigare har de varit något färre. Undantaget för delegationskommunerna beslutade regeringen om efter det att riksdagen tagit sitt beslut om bidraget. Enligt regeringsbeslutet⁴ motiverades undantaget med att delegationskommunerna, i överenskommelse med staten, förbundit sig att sänka sin bruttokostnadsnivå med ett visst belopp för att uppnå ekonomisk balans. Om en delegationskommun skulle följa de bidragsvillkor som gäller för övriga kommuner skulle detta medföra att kommunen ökade sina bruttokostnader och därmed bröt mot överenskommelsen som gäller mellan staten och delegationskommunerna.

Regeringen har infört ändringar i förordningen. Från och med den 1 juli 2004 får kommuner med ökande elevtal rätt att använda upp till en fjärdedel av bidraget för att motverka en minskning av personaltätheten. Från och med den 1 januari 2005 upphör undantaget som tidigare har gällt för kommuner som ingått avtal med Kommundlegationen. Däremot är undantaget kvar för dem som har avtal med Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd. Samtidigt flyttar regeringen fram basåret från det tidigare 2000/01 till 2003/04. Kommunerna får då räkna bort personalförstärkningar från den 1 juli 2001 som har bekostats med egna medel.

⁴ Regeringsbeslut 2001-05-10, Fi2001/2366.

2.3 Skolverkets hantering av bidraget

2.3.1 Skolverkets föreskrifter

Enligt regeringens förordning⁵ ska Skolverket besluta om föreskrifter för bidraget.⁶ I föreskrifterna slås fast att personaltäthet, mätt som antal personal per 100 elever, gäller som mått för personalförstärkningar. Personalen ska räknas om till årsarbetare så att jämförelsen blir rättvisande. Skolverket beslutade också i första årets föreskrifter att läsåret 2000/01 ska gälla som jämförelseår, vanligen kallat basår. Basåret har senare ändrats. Konstruktionen med basår innebär att om antalet elever har ökat sedan basåret, måste kommunen först själv bekosta en motsvarande ökning av personalen för att nå upp till samma kvot som basåret. Först för de tjänster som tillsätts därefter kan kommunen få del av det riktade statsbidraget.

Förutom vilka personalkategorier som ska rekryteras, och vilka åtgärder kommunen avser att vidta, begär Skolverket även att kommunerna ska redovisa i ansökan vilka brister i måluppfyllelse som finns inom skolsektorn. Enligt föreskrifterna har kommunerna också rätt att söka bidrag till personalförstärkningar i fristående skolor i kommunen.

2.3.2 Skolverkets uppföljning

Även om ansökan och rekvisition krävs för att en kommun ska få bidrag är det först vid uppföljningen som Skolverket avgör om kommunen har rätt till det mottagna bidraget. Skolverket kontrollerar då att bidraget har använts i enlighet med regelverket, vilket betyder att kommunen måste bevisa att kostnaderna för personalförstärkningar uppgår till minst samma summa som bidraget. Den uppföljning som varje kommun ska skicka in består av två delar: dels en blankett för sifferuppgifter om personaltäthet,⁷ dels ett kommenterande dokument.

Uppföljning av sifferuppgifter

På Skolverkets blankett ska kommunen uppge antal elever, pedagogisk personal och övrig personal. Pedagogisk personal är den personal som ingår i SCB:s statistik. Till pedagogisk personal räknas t.ex. lärare, fritidspedagoger, barnskötare, men även rektor och studierektor. Övrig personal är den personal som inte räknas in i pedagogisk personal. Uppgifter ska ges för både basår och bidragsår. Elever och pedagogisk personal fördelas på de fem verksamhetsformerna förskoleklass, grundskola, särskola, fritidshem och gymnasieskola. Övrig personal kan fördelas på upp till sex olika kategorier.

⁵ Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

⁶ SKOLFS 2001:20, SKOLFS 2002:14, SKOLFS 2003:21.

⁷ Se bilaga 2.

Uppgifter för basåret finns förtryckta på blanketten, eftersom Skolverket har de siffrorna sedan tidigare. Uppgifter om elever och pedagogisk personal för bidragsåret finns också förtryckta. De siffrorna kommer från SCB:s statistik som samlas in från skolorna den 15 oktober varje år.

Kommunen kan välja att korrigera de förtryckta siffrorna. Det kan hända att kommunen har märkt att någon siffra har blivit fel. Kommunen har också rätt att lägga till sent anställd personal, det vill säga pedagogisk personal som anställdes efter den 15 oktober och därför inte räknats in i SCB:s statistik. Om kommunen ändrar i de förtryckta uppgifterna ska ändringarna kommenteras och förklaras på en särskild korrigeringsblankett till Skolverket.

Kommunerna ska också ange, för varje personalgrupp, en kostnad per heltidstjänst. Enligt Skolverkets anvisningar ska kostnaden vara en schablonkostnad, där kommunen kan "utgå från lönelistor eller dylikt".

Om kommunen fördelar bidrag till friskolor i kommunen eller till skolverksamhet i kommunalförbund eller gemensam nämnd, ska bidragen redovisas. Kommunen redovisar då totalsumman för friskolor respektive förbund eller nämnd. Det finns särskilda uppföljningsblanketter för friskolor och förbund eller nämnder med motsvarande uppgifter för elever, personal och personalkostnader.

Kommenterande uppföljning

Den kommenterande delen syftar till att göra redovisningen lättare tillgänglig för elever, lärare, kommunmedborgare och andra intressenter. I kommentarerna ska kommunen beskriva vilka åtgärder som vidtagits och vilka resultat som uppnåtts med hjälp av bidraget. I dokumentet presenterar Skolverket ett antal frågor som kommunerna kan använda som stöd för sin beskrivning:

- 1 Vilka åtgärder har kommunerna vidtagit med hjälp av statsbidraget?
- 2 Hur har kommunen fördelat bidraget?
 - A Vilken fördelningsmodell/ -princip har kommunen använt för att fördela statsbidraget?
 - B Hur många av kommunens enheter/skolor har fått ta del av statsbidraget?
 - C Hur sker fördelningen på olika verksamhetsformer?
 - D Vilka personalkategorier har prioriterats?
- 3 Vilka resultat har uppnåtts med hjälp av statsbidraget?
- 4 Övriga kommentarer?

Skolverkets sammanställning av uppföljningarna

Sifferuppgifterna som kommunerna skickar in överförs på Skolverket till en databas där alla uppgifter från huvudblanketten är samlade. Skolverket tar ibland kontakt med kommunerna om de ser att kommunens reviderade uppgifter behöver följas upp. Skolverket ser också efter om kommunen har gjort några revideringar som påverkar bidragsutfallet. I så fall begär Skolverket in en korrigeringsblankett om kommunen inte redan sânt in en sådan. På blanketten ska ändringarna motiveras.

För nämnder och kommunalförbund uppstod problem vid första uppföljningen för läsåret 2001/02. Många kommuner hade då inte räknat in elever och personal för sina förbund eller nämnder. Efter att Skolverket gjort klart för kommunerna att de inte kunde räknas bort har kommunerna redovisat korrekt efterföljande år. Skolverket har samtidigt stämt av att uppföljningsblanketter från förbund och nämnder inkommit till Skolverket.

Handläggare på Skolverket läser inte den kommenterande delen av uppföljningen, men stämmer av att den har inkommit för att kommunen ska anses ha uppfyllt sina skyldigheter. Texten i de kommenterande delarna syftar till att göra uppföljningen lättare tillgänglig för intressenter och har ingen funktion som underlag för Skolverkets beslut om bidrag.

2.4 Skolverket ska följa upp och utvärdera

Skolverket har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera hur statsbidraget till personalförstärkningar utnyttjas. Uppföljningen ska årligen rapporteras i årsredovisningen.⁸ Utvärderingen har redovisats i en första delrapport år 2003⁹ och en slutrapport väntas år 2007. Till slutrapporten har Skolverket beställt en utvärdering från Uppsala universitet. Den ska besvara vilken inverkan personalförstärkningarna har haft på elevernas möjligheter att nå målen för sina utbildningar. Utvärderingen grundas på statistik från betyg och nationella prov i årskurs 9 samt en jämförelse av betyg från grundskolan och gymnasiet. Det är den statistik som finns tillgänglig. Bidraget riktas även till förskoleklass, den del av grundskolan som inte har betyg och till fritidshemmen. De mål som kommunerna kan använda bidraget för att uppnå är inte bara bättre betyg.

Skolverket har även producerat ett antal studier för att granska enskilda frågor rörande bidraget, till exempel vilka faktorer som påverkar kommunernas möjligheter att ta del av statsbidraget.

⁸ Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2004.

⁹ *Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem - delrapport*, Skolverket, 2003-06-30.

2.5 Skolverkets uppföljningsblankett

Bidraget grundas på förändringar i personaltäthet. Måttet är en kvot av antal personal dividerat med antal elever. Det redovisas normalt som antal personal per 100 elever. Kommunens rätt till bidrag grundar sig på förändringen mellan personaltäthet under basåret och personaltäthet under bidragsåret. Det innebär att både förändringar i personaltal och förändringar i elevtal påverkar rätten till bidraget. Om antalet elever ökar sjunker personaltätheten. Kommunen måste då anställa mer personal för att bibehålla personaltätheten på samma nivå. Om antalet elever sjunker ökar personaltätheten utan att någon ny personal anställs.

Om kommunen ökar personaltalet för bidragsåret ökar också personaltätheten för bidragsåret. Skillnaden i personaltäthet mellan basår och bidragsår blir större. Om kommunen tidigare inte haft tillräcklig personaltäthet för att bli berättigad till fullt bidrag kan en ökning av personaltalet hjälpa kommunen att nå upp till full bidragsram.

Samma verkan har en ökning av elevtalet för basåret. Det sänker personaltätheten för basåret och ökar därmed skillnaden i personaltäthet mellan basår och bidragsår. En kommun som inte lyckats redovisa personaltäthetsökningar för att nå full bidragsram kan nå gränsen genom att endast öka elevtalen under basåret.

På samma sätt fungerar minskningar av elevtal under bidragsåret och minskningar av personal under basåret.

Skolverkets blankett för uppföljning är ett excelark som är självvadderande. Det är därför enkelt för kommunen att snabbt se effekterna av ändringar i de olika ingångsvärdena. En annan faktor som kommunerna kan ändra är kostnaden per heltidstjänst. Genom att uppge en högre schablonkostnad för heltidstjänsten, kan kommunen snabbt se om det förbättrar slutsumman för kommunens kostnader för ökad personaltäthet.

2.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksdagen beslutade om ett bidrag vars syfte var att öka personalen i skolor och fritidshem. Därefter undantog regeringen kommuner som haft avtal med Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd från kravet att öka sin personal. Reglerna för bidraget visade sig stå i konflikt med överenskommelsen mellan staten och de så kallade delegationskommunerna.

Uppföljningen av bidraget bygger på uppgifter som kommunen tar in och Skolverket bearbetar. Genom att utforma självvadderande uppföljningsblanketter har Skolverket förenklat uppföljningen. Samtidigt innebär den självvadderande funktionen att det blir lätt att pröva hur olika ingångsvärden påverkar bidragsutfallet.

3 Regeringens beredning av förslaget

3.1 Revisionsfrågor

- Hade regeringen tillräckligt underlag när den lade fram förslaget om bidrag till personalförstärkningar?
- Har regeringen formulerat mål för bidraget på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp och utvärdera?

3.2 Riktlinjer för regeringens beredning

Enligt regeringsformens (RF) 7 kap. 2 § ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. I den omfattning som behövs ska också sammanslutningar och enskilda ges tillfälle att yttra sig. Utöver bestämmelsen i RF 7 kap. 2 § bör, enligt förarbetena till regeringsformen, formerna för regeringens interna beredning av regeringsärenden inte låsas fast i grundlag. Beredningen bör kunna genomföras på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt. Remissförfarandet är dock, enligt förarbetena, ett betydelsefullt moment i regeringens beredning av ärenden. "Att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess." Det är därför, enligt förarbetena till grundlagen "... naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen kommer till uttryck i RF."¹⁰ Bestämmelsen i RF 7:2 kan anses gälla alla ärenden som regeringen fattar beslut om, såsom exempelvis förslag till statsbudget och förslag till lag.¹¹ Inom ramen för sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har riksdagens konstitutionsutskott vid flera tillfällen granskat regeringens beredning av lagförslag.¹²

Riksdagens konstitutionsutskott anser att ett skriftligt remissförfarande är och bör vara det normala sättet att inhämta synpunkter från utomstående när ett lagförslag bereds. Inhämtande av muntliga synpunkter anser

¹⁰ Prop. 1973:90, s. 287.

¹¹ Grundlagarna med tillhörande författningar, Holmberg & Stjernquist, 1980.

¹² Se bl.a. bet. 1999/2000:KU10 och bet. 2003/2004:KU10.

konstitutionsutskottet vara användbart som komplement till ett skriftligt förfarande. Endast i "verkliga undantagsfall" bör underhandskontakter med berörda myndigheter förekomma när regeringen bereder lagförslag.¹³

I riksdagsordningen (RO) finns bestämmelser om hur regeringens förslag till riksdagen ska vara utformade. Enligt RO 3:1 lämnar regeringen förslag till riksdagen genom en proposition. En proposition ska innehålla regeringens protokoll i ärendet, en redovisning av ärendets beredning och skälen för regeringens förslag. I förarbetena till RO 3:1¹⁴ finns inga kommentarer till denna bestämmelse.

3.3 Riktlinjer för hur regeringens förslag ska vara utformade så att de kan följas upp

Bedömningen av om regeringen utformat bidraget så att det är möjligt att följa upp och utvärdera utgår bl.a. från bestämmelser i lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Enligt 2§ i lagen om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Av regeringens proposition till lag om statsbudgeten framgår: "Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts är helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en successivt allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet." Regeringen bör därför för riksdagen ange vilka mål som är tänkta att nås med de resurser som begärs. När budgetåret – eller en annan lämplig tidsperiod – är över och verksamheten har genomförts, är det naturligt att regeringen redovisar de resultat som har uppnåtts. På så sätt stärks både riksdagens roll i budgetprocessen och regeringens styrning av den statliga verksamheten.¹⁵ Riksdagen har inte haft något att invända mot regeringens förslag till budgetlag när det gäller 2 § och inte heller kommenterat de avsnitt i propositionen som rör 2 §.¹⁶

I senaste budgetpropositionen¹⁷ refererar regeringen till de riktlinjer finansutskottet har föreslagit angående den ekonomiska styrningen i staten. Enligt riktlinjerna ska verksamhetsmålen formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp. Resultatinformationen ska vara relevant i förhållande till de mål som ställts upp för den verksamhet som redovisas. Regeringens

¹³ Bet. 2003/04:KU10.

¹⁴ Prop. 1973:90 och bet. 1973:KU26.

¹⁵ Prop. 1995/96:220, s. 21.

¹⁶ Bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

¹⁷ Prop. 2004/05:1, volym 1, kap. 11. I propositionen hänvisas till bet. 1998/99:FiU20, bet. 1999/2000:FiU20 och bet. 2000/01:FiU20.

redovisning till riksdagen ska ha en sådan kvalitet att måluppfyllelsen kan bedömas av riksdagen. I budgetpropositionen för år 2004/05 redogör också regeringen för vad de olika riksdagsutskotten sagt när det gäller budgetpropositionen för år 2004. Många utskott efterlyser en förbättrad resultatredovisning från regeringen. Återkommande i utskottens betänkanden är att målen för en verksamhet bör utformas på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.

Finansutskottet har vid ett flertal tillfällen framhållit att mål för statliga verksamheter ska vara möjliga att följa upp.¹⁸

Finansutskottet menar också att föreslagna resurstillskott måste kunna prövas mot konkreta, mätbara och uppföljningsbara mål eller resultatindikatorer. Finansutskottet anser vidare att måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år, vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare.¹⁹

Av regeringens egna riktlinjer för propositioner framgår att en proposition ska ge riksdagens ledamöter ett gediget underlag för beslut.²⁰ I handboken sägs också att det krävs en tydlig och saklig argumentation i propositionen för att regeringen ska få gehör för sina förslag. Förslagen ska grundas i ett problem som behöver lösas. Förslagets fördelar, men också nackdelar, bör redovisas, liksom konsekvenserna om förslaget genomförs.²¹

3.4 Var regeringens underlag tillräckligt?

3.4.1 Berörda parter hördes inte

Förslaget bereddades internt inom Regeringskansliet

Det finns inga diarieförda handlingar över huvud taget när det gäller förslaget till personalförstärkningar. Detta gäller både inom Regeringskansliet och på Skolverket. Alltså har förslaget inte föregåtts av någon dokumentation som bedömts som nödvändig att diarieföra. Flertalet av de handläggare som intervjuats kan inte heller påminna sig om att det fanns någon annan dokumentation (icke-diarieförd), t.ex. interna promemorior, som legat till grund för beslutet. Enligt några av de intervjuade kan sådan icke-diarieförd dokumentation ha funnits men har i så fall gallrats och slängts. Här kan nämnas att konstitutionsutskottet i en

¹⁸ Bet. 1999/2000:FiU13, bet. 2001/02:FiU2, bet. 2002/03:FiU2.

¹⁹ Bet.2003/04:FiU2.

²⁰ Propositionshandboken, Ds 1997:1, s. 80.

²¹ Ibid. s. 77

granskning av regeringens styrning av de statliga bolagen ansett att styrningen ska utformas på ett sådant sätt att det i efterhand är möjligt att granska regeringens agerande. Konstitutionsutskottet har uttalat att rutiner bör utvecklas som gör det möjligt att följa upp viktigare händelseförlopp och att granska vilka kontakter som tagits mellan bolagsledningarna och berörda departement i frågor av större betydelse.²²

En förklaring till att det inte finns någon dokumentation till grund för förslaget till personalförstärkningar kan vara att förslaget bereddes under kort tid inom Regeringskansliet. Detta är också det som kommer fram av de intervjuer vi gjort. Förslaget bereddes skyndsamt i nära anslutning till att budgetpropositionen för år 2001 lämnades till riksdagen.

Enligt tjänstemän som beredde förslaget pågick en allmän samhällsdebatt om situationen i skolorna. Besparingar i kommunerna under 1990-talet hade lett till att lärartätheten i skolan hade sjunkit. Skolresultaten hade försämrats. Dessutom hade det generella statsbidraget till kommunerna, bl.a. de så kallade Perssonpengarna (till vård, skola och omsorg) varit svåra att följa upp eftersom det inte gick att avgränsa hur mycket av bidraget som använts till vart och ett av områdena vård, skola och omsorg. Nu ville regeringen ha ett bidrag som var lättare att följa upp och styra. Dessutom skulle det vara tydligt inriktat mot att öka personaltätheten i skolorna.

Enligt våra intervjuer fanns det inget färdigt förslag från Skolverket eller någon annan instans utanför departementet som liknade det förslag som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2001. Utformningen av bidraget bereddes internt inom Regeringskansliet. Våra intervjuer med Skolverket och Kommunförbundet visar att Regeringskansliet inte hade några kontakter med dessa organisationer innan förslaget till personalförstärkningar presenterades i budgetpropositionen.

Enligt våra intervjuer med handläggare i Regeringskansliet förekom vissa diskussioner mellan Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet om utformningen av bidraget men inte om beloppet. Finansdepartementet ville att bidraget till personalförstärkningar skulle gå in i det generella statsbidraget redan från början. Kompromissen blev att bidraget först skulle vara riktat under en femårsperiod och sedan läggas in i det generella bidraget.

Skolverket och Kommunförbundet kopplades in när riksdagen fattat sitt beslut

När väl bidraget var beslutat i riksdagen fick Skolverket utforma systemet för utbetalning och uppföljning av bidraget. Detta arbete innebar bl.a. att medverka i framtagandet av förordningen som styr bidraget, föreskrifter och utformningen av ansöknings- och uppföljningsblanketter för bidraget.

²² Bet. 2003/04:UU10.

Blanketterna samt vilken information om bl.a. lärartäthet som var möjlig att få fram från kommunerna stämde av med Kommunförbundet och med Utbildningsdepartementet.

Tjänstemän vid Skolverket minns att lärartäthet och kvalitet i skolan debatterades mycket under den tid som bidraget till personalförstärkningar infördes. Skolverket arbetade vid den tiden med ett regeringsuppdrag som gick ut på att följa upp användningen av de så kallade Perssonpengarna. Uppdraget avrapporterades i etapper. En sådan avrapportering gjordes i slutet av februari år 2000.²³ Skolverkets rapport visade att Perssonpengarna hade haft en positiv effekt på lärartätheten i skolan.

En ytterligare avrapportering på samma tema gjordes också ett år senare. Den visade också att lärartätheten påverkas positivt, om än i mycket liten omfattning. I rapporten reserverar Skolverket sig för osäkerheter i den regressionsanalys som ligger till grund för slutsatserna i rapporten.

3.5 Är bidraget utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att följa upp?

I lagen om statsbudgeten har riksdagen slagit fast att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som gäller för olika verksamheter och vilka resultat som har uppnåtts i dessa verksamheter. Riksdagen har också vid ett flertal tillfällen understrukit att mål för olika verksamheter ska utformas så att de är möjliga att följa upp.

3.5.1 Målen för bidraget är svåra att följa upp

Syftet med bidraget till personalförstärkningar är att förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner. Målen i läroplan och kursplaner är många till antalet. De är utformade på ett sådant sätt att en mängd olika aktiviteter kan bidra till en förbättrad måluppfyllelse. Måluppfyllelse kan handla om bättre betyg, men också om ökad trygghet och trivsel i skolan. Dessutom kan varje enskild kommun själv bestämma vilka mål man vill uppnå med hjälp av bidraget till personalförstärkningar. Någon tydlig sammanställning av vilka mål kommunerna riktat in sig på finns inte.

²³ "Andra avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet", Skolverket, dnr 98:1789.

3.5.2 *Regeringen har inte redovisat måluppfyllelsen till riksdagen*

I sin redovisning till riksdagen utgår regeringen från den redogörelse av bidragets utveckling som görs i Skolverkets årsredovisning. Vi har gått igenom relevanta delar ur de budgetpropositioner som lämnats till riksdagen sedan bidraget infördes. I budgetpropositionen för år 2002²⁴ sägs att bidraget ska börja betalas ut från och med hösten 2001. Propositionen lades i nära samband med att bidraget började betalas ut för första gången. Regeringen redogör för syftet och beloppet som ska betalas ut.

I budgetpropositionen för år 2003 redogörs inte för hur många som anställts med bidraget. Inte heller något om måluppfyllelse. Bidragets syfte och föreslaget bidrag redovisas. Regeringen redogör också för att bidraget kommer att innebära att ca 15 000 nya lärare, skolsköterskor, specialpedagoger, fritidspedagoger, barnskötare, skolbibliotekarier och andra specialister ska kunna anställas. "För år 2003 innebär det jämfört med föregående år ytterligare en miljard kronor i ökade resurser och 3 000 fler lärare och andra specialister. De nya resurserna skall användas till sådana personalförstärkningar som är strategiska för att fler elever ska nå målen i skolan."²⁵

I budgetpropositionen för år 2004 nämns bidraget och dess effekter på flera ställen. Utgångspunkten för regeringens redovisning är Skolverkets uppföljning och utvärdering. Regeringen redovisar hur många som anställts med hjälp av bidraget och vad detta kostat. Regeringen redovisar också vissa uppgifter från den utvärdering som Skolverket gjort. Regeringen redogör även för måluppfyllelsen i skolan. Exempel på måluppfyllelse som redovisas är betygsutvecklingen och läsförståelse. Resultaten i skolan sätts dock inte i samband med statens bidrag till personalförstärkningar. Regeringen skriver att statsbidraget är betydelsefullt för kvaliteten i skolan, men att det kan ta tid innan bidragets resultat visar sig i betygsstatistiken.²⁶

I budgetpropositionen för år 2005 beskrivs utvecklingen av bidraget på ett flertal ställen. Regeringen säger att satsningen varit framgångsrik med hänvisning till att kommunerna ökat sin personal med ca 8 500 heltidstjänster, vilket är ca 3 000 fler än vad statsbidraget täcker (dvs. 5 500 tjänster har finansierats med statsbidraget). Regeringens redovisning till riksdagen är inriktad på hur många som anställts och i vilken skolform. Ingen koppling görs mellan bidraget och förbättrad måluppfyllelse i skolan. Regeringen redogör också för regelförändringar som föreslogs i 2004 års vårproposition. Regelförändringarna sägs ge kommunerna bättre förutsättningar än tidigare att ta emot bidraget.²⁷

²⁴ Prop. 2001/02:1, utg. omr. 16.

²⁵ Prop. 2002/03:1, utg. omr. 16, sid. 31.

²⁶ Prop. 2003/04:1, utg. omr. 16.

²⁷ Prop. 2004/04:1, utg. omr. 16.

Regeringen redovisar också utvecklingen av bidraget i en skrivelse om utvecklingen i kommunerna som årligen sänds till riksdagen. I de skrivelser som sänts till riksdagen under den tid bidraget till personalförstärkningar betalats ut nämns bidraget.²⁸ Redogörelserna är kortfattade och tar främst upp hur många som anställts med hjälp av bidraget. I skrivelserna redogör regeringen också för resultaten i skolan. Beskrivningarna av resultaten görs dock fristående från redogörelsen för bidraget till personalförstärkningar.

Regeringen hade inte vid tidpunkten för vår granskning informerat riksdagen om att kommuner som har eller har haft avtal med Kommundelelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd är undantagna från kravet att öka personaltätheten. Enligt uppgift från utbildningsdepartementet ska regeringen informera om undantaget i den kommande skrivelsen om utvecklingen i kommunerna.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Regeringsformen föreskriver att behövliga yttranden och upplysningar ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. I sina granskningar av regeringsärendenas handläggning har konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen betonat att regeringen bör använda sig av ett remissförfarande när den bereder sina förslag. Konstitutionsutskottet har, i samband med att regeringens styrning av bolag granskats, också sagt att regeringens styrning ska vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att granska regeringens handläggning i efterhand.

Riksrevisionen noterar att regeringsformens krav på beredning av regeringsärenden inte enbart begränsar sig till regeringens lagförslag. Bestämmelsen kan även gälla andra regeringsärenden, såsom exempelvis regeringens förslag till statsbudget. Riksrevisionens granskning visar att regeringens förslag till personalförstärkningar inte föregicks av något remissförfarande över huvud taget – vare sig skriftligt eller på annat sätt. Förslaget bereddes internt inom Regeringskansliet. Riksrevisionen har heller inte kunnat finna någon dokumentation som legat till grund för regeringens förslag. Granskningen i efterhand av hur regeringen beredde förslaget till personalförstärkningar har därmed försvårats. Återgivningen av händelseförloppet bygger enbart på muntliga källor. Förslaget om personalförstärkningar innebar en betydande utgift för staten – 17,5 miljarder kronor i förslagets ursprungliga utformning. Förslaget innebar också att kommunernas administration av skolektorn belastades.

²⁸ Skr. 2001/02:102, skr. 2002/03:102 och skr 2003/04:102 "Utveckling inom den kommunala sektorn."

Vidare är målen för bidraget svåra att följa upp eftersom måluppfyllelsen ställs i relation till mål i kursplaner och läroplan. Dessa mål är många till antalet och utformade på ett sådant sätt att en mängd olika aktiviteter kan bidra till förbättrad måluppfyllelse. Regeringens redovisning till riksdagen är inriktad på personalförstärkningar, inte på hur personalförstärkningar bidragit till förbättrad måluppfyllelse.

4 Har kompetensutveckling finansierats över bidraget?

4.1 Revisionsfråga

- Har bidraget använts för andra åtgärder än att anställa personal i skolan?

4.2 Riktlinjer för hur bidraget ska användas

Normen som vi utgår ifrån för att besvara denna revisionsfråga är förordning (2001:36) som reglerar statsbidrag till personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Enligt 3 § i förordningen lämnas statsbidrag under förutsättning att det används till personalförstärkningar som syftar till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten.

Grundprincipen är att statsbidraget ska användas till kostnader för personalförstärkningar. Den slutliga storleken på bidraget beror således på kommunens totala kostnader för personalförstärkningar under året.²⁹

Indikationer från vår förstudie visar att flera kommuner använder statsbidraget till kompetensutveckling av sin personal. Detta är inte i enlighet med reglerna för bidraget.

Vi har utgått ifrån de kommenterande uppföljningar som kommunerna redovisar för år 2003/04. I de kommenterande delarna av uppföljningen redovisar varje kommun i huvudsak vilka åtgärder som vidtagits under året, hur kommunen har fördelat bidraget och vilka resultat som uppnåtts.

4.3 Kommunerna lämnar otydliga redovisningar

Enligt förordningen ska statsbidraget användas till personalförstärkningar. Några kommuner har dock, enligt Skolverket, valt att anställa personal som ersätter ordinarie lärare som genomgår utbildning, till exempel i specialpedagogik.³⁰ I redovisningen till Skolverket ser det ut som om personaltäteten har ökat eftersom både läraren på utbildning och den undervisande

²⁹ Skolverkets interna föreskrifter, dnr 2003:1505.

³⁰ *Intentioner och vidtagna åtgärder*, Skolverket 2004-07-04, dnr 2003:1505.

ersättaren räknas in. Eleverna i skolan har dock inte fått del av det ökade antalet lärare som kommunen redovisar. I en annan studie³¹ konstaterar Skolverket, utifrån kommunernas uppföljningar, att ett flertal kommuner satsar på kompetensutveckling av sin personal även om statsbidraget inte är avsett för detta. Skolverket menar att en tänkbar förklaring till att ett flertal kommuner redovisar att bidragen använts till kompetensutveckling är att kommunerna i sina uppföljningar redovisar alla åtgärder för att förbättra måluppfyllelsen i skolan och inte bara de som har med statsbidraget att göra.

Skolverket redovisar inte exakt hur vanligt detta förfaringssätt är, bara att ett flertal kommuner redovisar detta i sina uppföljningar. Skolverkets slutsatser baserar sig dock inte på något annat empiriskt underlag än kommunernas uppföljningar.

I våra kontakter med Utbildningsdepartementet betonar företrädare för departementet att bidraget ska användas till att öka personaltätheten i skola och fritidshem. Det är ett prioriterat politiskt mål att förstärka skolor och fritidshem med 15 000 vuxna. Det är därmed viktigt att kommunerna använder bidraget enbart till personalförstärkningar.

4.3.1 *Hur och vad redovisar kommunerna i de uppföljande kommenterande delarna?*

Vår genomgång av 288³² kommuners uppföljande kommenterande delar för år 2003/04 visar att sammanlagt 37 kommuner antingen inte har redovisat tydligt hur de använt bidraget eller redovisar att de använt bidraget till kompetensutveckling.

Av dessa 37 kommuner är det 15 kommuner som inte tydligt redovisar omfattningen av vilka åtgärder och förändringar av personaltätheten som skett under året, samt vad detta har resulterat i. Totalt 22 kommuner redovisar att de bl. a. satsar på kompetensutveckling.

4.3.2 *Otydliga redovisningar*

De kommenterande delarna för 15 av de 37 kommunerna ger en oklar bild av hur bidraget använts. Flera kommuner har en mycket kortfattad redovisning av de kommenterande delarna som inte bidrar till god insyn i bidragets användning.

³¹ *Vart tog pengarna vägen?*, Skolverket, 2003-06-24.

³² Nacka och Sundbybergs kommuner ej inräknade. De lämnade ingen ansökan för bidragsåret 2003/04.

Ett exempel bland flera är Gagnef kommuns uppföljning som i sin helhet ser ut så här:³³

”1) Vi har i huvudsak förstärkt med personal för att förbättra för våra elever i behov av stöd. 2a) Vi har styrt resursen till de rektorsområden som vi bedömt har flest elever i behov av stöd. Alla enheter har fått någon del av resursen. b) Alla enheter har fått någon del av resursen. c) Som sagt utifrån barnens/elevernas behov. Mest resurs har lagts på grundskolan, men även förskoleklasserna och fritidshemmen har fått del av resursen. d) Vi har inte utgått från personalgrupperna utan utgått ifrån elevernas behov. Fördelningen mellan personalgrupperna förändras beroende på behoven. 3) Den ökade personaltätheten har medfört att vi kan arbeta bättre med alla elever, men framförallt med elever i svårigheter. Vi ser också att elevresultaten blir bättre.”

Vilka personalförändringar som skett under året, hur stort antal personer som anställts eller vilka personalkategorier som har prioriterats framgår inte. Inte heller är det tydligt på vilket sätt elevresultaten blivit bättre, eller i vilka ämnen resultaten förbättrats.

Bollebygds kommun skriver om betydelsen av utvecklingsdialogen³⁴, men mindre om vilka åtgärder kommunen vidtagit med hjälp av statsbidraget.

Ytterligare ett exempel är Herrljunga kommun som skriver om sin strategi som är uppdelad i två steg. ”Steg två i vår strategi har varit att öka personalbemanningen på de olika enheterna. Under bidragsåret har resurserna fördelats till steg två i strategin. Grundskola, särskola, fritidshem och gymnasium har tilldelats resurser. Personalkategorin elevassistenter har mest kommit i fråga. Generellt kan sägas att måluppfyllelsen ökar med mer personal i vår verksamhet samtidigt som det ibland har varit svårt att rekrytera personal till dessa tjänster, särskilt specialpedagog”. Hur stora personalförstärkningar eller vilka personalkategorier som har kommit i fråga, utöver elevassistenter, samt mer utförligt vad detta resulterat i, framgår inte av Herrljunga kommuns kommenterande delar. Vilken måluppfyllelse kommunen har och hur denna förbättrats under året är också oklart.

4.3.3 *Kompetensutveckling*

22 av de 37 kommunerna uppger att de kompetensutvecklat sin personal. Av dessa 22 kommuner har vi gjort ett urval av 12 kommuner för en telefonintervju. Dessa 12 kommuner redovisar tydligast kompetensutveckling som en del av de åtgärder kommunen vidtagit under år 2003/04. Vid intervjuerna

³³ De frågor som kommunen besvarar i uppföljningen redovisas i avsnitt 2.3.2 Skolverkets uppföljning.

³⁴ Utvecklingsdialogen är ett initiativ av Myndigheten för skolutveckling.

har vi bett kommunerna om en förklaring till att de redovisat att bidraget använts till kompetensutveckling.

Tabell 1: Kommuner som redovisar kompetensutveckling i sina uppföljningar.

Kommuner	Bidraget har bekostat löner för personal som varit på kompetensutveckling	Kan inte uppge om bidraget har bekostat kompetensutveckling	Har satsat på kompetensutveckling, men bidraget har inte bekostat löner
Arjeplog			ja
Färgelanda			ja
Habo			ja
Halmstad			ja
Leksand		ja	
Lessebo			ja
Lund		ja	
Sävsjö			ja
Tingsryd	ja		
Uppsala		ja	
Älmhult	ja		
Öckerö			ja

Källa: Riksrevisionens telefonintervjuer.

Älmhults kommun uppger att de har använt statsbidraget till löner för personal som varit på utbildning. Älmhult uppger att de utbildat tre stycken ur sin personal till specialpedagoger, varav en förskollärare och två lärare i årskurs 1–7. Dessa tre personer har läst in 60 högskolepoäng och arbetat 75% och studerat 25%, men fått full lön.

I Tingsryds kommun har tre personer börjat att läsa in 60 högskolepoäng i specialpedagogik under år 2003/04. Av dessa har två personer studerat 25% och fått full lön. En vikarie har ersatt dessa två lärare på en 50-procentstjänst. Både ordinarie lärare och vikarie har räknats med i personalstatistiken. Det innebär dock inte någon faktisk personalförstärkning i klassrummet som personalstatistiken anger.

Vissa kommuner vet inte om de använt bidraget till kompetensutveckling

Leksands kommun uppger att de inte kan garantera att bidraget inte gått till lön för vikarie när lärare varit på kompetensutveckling.

Lunds kommun uppger att de inte har full kontroll över hur statsbidraget använts. Lund kan inte svara på om bidraget används på rätt sätt ute i skolorna. Kommunen kontrollerar inte att olika skolor anställer de personal-

kategorier som de säger att de ska göra. Lund menar att de sänkt ambitionen för de uppföljande kommenterande delarna då de inte uppfattat att Skolverket ställer några krav på redovisning av vad bidraget använts till.

Uppsala kommun uppger att de fick idén att satsa på kompetensutveckling när de fick statsbidraget. Kompetensutvecklingen har ordnats på olika sätt. En del har fått läsa på arbetstid, andra på sin fritid. Uppsala kommun kan inte svara på om bidraget har bekostat kompetensutveckling eller inte.

Andra kommuner har lämnat felaktiga redovisningar

Arjeplog, Färgelanda, Habo, Halmstad, Lessebo, Sävsjö och Öckerö redovisar att de satsat på kompetensutveckling, men bidraget har inte bekostat löner för personal som studerat. Dessa kommuner har därmed givit felaktiga uppgifter när de har tagit upp kompetensutveckling i sina kommenterande uppföljningar. Kommentarer ska gälla åtgärder som kommunen vidtagit med hjälp av bidraget, inte sådant som kommunen i övrigt arbetar med.

Habo kommun skriver t.ex. i sina uppföljande kommenterande delar: "...För att stärka den specialpedagogiska kompetensen har all personal, förskollärare, barnskötare, fritidspedagoger, elevassistenter och lärare medverkat i en grundläggande kompetensutveckling kring specialpedagogik. Detta har sedan utvecklats med erbjudande om en 5-poängskurs i specialpedagogik, där många deltagit". När vi har kontaktat Habo kommun har de ansett att deras redovisning är missvisande vad gäller kompetensutveckling och satsning på specialpedagoger.

Halmstads kommun skriver i sina uppföljande kommenterande delar: "Vi kan konstatera att utan det statliga stöd till personalförstärkningar hade konsekvenserna blivit omfattande. [...] Nödvändiga insatser för kompetensutveckling av skol- och ledningspersonal hade kraftigt fått stå tillbaka". När vi kontaktade Halmstad förklarade de att kommunen slarvat när de skrev uppföljningen. På grund av tidspress gjorde de ingen klar åtskillnad mellan vad de skrev i olika rapporter. Halmstads kommun uppger att de använt sig av en text antingen från sin kvalitetsredovisning eller från sin verksamhetsberättelse för att besvara frågorna i statsbidragets uppföljning. Därmed har svaren i alla delar inte varit överensstämmande med frågorna.

Lessebo kommun redovisar att de satsat på bl.a. kompetensutveckling kring specialpedagogik och basfärdighetsarbete. Denna satsning har finansierats med pengar från Utvecklingsdialogen, enligt kommunen.

Skolverket och flera kommuner vi varit i kontakt med under granskningen, via telefonintervjuer och vid besök, uppger att det är vanligt att det ingår viss kompetensutveckling som en del av personalens anställningsavtal. De som anställts med bidraget får då kompetensutveckling i samma utsträckning som annan personal. Det rör sig om en begränsad del av arbetstiden, i storleksordningen några dagar per år. Sammanfattningsvis kan vi konstatera

att den övervägande delen av kommunerna har givit svar på frågorna i den kommenterande uppföljningen för år 2003/04. De flesta kommuner har, enligt kommunernas uppföljningar, använt bidraget till personalförstärkningar.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Med hjälp av den kommenterande uppföljningen är det svårt att få en god uppfattning om vilka insatser enskilda kommuner har gjort med stöd av bidraget. Flera kommuner lämnar otydliga redogörelser för vilka åtgärder kommunen vidtagit. Riksrevisionen har funnit exempel på att kommunerna inte enbart har redovisat vad bidraget har använts till i uppföljningen. Flera kommuner har redogjort mer övergripande om kommunens verksamhet och åtgärder i skola och fritidshem. Det har blivit tydligt vid intervjuer med kommuner som uppgivit att bidraget använts till kompetensutveckling. Totalt 22 kommuner uppger att de satsat på kompetensutveckling i sin uppföljning. Tio av 12 kontaktade kommuner som redovisat att de satsat på kompetensutveckling tog tillbaka vad de redovisat i uppföljningen, eller uppgav att de inte kunde svara på om bidraget använts till kompetensutveckling. Två av 12 kommuner har vidhållit att de satsat på kompetensutveckling.

5 Kan alla kommuner få bidrag?

5.1 Revisionsfråga

- Vilka förklaringar finns till att vissa kommuner inte kunnat ta del av bidraget?

5.2 Riktlinjer

Regeringen skriver i sitt förslag till att införa bidraget³⁵ att alla kommuner ska kunna få bidrag. I vår förstudie fann vi att ett antal kommuner inte hade kunnat ta del av bidraget. Det är därför intressant att besvara frågan vilka orsakerna har varit i de fall en kommun inte har tagit del av bidraget, och om kommunen avstod frivilligt eller ej. Skolverket har lyft fram hypotesen att rika kommuner har bättre förutsättningar att ta del av statsbidraget än fattiga kommuner.³⁶

5.3 Vissa kommuner har inte kunnat ta del av bidraget alla år

Alla kommuner har någon gång tagit del av bidraget, men det finns ett antal kommuner som under ett eller flera år inte har tagit del av bidraget fullt ut. Den vanligaste förklaringen till att kommunen inte fått bidrag är att kommunen har ansökt om och fått fullt bidrag, men vid uppföljning inte kunnat redovisa de utlovade personalförstärkningarna. De har då fått bidragen för efterföljande år reducerade. Det finns också några kommuner som direkt fått avslag på ansökan eller har låtit bli att ansöka. I de senare fallen har orsaken varit att kommunerna varit tvungna att minska sina kostnader och insett på förhand att de inte skulle kunna uppnå kravet på ökad personaltäthet. Det finns därmed ingen kommun som varit ointresserad av bidraget, trots att bidraget som högst uppgått till ett par procent av skolsektorns kostnader.

Totalt 64 av landets 290 kommuner har haft avtal med Kommun delegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd för att få hjälp att nå ekonomisk balans. Dessa kommuner har varit undantagna från kravet

³⁵ Prop. 2000/01:1 utg.omr 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

³⁶ Skolverkets aktuella analyser 2004: *Personalförstärkning i skola och fritidshem 2002/2003*.

att öka personaltätheten och har därmed inte riskerat att få sina bidrag reducerade.

5.3.1 *Orsaker till att kommunerna inte kunnat få bidraget*

När vi har intervjuat de 16 kommuner som något av bidragsåren inte fått fullt bidrag finns det tre orsaker som är vanligast att kommunerna uppger. Några kommuner uppger två av dessa eller alla tre:

- *Budgeten för skolsektorn överskreds under basåret.* Den kostnadsnivå som sedan har gällt som miniminivå för bidraget var egentligen högre än kommunen mäktade med.
- *Personaltätheten var hög under basåret.* Det kan till exempel ha grundats i att elevtalen minskade under och strax innan basåret och att kommunen inte hunnit minska personalen i motsvarande grad.
- *Sparbeting i kommunen under bidragsåret.* Skolsektorn utgör en stor del av kommunens budget,³⁷ vilket kan göra det svårt att freda skolan när kommunen måste spara.

Konsekvensen av att överskrida skolbudgeten under läsåret 2000/01 eller ha hög personaltäthet samma år blev inte känd för kommunerna förrän efter basårets slut. I den proposition med vilken bidraget infördes³⁸ och i den förordning som regeringen sedan utfärdade³⁹ nämns att bidraget ska gå till personalförstärkningar, men utan förtydliganden om hur detta ska mätas. Det är först i Skolverkets föreskrifter⁴⁰ som det förklaras att kommunen får bidrag för personalförstärkningar ”i förhållande till läsåret 2000/01”. Föreskrifterna beslutades 2001-06-25. I vår intervju med Köping uppgav ekonomichefen att basåret var lite av ett lotteri. Köping hade haft tur och hade balans i ekonomin under år 2000/01, men om det hade varit året efter som hade gällt som basår, när Köping hade ett stort underskott, skulle det varit mycket svårare för kommunen att bli berättigad till bidrag.

Av de sju kommuner som uppger att de haft sparbeting under bidragsåret har tre kommuner blivit helt utan bidrag. Det betyder att kommunens personaltäthet för bidragsåret har legat under basårets personaltäthet. Två av de tre, Nacka och Sundbyberg, lät bli att lämna in ansökan eftersom de

³⁷ De bidragsberättigade verksamheterna i skolor och fritidshem står för 32 % av kommunernas sammanlagda kostnader (2003).

³⁸ Prop. 2000/01:1 utg.omr. 16, bet. 2000/01:UbU1, rskr. 2000/01:99.

³⁹ Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

⁴⁰ SKOLFS 2001:20 Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem för bidragsåret 2001/2002.

var säkra på att inte kunna leva upp till kraven. I praktiken har de fått välja mellan att få statsbidrag och att hålla balanskravet.⁴¹

Det väcker frågan hur många kommuner som kan ha ställts inför samma val, men som i stället har valt att söka bidraget. Sedan balanskravet för kommuner infördes år 2000 har varje år⁴² ett hundratal kommuner haft negativt resultat. Enligt kommunallagens regler ska en kommun som får negativt resultat justera detta inom två år (från 2005 gäller tre år). 49 av de kommuner som hade negativt resultat 2001 hade fortfarande inte justerat underskottet två år senare. Statsbidraget kräver att kommunerna fortsätter att upprätthålla den nivå på personaltäthet som kommunen hade under basåret. Samtidigt kräver kommunallagen en budget i balans. Trots att många kommuner haft underskott i ekonomin har de ändå valt att göra satsningar på skolan för att kunna ta del av statsbidraget för personalförstärkningar. Många kommuner uppger att man har fått göra besparingar på andra verksamheter för att kunna göra de satsningar på skolan som är nödvändiga för att få del av statsbidraget till personalförstärkningar.

Några kommuner tar också upp oklara regler som en bidragande orsak, om än inte den enda orsaken. Intrycket av att reglerna varit oklara för kommunerna visas av att över hälften av fallen där kommuner inte nått kraven och fått bidragen reducerade hänför sig till första bidragsåret.

Exempelvis hade Fagersta och Solna inte räknat in elever och personal i gymnasiet i sina uppföljningar, eftersom de ingick i gemensam nämnd eller förbund med andra kommuner. Det stod inte klart för kommunerna förrän efter bidragsårets slut att även gymnasiet skulle räknas för kommunen. Resultatet blev att de två kommunerna fick betala tillbaka en del av sina bidrag. Efter första bidragsåret hade många oklarheter retts ut och kommunerna visste i fortsättningen vilken praxis som gällde.

För att undersöka om det går att bekräfta Skolverkets hypotes om att rika kommuner har bättre förutsättningar att ta del av statsbidraget än fattiga, har vi tittat på hur de 16 kommunernas ekonomiska resultat står sig jämfört med övriga kommuner. 60 % av kommunerna låg under mediankommunens resultat under de aktuella åren. Det finns alltså inget otvetydigt samband mellan kommunens ekonomiska resultat under bidragsåret och möjligheten att ta del av bidraget. Möjligen kan det antas vara en av flera orsaker.

⁴¹ Balanskravet innebär att alla kommuner och landsting måste budgetera så att intäkterna överstiger kostnaderna. 8 kap. 4 § kommunallagen (1991:900).

⁴² Till och med 2003. För senare år finns ännu inte resultaten tillgängliga i Kommundatabasen.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Ett viktigt skäl till att alla kommuner inte kunnat få bidrag är att det inte blev känt förrän efter utgången av basåret 2000/01 att bidraget skulle grundas på jämförelsen med ett basår och att detta basår skulle vara läsåret 2000/01. Kommunerna fick inte veta att överskridanden av skolbudgeten och hög personaltäthet under basåret skulle få konsekvenser för bidraget förrän det var för sent att åtgärda.

Med den betydande andel av kommunens kostnader som skolan utgör har det varit problematiskt för kommuner i behov av nedskärningar att kvalificera sig för bidraget.

Det finns en inbyggd konflikt mellan statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem och kravet på kommunerna att ha en ekonomi i balans. Två kommuner har bevisligen valt att tillmötesgå balanskravet före personalförstärkningarna. Därutöver går det inte att säga hur många som kan ha valt personalförstärkningarna framför balanskravet.

6 Administration av bidraget

6.1 Revisionsfråga

- Har bidraget levt upp till regeringens krav på att vara enkelt att administrera?

6.2 Riktlinjer för administration av bidraget

Normen som vi utgår ifrån för att besvara denna fråga är regeringens förslag och riksdagens beslut i samband med att statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem infördes år 2001. Enligt detta beslut avsågs modellen för utbetalning göras administrativt enkel.⁴³

6.3 Krånglig administration

En övervägande del av de kommuner vi talat med uppger att de saknar ändamålsenliga personal- och lönesystem för att ta fram de uppgifter som Skolverket kräver in i samband med ansökan och uppföljning av bidraget. Administrationen med att ta fram uppgifter över antalet helårsanställd personal förutsätter att kommunerna lägger ned ett tidskrävande och noggrant manuellt arbete. I personalsystemen är såväl deltidsanställd som tjänstledig personal redovisad. Därmed går det inte att på ett enkelt sätt få fram uppgifter om antal helårsanställd personal som Skolverket efterfrågar.

Riksdagens revisorer genomförde en granskning år 2001, där det framgår att specialdestinerade statsbidrag, bl.a. bidraget till personalförstärkningar, försvårar kommunernas planering. Mycket tid och kraft får ägnas åt bidragsadministration. Det är inte heller självklart att statsmakternas prioriteringar när det gäller specialdestinerade statsbidrag överensstämmer med enskilda kommuners behov.⁴⁴

Kommunförbundet bedömer att kommunernas kostnader för att administrera statsbidraget för personalförstärkningar uppgår till ca 28 miljoner kronor. Kostnaden skulle, enligt Kommunförbundet, ungefär motsvara

⁴³ Prop. 2000/01:1, utg.omr. 16, s. 121

⁴⁴ *Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande bidragsförmedling* (Rapport 2001/02:13, försl. 2002/03:RR3).

66 årsarbetskrafter. Kommunförbundet menar också att statens sätt att betala ut bidrag inte stämmer överens med kommunernas sätt att styra resurser till skolan. De styrsystem som de flesta kommuner har innebär att de som genomför skolverksamheten ges ett anslag för antalet elever eller barn i verksamheten. Ansökan och uppföljning av statsbidragen för personalförstärkningar görs på ett sätt som inte ligger i linje med kommunens normala styrsystem.⁴⁵

Samtidigt nämner flera kommuner att bidragsuppföljningen har förbättrat kommunens egen uppföljning av skol- och fritidsverksamheten. De rutiner för uppföljning som kommunerna har behövt införa för att följa upp bidraget kan kommunen ha användning för även efter att bidraget har upphört.

De flesta kommuner vi talat med har varit i kontakt med Skolverket för att få stöd och klarhet i hur de ska administrera bidraget. Alla kommuner uppger att kontakterna med Skolverket har fungerat smidigt och att de som regel i stort sett fått svar på sina frågor. Första bidragsåret fanns det dock vissa problem. Enligt flera kommuner visste inte ens Skolverket hur kommunerna skulle gå till väga i vissa fall.

6.3.1 Första bidragsåret var problematiskt

Första bidragsåret, år 2001/02, räknade kommunerna först själva samman antalet elever och lärare. När det visade sig att det blev mycket fel i siffrorna tog Skolverket över uppgiften och samlade alla data i en databas. Skolverket märkte att rätten till bidrag kunde påverkas av om kommunerna hade redovisat sina helårstjänster med decimaler eller avrundat till heltal. Det visade sig också att olika sätt att beräkna ökningen av övrig personal påverkade utfallet. Det kunde ha betydelse om Skolverket i sina beräkningar utgick från personalstocken under basår respektive bidragsår, eller bara räknade på själva ökningen av övrig personal. Skolverket ansåg att det var orimligt att matematiska beräkningar och decimalavrundningar skulle slå mot kommunernas möjlighet att få tilldelat bidrag. Rätten att få bidrag försvårades också av att maxtaxereformen infördes år 2002, vilket bidrog till att antalet elever i fritidshem snabbt ökade. Skolverket beslutade sig då för att använda olika alternativ till beräkningar och sedan välja det mest gynnsamma utfallet för varje kommun.

Det var endast under bidragsåret 2001/02 som Skolverket tillämpade principen om mest gynnsamt utfall, därefter har Skolverket betalat ut bidraget enligt regelverket. Skolverket har skaffat sig bättre kontroll genom en ny blankett som förenklat insyn och beräkningar.

⁴⁵ Kommunförbundets skrivelse till Regeringskansliet, 2003-03-14, dnr 2003/0705

I intervjuer med kommuner som ingår i vårt urval uppger flera kommuner att blanketterna för statsbidraget varit otydliga och svåra att fylla i första året. Skolverket var otydligt med vad som gällde. Kommunerna uppger dock att blanketterna efter det första bidragsåret blivit mer begripliga och användarvänliga.

6.3.2 *Integrerade verksamheter och nämnder försvårar uppföljningen*

I Skolverkets blankett ska kommunerna dela upp sin personal på fem verksamheter. Vissa verksamheter är integrerade, t.ex. förskoleklass och grundskola, andra inte. Göteborgs kommun uppger att de har haft problem att räkna antal personal som arbetar i integrerad verksamhet. Det gäller även personal som arbetar deltid på en skola och resterande tid på en annan skola. Risk finns att det blir fel i statistiken över hur dessa personer redovisas, antingen att de redovisas dubbelt eller att de inte redovisas över huvud taget.

Uddevalla kommun uppger att de haft svårt att särskilja förskoleklass och grundskola eftersom dessa verksamhetsformer är integrerade i det som i kommunen kallas barnskola (för skolår 0-3).

Varken Skövde eller Östhammars kommuner har redovisat elev- och personaltal för förskoleklass. Förskollärare anställs inom grundskolan och 6-åringar skrivs in i grundskolan. Personal och elever i förskoleklass ingår alltså i stället i Skövdes och Östhammars redovisningar av elever och personal för grundskolan.

Karlstads kommun har tillsammans med Hammarö kommun bildat en gemensam gymnasienämnd år 2001. Kommunerna har ett gemensamt och odelat huvudmannaskap. Skolverket efterfrågar dock en uppdelad redovisning över antal elever i de båda kommunerna. Denna uppdelning är egentligen inte möjlig och det är osäkert om fördelningen blir korrekt, enligt Karlstads kommun. Sättet de båda kommunerna arbetar på, med en gemensam gymnasienämnd, stämmer därmed inte överens med den redovisning som SCB och Skolverket kräver in, bland annat för hantering av statsbidraget.

6.3.3 *Kommunernas budgetprocess, planering och uppföljning överensstämmer inte med villkoren för bidraget*

En övervägande del av de kommuner vi varit i kontakt med uppger att de lägger samman statsbidraget med ordinarie budget i kommunen. Därefter fördelar kommunen bidraget till kommunens skolor med en peng per elev. Det är inte alla kommuner som kan följa upp exakt vem eller vilka personer som anställts över bidraget i sina ekonomi- och personalsystem.

Flera kommuner tycker att det är svårt att planera för personalförstärkningar i skolor och fritidshem på ett bra sätt. De menar att tidpunkten för bidragets utbetalning kommer för sent. Ett exempel på detta är att skolorna ansöker om bidraget i maj månad, skolan startar i augusti månad, men bidraget betalas ut först i september månad. Detta gör att skolorna har att välja mellan att anställa mer personal inför skolstarten och hoppas på att kommunen beviljas bidraget eller vänta med att anställa personal tills de vet säkert att de får bidraget beviljat. Därmed blir det i detta fall utökad personaltäthet först i slutet av terminen. Några kommuner vi talat med uppger att de känner sig osäkra på om de ska få bidraget. Vissa kommuner avvaktar med nyanställningar tills de vet att de får bidraget.

Haninge är en kommun som uppger att bidragshanteringen inte är samordnad med kommunens budgetprocess eller planeringen av det kommande läsåret. Detta innebär att de anställningar som kommunen kan finansiera över statsbidraget görs i efterhand. Haninge menar att de haft svårigheter med planering av personalförstärkningar i skolan. De skulle gärna se att bidraget betalades ut upp till sex månader tidigare. Haninge kommun lägger varje år upp en separat budget för bidraget i sitt ekonomisystem. Därmed kan de följa hur pengarna används under året och göra jämförelser från år till år. I den separata budgeten kan kommunen t.ex. finansiera ett centralt resursteam som finns för kommunens alla skolor.

Göteborgs kommun har under året 2003/04 haft problem när kommunen inte klarade av att använda de pengar som de ansökt om. Politikerna centralt blev oroliga och tveksamma till att dela ut mer pengar, eftersom många stadsdelar hade sparbetning. Tveksamheten förvärrade problemet, eftersom skolorna höll inne med anställningar som behövde göras för att kommunen skulle bli berättigad till bidraget.

Göteborgs kommun hade från början en upplagd kod för bidraget för att kunna följa upp bidraget i efterhand. Redan efter första året var det bara 13 av 21 stadsdelar som följt kommunens anvisningar om hur de skulle redovisa. Det gick inte att villkora pengarna på det sättet. Personalomsättningen är hög och när vikarier sattes in kom skolorna inte alltid ihåg att koda ersättaren. Bidraget ska i uppföljningen fördelas efter olika verksamhetsområden, samtidigt som det i kommunen är uttalat att olika verksamhetsområden ska samverka och t.ex. utnyttja lokaler gemensamt. Det blir otydligt när kommunen först säger att t.ex. olika verksamhetsområden ska samverka och senare kräver redovisning som är uppdelad för att kunna följa bidraget. Å ena sidan finns önskemål om att i detalj kunna styra och följa upp varje enskild stadsdel, å andra sidan ska bidraget vara enkelt att administrera och hantera rent praktiskt.

I Köpings kommun menar de att det inte i redovisningen går att redogöra exakt för vem som har anställts över bidraget. Bidraget budgeteras som

en intäkt, men den person som först anställts för bidraget kan byta arbete, sedan kan tjänsten göras om, och så vet kommunen till slut inte vilken tjänst som kan kopplas till bidraget.

Flera kommuner anser också att de fick information om att en del av statsbidraget skulle överföras till det generella bidraget väl sent. Skolverket menar att detta kan förklaras av att förordningsändringarna genomfördes i juni 2004 och började gälla redan från den 1 juli 2004.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

En övervägande del av de kommuner som vi varit i kontakt med uppger att statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem är tidskrävande att administrera. Att ta fram rättvisande uppgifter över antal anställda ur kommunernas personal- och lönesystem kräver en noggrann och tidskrävande manuell hantering från kommunernas sida. Kommunernas personal- och lönesystem är inte anpassade för att enkelt ta fram de uppgifter som Skolverket kräver.

Flera kommuner uppger vidare att blanketter och anvisningar var otydliga inför första bidragsåret 2000/01. Vissa kommuner har känt sig osäkra på vilka uppgifter de ska lämna in, hur de ska gå till väga och om de kommer att få ansökt bidrag.

Tidpunkterna för kommunernas planering, budgetering och Skolverkets utbetalning av bidrag gör att flera kommuner tycker att det är svårt att planera för åtgärder och personalförstärkningar. Vissa kommuner menar att tidpunkten för bidragets utbetalning ligger sent i förhållande till kommunens behov av att anställa personal.

7 Tillförlitligheten i Skolverkets beslutsunderlag

7.1 Revisionsfråga

- Hur tillförlitligt är underlaget för Skolverkets beslut om utbetalning av bidraget?

7.2 Riktlinjer

Bidraget är avsett att gå till kostnader för personalförstärkningar i skola och fritidshem. Skolverket fattar beslut om utbetalning av bidrag utifrån kommunernas uppgifter om kostnader för ökad personaltäthet. Om dessa uppgifter inte är tillförlitliga finns en risk att staten betalar ut pengar på felaktiga grunder.

Vi har undersökt tillförlitligheten i Skolverkets beslutsunderlag genom att granska

- om de uppgifter om elever och personal som kommunerna lämnar till SCB är tillförlitliga,
- vilka ändringar kommunerna gör av de förtryckta uppgifterna i uppföljningen som bland annat har hämtats från SCB,
- om de uppgifter som kommunerna lämnar i korrigeringsblanketten överensstämmer med de förändringar kommunen faktiskt gjort,
- hur Skolverket hanterar de ändringar som många av kommunerna gör i samband med bidragsuppföljningen samt
- om kommunerna kan verifiera de uppgifter de lämnat till Skolverket.

7.3 Hur tillförlitliga är de uppgifter som lämnas till SCB?

Skolorna är skyldiga att lämna uppgifter om pedagogisk personal och elever till SCB. Datum för avstämning är den 15 oktober varje år. SCB sammanställer de siffror som skickas in från ca 5 000 skolor och lämnar sedan ett råutkast till kommunerna som ges tillfälle att kontrollera statistiken. Varje år är det ungefär en tiondel av kommunerna som gör ändringar i råutkastet. Företrädare för SCB har märkt att kommunerna efter det att statsbidraget införts blivit mer medvetna om hur viktigt det är att redovisa rätt antal

personal och elever. Ett exempel är kommunernas ändringar av elevstatistiken för år 2004. De kommuner som ändrat har vanligen velat redovisa ett mindre antal elever. Enligt företrädare för SCB kan detta ha samband med att basåret för statsbidraget flyttats till läsåret 2003/04. Ett lägre redovisat antal elever ger högre lärartäthet och därmed ett bättre utgångsläge när det gäller kommande års bidrag.

SCB räknar i sin statistik bara in pedagogisk personal som har "tjänstgöringsomfattning", det vill säga anställda som inte har varit tjänstlediga eller sjukfrånvarande under hela eller nästan hela terminen. Vikarier räknas in i den pedagogiska personalen om vikarierna ersätter sådan personal som är tjänstledig eller sjukfrånvarande hela eller nästan hela terminen. Vikarier som går in för personer som är tjänstlediga eller sjukfrånvarande kortare tid än hela eller nästan hela terminen ska inte räknas in som pedagogisk personal och därmed inte rapporteras till SCB.

Kommunerna har inget formellt ansvar för att uppgifterna som lämnas till SCB är korrekta. Det finns ingen som från kommunens sida skriver under på att uppgifterna är korrekta.

Handläggare vid SCB undersöker tillförlitligheten i statistiken på olika sätt, till exempel genom att jämföra med föregående års statistik. Elevstatistiken jämförs dessutom med befolkningsstatistik och personalstatistiken jämförs med Kommunförbundets personalstatistik. SCB bedömer att deras skolstatistik i stort sett är tillförlitlig, även om små fel på riksnivå kan få stora ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner. Personalstatistiken är, enligt företrädare för SCB, mindre tillförlitlig i storstäder med kommunaldelsorganisation.

7.4 Kommunernas revideringar av SCB:s statistik

7.4.1 *Behöver kommunerna ändra sina uppgifter?*

Skolverket menar att kommunerna i normalfallet inte skulle behöva ändra i sina uppgifter. Enligt Skolverket bör de uppgifter som kommunen lämnat till SCB på höstterminen kunna gälla även vid utgången av vårterminen – när Skolverket mäter personaltätheten – eftersom skolorna vanligen inte skulle behöva anställa mer personal efter det att läsåret börjat. Att kommunerna ändrar uppgifter om basårspersonal bör, enligt Skolverket, betraktas som något som bara kan göras undantagsvis eftersom kommunerna fått tidigare års bidrag på grundval av de basårsuppgifter som de tidigare redovisat.

7.4.2 *Genomgång av uppföljningarna för läsåren 2002/03 och 2003/04*

Vi har gått igenom samtliga kommuners uppföljningar från år 2002/03 och år 2003/04. Vi har granskat om kommunerna har gjort ändringar i de förtryckta uppgifterna om elever och personal i uppföljningsblanketten. De förtryckta uppgifterna gäller elever och pedagogisk personal under både basår och bidragsår, samt övrig personal under basåret. För övrig personal under bidragsåret finns inget förtryckt eftersom det inte finns någon siffra att jämföra med.

I uppföljningen för läsåret 2002/03 hade 58 % av kommunerna ändrat i de uppgifter som de tidigare lämnat till SCB. I uppföljningen för år 2003/04 ändrade 44 % av kommunerna i sina uppgifter.

I vår genomgång av kommunernas ändringar gjorde vi först en jämförelse mellan de så kallade delegationskommunerna⁴⁶ och övriga kommuner. Delegationskommunerna får bidrag oavsett om de ökat sin personalitet eller ej, och har därför inte samma incitament att ändra i sina uppgifter som övriga kommuner. Det visade sig att delegationskommuner i stort sett reviderar sina uppgifter i samma omfattning som övriga kommuner. Vad som förändras i statistiken är också likartat.

Vi valde ändå att ta bort delegationskommunerna i vår genomgång av vilka ändringar som görs, eftersom det är mest intressant att se vilka ändringar som görs av de kommuner som kan ha något att vinna på sina förändringar.

7.4.3 *Personaluppgifterna är mest osäkra*

Vanligast är att kommunerna ändrar uppgifterna för det aktuella bidragsåret. I uppföljningen för läsåret 2002/03 ändrade 38 % av kommunerna sina uppgifter för bidragsåret, året efter ändrade 35 % av kommunerna. Basårets uppgifter ändrades av en mindre andel kommuner, 30 % i uppföljningen för år 2002/03 och 15 % år 2003/04.

Om kommunerna ändrar uppgifterna för bidragsåret förändrar de vanligen uppgifterna när det gäller den pedagogiska personalen. Om kommunerna reviderar uppgifterna för basåret ändrar de vanligen uppgifter om övrig personal.

Slutsatsen är att uppgifterna för bidragsåren 2002/03 och 2003/04 är mer osäkra än basårets uppgifter. Det sifferunderlag som är mest osäkert är uppgifter om pedagogisk personal, vilket delvis kan förklaras av att kommunerna kan lägga till personal som anställts efter den 15 oktober när SCB-

⁴⁶ Med delegationskommuner avses här de kommuner som har avtal med Kommundelagationen, Bostadsdelagationen eller Statens bostadsnämnd. De var 57 kommuner 2002/03 och 64 stycken 2003/04.

mätningen görs. Det är samtidigt ganska vanligt att kommunerna ändrar sina uppgifter för basåret. De uppgifter som kommunen då ändrar i har redan tidigare godkänts av Skolverket som bidragsgrundande.

7.4.4 Det är vanligare att förändringarna påverkar personaltätheten i positiv riktning

Det är vanligare att kommunernas förändringar påverkar personaltätheten i positiv riktning än tvärtom. För läsåret 2002/03 gjorde tre fjärdedelar av de kommuner som ändrat sina uppgifter för bidragsåret sådana ändringar att personaltätheten ökade. Motsvarande procentsats för bidragsåret 2003/04 var drygt 60 %. Det kan förklaras av att kommunerna har möjlighet att rapportera in personal som anställts efter den 15 oktober. När det gäller kommunernas ändringar för basåret är det bara ungefär en tredjedel av de kommuner som gjort ändringar som påverkat personaltätheten i gynnande riktning.

7.4.5 Var tredje kommun påverkar sitt bidrag i positiv riktning genom att ändra sina uppgifter i uppföljningen

Att personaltätheten påverkats i positiv riktning behöver inte innebära att bidraget påverkas. I de flesta fall skulle kommunerna varit berättigade till bidraget även utan ändringarna. Av de kommuner som reviderat sina uppgifter är det ungefär en tredjedel som faktiskt förbättrat bidragsutfallet. Bidragsåret 2002/03 undvek 43 kommuner att bli återbetalningsskyldiga genom att revidera sina uppgifter, år 2003/04 var det 26. Sammanlagt rör det sig om 58 kommuner, eftersom elva av dem undvek bidragsreducering båda åren. Varje enskild kommun som har gjort sådana revideringar har därigenom undvikit att återbetala ibland mycket stora belopp. Beloppen varierar från 60 000 upp till 60 miljoner kronor beroende på kommun.

7.4.6 I många fall kan kommunerna inte förklara sina ändringar

För att bedöma om kommunerna har haft grund för sina ändringar har vi begärt in korrigeringsblanketter från Skolverket för de 69 fall då kommuner påverkat sitt bidrag positivt genom revideringar. Korrigeringsblankett ska skickas in av de kommuner som gör ändringar i de förtryckta uppgifterna. Korrigeringsblanketten ska förklara vilka ändringar som gjorts och varför.

I 62 fall har Skolverket fått in korrigeringsblanketter från kommunerna. I sju fall saknas således korrigeringsblankett. Två av kommunerna som inte lämnat korrigeringsblankett har lämnat förklaringar till Skolverket över e-post

eller telefon. Övriga fem kommuner har inte lämnat några förklaringar över huvud taget.

Vi har jämfört uppgifterna i korrigeringsblanketten med de uppgifter som kommunen lämnat i sin uppföljningsblankett. Av de 62 korrigeringsblanketter som lämnats in överensstämmer 27 blanketter inte med de ändringar som kommunen gjort i sin uppföljning. Förändringarna som kommunen gjort i uppföljningen förklaras antingen ofullständigt eller förklaras inte alls. Skolverkets handläggare har i vissa fall varit medvetna om att kommunens korrigeringsblankett och kommunens uppgifter i uppföljningsblanketten inte överensstämmer. Skolverkets handläggare har dock inte närmare undersökt orsakerna till denna bristande överensstämmelse.

Om hänsyn tas till att sju kommuner inte lämnat någon korrigeringsblankett har kommunerna således i ungefär hälften av fallen, 34 fall av 69, lämnat antingen ofullständiga eller inga förklaringar alls till de reviderade uppgifter som har varit avgörande för att kommunen ska få mer bidrag. Kommunernas ändringar accepteras vanligen av Skolverket, oavsett om de påverkat bidraget eller ej och oavsett om de gäller basåret eller bidragsåret. Skolverket förutsätter att kommunerna känner sin egen verksamhet bäst.

7.5 Hur tillförlitligt är Skolverkets beslutsunderlag?

Enligt företrädare för vissa kommuner kan det finnas incitament för kommunerna att tänja på gränserna när de redovisar personalförstärkningar under det gångna året – i synnerhet om kommunen ligger på gränsen för att få bidrag. Även små förändringar av personantalet får stora konsekvenser för bidraget när kommunen ligger på gränsen för att få fullt bidrag. Den genomsnittliga kostnaden för att utöka med en heltidstjänst är ca 375 000 kronor.⁴⁷ För en kommun som ligger på gränsen för att bli återbetalningsskyldig, dvs. kostnader för personalförstärkning och erhållet bidrag balanserar varandra, kan t.ex. tre (3) fler eller färre redovisade personal till Skolverket innebära skillnaden mellan att få bidraget eller att bli återbetalningsskyldig med drygt 1 miljon kronor. En genomgång av kommunernas uppföljningsblanketter visar att även mindre kommuner har hundratals anställda i skolan. Större kommuner redovisar tusentals anställda.

7.5.1 Skolverket och kommunerna lägger ansvaret på varandra

Vi kan konstatera att det finns ett glapp mellan vad Skolverket respektive kommunerna uppfattar som sitt ansvar. Skolverket hävdar att kommunerna

⁴⁷ Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2003/2004, Skolverket, dnr 2004:665.

har ansvar för att de uppgifter de lämnar in är korrekta. Kommunerna har ofta påpekat i våra intervjuer att Skolverket inte har kommenterat det underlag kommunen har skickat in. Därmed måste det vara godkänt, anser de.

Ett exempel på när brister i kommunikationen mellan kommuner och Skolverket har fått konsekvenser för bidraget kan hämtas från vår genomgång av Haninge kommuns uppföljning. I Skolverkets samlade datafil över uppföljningar för läsåret 2003/04 anges att Haninge korrigerade antalet elever i grundskolan under basåret från 8463 till 8483. Vid vår intervju med Haninge uppgav kommunen att Skolverket hade tagit kontakt och frågat om den nya siffran var korrekt. Haninge såg då att korrigeringen var ett misstag och uppgav det för Skolverket. Den tidigare siffran var den korrekta. Det rättades dock aldrig till i Skolverkets datafil. För Haninges del innebär det att de slapp en reducering av bidraget med 616 000 kr. I detta fall har Haninge kommun tagit sitt ansvar för att lämna korrekta uppgifter till Skolverket, medan Skolverket underlätit att föra in de korrekta uppgifterna i sin datafil.

7.5.2 *Kommunerna dokumenterar inte alltid hur statistiken tas fram*

Enligt Skolverkets anvisningar skulle kommunerna under den första uppföljningen dokumentera hur de tog fram de uppgifter de lämnade till Skolverket. Dokumentationen skulle finnas för internt bruk hos kommunen. Dokumentationen ska säkerställa att kommunen räknar på samma sätt i alla uppföljningar. Risker finns annars att kommunen inte räknar på jämförbara enheter.

I våra intervjuer har det framkommit att Västervik inte kan redogöra för hur de har tagit fram statistiken för fritidshemsbarn. Kommunen reviderade i uppföljningen för år 2003/04 siffrorna för fritidshemsbarn, både för basåret och för bidragsåret. Revideringen innebär att Västervik undkom en reduktion av bidraget på över 3 miljoner. Att Västervik inte kunnat redogöra för hur de tagit fram statistiken över fritidshemsbarn behöver inte innebära att de inte har rätt till bidraget. Att en redogörelse inte kunnat ges innebär dock att en utomstående granskare inte kan avgöra om rätt antal elever redovisats. Antalet barn i fritidshem kunde ha varit fler eller färre än de som Västervik redovisade till Skolverket. Det är problematiskt att räkna barn i fritidshem eftersom antalet varierar mycket under året. Det kan därför ha betydelse för bidraget hur och när kommunen väljer att mäta antalet elever. Skolverket anvisar ingen metod, utan varje kommun väljer själv vilken beräkningsmetod de vill använda.

Luleå kommun har inte brist på dokumentation, men har ändå brustit i att ha jämförande enheter. I uppföljningen för läsåret 2003/04 räknades knappt

20 % av rektorernas arbetstid in i gruppen pedagogisk personal i grundskolan. För basåret gjordes dock inte någon motsvarande ändring.

7.5.3 *Kommunerna anser inte att skolornas statistik till SCB är tillförlitlig*

Flera kommuner har påpekat i intervjuerna att SCB:s statistik, som begärs in direkt från skolorna, har brister. Problemet har tagits upp av bland andra Ekerö, Köping, Valdemarsvik, Västervik, Göteborg och Kristianstad. Kommunerna har intrycket att rektorerna inte fäster så stor vikt vid att statistiken ska vara korrekt.

Botkyrka har sedan tidigare samlat in skolornas statistik för kvalitetssäkring innan den skickas vidare till SCB. Köping märkte vid uppföljningen av statsbidraget att de förtryckta siffrorna från SCB var missvisande. Efterforskningar visade att några skolor hade missat att redovisa samtliga tjänster. Det rörde framför allt personal som delade sin tjänst vid flera skolor. Efter den upptäckten har även Köping infört rutinen att kontrollera skolornas statistik innan SCB får den.

Kristianstad berättade att SCB:s statistik visade på en ökning av personaltätheten efter första bidragsåret som var orimligt hög. Kommunen visste med säkerhet att det inte funnits pengar till en så stor satsning som SCB:s statistik indikerade.

Valdemarsvik uppgav att anledningen till att kommunen korrigerade ett par uppgifter om elevtal var att skolorna, när de tagit fram sitt underlag till SCB:s statistik, inte hade använt rätt sökdatum i sina databaser för antalet elever.

7.5.4 *Uppdelningen i pedagogisk och övrig personal innebär risk för dubbelräkning*

Skolverket bifogar i anvisningarna en lista över vilken personal som räknas in i SCB:s begrepp "pedagogisk personal". Listan omfattar 78 befattningar. Det gäller alltså för kommunen att ur sin personallista för skolan räkna bort dessa 78 befattningar för att få kvar det som kallas övrig personal i skolan. De flesta befattningarna är lärare i olika ämnen, men till pedagogisk personal kan även räknas mindre självklara grupper som rektor och studie- och yrkesvägledare.

Kungsör hade för avsikt under första bidragsåret 2001/02 att använda en del av bidraget till att anställa barnskötare i fritidshem. Gruppen fördes in som en särskild kategori under övrig personal. Men barnskötarna räknas in av SCB som pedagogisk personal i fritidshem. I Kungsörs uppföljning av läsåret 2001/02 är barnskötarna därför dubbelräknade. Om gruppen hade

ökat, skulle det inneburi att varje extra tjänst hade räknats som två extra tjänster. Men i uppföljningen visade det sig att gruppen i stället hade minskat med en tjänst. Det innebär att skillnaden i personalitet mellan basåret och bidragsåret 2001/02 blir något mindre än den faktiska. I det här fallet är det en skillnad på marginalen eftersom det bara rörde sig om en heltidstjänst. Kungsör upptäckte misstaget i kommande års uppföljning och korrigerade då siffrorna.

Skövde uppger att de har redovisat specialpedagoger under övrig personal. Piteå uppger att de har räknat studie- och yrkesvägledare under övrig personal. Båda grupperna hänför sig egentligen till pedagogisk personal och har därför sannolikt räknats dubbelt i kommunernas uppföljningar.

7.5.5 *Redovisningen av övrig personal kan vara mer eller mindre gynnande*

I första årets anvisningar angav Skolverket att uppgifterna om övrig personal ska "sammanfalla med de uppgifter som lämnas till Svenska kommunförbundet och redovisas i publikationen "Kommunal Personal 2000" och "Kommunal Personal 2001". I sina kontakter med kommunerna märkte dock Skolverket att anvisningen fungerade dåligt i praktiken. Det var svårt att ringa in vad som var övrig personal. Varje försök till definition skulle innebära att några befattningar skulle falla bort eftersom det finns så många variationer på anställningar inom skolan och olika benämningar av liknande uppgifter. Rekommendationen till kommunerna blev i stället att de skulle vara konsekventa i sina beräkningar av övrig personal.

Våra intervjuer visar på stor variation i redovisningen av övrig personal. Uppföljningsblanketten tillåter en uppdelning i högst sex kategorier av den övriga personalen. Vissa kommuner använder alla kategorier, vissa klumpar ihop all övrig personal till en enda kategori. Vissa kommuner kategoriserar övrig personal efter vilken av de fem verksamhetsformerna de arbetar i. Andra kommuner kategoriserar efter funktion eller befattning. Vissa kommuner tar med all övrig personal i skolektorn, andra begränsar sig till att bara räkna personer i de grupper där kommunen nyanställt.

Till den senare gruppen kommuner kan Haninge och Hylte räknas. Kristianstad tog i första uppföljningen med all övrig personal i kommunen, eftersom de uppfattade att det var det korrekta sättet att redovisa. Senare har de uppfattat av andra kommuner att det inte var nödvändigt. I uppföljningen för år 2003/04 nollade därför kommunen övrig personal helt. Kristianstad uppger att genom att redovisa all övrig personal försatte sig kommunen i en situation där man inte kunde minska bemanningen i någon del av organisationen utan att riskera att förlora en del av bidraget. Efter att Kristianstad har nollat redovisningen av övrig personal kan de minska den

faktiska mängden övrig personal utan att försämra den angivna personaltäteten. Enligt Kristianstad ser det inte ut som att de behöver minska personalen just nu, men det kan snabbt förändras.

Kommunerna gynnas mest av att avgränsa redovisningen till att bara gälla den övriga personal som har ökat, på det sätt som Hanninge och Hylte har gjort. Kommunen kan då tillgodoräkna sig personalökningar utan att behöva dra ifrån personalminskningar. Skolverket tillåter dock olika sätt att beräkna övrig personal trots att utfallet kan vara mer eller mindre gynnande för kommunerna. Skolverket har inte redogjort i de senare anvisningarna till uppföljningarna för 2002/03 och 2003/04 att kommunerna kan välja att bara redovisa öknings av övrig personal.

7.5.6 *Personalen för basåret har räknats efter budget i stället för utfall*

Skolverket anvisade i första årets uppföljning att kommunerna skulle uppge antal årsarbetare för basåret 2000/01 och bidragsåret 2001/02. Årsarbetare skulle enligt anvisningarna tolkas som "antal anställda omräknade till heltidstjänster". Västerviks kommun tolkade anvisningarna som att de skulle fylla i antal årsarbetare enligt budget. Skolverket har dock avsett det faktiska antalet årsarbetare, vilket innebär att en kommun som har överskridit skolbudgeten under basåret hamnar i ett ogynnsamt läge. För att bli berättigade till bidrag måste en sådan kommun öka anställningarna från en nivå som kommunen under basåret egentligen inte hade råd med. Genom att räkna basårspersonalen efter budget i stället för utfall kan en kommun undvika att budgetöverskridanden påverkar bidraget.

7.5.7 *Risk att även icke tjänstgörande personal inkluderas i statistiken*

De flesta kommuner vi har intervjuat använder sig av kommunens personaladministrativa system när de ska räkna antal personal. Många kommuner har dock uppgett att de har problem med att få fram statistik ur systemet. Det finns inga funktioner så att datasystemet självt kan sammanställa siffror över vilken personal som är i tjänst, utan det krävs att varje person i lönesystemet granskas individuellt för att avgöra om personen är i tjänst eller ej, och i så fall hur stor andel av heltidstjänst. Även mindre kommuner i landet har hundratals anställda i skolsektorn, de större kommunerna har tusentals.

Många kommuner har i intervjuerna berättat att det är tidskrävande att räkna tjänster och svårt att vara säker på att man har kommit fram till exakt rätt siffra. Botkyrka har efter vår begäran om underlag kommit fram till att deras uppgifter har inkluderat ett antal personer som är tjänstlediga för studier. Botkyrka har inte kunnat få fram uppgifter om det finns fler personer

i statistiken som inte är i tjänst. Valdemarsvik har vid vår intervju inte kunnat säga säkert att korttidsvikarier inte räknas in i statistiken.

7.5.8 *Kommunerna får själva definiera vad personalen kostar*

I den blankett som Skolverket använder för uppföljning av bidraget ska kommunen, för varje personalgrupp, ange "kostnad per heltidstjänst". Enligt Skolverkets anvisningar ska kommunen ange en schablonkostnad och föreslår att kommunen kan utgå från lönelistor eller dylikt. Det är alltså kommunen själv som, inom vissa ramar, väljer beräkningsprinciper för vad det har kostat att anställa personal. Skolverket begär inget underlag för att bekräfta kostnaden.

De flesta kommuner använder något slags snittvärde för personalens löner, median eller genomsnitt, vägt eller ovägt. Det är också kommunen som själv bestämmer i vilken grad overheadkostnader ska läggas på lönekostnaderna.

Örkelljunga har samlat all övrig personal i en kategori. Kostnaden per heltidstjänst grundas därför på befattningar med stor spridning i lön. Örkelljunga räknar in både rektorer, sköterskor, assistenter och lokalvårdare i denna enda kategori av övrig personal. Kostnaden har räknats ut som ett ovägt genomsnitt.

Kungsör har justerat kostnaden per heltidstjänst när den summerade kostnaden för förändrad personaltäthet inte blev lika stor som bidragsramen. Det handlade dock inte om någon drastisk ökning utan om att "lägga sig i den övre delen av lönespannet för respektive personalkategori". Kungsör påpekar att kostnaderna för de anställda ökar efterhand, men för lönehöjningarna ges ingen kompensation i bidraget. Det känns därför, enligt kommunen, inte fel att justera kostnaden uppåt när det rör sig om några tusenlappar.

Enligt Skolverket ska den genomsnittskostnad som kommunen anger i sin uppföljning återspegla den faktiska kostnaden under året. Om lönerna har gått upp under året bör även kostnaden per heltidstjänst återspegla detta.

7.5.9 *Skolverket har ingen insyn i friskolornas uppgifter*

Förutom de kommunala skolorna kan kommunen även fördela bidraget till friskolor inom kommunen och till gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Gemensamma organisationer finns för gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Verksamheten ligger då inte kvar inom kommunens egen organisation, utan kommunen skickar sina representanter till nämnden

som har ett samlat ansvar för gymnasieverksamheten i de kommuner som ingår i förbundet.

För att även friskolor och skolor som tillhör kommunalförbund ska få del av statsbidraget kan kommunerna även söka medel för deras del. Friskolor och förbund får alltså inte söka bidrag direkt från Skolverket, utan kommunen bestämmer om och i så fall hur mycket av bidraget som de fristående organisationerna ska få del av. Enligt skollagen ska dock kommunen tilldela friskolor medel efter samma grunder som den fördelar resurser till de kommunala skolorna.

Enligt Skolverkets anvisningar ska friskolor och förbund som mottar bidrag redovisa elever och personal på en särskild uppföljningsblankett till Skolverket. Blanketten motsvarar den som skickas in av kommunerna. Friskolor och förbund har alltså samma krav på sig som kommunerna att redovisa antal elever och årsarbetare för basår respektive bidragsår, samt personalkostnader. Kostnaden för personalförstärkningar ska sedan överföras till kommunens egen uppföljningsblankett.

De kommuner som har ansökt om pengar för friskolornas del uppger att de inte kan kontrollera de uppgifter som friskolorna lämnar. Friskolorna är egna enheter och kommunerna har ingen rätt till insyn och kontroll av de uppgifter friskolorna lämnar. Samtidigt finns inga incitament för kommunen att kontrollera uppgifterna, eftersom en eventuell försämring av friskolornas personaltäthet skulle slå tillbaka på kommunen, som skulle kunna få reducerat bidrag.

Trots Skolverkets anvisningar gör inte Skolverket någon kontroll av att det skickas in uppföljningar från de friskolor och nämnder som tar emot bidrag. I den mån uppföljningar skickas in stäms inte heller uppgifterna av med de siffror som respektive kommun i sin uppföljningsblankett anger att de har vidarebefordrat till friskolor eller förbund. De pengar som fördelas till friskolor och förbund är därför inte kontrollerade. Under de tre första bidragsåren uppgick summan av bidragen till friskolor och förbund till över 375 miljoner kronor, varav 305 miljoner kronor till friskolor.

Vi har så långt möjligt försökt undersöka rimligheten i de uppgifter som friskolorna redovisar. Vi har jämfört friskolornas uppgifter till Skolverket med de uppgifter som SCB har. Överlag stämmer redovisningen av elevantal till Skolverket bättre överens med den officiella statistiken, medan redovisningen av personalantal uppvisar större differenser. För tre av de nio kommuner med friskolor som vi undersökte fanns det över huvud taget ingen tillgänglig information om elevantal och personal vid friskolorna.

Skolverket framhåller att de inte har någon anledning att utgå från att kommunerna använder oriktiga uppgifter i redovisningen av kostnader för fristående skolor. Skolverkets möjligheter att kontrollera riktigheten i uppgifterna är också begränsade.

7.6 Skolverkets internrevision bedömer att rutinerna är säkra

Under hösten 2004 har internrevisionen vid Skolverket undersökt Skolverkets administrativa hantering av bidraget till personalförstärkningar. Internrevisionens granskning har omfattat handläggningsrutiner, delegationer och dokumentation för den interna styrningen och uppföljningen av verksamheten. Internrevisionen granskade utbetalningar till 21 kommuner samt uppföljningarna som dessa kommuner lämnade. Internrevisionen granskade om Skolverket hanterat utbetalningarna på ett korrekt sätt i förhållande till bl.a. förordningen om statsbidrag till personalförstärkningar och kommunens uppföljningar. Internrevisionen granskade dock inte om kommunernas inlämnade uppgifter i uppföljningarna var korrekta.

I den rapport⁴⁸ som internrevisionen redovisade till Skolverkets styrelse i januari 2005 bedömer internrevisionen att Skolverkets rutiner för handläggning av bidraget ger förutsättningar för en effektiv och säker process när det gäller bland annat ansökningar och uppföljningar.

7.7 Sammanfattande iakttagelser

Det riktade statsbidraget till skolor och fritidshem förutsätter ett system för uppföljning för att säkerställa att pengarna används för angivet ändamål. Systemet för uppföljning bygger på uppgiftslämnande i flera led. Först redovisar de enskilda skolorna uppgifter till SCB inom ramen för den årliga statistikinsamlingen. Därefter sammanställer och kvalitetssäkrar SCB dessa uppgifter. Skolverket använder därefter SCB:s uppgifter som grund för den uppföljningsblankett som kommunerna ska fylla i för att bli bidragsberättigade. Kommunerna kan sedan revidera de uppgifter som Skolverket först skickat ut. Revideringarna ska slutligen kontrolleras och godkännas av Skolverket innan bidraget för nästkommande läsår kan fastställas.

För att rätt bidrag ska betalas ut förutsätts således att risken för felkällor i varje led minimeras. Vi har kunnat fastställa att även små felräkningar påverkar bidragsutfallet. Vi kan också konstatera att det finns möjliga felkällor i flera av de led som uppföljningssystemet bygger på.

7.7.1 Osäkerheter i statistiken till SCB

En tiondel av kommunerna gör ändringar i den statistik som SCB samlat in från landets skolor. Det finns osäkerhetsfaktorer i statistiken. Dels varierar antalet barn i fritidshem mycket under året. Dels kan personalstatistiken innehålla fel på grund av att personal antingen har räknats dubbelt eller

⁴⁸ Revisionsrapport Dnr 30-2004:3229, Skolverket.

glömts bort i statistiken. Det finns också risk att personal som är tjänstledig eller korttidsvikarier räknas in.

Personal på SCB bedömer, trots felkällorna, att tillförlitligheten i statistiken är god på riksnivå. Även om felen på riksnivå är små kan felen få betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner.

7.7.2 *Många kommuner reviderar tidigare lämnade uppgifter*

Skolverket utgår från SCB:s uppgifter i sin uppföljning. Kommunerna ges i uppföljningen möjlighet att ändra i de uppgifter som de tidigare lämnat till SCB. Skälet är att kommunernas uppgifter i uppföljningen till Skolverket lämnas vid en senare tidpunkt än uppgifterna till SCB. Många kommuner ändrar också sina uppgifter för basåret. I dessa fall har ändringarna att göra med att kommunen ändrat princip för beräkning.

Ungefär en tredjedel av de kommuner som reviderar sina uppgifter undviker genom sina ändringar att bli återbetalningsskyldiga för bidrag som de tidigare fått. Varje enskild kommun som har gjort sådana revideringar har därigenom undvikit att återbetala från 60 000 upp till 60 miljoner kronor beroende på kommun. Det bör påpekas att ändringarna kan vara rimliga och gjorda på goda grunder.

7.7.3 *Osäkerheter i statistiken till Skolverket*

I de fall kommunerna påverkat sitt bidragsutfall i positiv riktning gör Skolverket i flertalet fall en bedömning av rimligheten i de uppgifter som kommunen lämnat. Vanligen accepterar Skolverket kommunernas ändringar. Vår granskning visar att i hälften av fallen överensstämmer inte kommunens förklaringar till sina revideringar med de uppgifter som kommunen ändrat i uppföljningen till Skolverket. Skolverket undersöker dock inte närmare orsakerna till den bristande överensstämmelsen. Skolverket förutsätter att kommunerna känner sin egen verksamhet bäst.

Vi har granskat tillförlitligheten i lämnade uppgifter för ett urval av de kommuner som gjort sådana förändringar i statistiken att deras bidrag påverkats positivt. I likhet med uppgifterna som lämnas till SCB finns flera tänkbara felkällor.

- När och hur kommunen väljer att mäta antalet barn i fritidshem har betydelse för bidragsutfallet.
- När kommunen väljer att mäta antalet elever i skolan har betydelse för bidragsutfallet.
- Uppdelning av pedagogisk och övrig personal innebär risk för dubbelräkning.

- Kommunerna kan välja att bara redovisa vissa kategorier av övrig personal, till exempel bara de kategorier där man har nyanställt personal. Riktlinjer för vilken övrig personal som ska räknas saknas.
- Budgeterat antal personal redovisas för basåret i stället för faktiskt antal personal.
- Icke tjänstgörande personal inkluderas i statistiken.
- Kommunerna definierar själva vad personalen kostar.
- Varken kommuner eller Skolverket har någon möjlighet att kontrollera de uppgifter som friskolor beviljas bidrag för. I vissa fall lämnar friskolorna överhuvudtaget inga uppgifter om hur bidraget använts.

Dessa osäkerheter kan resultera i att kommunen redovisar högre kostnader för personaltäthetsökningar än de faktiska. I våra intervjuer har dock de flesta kommunerna kunnat lämna rimliga förklaringar till sina ändringar och därmed också till de kostnadsökningar som de redovisat till Skolverket.

8 Slutsatser

8.1 Vad krävs av ett specialdestinerat bidrag?

Riksrevisionen har granskat ett specialdestinerat bidrag. Sådana bidrag kräver vissa förutsättningar för att det avsedda syftet ska uppnås. Det måste finnas en koppling mellan syftet med bidraget och grunden för utbetalning. Det krävs en administrativ apparat för att betala ut bidraget och en tillförlitlig uppföljning som visar om bidraget gått till vad det var avsett för.

8.2 Går bidraget till vad det är avsett för?

8.2.1 *Koppling saknas mellan bidragets syfte och grunden för utbetalning*

Bidraget ska enligt förordningen lämnas under förutsättning att det används till personalförstärkningar som syftar till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Skolverkets beslut om utbetalning grundas dock uteslutande på att kommunerna kan redovisa ökad personaltäthet. Det görs inte heller någon utvärdering i efterhand om bidraget fått avsedd effekt. Skolverket har beställt en rapport som ska redovisa hur betygen har förändrats under de år som statsbidraget har delats ut. Varje kommun har dock fått sätta egna mål som de vill uppnå med hjälp av bidraget. Rapporten kommer inte att handla om i vilken mån kommunens egna mål med bidraget har uppfyllts. Det finns alltså ingen direkt koppling mellan bidragets syfte och grunden för utbetalning, utan den baseras i stället på personaltäthetsökningar.

8.2.2 *Utbetalningar på osäkra grunder*

Riksrevisionen har i denna granskning gjort iakttagelser som visar att utbetalningar görs på osäkra grunder. Bidraget grundas på att kommunerna lämnar en rättvisande redovisning av antal elever och personal. Redovisningen av antal personal i kommunerna visar att även mindre kommuner har hundratals anställda, större kommuner har tusentals. För en kommun som ligger på gränsen för att få bidrag, vilket flera kommuner gör, innebär en felräkning på exempelvis tre helårstjänster en dryg miljon kronor i bidrag.

Många kommuner uppger att deras personaladministrativa system inte automatiskt kan visa hur många helårstjänster kommunen har, utan när kommunen ska ta fram de uppgifterna behöver de räkna manuellt. Det ökar risken för felräkningar.

Den statistik från SCB som används till de förtryckta uppgifterna har av ett antal kommuner kritiserats för att inte vara tillförlitlig. Kommunerna pekar främst på att personal som arbetar vid flera skolor samtidigt, eller är placerad vid en central verksamhet som flera skolor använder sig av, lätt glöms bort när skolorna samlar in statistiken till SCB. Statistikens tillförlitlighet är god, anser SCB, men utesluter inte att det kan förekomma felaktigheter som kan få betydande ekonomiska konsekvenser för enskilda kommuner.

Skolverkets kontroll är inte tillräcklig

Om kommunerna har gjort ändringar i de förtryckta uppgifterna i uppföljningsblanketten som hämtats från SCB:s statistik över pedagogisk personal och elever kontrollerar Skolverket inte alltid de ändringar som gjorts. Ett antal kommuner har gjort ändringar som har inneburit att kommunens rätt till bidrag har påverkats. För dessa kommuner har Riksrevisionen funnit att hälften av de korrigeringsblanketter som kommunerna ska använda för att förklara sina revideringar inte stämmer överens med de korrigeringar som har gjorts i uppföljningsblanketten. Skolverket har accepterat de felaktiga eller ofullständiga korrigeringsblanketterna.

De kommuner vars uppföljningar Riksrevisionen har granskat närmare valdes ut på grundval av att de hade gjort revideringar av SCB:s statistik som gynnade kommunen. Om det är så att SCB:s statistik innehåller fel finns det dock risk att det finns kommuner som har fått bidrag på felaktiga grunder även bland de kommuner som inte har reviderat siffrorna.

Bidrag som kommunen ansöker om för friskolor eller för verksamhet som bedrivs av gemensamma nämnder eller kommunalförbund kontrolleras inte över huvud taget. Friskolor, nämnder och förbund som mottar bidrag ska enligt Skolverkets anvisningar lämna in egna uppföljningsblanketter. Skolverket stämmer av att uppföljningar från nämnder och förbund har kommit in. För friskolor görs ingen sådan avstämning. De uppföljningar som skickas in undersöker Skolverket inte närmare. De första tre bidragsåren uppgick bidragen till friskolor till över 305 miljoner kronor. Bristen på information om personalantalet i friskolorna kan, enligt Riksrevisionen, innebära att det finns en risk för att kommunerna dels använder friskolorna för att redovisa högre kostnader för personalökningar än vad man i själva verket haft, dels fortsätter att ge statsbidrag till friskolor som inte nått upp till kraven på personaltäthet. Det finns också en risk att friskolorna använder bidragen för annat än personalförstärkningar.

Tydliga och enhetliga anvisningar saknas i vissa fall

I redovisningen av övrig personal tillåter Skolverket att kommunerna endast redovisar ökning i personal. Genom att inte redovisa hur mycket övrig personal kommunen har i utgångsläget är det möjligt för kommunen att tillgodoräkna sig grupper av övrig personal där man gjort nyanställningar, utan att behöva dra ifrån grupper där personalen har minskat. Bidraget grundas på ökningen av den totala personaltätheten i de fem verksamheterna som är bidragsberättigade. Genom att inte redovisa grupper av övrig personal som minskar kan kommunens personaltäthetsökning se större ut än vad den faktiskt är. Skolverket anvisade i första årets uppföljning att kommunerna skulle redovisa övrig personal i enlighet med den personalredovisning som kommunerna lämnar till Sveriges Kommuner och Landsting. När det visade sig inte fungera har kommunerna valt att redovisa övrig personal på olika sätt. Skolverket har inte i anvisningarna förklarat vilka sätt som är tillåtna. Alla kommuner känner därmed troligen inte till att övrig personal kan redovisas på mer eller mindre gynnande sätt.

Antalet barn i fritidshem är en siffra som fluktuerar mycket under läsåret. Det kan därför ha betydelse för en kommun på vilket sätt fritidshemsbarnen mäts. Skolverket anvisar ingen metod för hur barnen i fritidshem ska beräknas. Det finns därmed möjlighet för kommunerna att välja mellan olika beräkningar som kan vara mer eller mindre gynnande för den enskilda kommunen.

Riksrevisionen har hittat fler exempel på när utbetalningar gjorts på osäkra grunder. Det har hänt att tjänstledig personal har inkluderats i redovisningen till Skolverket och att personal har dubbelräknats genom att redovisas både som pedagogisk personal och som övrig personal. Det har också förekommit att dokumentation har saknats om hur uppgifterna till uppföljningen har tagits fram, vilket innebär att kommunen inte säkert räknar på samma sätt i varje uppföljning. Det är således i flera fall möjligt att kommunerna redovisat högre personaltäthet än vad som gäller i realiteten. I vissa fall kan detta även ha påverkat rätten till bidrag.

Skolverkets internrevision har fastställt att Skolverkets rutiner för hanteringen av statsbidraget ger förutsättningar för en säker hantering. Riksrevisionen delar inte denna uppfattning.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att underlaget för utbetalning av bidraget till enskilda kommuner innehåller betydande osäkerheter, vilket delvis beror på bristande kontroll och på avsaknad av enhetliga anvisningar från Skolverkets sida. Bidrag kan ha utbetalats i strid med reglerna för bidraget.

8.2.3 Utbetalningar på felaktiga grunder

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att bidraget utbetalats på felaktiga grunder i några fall. Västervik har angivit budgetsiffror för basåret i stället för det faktiska utfallet av personal. Haninge kommun undkom en reducering av sitt bidrag för läsåret 2003/04. Haninge hade korrigerat en elevtalssiffra men uppgav senare för Skolverket att korrigeringen var felaktig och att den ursprungliga siffran skulle gälla. Skolverket gjorde dock inget åt Haninge kommuns påpekande. Därmed betalades 616 000 kronor ut på felaktiga grunder. Riksrevisionen har även funnit att Tingsryd och Älmhult har räknat in personal som har genomgått kompetensutveckling i sitt underlag till Skolverket, vilket reglerna för bidraget inte tillåter. Leksand, Lund och Uppsala uppger att de varken kan bekräfta eller dementera att de har inkluderat personal som genomgår kompetensutveckling i sina uppföljningar.

I de kommuner vars uppföljningar Riksrevisionen har granskat har intrycket varit att bidraget i regel har betalats ut på korrekta grunder. För att uttala sig med fullständig säkerhet om utbetalningar har skett enligt reglerna krävs dock en fördjupad analys.

8.2.4 Har bidragets syfte nåtts?

Avsikten med bidraget är att det ska förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner. Kommunerna får dock inte själva bestämma vilka insatser som ska ge dessa förbättrade förutsättningar, utan bidrag ges endast för personalförstärkningar. De rapporter och studier som Skolverket har gjort om bidraget koncentrerar sig också på hur mycket personal som bidraget har bekostat. Någon utvärdering av i vilken mån resultaten har förbättrats har inte gjorts. Skolverket har för avsikt att göra en utvärdering av hur resultaten påverkats men kommer då bara att titta på betyg, ett resultatmått som bara finns för grundskola och gymnasieskola. Kommunerna bestämmer själva vilka mål som ska förbättras med hjälp av bidraget, och förutom betygsresultat nämner de mål som exempelvis kan handla om bättre trivsel eller ökat elevinflytande.

Regeringens redovisning till riksdagen när det gäller måluppfyllelsen av bidraget uppvisar också brister i förhållande till de krav som följer av budgetlagen och riksdagens uttalanden när det gäller regeringens utformning av mål och redovisning av måluppfyllelse. När regeringen har redovisat utfallet av bidraget till riksdagen har det främst inriktats på antal personer som anställts och kostnader för detta.

Riksrevisionens granskning tyder på att merparten av bidraget har gått till personalförstärkningar. Antalet vuxna i skolan har ökat med hjälp av

bidraget. Det finns dock vissa begränsningar när det gäller måluppfyllelsen. Ungefär en femtedel av kommunerna har varit undandtagna från kravet att öka personaltätheten eftersom dessa kommuner varit så kallade delegationskommuner. Riksrevisionen ställer sig frågan om undantaget för delegationskommunerna står i samklang med riksdagens beslut att bidraget ska användas till personalförstärkningar.

Riksrevisionen har också funnit en del svagheter i uppföljningen som skapar osäkerhet kring om bidraget har betalats ut korrekt, bland annat finns det en rad möjliga felkällor i statistiken över lärare och elever. Det finns också exempel på att kommuner fått bidrag som de egentligen inte skulle ha haft. Riksrevisionen har funnit att även om bidraget i huvudsak har gått till personalförstärkningar, går det inte att besvara om bidraget har haft de effekter avseende måluppfyllelse som riksdagen avsåg.

8.3 Hur har systemet planerats och fungerat i praktiken?

8.3.1 Kort tid för planering och införande av bidraget

Utformningen av regeringens förslag till personalförstärkningar brister i förhållande till riksdagsordningen och regeringens egna riktlinjer för hur regeringens förslag ska vara utformade. Det saknas en redogörelse för ärendets beredning, och motiven för att införa bidraget är knapphändiga. Bidragets införande föregicks inte heller av någon närmare utredning.

Från det att beslutet om att införa bidraget togs i riksdagen fick Skolverket ett halvår för att bygga upp administrationen av bidraget innan det skulle betalas ut för första gången. Regeln att jämföra bidragsårets personaltäthet med ett basår, 2000/01, blev känd för kommunerna efter att basåret hade löpt ut. Konsekvenserna av att ha överskridit skolbudgeten eller ha hög personaltäthet under basåret blev därmed inte kända för kommunerna förrän det var för sent för dem att åtgärda. Enligt Skolverket och kommunerna fanns det många problem och obesvarade frågor som fick lösas under första året. Till exempel fick två kommuner på grund av problem med att tolka reglerna reducerat bidrag efter första bidragsåret, eftersom deras personaltäthet för gymnasiet sjönk och bidrog till att kommunens samlade personalökning inte blev tillräckligt stor. Kommunerna hade gymnasieverksamheten i gemensam nämnd eller förbund med andra kommuner, och antog därför att elever och personal för gymnasiet inte behövde räknas in i kommunens personaltäthet. Andra bidragsåret hade hanteringen förbättrats, enligt flera av de kommuner som vi har intervjuat.

8.3.2 *Uppföljningen är krånglig för kommunerna*

Den sammanfattade bild som Riksrevisionens intervjuer med kommunerna ger är att bidraget är tidskrävande och krångligt att administrera. Processen för bidraget är inte samordnad med kommunens budgetering och planering av läsåret. Sammanräkningen av personal till uppföljningen upplever också många kommuner som ett problem. De flesta kommuner har inte personaladministrativa system som automatiskt kan utföra den sortens sammanställningar. Sammanräkningen kräver därför mycket manuellt arbete. Men flera kommuner nämner också att bidragsuppföljningen har förbättrat kommunens egen uppföljning av skol- och fritidsverksamheten.

Samtidigt har det visat sig att många kommuner inte tar så allvarligt på den kommenterande delen av uppföljningen. Kommentarer ska visa för kommunmedborgare och andra intressenter vilka åtgärder kommunen har vidtagit med hjälp av bidraget. Riksrevisionen har dock funnit vid en genomgång av samtliga kommuners uppföljningar att ett 15-tal kommuner var otydliga med vad bidraget hade använts till. Därutöver fanns ett 20-tal kommuner som angav att bidraget hade använts till kompetensutveckling, vilket står i strid med reglerna för bidraget, men som vid intervju tog tillbaka påståendet. En vanlig förklaring var att kommunen hade berättat mer övergripande om verksamhet och åtgärder i skola och fritidshem, och inte specifikt vad som åstadkommit med hjälp av bidraget. Ett skäl till att vissa kommuner inte lägger ner tid på de kommenterande delarna av uppföljningen kan vara att de saknar betydelse för Skolverkets beslut om bidrag.

8.3.3 *Bidraget kan komma i konflikt med balanskravet*

För att kommunerna ska bli berättigade till bidraget till personalförstärkning krävs att de upprätthåller en viss nivå på personaltätheten. Den måste vara minst lika hög som personaltätheten under basåret. Kommunen får sedan ersättning för kostnader för den personal som anställs utöver basårets personaltäthet. Riksrevisionen har funnit att detta krav att upprätthålla en viss kostnadsnivå kan komma i konflikt med kommunallagens krav att kommunerna ska ha en budget i balans. Under de första tre bidragsåren var det endast två kommuner som avstod från att söka bidraget med hänvisning till att det var omöjligt för dem om de skulle kunna hålla en budget i balans. Under samma period har dock 49 kommuner inte klarat budgetlagens krav på att inom två år justera sitt negativa resultat från 2001. Om dessa kommuner hade gjort tillräckliga besparingar för att klara balanskravet hade de antingen fått dra ner på skola och fritidshem, och därmed riskera att få reducerat bidrag, eller dra ner på övriga verksamheter i kommunen.

Att bidraget motverkar kravet om en ekonomi i balans visas också av det undantag från kravet om att öka personaltätheten som regeringen beviljat

kommuner som är så kallade delegationskommuner. Om regeringen inte beviljat undantag för dessa kommuner hade de brutit mot den överenskommelse de hade med staten om att inte öka sina kostnader. Riksrevisionen noterar dessutom att regeringen vid tidpunkten för vår granskning ännu inte informerat riksdagen om att delegationskommunerna är undantagna från kravet att öka personaltätheten.

8.4 Vilka är orsakerna till problemen?

Det är naturligtvis svårt att förutsäga hur bidraget hade utformats och fungerat om Regeringskansliet hade tagit sig tid att remissbehandla ärendet. Men med tanke på den betydande utgift som bidraget är, det stora antal parter som är inblandade och den påverkan bidraget har på kommunernas ekonomi anser Riksrevisionen att regeringen borde ha berett förslaget i samråd med berörda parter, såsom Kommunförbundet och Skolverket. I en mer ingående beredning hade sannolikt problemen med att bidraget stod i konflikt med balanskravet i kommunerna kunnat undvikas. Exempelvis hade det undantag från personalökningskravet som beviljades för delegationskommunerna inte behövt göras i efterhand utan kunde ha varit en del i det förslag om bidrag till personalförstärkningar som regeringen lämnade till riksdagen.

De felaktiga utbetalningar och osäkerheter i systemet som Riksrevisionen har funnit kunde ha minskats med tydligare anvisningar och mer noggrann kontroll från Skolverkets sida. Till exempel borde Skolverket vara tydligare i sina anvisningar angående övrig personal. För att säkra att bidraget verkligen går till personalförstärkningar bör inte Skolverket acceptera att en del kommuner begränsar sin redovisning till att bara omfatta de grupper som faktiskt har ökat. Minskningar av andra grupper kan då döljas, så att den totala personalförstärkning som kommunen anger i uppföljningen är större än den faktiskt är. Det kan inte heller anses vara en rättvis behandling av kommunerna när Skolverket inte informerar samtliga kommuner om att de är tillåtna att redovisa noll övrig personal, eller begränsa redovisningen till de grupper av övrig personal som har ökat. Av samma anledning bör Skolverket anvisa på vilket sätt kommunerna ska räkna barn i fritidshem.

Skolverket skulle även kunna göra en mer ingående kontroll av kommunernas uppföljningar. Det gäller i synnerhet i de fall där kommunerna har reviderat de förtryckta uppgifterna i uppföljningen så att kommunens rätt till bidrag har påverkats. Till exempel bör inte Skolverket acceptera att kommunerna skickar in korrigeringsblanketter som är felaktiga eller ofullständiga.

8.4.1 Riktade statsbidrag kan vara problematiska

Det är uppenbart att det är svårt att utforma ett system för ett riktat bidrag som garanterar att bidraget går till vad det var avsett för, är flexibelt nog att passa för varje kommun oavsett hur den är organiserad samt är enkelt att administrera. När bidraget grundas på kostnader för personaltäthetsökningar, ett mått som kräver uppföljning av exakta tal för elever, personal och personalkostnader för varje kommun, är det svårt att utforma ett system som både har god precision och är enkelt att administrera.

Riksrevisionen konstaterar att denna granskning av ett specialdestinerat bidrag pekar på brister i styrformen. Riksrevisionen har funnit att det inte finns någon direkt koppling mellan det yttersta syftet med bidraget och grunden för utbetalning. Bidraget ska gå till personalförstärkningar som i sin tur ska leda till bättre resultat i skolan. Skolverkets och regeringens uppföljning har hittills varit inriktad på om personalförstärkningar åstadkommit. Resultaten lämnas därhän. Därtill är det oklart vilka resultatförbättringar i skolan som regeringen avser att nå med bidraget. Enligt regeringen ska bidraget leda till bättre måluppfyllelse i förhållande till mål i läroplaner och kursplaner. Dessa mål berör en mängd olika aktiviteter – alltifrån ökad trivsel till bättre betyg.

Det har vidare krävts en omfattande administration för att hantera bidraget. Dessutom konstaterar Riksrevisionen att den uppföljning av bidraget som ska säkra att bidraget går till vad det var avsett för innehåller en mängd osäkerheter, framför allt i den statistik som utgör grunden för beslut om utbetalningar av bidraget.

Riksrevisionen noterar att det nyligen beslutade bidraget till personalförstärkningar i förskolor i sin utformning liknar statsbidraget till personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Även förskolebidraget betalas ut för kostnader för personalförstärkningar och kräver redovisning av exakta tal för elever, personal och personalkostnader. Bidraget kan antas kräva en omfattande apparat för att administrera uppföljningar och kontrollera att bidraget går till vad det var avsett för. Ett delmål med bidraget är att öka kvaliteten i förskolan, men bidraget ges ändå uteslutande för kostnader för personalförstärkningar. Det finns anledning att befara att det nya statsbidraget kommer att medföra liknande problem när det gäller uppföljning som bidraget till personalförstärkningar i skolor och fritidshem.

9 Rekommendationer

9.1 Rekommendationer för bidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem

Vid denna rapportens publicering återstår bara ett år av bidraget, då de sista två miljarderna betalas ut. Den sista bidragsutbetalningen görs vårterminen 2006. Därefter övergår summan i det generella statsbidraget.

Riksrevisionen har funnit att utbetalningar har gjorts på osäkert eller inkorrekt underlag. Skolverket har accepterat de flesta av kommunernas revideringar utan att göra någon närmare kontroll av rimligheten i ändringarna. Riksrevisionen har även funnit att Skolverket inte ställer enhetliga krav på kommunernas redovisning.

Riksrevisionen rekommenderar därför Skolverket att

- kontrollera kommunernas underlag mer ingående. Detta gäller särskilt när kommunerna har gjort revideringar som innebär att kommunerna undgår en reducering av bidraget.
- införa enhetliga anvisningar. Detta gäller särskilt för kommunernas redovisning av övrig personal och barn i fritidshem.
- villkora bidraget till friskolorna genom krav på insyn i friskolornas verksamhet för att dessa ska kunna få bidrag.
- tillämpa ovanstående rekommendationer även vid hanteringen av bidraget till personalförstärkningar i förskolan.
- kontrollera tidigare års underlag för de utbetalningar som har gjorts till Haninge, Västervik, Tingsryd, Älmhult, Leksand, Lund och Uppsala. Skolverket bör pröva om dessa kommuner ska betala tillbaka hela eller delar av de belopp som betalats ut.

9.2 Rekommendationer för utformning av specialdestinerade bidrag

9.2.1 *Remissbehandla stora satsningar*

Beslutet om att införa bidraget till personalförstärkningar föregicks inte av någon utredning eller remissbehandling, trots att det rörde sig om en betydande utgift för staten och att samtliga landets kommuner var berörda.

Riksrevisionen har funnit att statsbidraget till personalförstärkningar kan komma i konflikt med kommunallagens krav på kommunerna att ha en ekonomi i balans.

Riksrevisionen anser att regeringen

- ska remissbehandla förslag till specialdestinerade bidrag, åtminstone när det rör sig om betydande bidragsbelopp och många berörda organisationer,
- i beredningen av specialdestinerade bidrag ska utreda om bidraget är förenligt med balanskravet, andra lagar, förordningar och beslut av riksdag och regering - ett specialdestinerat bidrag bör inte försvåra den långsiktiga styrningen för mottagaren.

9.2.2 *Mät målen*

Enligt finansutskottets uttalanden ska mål för statlig verksamhet vara möjliga att följa upp. Förarbetena till budgetlagen betonar vikten av att målen som anges jämförs med de resultat som faktiskt uppnåtts. Det är alltså viktigt att dels utforma målen så att de är mätbara, dels faktiskt mäta målen. Uppföljningen av bidraget till personalförstärkningar har fokuserat på antal personal som har anställts, inte i vilken mån måluppfyllelsen i skolan faktiskt har förbättrats.

Riksrevisionen föreslår därför att regeringen

- följer upp specialdestinerade bidrag så att resultatet som mäts överensstämmer med målet för bidraget.

9.2.3 *Enkel administration*

Riktade statsbidrag förutsätter en mer betungande administration än generella bidrag eftersom de ska styras och följas upp mot ett särskilt ändamål. När riktade bidrag ändå väljs som styrform bör de vara så enkla som möjligt att följa upp och administrera. De mottagande organisationerna bör ges goda planeringsförutsättningar.

Riksrevisionen föreslår därför att regeringen

- tar beslut om förordningar i god tid före ikraftträdandet,
- anpassar tidpunkter för utbetalning med de mottagande organisationernas ordinarie budgetprocess,

- endast begär in underlag från mottagarna som används som beslutsunderlag och kontrolleras, så att uppgiftslämnandet inte ses som onödigt betungande administration - det måste finnas ett tydligt samband mellan krav på inlämnande av uppgifter och uppgifternas funktion som beslutsunderlag,
- endast tillämpar styrformen med specialdestinerat bidrag i de fall det går att säkerställa att bidraget går till vad det är avsett för, samt att Skolverket
- tar beslut om anvisningar i god tid före ikraftträdandet.

Bilaga 1 Metoder

Regeringens beredning av förslaget

Regeringens beredning av förslaget om personalförstärkningar har granskats genom intervjuer med flertalet av de personer som på olika sätt varit inblandade i regeringens handläggning av förslaget. Registratorerna och tjänstemän på Utbildnings- och kulturdepartementet och Finansdepartementet har kontaktats för att undersöka om det funnits någon dokumentation till grund för förslaget samt hur regeringen beredde förslaget till personalförstärkningar. Slutligen har vi frågat tjänstemän vid Skolverket och Kommunförbundet om respektive organisation på något sätt hörts i samband med att regeringen beredde förslaget.

Har kompetensutveckling finansierats över statsbidraget?

Frågan om kommunerna har använt bidraget till andra åtgärder än att anställa personal har besvarats med en genomgång av samtliga av de kommenterande uppföljningar som kommunerna redovisade för år 2003/04. I kommentarerna redovisar varje kommun vilka huvudsakliga åtgärder som vidtagits under året med hjälp av statsbidraget, hur kommunen har fördelat bidraget och vilka resultat som uppnåtts. De kommenterande delarna i uppföljningarna från 288 av landets 290 kommuner har granskats (Nacka och Sundbyberg ansökte inte om bidrag det året). 22 av dessa angav att de hade använt bidraget till att kompetensutveckla personal, vilket strider mot reglerna. Av de 22 valdes de tolv kommuner ut som mest framträdande redovisade kompetensutveckling som en del av kommunens åtgärder. Kommunerna intervjuades per telefon om förklaringen till deras redovisning. De tolv kommunerna är Arjeplog, Färgelanda, Habo, Halmstad, Leksand, Lessebo, Lund, Sävsjö, Tingsryd, Uppsala, Älmhult och Öckerö.

Kan alla kommuner få bidrag?

Ett antal kommuner har under ett eller flera år inte utnyttjat hela den bidragsram de tilldelats. Vi har granskat vilka hinder dessa kommuner har stött på genom att intervjua de kommuner som något av bidragsåren inte tagit del av hela bidraget. Granskningen har avgränsats till de tre första

bidragsåren: 2001/02, 2002/03 och 2003/04. Vi har intervjuat totalt 16 kommuner som inte har fått fullt bidrag alla de tre första bidragsåren. Kommunerna är Eslöv, Fagersta, Gagnef, Göteborg, Katrineholm, Lilla Edet, Luleå, Malå, Nacka, Solna, Sundbyberg, Trosa, Uddevalla, Umeå, Vetlanda och Österåker. Utöver de 16 finns ytterligare ett tiotal berörda kommuner, men de har utelämnats ur studien eftersom det har rört sig om små belopp. I deras fall har reduktionen varit högst 500 000 kronor, men vanligtvis avsevärt mindre. Två av de utvalda kommunerna har besökts, men de flesta har intervjuats per telefon. De besökta kommunerna är Nacka, som vi intervjuade i samband med att vi gjorde förstudien till granskningen, och Göteborg, som intervjuades för att besvara frågorna om tillförlitlighet i kapitel 7.

Underlaget har även bestått av statistik för de 16 kommunerna. För att se om kommunernas ekonomi påverkar förutsättningarna att ta del av bidraget har vi undersökt kommunernas ekonomiska resultat före extraordinära poster för de aktuella åren då kommunen inte fick del av bidraget. Vi bedömde då att det ekonomiska resultatet var ett bättre mått att använda än skattekraften, eftersom utjämningsystemet i dag omfördelar mellan kommuner i så hög utsträckning att det inte spelar så stor roll om kommunen har många hög- eller låginkomsttagare. Även statistik över lärartäthet för basåret har använts. Statistiken över kommunernas ekonomiska resultat och lärartäthet har jämförts med de intervjuade kommunernas egna utsagor om att de skulle ha sparbetning under bidragsåret eller särskilt hög personaltäthet under basåret.

Administration av bidraget

Frågan om huruvida bidraget har varit enkelt att administrera har varit aktuell för samtliga kommuner. Vi har därför inte gjort något särskilt urval för att besvara frågan om administration utan har haft frågan med oss i de intervjuer vi har gjort med kommuner. De kommuner som har intervjuats över telefon har fått besvara en öppen fråga om hur administrationen av bidraget har fungerat. Telefonintervjuer har gjorts med sammanlagt 35 kommuner i samband med att vi har ställt frågor om antingen bidragets användning till kompetensutveckling (se ovan), anledningarna till att kommunerna inte kunnat utnyttja bidraget (se ovan) eller tillförlitligheten i Skolverkets underlag (se nedan). De nio kommuner som vi har besökt har fått mer ingående frågor om den administrativa hanteringen. Frågorna har i huvudsak berört hur de uppgifter Skolverket kräver in förhåller sig till de uppgifter kommunerna normalt har i sina personalsystem, vilka förutsättningar kommunerna har att kunna planera sin verksamhet, hur bidraget

fasas in i kommunens ordinarie finansiering till skolan samt hur kommunerna i övrigt administrerar ansökan och uppföljning av bidraget.

Tillförlitligheten i Skolverkets beslutsunderlag

För att besvara den sista revisionsfrågan använde vi oss först av de datafiler som Skolverket sammanställer för uppföljningen efter varje bidragsår. I dessa filer samlas alla uppgifter från kommunernas uppföljningsblanketter i en databas. I blanketterna finns en del förtryckta uppgifter. Antal elever och pedagogisk personal kommer från SCB:s statistik. Antal övrig personal för basåret kommer från kommunens tidigare redovisningar. I de fall kommunen har ändrat i någon av dessa förtryckta uppgifter märks detta i Skolverkets samlade datafil, eftersom både de ursprungliga och de nya uppgifterna tas med. Nedan finns ett utdrag ur Upplands-Väsby's uppföljning för bidragsåret 2002/03 som exempel. Kommunen uppger samma antal pedagogisk personal i förskoleklass som finns i SCB:s statistik, men har sänkt antalet pedagogiska helårstjänster i grundskolan och särskolan något.

Förskoleklass pedagogisk personal 0203	Förskoleklass pedagogisk personal 0203 reviderat	Grundskola pedagogisk personal 0203	Grundskola pedagogisk personal 0203 reviderat	Särskola pedagogisk personal 0203	Särskola pedagogisk personal 0203 reviderat
23,5		363,9	356,5	11,5	9,3

När tillförlitligheten i Skolverkets underlag har granskats har vi först koncentrerat oss på de revideringar som kommunerna har gjort. Revideringarna har kontrollerats för bidragsåren 2002/03 och 2003/04. Vi har sammanställt egna datafiler för att räkna på hur många kommuner som gör ändringar i blanketten, vilka uppgifter som ändras och hur ändringarna påverkar rätten till bidrag. Har kommunen undvikit att bli återbetalningsskyldig på grund av revideringarna? Svaret blev ja för 58 kommuner. Elva av dem har gjort sådana gynnande ändringar för både 2002/03 och 2003/04. Vi har sedan undersökt vilken grund som finns för ändringarna för de 58 kommunerna.

Vi granskade de korrigeringsblanketter som kommunerna ska skicka in med uppföljningsblanketten om några revideringar i de förtryckta uppgifterna har gjorts för att se om de gav någon förklaring till varför de förtryckta siffrorna inte stämde med kommunens uppgifter. Skolverket intervjuades för att höra om de hade ytterligare förklaringar. De kommuner vars ändringar vi inte kunde få tillfredsställande förklaringar till har intervjuats. Besöksintervjuer har gjorts med Botkyrka, Ekerö, Göteborg, Haninge, Knivsta, Kungsör, Köping, Valdemarsvik och Västervik. I Knivstas fall visade det sig senare att

kommunen inte hade gjort ändringar. Skolverkets databas hade varit missvisande. Telefonintervjuer har gjorts med Hylte, Karlstad, Kristianstad, Ludvika, Luleå, Piteå, Skövde, Varberg, Årjäng, Ödeshög, Örkelljunga, Östhammar och Östra Göinge. I kommunerna har vi efterfrågat verifikationer till ändringar i elev- och personalstatistiken och verifikationer på personalkostnader.

Kommunerna har även rätt att söka bidrag till friskolor och till skolverksamhet som bedrivs inom ramen för gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Kommunen anger då i uppföljningsblanketten en klumpsumma av bidraget som ska gå till sådan verksamhet. Nedan finns ännu ett utdrag ur uppföljningen för Upplands-Väsby. Kommunen anger inga kostnader för förbund eller nämnd, däremot för fristående skola. Summan är dock så liten att den inte påverkar kommunens bidrag. Kommunens kostnader för personalförstärkningar i kommunens egna skolor uppgår till över 12 miljoner kronor, vilket i sig är tillräckligt för att bli berättigad till bidraget på drygt 8 miljoner kronor.

Kostnader kommunala skolor	Kostnader Förbund/ Nämnd	Kostnader Fristående skola	Summa kostnader	Utbetalat belopp
12 856 157		158 400	13 014 557	8 882 000

Vi har låtit en konsult (KPMG) granska de kommuner vars bidrag till friskolor och nämnder eller förbund har haft betydelse för om kommunen ska få fullt bidrag eller ej. Granskningen har gjorts för bidragsåret 2003/04. 13 kommuner hade då redovisat kostnader för personalförstärkningar i dessa skolformer som var avgörande för att kommunen skulle bli berättigad till hela bidragsramen. Kommunerna är Hammarö, Hörby, Höör, Kalmar, Sigtuna, Skurup, Solna, Täby, Uddevalla, Vallentuna, Vänersborg, Ystad och Ängelholm. Vi har begärt underlag från kommunerna för de angivna kostnaderna. De siffror för elever och personal som har uppgetts för kommunernas friskolor och nämnder eller förbund har jämförts med SCB:s statistik över samma uppgifter.

I förstudien framkom att kommunerna räknar gruppen övrig personal på olika sätt. Vi har frågat både de kommuner som vi intervjuat om revideringar och de som vi kontaktat om bidrag till friskolor och förbund eller nämnder vilken slags personal de har tagit upp i sin redovisning av övrig personal. Uppgifter om övrig personal finns inte med i SCB:s statistik och någon jämförelse kan därför inte göras. Det finns inte heller någon tydlig norm för vilka personalgrupper som ska räknas med.

Slutligen har vi även undersökt om Skolverkets hantering av bidraget säkerställer att bidragsutbetalningarna är korrekta.

Bilaga 2 Skolverkets uppföljningsblankett

För in uppgifter i gula fält		<i>Skolverket kan komma att välja ut ett antal kommuner för insamling av underlag som verifierar att bidraget har använts för ökning av personaltäcktheten.</i>			
Grå fält ifylles automatiskt					
Kommunuppgifter					
Kommunkod (SCB kod)					
Kommunnamn					
A		B		C	
1 Elever					
Verksamhetsform	Bidragsår/läsår				
	Basår	Bidragsår 2003/2004			
Förskoleklassen					
Grundskolan					
Särskolan					
Fritidshem					
Gymnasieskolan					
Summa	0	0			
	E1	E2			
D		E		F	
2 Personal och kostnader					
Verksamhetsform/ Personalkategori	Basår	Bidragsår 2003/2004	Utökning heltidstjänst	Kostnad per heltidstjänst (årsarbetskraft)	Kostnad för utökning
Förskoleklass			0,00		0
Grundskolan			0,00		0
Särskolan			0,00		0
Fritidshem			0,00		0
Gymnasieskolan			0,00		0
Övrig 1			0,00		0
Övrig 2			0,00		0
Övrig 3			0,00		0
Övrig 4			0,00		0
Övrig 5			0,00		0
Upphandling från t ex bemanningsftg.			0,00		0
Summa	0,00	0,00	0,00		0
	P1	P2			
Personal/100 elever	#DIVISION/0!	#DIVISION/0!	U		K1
	(P1/E1)100	(P2/E2)100			

3 Beräkning av statsbidragsgrundande antal heltidstjänster			
Behov av antal heltidstjänst vid oförändrad personaltäthet	#DIVISION/0!		
	$P3=P1*(E2/E1)$)		
Förändrat antal heltidstjänster pga förändrad personaltätet	#DIVISION/0!		
	$P4=P2-P3$		
Genomsnittlig kostnad per heltidstjänst	#DIVISION/0!		
	$K2=K1/U$		
Kostnad för förändrad personaltäthet	#DIVISION/0!		
	$K3=P4*K2$		
4 Kostnader			
Kostnad för verksamhet i den egna organisationen	#DIVISION/0!		
Kostnad för verksamhet i kommunalförbund eller gemensam nämnd			
Kostnad för verksamhet vid fristående skola			
Summa kostnader för personalförstärkningar	#DIVISION/0!		
5 Utbetalat belopp			
Utbetalat belopp, bidragsår 2003/2004			
6 Ekonomiskt utfall			
Summa kommunens kostnad för ökad personaltäthet utöver tilldelat statsbidrag	#DIVISION/0!		
Innehållande av statsbidrag. Obs! maximalt innehållande = Utbetalat belopp	#DIVISION/0!		
7 Samordnare/kontaktperson i kommunen			
Namn	Telefon	e-postadress	
8 Underskrift av beslutande förtroendevald eller ansvarig tjänsteman			
	...kommun har använt statsbidraget för personalförstärkningar för bidragsåret 2003/04 i enlighet med ovanstående redovisning.		
Ort, datum, telefon, e-postadress:			
Namn, namnförtydligande och befattning:			

Referenser

Förordning (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.

Förordning (2005:23) om statsbidrag till personalförstärkningar i förskola.

Holmberg & Stjernquist (1980): Grundlagarna med tillhörande författningar.

Bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

Bet. 1998/99:FiU20

Bet. 1999/2000:FiU13

Bet. 1999/2000:FiU20

Bet. 1999/2000:KU10

Bet. 2000/01:FiU20

Bet. 2001/02:FiU2

Bet. 2002/03:FiU2

Bet. 2003/04:FiU2

Bet. 2003/04:KU10

Bet. 2003/04:UU10

Kommunallagen (1991:900).

Kommunförbundets skrivelse till Regeringskansliet, 2003-03-14,
dnr 2003/ 0705

Prop. 1973:90, bet. 1973:KU26.

Prop. 1995/96:220

Prop. 2000/01:1 utg. omr. 16, bet. 2000/01:Ubu1, rskr. 2000/01:99

Prop. 2002/03:1, utg. omr. 16

Prop. 2003/04:1, utg. omr. 16

Prop. 2004/05:1, utg. omr. 16

Prop. 2004/05:1, volym 1, kapitel 11

Prop. 2004/05:11

Propositionshandboken, Ds 1997:1, sid. 80.

Regeringsbeslut 2001-05-10, Fi2001/2366.

Riksdagens revisorer: Rapport 2001/02:13, förslag 2002/03:RR3:

*Statens styrning av skolan – från målstyrning till uppsökande
bidragsförmedling*

Skolverkets aktuella analyser 2004: *Personalförstärkningar i skola och fritidshem 2002/2003*.

Skolverkets interna föreskrifter, dnr 2003:1505

Skolverket, Revisionsrapport Dnr 30-2004:3229.

Skolverkets föreskrifter 2001:20

Skolverkets föreskrifter 2002:14

Skolverkets föreskrifter 2003:21

Skolverkets rapport, dnr 98:1789: "Andra avrapporteringen om hur det extra statliga resurstillskottet påverkar skolans utveckling och kvalitet".

Skolverkets rapport, dnr 2003:1505: *Intentioner och vidtagna åtgärder*.

Skolverkets rapport 2003-06-24: *Vart tog pengarna vägen?*

Skolverkets rapport 2003-06-30, *Utvärdering av statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem- delrapport*.

Skolverkets rapport, dnr 2004:665: *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem 2003/2004*.

Skolverkets regleringsbrev för budgetåret 2004.

Skr. 2001/02:102, *Utveckling inom den kommunala sektorn*

Skr. 2002/ 03:102, *Utveckling inom den kommunala sektorn*

Skr. 2003/04:102, *Utveckling inom den kommunala sektorn*

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser