



Specialdestinerade statsbidrag

– Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

RIR 2014:25



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 362 2

RIR 2014:25

FOTO: APELÖGA

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:25

Specialdestinerade statsbidrag

– Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-11-24

DNR: 31-2013-1354

RIR 2014:25

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet med avseende på om de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Skolverket och Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Skolverket.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisor *Anna Weinholt* har varit föredragande. I granskningsarbetet har även revisionsdirektör *Sophie Casson Lindbäck* medverkat. Revisor *Erik Trollius* och programansvarig *Jesper Antelius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Anna Weinholt

För kännedom:

Regeringen, Utbildningsdepartementet,
Skolverket



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	16
1.2 Syfte och revisionsfrågor	17
1.3 Bedömningsgrunder	17
1.4 Avgränsningar	19
1.5 Metod och genomförande	19
1.6 Disposition	21
2 Översikt av specialdestinerade statsbidrag på skolområdet	23
2.1 Ansvarsfördelningen inom skolområdet	23
2.2 Resurser till skolan	25
2.3 Kommunala och enskilda huvudmän	26
2.4 Skolverket	27
2.5 De specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen	27
3 Styrning genom specialdestinerade statsbidrag	35
3.1 Motiv för inrättande av statsbidrag	35
3.2 Tilldelning av bidrag och fastställning av bidragsramar	35
3.3 Skolverkets deltagande i utformningen av bidragen	37
3.4 Regeringens och Skolverkets insatser för att främja deltagande	38
3.5 Fördelningsprinciper i bidragens styrning	41
3.6 Sammanfattande iakttagelser	43
4 Fördelningen av statsbidragen	45
4.1 Fördelning på nationell nivå	45
4.2 Fördelning på kommunnivå	50
4.3 Fördelning på stadsdelsnivå, exemplet Stockholm	53
4.4 Sammanfattade iakttagelser	55
5 Skolhuvudmännens och rektorernas syn på specialdestinerade statsbidrag	57
5.1 De statliga bidragens överensstämmelse med skolornas behov	57
5.2 Skäl till att delta eller avstå från deltagande	58
5.3 Huvudmännens fördelningsprinciper	61
5.4 Information om bidrag och kontakter med Skolverket	62
5.5 Huvudmännens syn på statlig styrning genom specialdestinerade statsbidrag	63
5.6 Sammanfattande iakttagelser	64

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	65
6.1	Vissa typer av huvudmän och skolor är underrepresenterade i bidragssatsningarna	66
6.2	Bidragen riktas inte till de skolor som har störst behov	68
6.3	Regeringen och Skolverket gör inte tillräckligt för att främja ett deltagande i bidragssatsningarna	69
6.4	Rekommendationer	72
	Bilagor	77
Bilaga 1	Metodbilaga	77

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet avseende huruvida de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna eller inte. De bidrag som ingår i granskningen är Lärarlyftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi om statens insatser på skolområdet.

Skolverksamheten har varit ett kommunalt ansvarsområde sedan kommunaliseringen av skolan 1991. I samband med kommunaliseringen togs majoriteten av de öronmärkta statsbidragen till skolan bort. Tanken var att vissa specialdestinerade statsbidrag skulle behållas, eftersom de ansågs vara ett nödvändigt styrinstrument. År 1993, när statsbidragssystemet reformerades i sin helhet slopades emellertid de riktade sektorsbidragen till kommunerna. Reformen innebar förenklat att statsbidragen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna kombinerat med ett utjämningsystem. Generella statsbidrag innebär att kommunerna själva får bestämma hur medlen ska användas.

Från slutet av 1990-talet började staten på nytt att komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning. De statliga bidragen används ofta för att påverka kommuners och enskilda huvudmäns prioriteringar inom kommunala ansvarsområden av stort nationellt intresse.

Den totala kostnaden för grundskolan 2013 beräknas ha uppgått till drygt 86,5 miljarder kronor medan den totala kostnaden för gymnasieskolan 2013 uppgick till drygt 36,6 miljarder kronor. Sammantaget skjuter staten årligen till cirka 61 miljarder kronor till kommunerna i form av generella statsbidrag. De specialdestinerade bidragen för hela skolsektorn uppgick 2013 till cirka 7 miljarder kronor, inklusive maxtaxa till förskolan som omfattar 3,7 miljarder kronor.

Motiv

Under Riksrevisionens förstudie framkom en rad problemindikationer förknippade med de specialdestinerade statsbidragen på skolområdet. Det finns bland annat ett systematiskt underutnyttjande hos mindre kommuner i glesbygd samt för enskilda huvudmän vad gäller att söka och ta del av specialdestinerade statsbidrag. Det finns dessutom ingen samlad kunskap om hur bidragen fördelas på skolnivå. Om bidragen

kräver medfinansiering försvårar det ytterligare för de mindre kommunerna eftersom de ofta har relativt små ekonomiska marginaler. En risk är således att huvudmän och skolor som behöver extra resurser inte tar del av statsbidragen. Eftersom bidragen har till syfte att höja kvaliteten i verksamheterna kan det innebära att alla elever inte får samma förutsättningar att nå målen. Riksrevisionen gör tolkningen att en effektiv användning av statsbidragen i förhållande till det övergripande målet om en likvärdig skola är att bidragen kommer skolor och huvudmän med stora behov till del. De specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen har inte till syfte att öka likvärdigheten mellan skolor, men det är enligt Riksrevisionen rimligt att de statliga medlen fördelas kompensatoriskt, på samma sätt som det anges i skollagen att de kommunala medlen ska fördelas.

Genomförande

Granskningen har genomförts med hjälp av statistiska analyser samt kvalitativa metoder. Förordningar och föreskrifter som reglerar de statsbidrag som ingår i granskningen har analyserats för att se om de är utformade så att de bidrar till målet om en likvärdig skola. Vidare har en kartläggning av vilka huvudmän och skolor som tar del av de granskade statsbidragen genomförts och deltagandet har satts i relation till resultat på skolnivå. Därutöver har intervjuer genomförts med ett antal skolhuvudmän och rektorer samt med tjänstemän på Regeringskansliet och Skolverket.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt och inte bidrar i tillräckligt hög grad till en likvärdig utbildning för eleverna. Såsom de granskade bidragen är utformade gynnar de inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som relativt sett bäst behöver insatserna sett till kunskapsresultat. Riksrevisionens analys vid jämförelser som innefattar dels resultat på olika betygsnivåer, dels de olika bidragen, visar att skolor som har låga kunskapsresultat i årskurs 9 generellt tar emot statliga bidrag i mindre utsträckning än skolor med höga kunskapsresultat.

Även Skolverkets insatser kan fungera mer effektivt, beaktat att myndigheten har haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av hur bidragen fördelar sig på skolnivå och uppmärksamma regeringen på utfallet. Det har inte skett, trots att finns stora skillnader mellan olika skolor både när det gäller deltagande i bidragssatsningar och behov av resurser. Dessutom har verket varit restriktivt med att rikta sina insatser till vissa huvudmän.

Vissa typer av huvudmän och skolor är underrepresenterade i bidragssatsningarna

Enskilda huvudmän deltar i mindre utsträckning i de granskade bidragssatsningarna jämfört med kommunala huvudmän. Skillnaden är störst för Matematiklyftet. Tidigare rapporter från Skolverket visar att det generellt sett är skolor i kommuner med lågt invånarantal som i lägst utsträckning tar emot statliga bidrag på skolområdet.

Riksrevisionen har undersökt sambandet mellan skolors deltagande i bidragssatsningarna och elevernas måluppfyllelse. En undersökning på nationell nivå visar att skolor med högt genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 har mellan 4 och 8 procentenheters större sannolikhet att ta del av Matematiklyftet, karriärsteg och Lärarlyftet II än skolor med lågt genomsnittligt meritvärde. Skillnaderna är mindre när jämförelsen istället sker mot resultat i årskurs 3 och 6. För Arbetsplatsförlagt lärande (APL) finns inget samband mellan hög måluppfyllelse och deltagande. En analys av mönstret inom varje enskild kommun visar att de skolor som deltar i bidragssatsningarna har ett högre genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 än de som inte deltar i en majoritet av kommunerna. Det gäller för såväl karriärsteg som för Matematiklyftet och Lärarlyftet II. APL är inte med i kommunanalysen. Det kan bidra till att de statliga satsningar som syftar till att öka elevernas kunskapsresultat riskerar att befästa de skilda förutsättningar för en likvärdig utbildning som finns mellan olika grupper av huvudmän och skolor.

Bidragen riktas inte till skolor som har störst behov

Det är huvudmannen som både ansvarar för att söka bidragen och beslutar om fördelningen till sina skolenheter. Det innebär att huvudmannen har frihet att fördela specialdestinerade statsbidrag utifrån de behov den ser i olika delar av verksamheten. Men även om möjligheten existerar finns det praktiska skäl till att de specialdestinerade bidragen i praktiken inte alltid används för att förstärka de delar av verksamheten där behoven av resurser är större. Huvudmannens storlek är en faktor som har betydelse. En kommunal huvudman i en större stad kan antas ha en stor spännvidd i sin verksamhet sett till resultat och behov av resurser.

En annan faktor som påverkar bidragens kompensatoriska effekt är att den upplevda nyttan av bidraget inte är tillräcklig i förhållande till den kostnad som uppstår för huvudmannen. För en bidragssatsning som Lärarlyftet II kan den låga nivån på bidraget göra att huvudmän med små ekonomiska och administrativa resurser väljer att avstå. Konsekvensen blir då att skolor som har stora behov av resurser för till exempel kompetensutveckling ändå blir utan bidrag. Även frågan om hur drivande rektorerna är när det gäller att söka bidrag (i samråd med huvudmannen) spelar in, och kan leda till att det i första hand är skolor som redan arbetar effektivt som får ta del av bidragen.

Regeringen och Skolverket gör inte tillräckligt för att främja ett deltagande i bidragssatsningarna

Nivån på bidragen, krav på ett visst antal deltagande lärare samt administration påverkar om en huvudman väljer att delta eller inte. Lärarlyftet II är ett exempel på när medfinansieringen blir så stor att många huvudmän väljer att inte delta. Det har bland annat lett till att en stor del av bidraget inte förbrukas. De diskussioner som detta har föranlett på Utbildningsdepartementet har dock inte lett till några justeringar i villkoren för bidragen, samtidigt som andelen lärare i behov av behörighetsgivande kurser uppgetts vara stort. Någon exakt statistik avseende hur omfattande behoven är finns dock inte.

Inför inrättandet av nya bidragssatsningar får Skolverket möjlighet att ge synpunkter på förslagen till satsningarna men det varierar i vilken omfattning myndigheten är involverad i förberedelsearbetet. Enligt företrädare för Skolverket skulle myndigheten vilja ha en djupare dialog med Utbildningsdepartementet om bidragens utformning. I intervjuer framförs även att bidragen ofta har en väldigt hög detaljeringsgrad, vilket gör att Skolverket har snäva ramar att hålla sig inom. Skolverket anser dessutom att det i dag är för många och för små specialdestinerade statsbidrag och att dessa inte kan förväntas ge någon större och långsiktig effekt. Skolverket har framfört till Utbildningsdepartementet att myndigheten efterfrågar mer hållbara strukturer och ett mer långsiktigt stöd som skulle kunna ges med större hänsyn till behoven av utvecklingsinsatser hos huvudmännen. Riksrevisionen menar att det är betydelsefullt att regeringen efterfrågar Skolverkets sakkunskap inför inrättandet av nya bidrag. Det är också viktigt att Skolverket prioriterar att analysera de olika satsningarna så att myndigheten har en väl underbyggd kunskap om statsbidragens funktionsätt.

Skolverket är styrt av de förordningar som reglerar de olika bidragen och har inte möjlighet att till exempel rikta bidragen till vissa typer av huvudmän. Skolverkets utrymme att påverka deltagandet i de olika satsningarna är därmed relativt begränsat. De verktyg myndigheten använder är olika informations- och stödinsatser. Hittills har dock Skolverket varit restriktivt med att rikta informations- och stödinsatser till vissa huvudmän. Skolverket har i huvudsak valt att gå ut brett med sina insatser till samtliga huvudmän på grund av att det i myndighetens instruktion anges att man har ett nationellt utvecklingsuppdrag. Skolverket har dock börjat arbeta mer riktat med sina insatser. Det finns inga uppenbara motsättningar mellan att ha ett nationellt utvecklingsuppdrag och att rikta statliga insatser utifrån en analys av behov. Om en sådan analys inte genomförs finns däremot en risk att statliga medel används mindre effektivt.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar två rekommendationer till regeringen, och två till Skolverket.

- Regeringen bör överväga om de specialdestinerade statsbidragen ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag.
- Regeringen bör vid utformningen av förordningarna som reglerar de specialdestinerade statsbidragen anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser.
- Skolverket bör följa upp och analysera vilka huvudmän och vilka skolor som tar del respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen.
- Skolverket bör intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov av insatser och som deltar i bidragssatsningarna i lägre utsträckning.

1 Inledning

Skolan är en nationell angelägenhet som lägger grunden för såväl individens som samhällets framtid. Tillgång till likvärdig utbildning av god kvalitet för alla elever är en rättighet och ett viktigt led i ett fungerande demokratiskt samhälle. Dessa slås också fast i skollagen.

Skolan kommunaliserades 1991. Då togs majoriteten av de tidigare öronmärkta statsbidragen till skolan bort samtidigt som kommunerna fick ett innehållsligt och ekonomiskt ansvar för skolan. Tanken var att vissa statsbidrag skulle behållas men i form av ett sektorsbidrag där kommunerna själva fick bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan verksamheterna, eftersom bidragen ansågs vara ett nödvändigt styrinstrument. År 1993, när statsbidragssystemet reformerades i sin helhet, slopades emellertid dessa öronmärkta resurser till skolan. Sektorsbidragen inordnades i stället i det generella statsbidraget till kommunerna. Generella statsbidrag innebär att kommunerna själva får bestämma vad pengarna ska användas till. Från slutet av 1990-talet började regeringen åter att komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning. Orsaken var att många kommuner under 1990-talet hade skurit ner på resurserna till skolan, vilket bland annat hade lett till en minskad personaltäthet. Skolverket hade också uppmärksammat en bristande måluppfyllelse i skolan.¹

De statliga bidragen används ofta för att påverka kommuners och enskilda huvudmäns prioriteringar inom kommunala ansvarsområden av stort nationellt intresse. Stora specialdestinerade satsningar som har genomförts på senare år är bland annat Lärarlyftet, Läsa-skriva-räkna-satsningen samt Matematiksatsningen. Avsikten med satsningarna har varit att höja kvaliteten i undervisningen i syfte att öka måluppfyllelsen bland eleverna. Satsningarna ges inte bara i form av statsbidrag utan statsbidragen är en del av större utvecklingsinsatser från statens sida, till exempel inköp av kompetenshöjande kurser för lärare.

De specialdestinerade bidragen för hela skolektorn uppgick 2013 till cirka 7 miljarder kronor, inklusive mactaxan till förskolan som omfattade 3,7 miljarder kronor.² Således utgör de övriga specialdestinerade statsbidragen

¹ Se till exempel Statskontoret (2013:10), *Resurser till skolan eller SOU (2014:5), Staten får inte abdikera*, s. 70.

² Skolverket, Årsredovisning 2013.

3,3 miljarder kronor årligen, vilket sammantaget utgör en begränsad andel av de totala resurserna till skolan, grund- och gymnasieskolan kostade sammantaget 123 miljarder kronor 2013.³ Även mindre bidrag kan dock ha stor betydelse i en ekonomiskt ansträngd verksamhet.

1.1 Motiv till granskning

Under Riksrevisionens förstudie framkom en rad problemindikationer förknippade med de specialdestinerade statsbidragen på skolområdet. Det finns bland annat ett systematiskt underutnyttjande hos mindre kommuner i glesbygd samt för enskilda huvudmän vad gäller att söka och ta del av specialdestinerade statsbidrag. Medfinansiering som krävs för vissa bidrag försvårar ytterligare för de mindre kommunerna att ta del av bidragen, eftersom de ofta har relativt små ekonomiska marginaler.⁴ En risk är således att huvudmän i behov av resurser inte tar del av statsbidragen. Eftersom bidragen har till syfte att höja kvaliteten i verksamheterna kan det i sin tur innebära att alla elever inte får samma förutsättningar att nå målen. Även om Skolverket från tidigare utvärderingar vet vilka huvudmän som tar del av statsbidragen i lägre utsträckning eller inte alls, gav Riksrevisionens förstudie en bild av att få försök genomförs från regeringens och Skolverkets sida för att öka dessa huvudmäns deltagande.

Det saknas dokumenterad kunskap hos regeringen och Skolverket om hur statsbidragen fördelar sig på skolnivå hos respektive huvudman.⁵ I intervjuer har det framkommit att det finns anledning att anta att vissa huvudmän fördelar statsbidragen utifrån samma schablon som de fördelar de egna medlen. Det kan dessutom vara så att skolor med en mer initiativrik rektor eller större mottagarkapacitet i högre utsträckning tar del av bidragen. Det kan i sin tur innebära att de skolor som tar emot statsbidrag är skolor som redan har en relativt sett högre måluppfyllelse. En konsekvens kan då bli att skillnaderna i likvärdighet mellan skolor och grupper av elever ökar ytterligare.

Av förstudien framkom även att det inte alltid är tydligt vilket underlag regeringen har haft när man har inrättat nya bidragssatsningar. Det är inte heller tydligt om regeringen har gjort konsekvensanalyser av till exempel mottagarkapacitet.

³ Skolverket, Snabbfakta, hämtat: 2014-10-09.

⁴ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet. Skolverkets rapport omfattar inte enskilda huvudmän eftersom data inte fanns tillgänglig.*

⁵ För vissa statsbidrag samlas denna data in till exempel för Matematiklyftet. Ingen analys har dock gjorts av hur bidraget fördelas på skolnivå.

Sammantaget har detta motiverat Riksrevisionen att granska de statliga bidragssatsningarna som en del av den pågående granskningsstrategin om statens styrning av skolan.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken mån de riktade statsbidragen bidrar till det övergripande målet i skollagen (2010:800) om likvärdighet för eleverna. Utifrån syftet har följande revisionsfrågor formulerats:

- Har regeringen utformat statsbidragen så att de bidrar till målet om en likvärdig utbildning för eleverna?
- Bidrar Skolverkets insatser till att statsbidragen fördelas till de skolenheter som behöver dem bäst utifrån målet om förbättrade kunskapsresultat och likvärdighet?

1.3 Bedömningsgrunder

Alla barns och elevers rätt till en likvärdig utbildning är en av grundpelarna i det svenska skolväsendet. I en av skollagens portalparagrafer anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform, oavsett var i landet den anordnas.⁶ Det innebär att alla elever ska ha tillgång till en verksamhet med en så hög kvalitet att de fastställda målen för utbildningen kan nås. Det gäller oavsett var i landet eleverna bor eller vilken skola de går i.⁷

Vad likvärdighet innebär har varit föremål för debatt genom åren.⁸ Enligt regeringen innebär inte likvärdighet likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser utan i kravet på likvärdighet ligger att ta hänsyn till barns och elevers olika förutsättningar och behov. Målen för verksamheten kan nås på olika sätt utifrån lokala behov och förutsättningar, men kvaliteten ska vara likvärdig.⁹ Regeringen betonar att ansvaret för en likvärdig utbildning över hela landet bärs gemensamt av staten och skolhuvudmännen.¹⁰ Aktörerna på området förefaller just nu vara överens om att det finns dokumenterade problem med likvärdigheten mellan elever, skolor och huvudmän. OECD framförde i

⁶ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁷ Prop. 2013/14:148, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292.

⁸ Se till exempel Skolverket (2006), *Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? Skolverket (2011), Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv och Skolverket (2012) Likvärdig utbildning i svensk grundskola?*

⁹ Prop. 2009/10:165 s.638, bet 2009/10UbU21, rskr. 2009/10:370.

¹⁰ Prop. 2009/10:165 s. 229, bet 2009/10UbU21, rskr. 2009/10:370.

samband med PISA-undersökningen 2012 att det finns problem förknippade med att skillnaden mellan skolor och olika grupper av elever ökar i Sverige.¹¹

Skolors och huvudmäns uppdrag att minska skillnaderna mellan elever beskrivs i skollagen som att en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹² Detta uppdrag brukar kallas för huvudmännens och skolornas kompensatoriska uppdrag.¹³

Betydelsen av att resurser fördelas utifrån skollagens bestämmelser om likvärdighet och kompensatoriskt uppdrag har uppmärksammats av både Skolverket och Skolinspektionen.¹⁴ Denna betydelse anses så viktig att skollagen förtydligades ytterligare från den 1 juli 2014 om att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas förutsättningar och behov.¹⁵

Enligt budgetlagen (2011:203) ansvarar regeringen för att den offentliga verksamheten drivs med hög effektivitet och god hushållning.¹⁶ De specialdestinerade statsbidragen på skolområdet utgör en relativt liten del av den totala finansieringen av skolan, och det är frivilligt för huvudmännen att söka bidragen. Huvudmännen har det ekonomiska och innehållsliga ansvaret för skolan medan staten kan skjuta till medel för att tydliggöra och underlätta olika prioriteringar i verksamheten. Därför bör statliga bidragssatsningar genomföras effektivt, så att de begränsade resurserna kommer till användning där de gör störst nytta. Riksrevisionen bedömer att målet om en likvärdig utbildning är så centralt att det är motiverat att i större utsträckning använda de medel som fördelas genom statsbidrag för att främja det målet.

1.3.1 Riksrevisionens operationalisering

Riksrevisionen gör tolkningen att en effektiv användning av statsbidragen i förhållande till det övergripande målet om en likvärdig skola är att bidragen kommer skolor och huvudmän med stora behov till del. Det är enligt Riksrevisionen rimligt att de statliga medlen fördelas utifrån behov, det vill säga kompensatoriskt, på samma sätt som det anges i skollagen att de kommunala medlen ska fördelas. En mer samlad och riktad fördelning skulle enligt Riksrevisionen kunna innebära mer pengar per huvudman/skola, vilket i sin tur kan gynna bidragens effektivitet och leda till en mer likvärdig utbildning.

¹¹ Skolverket (2013), *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 7 ff.

¹² 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

¹³ Se bland annat Skolinspektionen (2010), *Rätten till kunskap*.

¹⁴ Skolverket (2013), *Kommunernas resursfördelning till grundskolor och*, Skolinspektionen (2014) *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

¹⁵ 2 kap. 8a § skollagen (2010:800).

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

1.4 Avgränsningar

Granskningen syftar inte till att mäta vare sig effekter av de specialdestinerade statsbidragen på exempelvis elevernas måluppfyllelse eller de olika satsningarnas kvalitet. Riksrevisionen har enbart tittat på hur de granskade bidragen fördelar sig på huvudmanna- och skolnivå och sedan satt deltagandet i relation till måluppfyllelsen på skolnivå. Granskningen är dessutom avgränsad till att bara inkludera grund- och gymnasieskolan eftersom Riksrevisionens pågående granskningsstrategi är avgränsad till dessa skolformer. Riksrevisionen har dessutom valt att bara inkludera bidrag som har till syfte att höja måluppfyllelsen.

I granskningen har ett mindre antal specialdestinerade bidrag valts ut: Lärarlyftet II, Matematiklyftet, Arbetsplatsförlagt lärande (APL) samt Karriärsteg. Utifrån denna avgränsning faller ett antal av de specialdestinerade statsbidrag som erbjuds av staten utanför granskningen.¹⁷

Riksrevisionen har här valt att inte granska Skolverkets administration av statsbidragen. Anledningen är att inga tydliga problemindikationer noterades i Riksrevisionens förstudie. Dessutom har Skolverket ett pågående utvecklingsuppdrag som planeras vara färdigt 2016. Tre av de fyra statsbidrag som ingår i granskningen är uppbyggda så att de flesta som söker också beviljas bidrag. Bidraget för APL har dock en annan utformning. Det gör att risken för en olikvärdig och godtycklig handläggning är begränsad bland de granskade statsbidragen.

1.5 Metod och genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har statistiska analyser samt kvalitativa metoder använts. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med Skolverket, Utbildningsdepartementet samt ett antal skolhuvudmän och rektorer. För att kartlägga de problem som finns inom området och få olika aktörers syn har även Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Skolledarna samt Friskolornas riksförbund intervjuats.

Riksrevisionen har analyserat förordningar och föreskrifter som reglerar de statsbidrag som ingår i granskningen för att se om dessa är utformade så att de bidrar till målet om en likvärdig utbildning. Riksrevisionen har även genomfört sedvanliga dokumentstudier av propositioner, utskottsbetänkanden, utredningar och utvärderingar.

¹⁷ Exempelvis bidragssatsningarna gällande entreprenörskap, elevhälsa, lov- och sommarskola, papperslösa barn, nyanlända elever, yrkesintroduktion och kompetensutveckling av yrkeslärare.

Riksrevisionen har genomfört en kartläggning av vilka huvudmän och skolor som tar del av de granskade statsbidragen och satt deltagandet i relation till resultat på skolnivå. Analysen bygger på statistik från Skolverket. Syftet med analysen har varit att se om satsningarna träffar de skolor där måluppfyllelsen är lägre och där statsbidragen behövs bäst utifrån bedömningsgrunden om likvärdighet. I granskningen redovisas beskrivande statistik som visar hur deltagande i bidragssatsningarna skiljer sig åt beroende på huvudmannatyp (kommunal eller enskild). I vissa fall redovisas även specifika kommuntyper där deltagandet är ovanligt högt eller ovanligt lågt.

Riksrevisionen har genomfört regressionsanalyser för att testa sambandet mellan måluppfyllelse och deltagande i bidragssatsningarna på skolnivå.¹⁸ Riksrevisionen har inte granskat bidragens effekter på skolornas måluppfyllelse (det vill säga måluppfyllelsen innan och efter deltagande i satsningarna) utan har enbart analyserat sambandet mellan måluppfyllelse läsåret 2012/13 och deltagande i bidragssatsningarna 2013/14 på skolnivå. Syftet har varit att undersöka om satsningarna kommer sådana skolor till del som generellt kan antas ha ett större behov av resurser sett till att eleverna uppvisar lägre resultat. I analysen tas hänsyn till huvudmannatyp och kommuntyp. Riksrevisionen har även undersökt förhållandet på skolnivå mellan deltagande och måluppfyllelse inom varje enskild kommun. Se metodbilagan för en mer utförlig beskrivning.

Det finns invändningar mot att mäta kunskapsresultat genom betyg och nationella prov, bland annat på grund av att betygen sätts allt högre utan att det har täckning i att de faktiska kunskaperna har ökat. Det tycks alltså råda viss betygsinflation.¹⁹ Problem har även identifierats med de nationella proven. Skolinspektionens årliga omrättningar har till exempel visat att avvikelserna mellan ursprungsrättningen och omrättningen på proven är mycket stor i vissa fall.^{20 21}

Men trots att betyg och resultat på nationella prov är kritiserat som mått finns få andra mått som på ett bättre sätt kan mäta kunskapsresultaten i den svenska skolan. De internationella studier som genomförs (till exempel PISA) baseras enbart på ett urval av elever och går därför inte att användas i denna granskning. Även regeringen och Skolverket använder betyg och nationella prov för att mäta kunskapsnivåerna. Detta motiverar att Riksrevisionen också använder dessa mått.

¹⁸ För måluppfyllelse används resultat på nationella prov i årskurs 3, betyg i svenska och matematik i årskurs 6 samt meritvärde i årskurs 9.

¹⁹ SOU (2014:5), *Staten får inte abdikera*, s. 224.

²⁰ Skolinspektionen (2013), *Olikheterna är för stora – omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan 2013*.

²¹ Se bland annat Riksrevisionen (2011:23), *Lika betyg – lika kunskap? samt Gustafsson, Cliffordsson och Erickson (2014), Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*.

Det kan vara problematiskt att likställa en skolas låga kunskapsresultat med om den behöver särskilda bidragssatsningar eller inte. Riksrevisionen menar dock att om en skola har låga kunskapsresultat kan det indikera att skolan behöver stöd och insatser, vilket bland annat kan ske i formen av specialdestinerade statsbidrag.

Analyserna av Lärarlyftet II, Matematiklyftet och karriärsteg omfattar endast grundskolan, eftersom betygsresultat på gymnasieskolan presenteras per program för respektive gymnasieskola. En analys av gymnasieskolan skulle därför bli allt för komplicerad eftersom programmen har olika karaktär med uppdelning på yrkesprogram respektive högskoleförberedande program. Statsbidraget för APL gäller enbart gymnasieskolans yrkesprogram. Riksrevisionen har därför valt ut samtliga yrkesprogram och kopplat måluppfyllelsen till dessa, för att på så sätt undersöka om det finns någon skillnad mellan de program som deltar respektive inte deltar i bidragssatsningen för APL.

Vidare har Riksrevisionen genomfört 10 intervjuer med representanter för skolhuvudmän och 4 intervjuer med rektorer för att ge ytterligare underlag för analys och tänkbara förklaringar till varför en viss huvudman eller skola deltar respektive inte deltar i olika statliga bidragssatsningar.

Huvudmännen och skolorna har valts ut så att det finns en spridning utifrån storlek, geografi, kommunala respektive enskilda huvudmän, stort respektive litet deltagande i statliga satsningar samt låg respektive hög måluppfyllelse på skolorna. En spridning bland huvudmän och skolor har varit viktig, eftersom faktorer som bland annat storlek på huvudmannen och huruvida skolan är kommunal eller fristående har visat sig spela stor roll för frågan om en huvudman väljer att delta i olika statliga satsningar eller inte. Eftersom antalet intervjuer är lågt kan dock inga generaliseringar göras.

1.6 Disposition

I kapitel två ges en bakgrund till ansvarsfördelningen inom skolområdet samt den finansiella styrningen av skolan. I detta kapitel finns även en redogörelse över de granskade bidragen. I kapitel tre beskrivs regeringens och Skolverkets styrning. I kapitel fyra redovisas hur de granskade bidragen fördelar sig på huvudmanna- och skolnivå. I kapitel fem redovisas iakttagelser från de genomförda intervjuerna med huvudmän och rektorer. Kapitel sex innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer till regeringen och Skolverket.

2 Översikt av specialdestinerade statsbidrag på skolområdet

2.1 Ansvarsfördelningen inom skolområdet

Genomförandet av skolverksamheten har varit ett kommunalt ansvarsområde sedan kommunaliseringen av skolan 1991. Grundprincipen bakom dagens styrning av skolan är att staten beslutar om nationella mål och ramar för skolväsendet, medan skolhuvudmännen ansvarar för att verksamheten genomförs inom dessa ramar och på ett sådant sätt att de nationella målen kan nås. Statsmakterna ska vara tydliga med vad skolan ska uppnå, men endast i begränsad omfattning ange hur det ska ske.²²

Staten riktar bestämmelser dels till huvudmännen, dels direkt till rektorer och lärare för att tydliggöra deras professionella ansvar. Huvudmannen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för att skolverksamheten genomförs i enlighet med lag och förordning samt att skolpersonalen följer bestämmelserna. Huvudmännen ansvarar också för att verksamheten följs upp och utvärderas samt för den kompetensutveckling av lärare och övrig personal som många av de specialdestinerade statsbidragen inriktas på.

Styrningen av skolan kännetecknas av en spänning mellan lokal frihet och nationell likvärdighet. En grundtanke med decentraliseringen av skolan från stat till kommun, och sedermera också till enskilda huvudmän, var att öka skolans kvalitet och effektivitet, framför allt genom att tillvarata lärares och rektors erfarenheter och kompetens. Enligt regeringen får decentraliseringen emellertid inte innebära att ”innehållet i utbildningen blir så beroende av lokala beslut eller förhållanden att likvärdigheten kan ifrågasättas”.²³

Under det senaste decenniet har staten skärpt styrningen av skolan genom en ny skollag, nya läroplaner samt en stärkt statlig tillsyn och kvalitetsgranskning av skolan. De specialdestinerade statsbidragen till skolan har också ökat i antal och periodvis också i omfattning. Nyligen presenterades en offentlig utredning om kommunaliseringen av skolan, *Staten får inte abdikera*, där utredaren

²² Prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

²³ Prop. 1990/91:18.

betonar att de specialdestinerade statsbidragen är ett av de centrala statliga styrmedlen.²⁴

2.1.1 *Den finansiella styrningen av skolan*

I samband med kommunaliseringen av skolan togs majoriteten av de öronmärkta statsbidragen till skolan bort. Tidigare gav staten till exempel omfattande riktade bidrag baserade på lärartäthet, eftersom lärartäthet ansågs centralt för likvärdighet och undervisningens kvalitet.²⁵ Tanken var att vissa specialdestinerade statsbidrag skulle behållas eftersom de ansågs vara ett nödvändigt styrinstrument men 1993, när statsbidragssystemet reformerades i sin helhet, slopades dock de riktade bidragen till kommunerna. Reformen innebar förenklat att statsbidragen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna kombinerat med ett utjämningsssystem, generella statsbidrag innebär att kommunerna själva inom ramen för kommunallagen med mera får bestämma hur medlen ska användas och att bidragen förmedlas i en så kallad ”påse med pengar”.

Utjämningsystemet inrättades på grund av att det i samband med kommunaliseringen väcktes farhågor om att kommuner med bättre ekonomiska förhållanden skulle anslå mer pengar till skolan än kommuner med sämre ekonomi och att likvärdigheten för eleverna i skolan därmed skulle komma att riskeras.²⁶ Syftet med övergången till generella statsbidrag var att öka kommunernas möjligheter att utforma verksamheten efter lokala förhållanden och behov samt att stimulera förnyelse och utveckling av den offentliga sektorn.²⁷

Från slutet av 1990-talet började staten åter att komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning. Orsaken var att många kommuner under 1990-talet hade skurit ner på finansieringen av skolan, vilket bland annat hade lett till en minskad personaltäthet. Skolverket hade också uppmärksammat bristande måluppfyllelse i skolan. Regeringen skapade då ett särskilt bidrag för personalförstärkningar i skola och fritidshem, de så kallade Wärnerssonpengarna. En granskning av Riksrevisionen konstaterade att Wärnerssonpengarna specialdestinerades mot bakgrund av att tidigare förstärkningar av det generella statsbidraget (bland annat de så kallade Perssonpengarna) var svåra att följa upp eftersom det inte gick att följa hur

²⁴ SOU (2014:5), *Staten får inte abdikera*, s. 337.

²⁵ Se till exempel Statskontoret (2013:10), *Resurserna i skolan eller SOU (2014:5), Staten får inte abdikera*, s. 70.

²⁶ Statskontoret (2013:10), *Resurserna i skolan*, s. 63.

²⁷ Prop. 1993/94/150, bet. 1993/94:FiU20, rskr. 1993/94:458.

mycket av bidraget som hade använts till vård, skola respektive omsorg.²⁸ Wärnerissonsatsningen pågick mellan 2001 och 2006 och omfattade sammanlagt 10,5 miljarder kronor.²⁹ Andra större specialdestinerade satsningar som har genomförts på senare år är Lärarlyftet, Läsa-skriva-räkna-satsningen samt Matematiksatsningen.³⁰

Om staten ger kommuner och landsting nya obligatoriska uppgifter kan ett statligt finansieringskrav följa på det genom den så kallade kommunala finansieringsprincipen. Principen innebär att staten bör ersätta kommuner och landsting för de kostnader som uppstår för att utföra de nya uppgifterna.³¹

Under senare år har det förts en allt mer kraftfull debatt om sjunkande kunskapsresultat, bristande likvärdighet, bristande kvalitet och svenska elevers sämre prestationer vid internationella jämförelser. Det är i den kontexten som de nuvarande specialdestinerade statsbidragen har inrättats. De statsbidrag som ingår i denna granskning är Lärarlyftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och APL. Samtliga dessa pågår under 2014, men deras finansiella storlek och tidsperiod varierar.

2.2 Resurser till skolan

Den totala kostnaden för grundskolan 2013 beräknas ha uppgått till drygt 86,5 miljarder kronor, vilket var en ökning med 3,9 procent jämfört med 2012. Kostnaden per elev beräknas ha uppgått till i genomsnitt 95 000 kronor 2013, vilket är en ökning med 2,2 procent jämfört med föregående år. Den totala kostnaden för gymnasieskolan 2013 uppgick till drygt 36,6 miljarder kronor, vilket är en minskning med 2,2 procent jämfört med 2012. Kostnaden per elev uppgick till i genomsnitt 109 900 kronor 2013, vilket är en ökning med 5,8 procent jämfört med föregående år.³²

I utredningen *Staten får inte abdikera* lyfter utredaren fram att det är påfallande hur lite resurser som har tilldelats grundskolan under senare decennier jämfört med områdena vård och omsorg.³³ De totala kostnaderna för grundskolan har knappt förändrats sedan 1980 (i fasta priser) medan kostnaderna för barnomsorg och äldreomsorg har ökat med cirka 70 procent vardera under

²⁸ Riksrevisionen (2005:9), *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem*.

²⁹ Statskontoret (2013:10), *Resurserna i skolan*.

³⁰ Det första Lärarlyftet bestod av tre delar. I den här rapporten är det den så kallade Lärarfortbildningen som åsyftas.

³¹ Malmer och Zapata 2008/09: RFR11, *Finansieringsprincipens tillämpning*.

³² Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 16.

³³ SOU (2014:5), *Staten får inte abdikera*.

samma period.³⁴ Sverige satsar dock relativt mycket resurser på skolan jämfört med andra OECD-länder, framför allt sett som andel av bnp men också i absoluta tal.

Det finns stora variationer mellan olika kommuner vad gäller kostnaden per elev. De kommunala huvudmännens kostnader per elev varierade 2012 mellan 75 100 och 135 600 kronor. Enligt Statskontoret kan cirka 60 procent av skillnaderna förklaras med olika strukturella variabler medan 40 procent inte går att förklara på samma sätt.³⁵ Sammantaget tillskjuter staten årligen omkring 61 miljarder kronor till kommunerna i form av generella statsbidrag,³⁶ och de specialdestinerade bidragen för hela skolektorn uppgick 2013 till cirka 7 miljarder kronor, inklusive maxtaxan till förskolan som omfattar 3,7 miljarder.³⁷ De specialdestinerade statsbidragen, som karaktäriseras av att medverkan är frivillig för huvudmännen, utgör således sammantaget en begränsad andel av de totala resurserna till skolan. Dock kan pengar på marginalen få extra stor betydelse i en ekonomiskt ansträngd verksamhet.

2.3 Kommunala och enskilda huvudmän

Läsåret 2013/2014 gick 26 procent av landets gymnasieelever i en skola med enskild huvudman; motsvarande siffra för grundskolan samma läsår var 13 procent. Fristående skolor är vanligast i storstadsområden – i Stockholm är andelen elever 27,2 procent i fristående grundskolor och cirka 50 procent i fristående gymnasieskolor.³⁸ Storleken på huvudmännen (både kommunala och enskilda) och skolenheterna varierar. Fristående gymnasieskolor är ofta mindre än kommunala gymnasieskolor, i genomsnitt går 188 elever i en fristående gymnasieskola medan kommunala gymnasieskolor i genomsnitt har 352 elever. De fristående grundskolorna är oftast mycket små – en fjärdedel av dem har färre än 50 elever. Även bland de kommunala huvudmännen finns det stora skillnader i bland annat storlek, tillgång på behöriga lärare och i vilken mån man har konkurrens från enskilda huvudmän. Exempelvis skiljer sig glesbygdskommunernas villkor mycket från de villkor som storstadskommuner verkar under.

³⁴ De kraftiga ökningarna av kostnader i äldre- och barnomsorg har delvis naturliga förklaringar, men enligt utredaren har särskilt kostnaden för äldreomsorgen ökat mer än vad som kan motiveras av att antalet äldre har ökat. Källa: SOU (2014:5), s. 282.

³⁵ Strukturella variabler såsom åldersstruktur, bebyggelsestruktur och andelen barn med utländsk bakgrund. Källa: Statskontoret (2013:10).

³⁶ SCB (2012), *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner – utjämningsåret 2013 utfall*.

³⁷ Skolverket, *Årsredovisning 2013*.

³⁸ Friskolornas riksförbund (2014), *Fakta om friskolor*.

Enligt skollagen ska resurserna för elever som går i fristående skolor fördelas på samma sätt som resurserna till de kommunala skolorna.³⁹ Den så kallade elevpengen utgörs av dels ett grundbelopp för varje elev, dels ett tilläggsbelopp för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd och det generella statsbidraget förmedlas av kommunerna till de enskilda huvudmännen genom elevpengen.

2.4 Skolverket

Skolverket är den myndighet som har till uppgift att hantera statliga stöd och bidrag till skolhuvudmännen och denna uppgift regleras i myndighetens instruktion.⁴⁰ Vilka bidrag Skolverket ska hantera framgår av regeringens regleringsbrev samt genom förordningar, föreskrifter eller uppdrag i särskild ordning.⁴¹ I dessa anges bland annat vilka medel som anslås samt förutsättningarna för utbetalningarna. Av bidragsförordningarna framgår vad myndigheten ska ta hänsyn till vid beslut om statsbidrag samt vilka uppföljningar och utvärderingar Skolverket ska göra.

När ett nytt statsbidrag beslutas ansvarar Skolverket vanligtvis för att informera huvudmän och skolor om bidraget. I bidragets förordning finns oftast ett bemyndigande att Skolverket får meddela föreskrifter om verkställandet av bidraget. Skolverket ansvarar för att beslut fattas på korrekta grunder och för att hanteringen av bidragen sker på ett sådant sätt att mottagarna som uppfyller förordningens villkor och i mån av medel får de bidrag de har rätt till om de kommit in med en fullständig ansökan.⁴²

2.5 De specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen

Nedan redogörs kort för de fyra specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen.

2.5.1 Matematiklyftet

I budgetpropositionen för 2012 konstaterade regeringen att matematikundervisningen i svenska skolor måste förbättras.⁴³ Skolverket fick därför i mars 2012 i uppdrag att svara för en didaktisk fortbildning för alla matematiklärare, det så kallade Matematiklyftet. I uppdraget ingick också att

³⁹ 10 kap. 37 § skollagen (2010:800).

⁴⁰ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk (2011:555).

⁴¹ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*.

⁴² Skolverket (2008), *Skolverket och statsbidragen* s. 25.

⁴³ Prop. 2011/12:1, utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

genomföra utbildning av matematikhandledare och rektorer samt att utveckla en särskild webbplattform för fortbildningen. Utgångspunkten skulle vara de brister som redovisats i en rad rapporter från bland annat Skolverket, Skolinspektionen samt olika internationella mätningar.

Matematiklyftet erbjuds huvudmännen perioden 2012–2016 (fyra läsår). Skolverket samverkar med Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM) vid fullgörandet av uppdraget och man ska även inventera befintligt material som kan användas som stöd samt fortbildningsmaterial som ger lärare konkret stöd och inspiration att pröva och utveckla undervisningsmodeller baserade på forskning och beprövad erfarenhet.⁴⁴ I samband med att uppdraget gavs till Skolverket utfärdade regeringen också en förordning för statsbidraget.⁴⁵ Syftet med Matematiklyftet är enligt förordningen att öka elevers måluppfyllelse i matematik genom att ge matematiklärare möjlighet till ökade kunskaper i matematikdidaktik, genom kollegialt lärande och professionellt stöd genom handledning.⁴⁶

Matematiklyftet inleddes med en utprovningssomgång, från oktober 2012 till mars 2013, där cirka 30 huvudmän deltog med cirka 300 lärare. Huvudomgången inleddes läsåret 2013/14 och då deltog cirka 275 huvudmän, 12 800 lärare och 720 matematikhandledare. Under lyftets tredje år, läsåret 2014/15, deltar 285 huvudmän, 14 000 lärare och 780 matematikhandledare. Fortbildningen äger rum lokalt på skolor, är verksamhetsnära och bygger på kollegialt lärande mellan matematiklärare. Regeringen beräknar att satsningen kostar totalt 654 miljoner kronor. Skolverkets ambition är att lyftet ska nå 13 000–15 000 lärare per år. Om det lyckas har samtliga matematiklärare i landet nåtts.⁴⁷

De lärare som är utsedda till handledare ska på minst 20 procent av en heltidsanställning handleda och stötta övriga lärare som deltar. Nedsättningen i tjänst omfattas av statsbidraget.⁴⁸ Handledarna erbjuds dessutom en särskild utbildning. För att stödja rektorerna i att aktivt bidra till fortbildningens genomförande erbjuds en utbildning för rektorer.⁴⁹ För övriga lärare som deltar i fortbildningen får huvudmannen ett schablonbelopp. Dessa pengar ska

⁴⁴ Utbildningsdepartementet U2011/2229/G, *Uppdrag till Statens skolverk att stärka undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik.*

⁴⁵ Förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

⁴⁶ 2 § förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

⁴⁷ Intervju med tjänstemän på Skolverket 2014-09-15.

⁴⁸ 5 § förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

⁴⁹ Intervju med tjänstemän på Skolverket 2014-09-15.

användas för att underlätta lärarnas deltagande i Matematiklyftet eller till annat som har till syfte att utveckla matematikundervisningen i huvudmannens verksamhet. Det kan till exempel handla om vikarieersättning när lärarna deltar i fortbildning eller till utrustning som kan användas för att utveckla matematikundervisningen.

I förordningen anges tydligt att matematiklärarna ska delta i fortbildningen på arbetstid.⁵⁰ Statsbidrag för en matematiklärare lämnas i högst ett år, för en handledare lämnas bidraget i högst fyra år.

2.5.2 Karriärsteg

I budgetpropositionen för 2012 framhöll regeringen att mycket pekar på att undervisningen under 1990-talet och framåt har karaktäriserats av att eleverna i stor utsträckning arbetat på egen hand, utan aktivt lärarstöd.⁵¹ Vidare angavs att lärarna måste ges möjlighet att utveckla sin professionalism och gå vidare i karriären, för att lärarnas kompetens ska stärkas och läraryrkets attraktionskraft ska höjas.⁵² I oktober 2011 fick därför Utbildningsdepartementet i uppdrag att utarbeta ett förslag för att möjliggöra karriärvägar för lärare och öka antalet lektorer i det svenska skolväsendet.⁵³ Utredningsarbetet bestod bland annat av kommunbesök där gruppintervjuer genomfördes med elever, lärare, rektorer, förvaltningsledning och i vissa fall politiskt ansvariga. Som underlag till förslaget låg även tidigare utredningar samt relevanta studier och forskning inom utbildningsområdet. Även andra länders system med utvecklingssteg för lärare studerades.⁵⁴

I skollagen infördes den 1 juli 2013 ett så kallat målsättningsstadgande om att skolhuvudmän ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Riksdagen ställde sig också bakom en upplysningsbestämmelse i skollagen om möjlighet för huvudmän att söka statsbidrag för karriärstegen förstelärare och lektor.⁵⁵ I propositionen gjordes bedömningen att det bör vara skolhuvudmännen som avgör vilka lärare som uppfyller kvalifikationerna för karriärsteg, vilket i sin tur innebar att Skolverkets tidigare uppgift att utse lektorer upphävdes.⁵⁶

⁵⁰ 5 § förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

⁵¹ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 16, s.44.

⁵² Prop. 2011/12:1, utg. omr. 16, s.65.

⁵³ Utbildningsdepartementet (2012), *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.

⁵⁴ Utbildningsdepartementet (2012), *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*.

⁵⁵ 2 kap 22 § skollagen (2010:800).

⁵⁶ Prop. 2012/13:136, bet. 2013/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

Syftet med statsbidraget är att stimulera huvudmän att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.⁵⁷ Den som blir utsedd till förstelärare kan få en löneökning på minst 5 000 kronor i genomsnitt per månad och den som blir utsedd till lektor kan få en löneökning på minst 10 000 kronor i genomsnitt per månad.⁵⁸ Bidraget till huvudmannen ska ersätta lärarens löneökning. Bidraget ska gå oavkortat till lön och ska också täcka sociala avgifter.

Sedan mars 2013 har Skolverket i uppdrag att besluta om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärstegen förstelärare och lektor. Skolverket beslutade 2013 om cirka 165 miljoner kronor i statsbidrag till 577 skolhuvudmän, varav 284 kommunala och 293 enskilda. Antalet skolhuvudmän som slutligen rekviderade de beslutade statsbidragen var dock lägre, totalt 460 varav 221 kommunala och 239 enskilda. Sammanlagt utbetalades drygt 129 miljoner kronor i statsbidrag för karriärsteg 2013. I budgetpropositionen för 2012 aviserades att tillskottet för reformen från 2016 skulle vara 880 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 10 000 karriärsteg. Av budgetpropositionen för 2014 framgår att reformen är fullt utbyggd först 2017. Totala medel för en fullt utbyggd reform beräknas för 2017 vara 1 469 miljoner kronor, vilket kommer att motsvara 17 000 förstelärare. Huvudmän inom alla skolformer utom förskolan kan ansöka om bidrag för att skapa karriärsteg för lärare.⁵⁹

Under 2013 ansökte huvudmän om statsbidrag för cirka 4 000 förstelärare, men en fjärdedel av de tilltänkta tjänsterna tillsattes inte. Totalt 74 procent av kommunerna tillsatte förstelärare 2013; motsvarande siffra för de enskilda huvudmännen var 30 procent. Endast 7 procent av förstelärartjänsterna är tillsatta som tillsvidare tjänster, övriga 93 procent har tidsbegränsade förordnanden. Det främsta skälet till att de flesta har ett tidsbegränsat förordnande är den upplevda osäkerheten om framtida finansiering.⁶⁰

Fler förstelärare till skolor i utanförskapsområden

För att förbättra förutsättningarna i skolor i så kallade utanförskapsområden ansåg regeringen att det bör vara en högre andel förstelärare och lektorer i skolor i dessa områden än i andra skolor. I mars 2014 beslutade regeringen därför att öronmärka statsbidrag för karriärsteg i dessa områden så att minst dubbelt så många förstelärare kan anställas.

De områdena som omfattas är Rinkeby och Tensta i Stockholm, Ronna och Hovsjö i Södertälje, Araby i Växjö, Gamlegården i Kristianstad, Herrgården och

⁵⁷ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁵⁸ 7 och 8 § förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁵⁹ Prop. 2013/14:1. utg.omr. 16.

⁶⁰ Skolverket (2014), *Vem är försteläraren?*

Södra Sofielund i Malmö, Centrum-Öster i Landskrona, Hässleholmen i Borås, Kronogården i Trollhättan samt Gårdsten, Hjällbo, Norra Biskopsgården och Bergsjön i Göteborg.⁶¹ Det ställs även krav om att huvudmannen måste ha ett öppet ansökningsförfarande, alltså inte bara förordna redan befintliga lärare till förstelärare.⁶² Syftet med denna riktade satsning är att rekrytera duktiga lärare till dessa skolor med hjälp av den högre lönen som förstelärartjänsten innebär.⁶³

2.5.3 *Läraryftet II*

I budgetpropositionen för 2012 aviserade regeringen det så kallade Läraryftet II, som en fortsättning på Läraryftet. Jämfört med Läraryftet gällde nya regler för satsningen som inriktades på behörighetsgivande kurser för fritidspedagoger och legitimerade lärare.⁶⁴

Regeringen gav Skolverket i uppdrag att 2012–2015 svara för genomförandet av Läraryftet II. Satsningen är en fortsättning på det så kallade Läraryftet men den har avgränsats genom att den inriktas på behörighetsgivande kurser som syftar till att ge legitimerade lärare behörighet för undervisning de redan bedriver men där de saknar behörighet för skolformen, årskursen eller ämnet. Satsningen omfattar även utbildning i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen för fritidspedagoger eller motsvarande, så att dessa kan bli behöriga lärare och därmed få möjligheten att få legitimation som lärare.

I Skolverkets uppdrag ingår att:

- genom överenskommelser med lärosäten erbjuda utbildning som leder till behörighet
- säkerställa att utbildningarnas innehåll överensstämmer med förordningarna om behörighetskrav
- se till att innehållet har relevans i förhållande till kursplanen och ämnesplanen för respektive kurs eller ämne
- säkerställa att utbildningarna innehåller såväl ämnesteorier som ämnesdidaktik
- erbjuda offentliga och enskilda huvudmän deltagande i Läraryftet II efter behovsprövning och med geografisk spridning.⁶⁵

⁶¹ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁶² 10 § Skolverkets föreskrifter om extra statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden (SKOLFS 2014:51).

⁶³ Regeringskansliet, *Fler karriärtjänster i utanförskapsområden, hämtat: 2014-10-09*.

⁶⁴ Prop. 2011/12:1 utg.omr. 16, s. 50.

⁶⁵ Regeringsbeslut U2011/5531/S, *Uppdrag till Statens skolverk att svara för Läraryftet II*.

Enligt uppdraget ska finansieringen vara ett delat ansvar mellan staten, huvudmannen och i vissa fall den enskilde läraren. Ett stimulansbidrag som regleras i förordning lämnas till deltagande huvudmän. Bidraget ska kunna användas för att stimulera deltagande i fortbildning, till exempel genom minskad tjänstgöring för de lärare och fritidspedagoger som deltar i satsningen.⁶⁶ Inom Lärarlyftet II anordnas inte reguljära fullständiga utbildningar inom högskolan som leder till examina för lärare eller förskollärare utan här ingår endast köpta skraddarsydda kurser. Ett statsbidrag på 1 000 kronor per högskolepoäng lämnas därför för kurser i matematik medan ett statsbidrag på 500 kronor per högskolepoäng lämnas om utbildningen gäller övriga ämnen. Summorna är förordningsstyrda.⁶⁷ Statsbidraget lämnas om läraren har grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen, motsvarande äldre examen eller motsvarande utländsk behörighet och har legitimation för yrket.⁶⁸ Statsbidraget utgår till alla som är antagna inom ramen för Lärarlyftet II. Alla som antas har en behörighetsgivande examen, vilket kontrolleras innan antagning.

Enligt förordningen ska Skolverket besluta om urval om antalet lärare som har anmälts till en utbildning överstiger antalet tillgängliga platser. Vid fördelningen ska myndigheten även ta särskild hänsyn till huvudmannens behov av lärare med behörighet för den undervisning de bedriver, särskilt i matematik, samt till geografisk spridning.⁶⁹

Under 2013 beviljades statsbidrag kopplat till Lärarlyftet II omfattande 19,4 miljoner kronor för vårterminen 2013 och 21,7 miljoner kronor för höstterminen 2013. Kostnad för köp av kurser och utbildningar från lärosätena uppgick 2013 till 261,7 miljoner kronor. Den totala kostnaden, inklusive administrativa kostnader, uppgick till cirka 309 miljoner kronor.⁷⁰ Det utgör drygt två tredjedelar av de 451 miljoner kronor som avsattes för Lärarlyftet II i budgetpropositionen för 2013.⁷¹

Mot bakgrund av förändringar i regelverket om lärarlegitimation samt att vissa huvudmän valde att avvakta med sitt deltagande avsatte regeringen i budgetpropositionen för 2014 ett lägre belopp än de 447 miljoner kronor som

⁶⁶ Skolverket, *Statsbidrag för Lärarlyftet*, hämtat: 2014-10-27.

⁶⁷ 5 § förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁶⁸ Staten bekostar också köp av utbildningsplatser men dessa medel räknas inte enligt Skolverket som specialdestinerat statsbidrag. Det är samma anslag men medlen är uppdelade på olika poster. På grund av att detta inte är en del av statsbidraget ingår detta inte i Riksrevisionens granskning.

⁶⁹ 8 och 9 §§ förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁷⁰ Skolverket, *Årsredovisning 2013*, s. 79.

⁷¹ Prop. 2012/13:1, utg.omr. 16 s. 60.

aviserats i föregående budget. I tabell 2.1 nedan redovisas hur mycket pengar regeringen avsatt för Lärarlyftet II för 2014 – 2016.⁷² Under 2013 var cirka 90 procent av deltagarna i fortbildningen anställda av offentliga huvudmän och 10 procent av enskilda huvudmän.

Tabell 2.1 Avsatta medel till Lärarlyftet II

2014	2015	2016
324 miljoner kronor	228 miljoner kronor	75 miljoner kronor

Källa: Budgetproposition för 2014.

2.5.4 Arbetsplatsförlagt lärande (APL)

Statsbidraget för APL tillkom efter en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen och ett tillkännagivande från riksdagen om att kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet på gymnasieskolans yrkesprogram var bristande.⁷³ Statsbidraget för APL syftar till att vidareutveckla kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärande som sker inom ramen för den skolförlagda yrkesutbildningen i gymnasie- och gymnasiesärskolan.⁷⁴

Vid fördelningen av statsbidrag ska Skolverket ta hänsyn till i vilken grad insatserna för att vidareutveckla kvaliteten i APL kan bidra till ökad kvalitet och till behovet av geografisk spridning av insatserna.⁷⁵

Bidraget delades ut för första gången under 2013 och regeringen avsatte då 25 miljoner kronor. År 2014 avsattes 50 miljoner kronor. Satsningen ska pågå fram till 2016. Både ansökningsomgången för 2013 och 2014 hade en översökning, vilket innebär att alla inte fick ta del av statsbidraget. År 2013 utbetalades 81,4 procent till kommunala huvudmän och 18,6 procent till enskilda huvudmän. År 2014 lämnades 84 procent av bidraget till kommunala huvudmän och 16 procent till enskilda huvudmän.

⁷² Prop. 2013/14:1, utg.omr. 16 s. 127.

⁷³ Bet. 2012/13:UbU6, rskr. 2012/13:186 och Skolinspektionen 2011:2, *Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken*.

⁷⁴ 1 § förordningen (2012:992) om statsbidrag för arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

⁷⁵ 3 § förordningen (2012:992) om statsbidrag för arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

3 Styrning genom specialdestinerade statsbidrag

Kapitlet behandlar hur regeringen styr skolan genom specialdestinerade statsbidrag samt hur Skolverket arbetar med bidragssatsningarna. Kapitlet bygger på dokumentstudier samt intervjuer med tjänstemän på Utbildningsdepartementet och företrädare för Skolverket.

3.1 Motiv för inrättande av statsbidrag

Den svenska skolan har under det senaste decenniet haft sjunkande kunskapsresultat. Staten har därför inrättat de satsningar som ingår i denna granskning. Bidragssatsningarna har tydliga kopplingar till identifierade nationella behov, enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet. Det kan till exempel röra sig om att olika mätningar har visat att svenska elevers resultat har sjunkit vid en jämförelse med andra länder. För Matematiklyftet och Lärarlyftet II är ökad måluppfyllelse ett syfte som framgår av förordningen. För APL och karriärsteg är detta inte uttalat lika tydligt, men det finns ändå en tydlig koppling bland annat utifrån skrivningar om höjd kvalitet i undervisningen.

3.2 Tilldelning av bidrag och fastställning av bidragsramar

Bidragsnivåerna för de granskade statsbidragen baseras enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet bland annat på uppföljningar och utvärderingar av de aktuella områdena, tillgängligt reformutrymme och resultatet av beredningsprocesserna inom Regeringskansliet. Om det inte framgår av respektive förordning hur mycket pengar en huvudman ska få i en bidragssatsning räknar Skolverket fram belopp i enlighet med fastslagna riktlinjer.

I förordningen för Matematiklyftet anges att handledarbeloppet i Matematiklyftet ska motsvara högst 20 procent av en genomsnittlig heltidslön för en matematiklärare.⁷⁶ För att räkna fram detta belopp har Skolverket utgått från lönestatistik. Handledarbeloppet beslutas årligen. Utgångspunkten i Skolverkets

⁷⁶ 6 § förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

beräkningar är att det finns cirka 40 000 lärare som undervisar i matematik och att dessa under loppet av tre år ska erbjudas möjlighet att delta i satsningen.

Eftersom samtliga deltagande lärare ska ha stöd av en handledare finns det även en koppling mellan antalet lärare som huvudmannen beviljas bidrag för och antalet handledare. Beräkningarna har resulterat i att en handledare i genomsnitt handleder 19 lärare. Beloppet för deltagande lärare är baserat på vad bidraget räcker till efter att beloppet för handledare tagits fram. Även detta beslutas årligen men intentionen är att samma belopp ska gälla för Matematiklyftets samtliga år.⁷⁷

För Lärarlyftet II anger den förordning som reglerar fördelningen av statsbidraget hur mycket medel som ska lämnas per avklarad högskolepoäng.⁷⁸ Därmed behöver inte Skolverket räkna fram några ramar. Även för Karriärsteg anger förordningen hur mycket lönepåslag en förstelärare respektive en lektor ska få, men Skolverket har till uppgift att räkna fram hur många tjänster som ska fördelas till respektive huvudman. Framräknandet av tjänster sker i två steg i enlighet med förordningen. Inför varje bidragsår ska Skolverket fastställa en gemensam bidragspott för alla huvudmän som har färre än 75 elever och en bidragsram för huvudmän som har minst 75 elever. Bidragsramen utgår från det belopp som återstår av det totala statsbidraget sedan bidragspotten fastställts. Anledningen till att det finns en bidragspott beror på att samtliga huvudmän ska ha möjlighet att få förstelärare, oavsett storlek och elevantal. Om en huvudman har få elever riskerar man annars att inte få något karriärsteg alls.

I förordningen anges att beslut om statsbidrag ur bidragspotten första gången ska fördelas mellan sökandena så att en geografisk spridning uppnås. Vid efterföljande bidragstillfällen ska bidrag i första hand tilldelas huvudmän som har fått bidrag föregående bidragsår och i andra hand tilldelas huvudmän så att ytterligare geografisk spridning uppnås.⁷⁹ Detta innebär att huvudmän som inte sökt tidigare år kan komma att få ett nekande följande år om pengar inte finns tillgängliga. Enligt Skolverket har dock inte detta varit ett problem i realiteten eftersom bidragsmedel har funnits att tillgå.

För statsbidraget för APL anges inte några summor i förordningen. I ansökningsförfarandet får huvudmannen i stället ange vilken insats den avser att genomföra samt vad denna kommer kosta. I ansökningsförfarandet bedömer Skolverket rimligheten i det angivna beloppet i förhållande till den angivna insatsen.

⁷⁷ Intervju med Skolverket 2014-09-15 samt skriftlig kommentar från Skolverket på faktagranskningsutkast.

⁷⁸ 5 § förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁷⁹ 18 § förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

3.3 Skolverkets deltagande i utformningen av bidragen

Vid beslut om en bidragssatsning beslutar regeringen vanligtvis om en förordning som anger dels bidragets villkor, dels vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att statsbidrag ska beviljas. I den beredningen som föregår beslutet för regeringen en dialog med Skolverket där myndigheten ges tillfälle att komma med synpunkter på utkast och förslag. Enligt Skolverket varierar det i vilken mån Skolverket har varit involverat i det förberedande arbetet för de bidrag som ingår i denna granskning. Enligt företrädare för Skolverket har de förslag som kommer från regeringen ofta en hög detaljeringsgrad. Företrädare för Skolverket har i intervjuer uttryckt en önskan om en djupare dialog med Utbildningsdepartementet och att departement och myndighet i högre utsträckning kan bereda bidragens utformning gemensamt.

Vad gäller Matematiklyftet hade Skolverket stora möjligheter att påverka bidraget som helhet, eftersom regeringen gav Skolverket i uppdrag att ta fram ett förslag på dels hur en didaktisk fortbildning för alla matematiklärare kan utformas till metod och innehåll, dels hur den bör genomföras. Att Skolverket har en sådan aktiv roll i ett så tidigt skede är dock ovanligt. Fortbildningen inom ramen för Matematiklyftet ger inga högskolepoäng och satsningens utformning är inte beroende av lärosäten som genomför fortbildningen. Handedarutbildningen genomförs däremot av nio lärosäten, men inte heller denna ger några högskolepoäng. Matematiklyftet medgav därför en större frihet vid utformningen än till exempel Lärarlyftet II, vilket öppnade möjligheten för Skolverket att ta en mer aktiv roll. Tjänstemän på Utbildningsdepartementet har uttryckt det som att det inte finns en exakt måttstock för hur mycket Skolverket bör vara med i utformandet av statsbidragen.⁸⁰

3.3.1 Skolverkets utrymme att utfärda föreskrifter

För samtliga de bidrag som ingår i granskningen kan Skolverket enligt respektive bidragsförordning, meddela verkställighetsföreskrifter. Som exempel kan nämnas föreskrifter om handläggningen av ärenden samt föreskrifter om vilka formaliteter den enskilde måste iaktta.

För Matematiklyftet kan Skolverket även meddela föreskrifter om dels vilka övriga kostnader statsbidrag kan lämnas för, dels schablonbeloppen och beräkningen av statsbidragets storlek.⁸¹ Skolverket har i sina föreskrifter

⁸⁰ Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet 2014-09-24.

⁸¹ 8§ förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

meddelat bestämmelser om vilka krav som ställs på matematikhandledare när det gäller tjänstgöring samt skicklighet som matematiklärare.⁸²

Skolverket har även meddelat föreskrifter om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, och myndigheten har i sina föreskrifter meddelat bestämmelser om ansökan och rekvisition enligt förordningen. Föreskrifterna innehåller också definitioner av begreppen *huvudsakligen* och *uppgifter som hör till undervisningen* som nämns i 6 § förordningen.⁸³

3.3.2 Skolverkets synpunkter om utbudet av bidragssatsningar

En synpunkt som har förts fram av flera företrädare för Skolverket är att det idag finns för många och för små riktade statsbidrag. Bidragen kan inte förväntas ge tillräcklig effekt sett till sin storlek. I Skolverkets budgetunderlag för 2015–2017 framförs också att det är en nackdel att strukturer för nationell utveckling byggs upp på nytt i samband med nya utvecklingsuppdrag. Skolverket efterfrågar även mer hållbara strukturer och ett långsiktigt stöd som skulle kunna ges med större hänsyn till behoven av utvecklingsinsatser hos huvudmännen. Skolverket menar att det borde finnas permanenta stödformer i stället för bara under några år, vilket gäller exempelvis Matematiklyftet som bedrivs under tre år. Företrädare för Skolverket menar att huvudmännen ska kunna identifiera sina utvecklingsområden och därefter vända sig till myndigheten som då ska kunna erbjuda permanenta typer av stöd och kompetensutveckling. Enligt samma företrädare skulle ett sådant system inte behöva kosta mer än dagens system.⁸⁴

3.4 Regeringens och Skolverkets insatser för att främja deltagande

Skolverket har i olika rapporter konstaterat att vissa huvudmän systematiskt är underrepresenterade i de olika bidragssatsningarna.⁸⁵ Regeringen har tagit del av sådana rapporter. Information om att en stor andel av den anslagsdel som utgörs av statsbidrag till huvudmän för Lärarlyftet II inte har förbrukats har också lämnats till Utbildningsdepartementet. Tjänstemän på Utbildningsdepartementet menar i intervjuer att det är viktigt att betona att det är frivilligt att delta i bidragssatsningarna. Man är dock medveten om att det kan vara problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv om det finns en skevhet i deltagandet.

⁸² 2 och 3 §§ Skolverkets föreskrifter om statsbidrag för matematikhandledare och matematiklärare (SKOLFS 2013:4).

⁸³ 2, 3 och 10 §§ Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (SKOLFS 2013:147).

⁸⁴ Intervju med representant från Skolverkets ledning 2014-09-22.

⁸⁵ Se bland annat Skolverket (2013) *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*.

3.4.1 Skolverkets vägar för att informera och stödja

Skolverket har oftast i uppdrag att informera om statsbidragen och man har arbetat på olika sätt för att få de typer av huvudmän som är underrepresenterade att delta i högre utsträckning:

- För Lärarlyftet II går Skolverket ut med information till samtliga huvudmän som finns med i myndighetens kontaktregister. Informationsinsatserna omfattar även huvudmän som inte deltar i Lärarlyftet II. Ibland har det varit svårt att nå ut till vissa enskilda huvudmän på grund av svårigheter att få rätt kontaktuppgifter. Dock får samtliga kommuner e-postutskick om Lärarlyftet II.
- För APL har Skolverket gjort vissa försök till riktade insatser. Man har bland annat utbildat APL-utvecklare som ska finnas ute på lokal nivå för att handleda skolor i arbetet med APL. Dessa utvecklare har bland annat till uppgift att handleda de skolor som sökt men inte beviljats bidrag. Skolverket har även närmat sig huvudmän som inte sökt bidraget alls genom att kontakta dem och fråga om de känner till bidraget, varför de inte har sökt och om de skulle vara intresserade av att få mer information om bidraget.
- För Matematiklyftet har Skolverket anordnat speciella insatser, till exempel konferenser, riktade mot enskilda huvudmän som myndigheten vet deltar i lägre utsträckning. Dessa konferenser arrangerades tillsammans med karriärsteg för att öka kunskapen även om denna reform.

Enligt Skolverkets ledningsgrupp förs det diskussioner internt om hur myndigheten kan jobba med statsbidrag och andra utvecklingsinsatser för att bidra till en ökad likvärdighet. Från och med 2015 kommer Skolverket exempelvis börja med riktade huvudmannaseminarier. Det innebär att Skolverket kommer att anordna seminarier för mindre grupper med fyra till fem huvudmän som har liknande utmaningar. Tanken är att presentera Skolverkets stödsatser men även att hjälpa huvudmännen i sin analys och koppla ihop dem med varandra så att det bildas nätverk. Seminarierna kommer rikta sig till huvudmän som har fått mer omfattande kritik av Skolinspektionen och som har låg måluppfyllelse.

Skolverkets ledning menar att man mer i dag borde använda Skolinspektionens kunskaper om hur det ser ut i verksamheterna. Skolinspektionens kunskaper, tillsammans med Skolverkets statistik, skulle tillsammans kunna användas för att välja ut vilka skolor som behöver riktade insatser.⁸⁶ I Skolverkets instruktion anges att myndigheten har ett nationellt utvecklingsuppdrag.⁸⁷ Detta har myndigheten tolkat som att Skolverket ska gå ut brett till samtliga huvudmän med sina insatser. Nu börjar dock myndigheten röra sig i riktningen mot att erbjuda vissa insatser till olika typer av huvudmän.

⁸⁶ Intervju med representant från Skolverkets ledning 2014-09-22.

⁸⁷ 4 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk.

3.4.2 Villkor förknippade med bidragen kan försvåra deltagandet

De allra flesta specialdestinerade statsbidragen kräver någon form av medfinansiering. För huvudmän som har en ansträngd ekonomi kan kravet på medfinansiering påverka om ett deltagande blir aktuellt eller inte. Enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet har de eventuella diskussioner som förekommit inte föranlett några beslut om en eventuell differentiering av medfinansieringen. Man menar dessutom att medfinansiering kan vara positiv i den bemärkelsen att om en huvudman satsar egna pengar är sannolikheten större att satsningen lever kvar även efter bidragets slut, än om satsningen helt finansieras genom bidrag.

Läraryftet II har kantats av problem. En relativt liten del av bidraget nyttjas; 2013 nyttjades 28 procent (drygt 40 mnkr) av den del av anslaget som är avsedd att utgöra statsbidrag till huvudmän (cirka 150 mnkr).⁸⁸ Dessutom är villkoren för de deltagande lärarna dåliga eftersom ersättningen är låg och huvudmännen inte alltid medfinansierar. Vidare har huvudmän väntat på övergångsregler vad gäller ämnesbehörigheter kopplade till lärarlegitimationerna. År 2013 ställdes cirka 25 procent av kurstillfällena in.⁸⁹ Anledningen var att det fanns för få sökande som uppfyllde kraven för att delta. Dessutom rekvirerades bara bidrag för cirka 80 procent av deltagande lärare höstterminen 2013 och vårterminen 2014. Utbildningsdepartementet har fått denna information från Skolverket. För närvarande har det dock inte fattats något beslut om ändringar i statsbidragets villkor.

Enligt tjänstemän på Utbildningsdepartementet har de nya behörighetsreglerna som trädde i kraft i december 2013 inneburit att fler lärare blivit behöriga. Det har sannolikt inneburit att inte lika många lärare behöver delta i Läraryftet II. Enligt ansvarig tjänsteman för Läraryftet II på Skolverket är det relativt många lärare som ansökt om behörighet utifrån de nya behörighetsreglerna men som ännu inte fått beslut. Samtidigt finns det ett stort behov av behörighetsgivande kurser inom Läraryftet II. Många saknar behörighet i ämnen och årskurser och skulle behöva en kurs för ytterligare behörighet, exempelvis genom Läraryftet II.

I Matematiklyftet finns en riktlinje från Skolverkets sida om att huvudmannen antingen själv eller i samarbete med andra huvudmän ska ha 15–23 deltagande lärare per handledare. Den huvudman som har 15–23 lärare, antingen själv eller i samarbete med någon annan huvudman, eller 24–29 lärare hamnar i

⁸⁸ Cirka en tredjedel av hela anslaget (451 mnkr 2013) ska gå till utbetalning av statsbidrag. Detta bygger på antaganden om hur mycket varje kursdeltagare kostar, hur många högskolepoäng kursen består av, studietakt med mera samt att detta ska motsvaras av en viss summa i statsbidrag. De allra flesta kurserna går på halvfart, vilket leder till att betalningarna till huvudmännen procentuellt sett blir lägre än jämfört med en kurs på helfart. I och med att Skolverket aldrig köpt kurser för hela den summa av anslaget som beräknas gå till köp av kurser kan heller aldrig hela den del som är avsedd för statsbidrag gå åt. Källa: skriftlig kommentar från Skolverket 2014-10-27.

⁸⁹ Skolverket, Årsredovisning 2013, s.77.

första fördelningsgruppen, vilket innebär att man är garanterad en handledare. En del huvudmän uppfattar dock att 15 lärare per handledare är en absolut gräns och låter därför bli att söka bidraget. Enligt Skolverket är det dock inte en absolut gräns; om huvudmannen har färre än 15 lärare fördelas bidraget i mån av finansiellt utrymme. Under årets ansökningsomgång drog Skolverket gränsen vid 6 lärare per huvudman, vilket i praktiken kan innebära 5 lärare per handledare eftersom en utses att vara handledare. Gränsen för 2013/2014 drogs vid 8 lärare per huvudman. Enligt Skolverket handlar det om hur få lärare man kan ha per handledare för att det kollegiala lärandet ska bli konstruktivt och man menar att om det är för få lärare går inte detta.

I den information som Skolverket skickar ut inför ansökningsomgångarna informerar myndigheten om att en huvudman kan ansöka även om den inte har 15 lärare per handledare, eftersom man i mån av utrymme beviljar statsbidrag även för handledare som ska handleda ett mindre antal lärare. I den informationen ger Skolverket även exempel på hur samarbete med andra huvudmän kan initieras. Detta är enligt Skolverket ett ytterligare sätt att försöka få fler mindre huvudmän att delta. Kravet att en huvudman ska ha ett visst antal lärare för att få möjlighet att delta kan dock slå hårdare för vissa, till exempel små enskilda huvudmän eller huvudmän med mindre skolenheter i glesbygd. Dessa måste hitta andra huvudmän att samarbeta med vilket kan kräva extra administration och resurser.

3.5 Fördelningsprinciper i bidragens styrning

I skollagen regleras att kommunerna ska fördela sina pengar efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁹⁰ Det innebär att pengarna ska fördelas kompensatoriskt. När det gäller de statsbidrag som ingår i denna granskning finns ingen motsvarande princip för fördelning, med undantag för bidraget till karriärsteg i utanförskapsområden, vilket inrättades 2014. De utanförskapsområden som får extra statsbidrag för karriärsteg är de stadsdelar som har identifierats inom ramen för regeringens urbana utvecklingsarbete. Områdena har valts ut på grunder som till exempel andel obehöriga till gymnasieskolan, andel arbetslösa och andel med försörjningsstöd.⁹¹

Tjänstemän på Utbildningsdepartementet pekar på att det finns en kompensatorisk fördelning i det generella statsbidraget i form av det kommunala utjämningsystemet. Vidare menar man att det inte skulle vara omöjligt att rikta

⁹⁰ 2 kap 8 a § skollagen (2010:800).

⁹¹ Regeringskansliet (2013), *Urbana utvecklingsområden*.

bidrag till skolor med större behov och att exemplet med fler förstelärare till utanförskapsområden har fungerat. Begreppet behov måste dock definieras.⁹²

I samband med att Riksrevisionen diskuterade denna fråga med Utbildningsdepartementet framfördes att det har förts diskussioner om hur en bättre samverkan mellan Skolverket och Skolinspektionen skulle kunna se ut. En utvecklad samverkan skulle kunna möjliggöra en identifiering av skolor som har stora brister och som kan behöva utvecklingsinsatser.

Bidragsförordningarna styr vilka ramar Skolverket ska hålla sig inom. Skolverket har ett begränsat utrymme att göra prioriteringar avseende hur ett visst bidrag ska fördelas, till exempel att rikta ett bidrag utifrån låg måluppfyllelse. I de flesta förordningar anges att Skolverket ska ta hänsyn till geografisk spridning när man fördelar statsbidragen. Detta tillämpas om det sker en översökning av bidraget.

Skolverket kan dock behöva göra vissa egna tolkningar av en förordning. I förordningen för APL anges Skolverket att vid fördelningen av bidraget ska ta hänsyn till dels i vilken grad insatserna för att vidareutveckla kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet kan bidra till ökad kvalitet i detta lärande, dels behovet av geografisk spridning.⁹³ APL är också det enda av de fyra granskade bidragen där de medel som finns i nuläget inte räcker för att bevilja alla ansökningar. Detta leder till att regelverket inte bara används för att sälla bort ogiltiga ansökningar utan även för att göra ett urval bland dem som kvarstår. Skolverket bedömer därför först hur den beskrivna insatsen i ansökan skulle kunna påverka kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet. Därefter tar myndigheten hänsyn till behovet av geografisk spridning.

Enligt en företrädare för Skolverket finns det i vissa bidragsförordningar nödvändigtvis inte juridiska hinder för att fördela ett bidrag utifrån till exempel kunskapsresultat, samtidigt som det inte heller finns ett direkt uttalat juridiskt stöd. Skolverket har dock inte velat göra för långtgående egna tolkningar utan ett uttalat stöd i förordningen.⁹⁴ Förordningen för APL anger att bidraget kan fördelas utifrån i vilken grad insatserna för att vidareutveckla kvaliteten i det arbetsplatsförlagda lärandet kan bidra till en ökad kvalitet i utbildningen. Detta skulle i teorin kunna kopplas till måluppfyllelse men det är praktiskt svårt att genomföra eftersom det inte ges ett enskilt betyg i APL.⁹⁵

⁹² Intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet. 2014-09-24.

⁹³ 3 § förordning (2012:992) om statsbidrag för arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

⁹⁴ Intervju med chef för statsbidragsenheten på Skolverket 2014-09-17.

⁹⁵ APL är en del av olika ämnen som betygssätts som helhet.

Enligt Skolverket faller en stor del av ansvaret för att fördela resurser efter behov på huvudmännen. Samtidigt har små huvudmän inte lika stora förutsättningar att göra det inom sin egen verksamhet.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Samtliga granskade bidrag har, direkt eller indirekt, ökad måluppfyllelse som syfte och har tydliga kopplingar till identifierade nationella behov.

Skolverket tillåts alltid ge synpunkter på utkast och förslag till de olika bidragen innan dessa inrättas. Det varierar dock i vilken mån myndigheten är involverad på annat sätt. Enligt företrädare för Skolverket finns en önskan om en djupare dialog med Utbildningsdepartementet om bidragens utformning.

Skolverket anser att det finns för många och för små bidragssatsningar idag, och menar att de mindre och likartade satsningarna inte kan förväntas ge någon större eller mer långsiktig effekt. Skolverket skulle vilja se hållbara strukturer och ett långsiktigt stöd som skulle kunna ges med större hänsyn till huvudmännens behov av utvecklingsinsatser.

Skolverket ska inom ramen för sitt uppdrag informera om bidragen. Skolverkets ledning har börjat föra diskussioner om att rikta insatser till exempelvis huvudmän som deltar i olika bidragssatsningar i låg utsträckning men man har även diskuterat vissa utvecklingsinsatser mer generellt, och vissa insatser har redan genomförts. Förutom information om bidragen saknar Skolverket andra direkta möjligheter att prioritera olika huvudmän.

De statliga bidragen är oftast förknippade med villkor eller krav. De flesta kräver till exempel någon form av medfinansiering. I Lärarlyftet II är exempelvis ersättningen så pass låg att huvudmän kan välja att inte delta på grund av att medfinansieringen blir för betungande. Även krav på till exempel antal deltagande lärare per huvudman kan påverka huvudmännens val att delta eller inte delta i de statliga satsningarna.

De förordningar som regeringen utformar för bidragen är helt styrande för hur bidragen ska fördelas till huvudmännen. Inget av de bidrag som ingår i Riksrevisionens granskning är tydligt riktat dit det finns ett större behov med undantag för extra statsbidrag för karriärsteg till utanförskapsområden. Därmed fördelas inte de statliga medlen kompensatoriskt på det sätt som skollagen anger att de kommunala medlen ska fördelas.

4 Fördelningen av statsbidragen

Riksrevisionen har kartlagt hur de granskade statsbidragen fördelas på huvudmanna- och skolnivå samt måluppfyllelsen i de skolor som deltar respektive inte deltar. Huvudmännen ansvarar för att söka bidragen och beslutar om fördelningen till sina skolenheter. Riksrevisionens avsikt har inte varit att mäta effekterna av bidragen.

Nedan redovisas resultatet av kartläggningen. Först redovisas resultaten på nationell nivå, därefter presenteras resultat på kommunnivå och slutligen redovisas hur bidragen fördelar sig på stadsdelsnivå i exemplet Stockholm. Statistiken för måluppfyllelse avser läsåret 2012/2013 medan deltagande i bidragssatsningarna är mätt 2013–2014. Samtliga bidrag som granskas rör pågående satsningar. Det är därför inte givet att den träffbild som finns idag när det gäller olika typer av skolor och huvudmän kommer att kvarstå när satsningarna har slutförts.

4.1 Fördelning på nationell nivå

Fördelningen av statsbidrag skiljer sig på skolnivå mellan olika typer av kommuner och huvudmän. I detta avsnitt redovisas hur deltagandet ser ut på nationell nivå för de fyra granskade statsbidragen. Framställningen inkluderar skillnader mellan skolor med kommunala och enskilda huvudmän, mellan skolor i olika typer av kommuner samt mellan skolor med hög respektive låg måluppfyllelse.

I avsnitt 4.1 till 4.3 analyseras skillnader i sannolikheten att ta del av Matematiklyftet, Lärarlyftet II och karriärsteg mellan skolor med höga respektive låga genomsnittliga resultat i årskurs 3, 6 och 9.⁹⁶ Riksrevisionen har genomfört regressionsanalyser för att testa sambandet mellan måluppfyllelse läsåret 2012/13 och deltagande i bidragssatsningarna 2013/14 på skolnivå. Syftet har varit att undersöka om satsningarna kommer sådana skolor till del som generellt kan antas ha ett större behov av resurser sett till

⁹⁶ De resultat som används är resultat på nationella prov i årskurs 3, betyg i svenska och matematik i årskurs 6 samt meritvärde i årskurs 9.

att eleverna uppvisar lägre resultat.⁹⁷ Kommuntyp och huvudmannatyp har kontrollerats för i undersökningen.⁹⁸ Metodbilagan innehåller en mer utförlig beskrivning av granskningens statistiska undersökning. Information om antal bidrag och storleken på de totala bidragssummorna redovisas i avsnitt 2.5.

4.1.1 Vilka deltar i Matematiklyftet?

Regeringen anger att Matematiklyftets syfte är att öka elevers måluppfyllelse i matematik genom fortbildning av matematiklärare. Den förbättrade matematikundervisning som kan bli resultatet av Matematiklyftet bör därför nå ut brett, om alla elever ska ha möjlighet att öka måluppfyllelsen. Rapporter från Skolverket har visat att deltagandet i statliga bidragssatsningar skiljer sig åt mellan kommunala och enskilda huvudmän.⁹⁹ Deltagandet i Matematiklyftet är mer än dubbelt så stort bland skolor som har kommunala huvudmän jämfört med enskilda. Av skolor med enskild huvudman har endast 17 procent tagit del av bidraget. Motsvarande andel bland de kommunala skolorna är 38 procent. Den kommungrupp som har lägst andel deltagande skolor i Matematiklyftet är storstäder, där 28 procent av skolorna deltog läsåret 2013/2014.¹⁰⁰

Sannolikheten att en skola deltar i Matematiklyftet skiljer sig endast marginellt åt mellan skolor med låga respektive höga genomsnittliga resultat på de nationella proven i matematik i årskurs 3.¹⁰¹ Skolor med höga resultat har en något större sannolikhet att delta. Samma resultat återfinns när provet i årskurs 3 ersätts med betyget i matematik i årskurs 6.

Om jämförelsen i stället sker med avseende på slutbetyget i årskurs 9 är sannolikheten att en skola ska ha fått bidrag för Matematiklyftet cirka 7 procentenheter högre för skolor i den 75:e percentilen jämfört med skolorna i den 25:e percentilen. Sannolikheten stiger från 31 procent (25:e percentilen) till 38 procent (75:e percentilen). Det innebär att det är större sannolikhet att lärarna tar del av Matematiklyftet om skolan har bra resultat i årskurs 9 än om skolan har sämre resultat.

⁹⁷ Riksrevisionen har inte avsett att mäta bidragens effekter på måluppfyllelse utan enbart analysera hur fördelningen ser ut för ett visst bidragsår. Riksrevisionen kan inte med säkerhet säga att fördelningen av bidrag påverkar skolornas måluppfyllelse och därigenom likvärdigheten i undervisningen. Dock har satsningarna som undersöks som syfte att höja lärarnas kompetens och kvaliteten i undervisningen.

⁹⁸ Kommuntyp avser SKL:s kommungruppsindelning (10 kategorier). Huvudmannatyp avser en uppdelning mellan kommunala och enskilda huvudmän.

⁹⁹ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*.

¹⁰⁰ Samtidigt finns det fler skolor med enskilda huvudmän i större städer, vilket här kan spela in. Källa: Friskolornas riksförbund (2014), *Fakta om friskolor*.

¹⁰¹ 75:e jämfört med 25:e percentilen.

Tabell 4.1 Sannolikheten i procent för skolor med lågt respektive högt genomsnittligt resultat att ha bidrag för Matematiklyftet.

Matematiklyftet			
	25:e percentilen	75:e percentilen	Skillnad i procentenheter
Matematik åk 3	35,3	37,4	2,1
Matematik åk 6	35,0	37,0	2,0
Slutbetyg åk 9	30,5	37,5	7,0

Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Skolverket.

Anmärkning: De beräknade sannolikheterna är statistiskt signifikanta.

Matematiklyftet skiljer sig från de övriga granskade statsbidragen genom att det finns en uttalad ambition att alla matematiklärare vid något tillfälle ska delta i satsningen. Om det skulle visa sig att så blir fallet innebär det att de skillnader i deltagande som kan observeras idag handlar om att vissa typer av skolor och huvudmän har varit snabbare med att låta sina lärare genomgå satsningen.

4.1.2 Vilka deltar i Lärarlyftet II?

Statistik som sträcker sig över 2013 och delar av 2014 visar att andelen skolor som deltar i Lärarlyftet II är drygt 7 procentenheter lägre bland enskilda huvudmän jämfört med kommunala huvudmän. Av de enskilda huvudmännen har nästan 23 procent av skolorna tagit emot bidrag för Lärarlyftet II. Motsvarande andel bland de offentliga huvudmännens skolor är 30 procent. Kommuner som tillhör kommungruppen förortskommuner till storstäderna¹⁰² deltar i störst utsträckning i Lärarlyftet II. Där är andelen 32 procent. Den kommungrupp som har lägst deltagande är glesbygdskommuner.¹⁰³ Den gruppens andel är 17 procent.

Sannolikheten att delta i Lärarlyftet II är ungefär densamma för skolorna i den 75:e respektive den 25:e percentilen sett till resultatet i matematik i årskurs 3 på de nationella proven. Även vid motsvarande analys av betygen i matematik för årskurs 6 är skillnaderna små. Sannolikheten att ha bidrag är drygt 2 procentenheter högre för skolor i den 75:e percentilen jämfört med för skolorna i den 25:e percentilen. Kopplat till betyget i svenska i årskurs 6 är sannolikheten att ha bidrag för Lärarlyftet II 3 procentenheter högre för skolor i den 75:e percentilen jämfört med för skolorna i den 25:e percentilen. Kopplat till slutbetyget i årskurs 9 är sannolikheten att ha bidrag för Lärarlyftet II cirka

¹⁰² Kommuner där fler än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna.

¹⁰³ Kommuner med en tätortsgrad understigande 70 procent och färre än 8 invånare per kvadratkilometer.

4 procentenheter högre för skolor i den 75:e percentilen jämför med skolorna i den 25:e percentilen. Med andra ord deltar skolor med hög måluppfyllelse i bidragssatsningar i något högre utsträckning än skolor som har låg måluppfyllelse, men skillnaden är relativt liten.

Tabell 4.2 Sannolikheten i procent för skolor med lågt respektive högt genomsnittligt resultat att ha bidrag för Lärarlyftet II.

Lärarlyftet II			
	25:e percentilen	75:e percentilen	Skillnad i procentenheter
Matematik åk 3	28,1	29,5	1,4
Matematik åk 6	30,6	32,9	2,3
Svenska åk 6	30,2	33,2	3,0
Slutbetyg åk 9	28,9	33,1	4,2

Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Skolverket.

Anmärkning: De beräknade sannolikheterna är statistiskt signifikanta.

Syftet med Lärarlyftet II är att öka andelen lärare med behörighet i de ämnen som de undervisar i. Ett problem med att utvärdera deltagandet i Lärarlyftet II är att det saknas fullständig information om vilka lärare som har lärarbehörighet men saknar behörighet för något ämne eller någon årskurs som de undervisar i. Därmed är det svårt att veta hur behovet av att delta i Lärarlyftet II varierar mellan olika skolor. Detta påverkar både analyser på skolnivå och på huvudmannanivå, eftersom faktorer som inte kan observeras påverkar utfallet.

4.1.3 Vilka skolor har bidrag för karriärsteg?

Riksrevisionens sammanställning av statistik för karriärsteg omfattar endast förstelärare, eftersom antalet lektorer som hade utsetts vid tillfället för granskningen var mycket litet. Deltagandet bland enskilda huvudmän är drygt 8 procentenheter lägre än för kommunala huvudmän. Av skolor med enskilda huvudmän har 23 procent bidrag för karriärsteg för det bidragsåret Riksrevisionen har tittat på. Motsvarande siffra bland de kommunala skolorna är 31 procent. Kommuner som tillhör kommungruppen storstäder har störst andel skolor som har fått bidrag för karriärsteg. Andelen är 54,1 procent.¹⁰⁴

Det finns inga skillnader i sannolikheten att ha utsett förstelärare mellan skolor som har resultat i den 75:e respektive den 25:e percentilen för matematik i årskurs 3 på de nationella proven. Resultatet blir detsamma för matematikbetyget och svenskabetyget i årskurs 6. När jämförelsen sker mot

¹⁰⁴ Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

meritvärdet i årskurs 9 är sannolikheten att ha bidrag för karriärsteg nästan 8 procentenheter högre bland skolor i den 75:e percentilen jämfört med skolorna i den 25:e percentilen. Sannolikheten stiger från 44 procent (25:e percentilen) till 52 procent (75:e percentilen).

Tabell 4.3 Sannolikheten i procent för skolor med lågt respektive högt genomsnittligt resultat att ha bidrag för karriärsteg.

Karriärsteg			
	25:e percentilen	75:e percentilen	Skillnad i procentenheter
Matematik åk 3	x	x	x
Matematik åk 6	x	x	x
Svenska åk 6	x	x	x
Slutbetyg åk 9	44,3	51,8	7,5

Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Skolverket.

Anmärkning: Kryssen markerar att dessa värden inte är statistiskt signifikanta.

4.1.4 Vilka skolor har bidrag för APL?

Av skolorna med enskilda huvudmän har nästan 10 procent sökt och fått bidrag för APL. Motsvarande andel bland de kommunala skolorna är 28 procent. Drygt 18 procentenheter fler har alltså bidrag för APL bland de kommunala skolorna. Skolor i kommungruppen storstäder tar del av bidrag för APL i störst utsträckning. Pendlingskommunerna är den kommungrupp som har lägst andel. Den genomsnittliga betygspoängen (uppdelat per program) har som tabell 4.4 visar inget observerbart samband med i vilken utsträckning skolor får statsbidrag för APL.

Tabell 4.4 Genomsnittligt betyg per program för skolor som har respektive inte har bidrag för APL.¹⁰⁵

Program	Betyg fått bidrag	Betyg inte fått bidrag	Differens
Energiprogrammet	12,50	11,72	0,78
Byggprogrammet	12,55	12,07	0,48
Hantverksprogrammet	13,73	13,39	0,34
Estetiska programmet	14,68	14,45	0,23
Elprogrammet	12,28	12,10	0,17
Fordonsprogrammet	11,55	11,42	0,14
Barn- och fritidsprogrammet	12,54	12,41	0,13
Hotell- och restaurangprogrammet	12,74	12,70	0,05
Omvårdnadsprogrammet	13,07	13,16	-0,09
Medieprogrammet	13,27	13,42	-0,15
Industriprogrammet	11,68	11,93	-0,25
Livsmedelsprogrammet	13,07	13,33	-0,25
Handels- och administrationsprogrammet	12,51	12,98	-0,47
Naturbruksprogrammet	12,64	13,38	-0,74

4.2 Fördelning på kommunnivå

Riksrevisionen har även undersökt hur förhållandet mellan måluppfyllelse och deltagande i bidragssatsningar ser ut inom varje enskild kommun i geografisk mening, vilket innebär att även de enskilda huvudmännen ingår. De tre diagrammen nedan visar skillnaden i genomsnittligt meritvärde för årskurs 9 mellan skolor som deltar respektive inte deltar i statsbidrag för karriärsteg, Matematiklyftet respektive Lärarlyftet II, uppdelat per kommun.

Varje stapel representerar en kommun. Om värdet är positivt innebär det att skolor som tar del av bidragen i kommunen har ett så mycket högre betygssnitt än de skolor som inte deltar. Det omvända gäller om värdet är negativt. Endast de kommuner som både har skolor som deltar och inte deltar i respektive

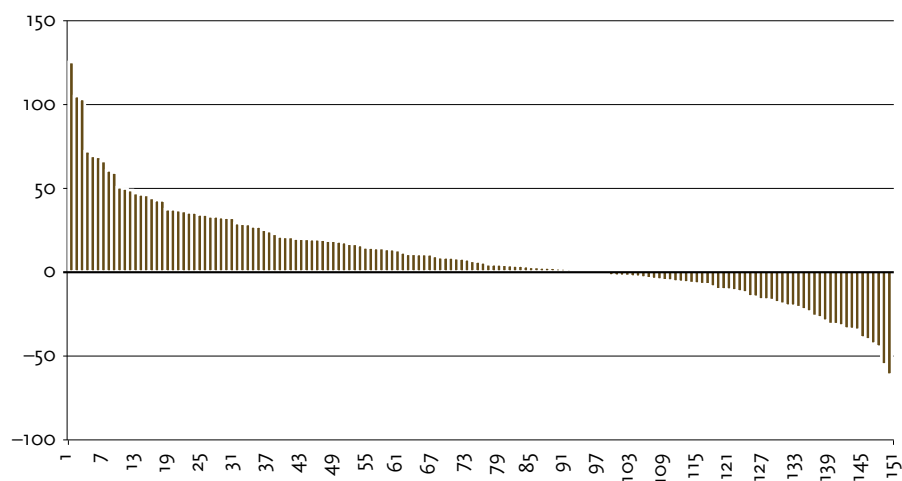
¹⁰⁵ Programmen är de som fanns före gymnasiereformen. Programsammansättningen ändrades vid reformen och programmen i tabellen är ersatta av andra.

satsning ingår i uppställningen.¹⁰⁶ Därför varierar antalet kommuner mellan diagrammen. Riksrevisionen har inte gjort motsvarande jämförelse för APL eftersom antalet berörda skolor är för litet för att analyseras på kommunnivå med denna metod.

Analysen visar sammanfattningsvis att de skolor som deltar i de statliga bidragssatsningarna har ett högre genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 än de som inte deltar i en majoritet av kommunerna. Detta gäller för såväl karriärsteg som för Matematiklyftet och Lärarlyftet II.

Totalt 154 kommuner har både skolor som deltar och skolor som inte deltar i karriärstegssatsningen (se diagram 4.1). I 97 av dessa kommuner har de skolor som deltar ett högre genomsnittligt meritvärde för årskurs 9 än de skolor som inte deltar. I 57 av kommunerna har de skolor som deltar ett lägre genomsnittligt meritvärde.

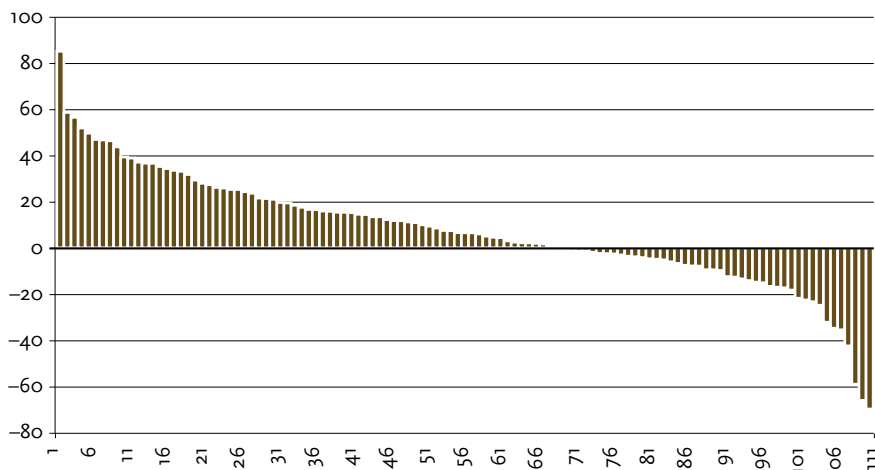
Diagram 4.1 Skillnad i genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 mellan skolor som deltar respektive inte deltar i karriärsteg, per kommun.



Totalt 115 kommuner har både skolor som deltar och skolor som inte deltar i Matematiklyftet (se diagram 4.2). I 72 av kommunerna har de skolor som deltar i satsningen ett högre genomsnittligt meritvärde än de skolor som inte deltar. I 43 av kommunerna har de skolor som deltar ett lägre genomsnittligt meritvärde.

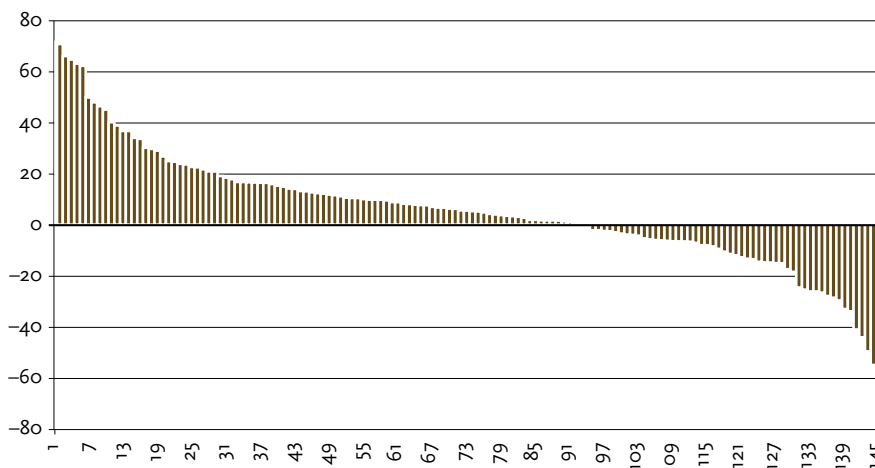
¹⁰⁶ Bortfallet består till stor del av mindre kommuner där ingen skola deltar i den aktuella bidragssatsningen.

Diagram 4.2 Skillnad i genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 mellan skolor som deltar respektive inte deltar i Matematiklyftet, per kommun.



Totalt 145 kommuner har både skolor som deltar och skolor som inte deltar i Lärarlyftet II (se diagram 4.3). I 92 av kommunerna har de skolor som deltar ett högre genomsnittligt meritvärde än de skolor som inte deltar. I 53 av kommunerna har de skolor som deltar ett lägre genomsnittligt meritvärde.

Diagram 4.3 Skillnad i genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 mellan skolor som deltar respektive inte deltar i Lärarlyftet II, per kommun.



Som framgår av diagrammen 4.1, 4.2 och 4.3 finns det betydligt fler kommuner där de skolor som deltar i de statliga bidragssatsningarna har högre kunskapsresultat än de skolor som inte deltar, sett till genomsnittligt meritvärde i årskurs 9. Resultatet gäller karriärsteg, Matematiklyftet och

Läraryftet II. När motsvarande jämförelse görs mellan deltagande i de statliga bidragssatsningarna och betyg i matematik i årskurs 6 (i stället för meritvärde i årskurs 9) finns däremot ingen betydande skillnad mellan skolor som deltar och skolor som inte deltar i respektive satsning.

4.3 Fördelning på stadsdelsnivå, exemplet Stockholm

Skolverket har gjort en genomgång av vilka kommuner som deltagit i högst utsträckning i statliga bidragssatsningar mellan åren 2011 och 2013.¹⁰⁷ Genomgången visade att Stockholm var den kommun som deltagit i allra flest satsningar de aktuella åren. Efter Stockholm följer storstäderna Göteborg och Malmö. Skolverkets kartläggning visar även att de kommuner som deltar i högst grad hör till kommungruppsindelningen storstäder respektive större städer, medan de som deltar minst hör till gruppen glesbygdskommuner.¹⁰⁸

Riksrevisionen har kartlagt hur bidragsdeltagandet för Läraryftet II, Matematiklyftet och karriärsteg fördelas på stadsdelsnivå i Stockholm. Indelningen är gjord utifrån Stockholm stads förvaltningsindelning. Tabell 4.5 nedan visar hur många skolor i respektive stadsdel som deltar i de respektive bidragssatsningarna (alla skolor med årskurserna 1–9 är inräknade).

¹⁰⁷ Skolverket (2014), *Kommunernas deltagande i statsbidragssatsningar*.

¹⁰⁸ Skolverket (2014), *Kommunernas deltagande i statsbidragssatsningar*.

Tabell 4.5 Antal bidrag per stadsdel i Stockholm.

	Antal skolor (årskurs 1–9)	Antal skolor med bidrag för Lärar- lyftet II	Antal skolor med bidrag för Mate- matiklyftet	Antal tillsatta Karriärsteg
Östermalm	17	3	0	9
Norrmalm	15	6	0	8
Bromma	20	7	10	25
Skarpnäck	17	5	4	8
Enskede-Årsta-Vantör	19	4	1	15
Hässelby-Vällingby	18	5	0	18
Hägersten-Liljeholmen	19	5	2	22
Södermalm	34	6	3	17
Farsta	15	1	0	10
Spånga-Tensta	14	5	8	13
Skärholmen	8	1	5	14
Älvsjö	13	1	5	11
Rinkeby-Kista	15	2	1	17
Kungsholmen	14	2	2	6

Riksrevisionen har även jämfört hur fördelningen av bidrag inom respektive stadsdel ser ut i förhållande till skolornas måluppfyllelse bland skolor som har årskurs 9 i sin verksamhet.¹⁰⁹ I exemplet med Stockholm finns en tydlig övervikt av stadsdelar där de skolor som deltar i Matematiklyftet har högre resultat än de skolor som inte deltar. Stockholm har dock en uttalad målsättning att alla skolenheter ska delta och man har en plan för vilka skolor som ska delta respektive år. Första året valde Stockholm att delta med de skolenheter som redan hade gjort en nulägesanalys och som tagit fram en handlingsplan för utvecklingen av matematikundervisningen. Att resultaten är högre på dessa skolenheter kan därför förklaras av detta. För Lärarlyftet II och karriärsteg finns inte några tydliga skillnader i resultat mellan deltagande och icke deltagande skolor utan fördelningen är jämn.

¹⁰⁹ Skolor med lägre genomsnittligt meritvärde än 100 har rensats bort från sammanställningen. Extremvärden får annars så stor inverkan på resultatet eftersom antalet skolenheter är litet när analyser sker på statsdelsnivå.

Tabell 4.6 Jämförelse mellan deltagande och måluppfyllelse (meritvärde i årskurs 9) inom stadsdelar i exemplet Stockholm.

Statsbidrag	Deltagande skolor har högre resultat än icke deltagande	Små skillnader mellan grupperna ¹¹⁰	Deltagande skolor har lägre resultat än icke deltagande	Inga skolor med åk 9 deltar i satsningen
Läraryftet II	3 stadsdelar	6 stadsdelar	3 stadsdelar	2 stadsdelar
Matematiklyftet	6 stadsdelar	2 stadsdelar	0 stadsdelar	6 stadsdelar
Karriärsteg	6 stadsdelar	2 stadsdelar	6 stadsdelar	0 stadsdelar

4.4 Sammanfattade iakttagelser

Enskilda huvudmän deltar i mindre utsträckning i de granskade bidragssatsningarna än kommunala huvudmän. Skillnaden är störst för Matematiklyftet. Tidigare rapporter från Skolverket visar att kommuner med lågt invånarantal är den kommungrupp som generellt sett tar emot statliga bidrag i lägst utsträckning.

Riksrevisionen har undersökt sambandet mellan skolors deltagande i bidragssatsningar och elevernas måluppfyllelse vid tidpunkten för deltagandet. En undersökning på nationell nivå visar att skolor med högt genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 har större sannolikhet att del av Matematiklyftet, karriärsteg och Läraryftet II än skolor med lågt genomsnittligt meritvärde. Skillnaderna är mindre när jämförelsen istället sker för resultat i årskurs 3 och 6. För APL syns inget observerbart samband mellan den genomsnittliga betygspoängen för de skolor som har sökt och beviljats bidrag jämfört med de skolor som inte har bidrag för APL.

En analys av mönstret inom varje enskild kommun visar att de skolor som deltar i bidragssatsningarna har ett högre genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 än de skolor som inte deltar i en majoritet av kommunerna. Detta gäller för såväl karriärsteg som Matematiklyftet och Läraryftet II. För årskurserna 3 och 6 finns inget lika tydligt samband.

Stockholm har använts som exempel för att analysera skillnader inom olika stadsdelar när det gäller förhållandet mellan skolornas deltagande i bidragssatsningar och deras måluppfyllelse. Där deltar skolor med hög måluppfyllelse i större utsträckning i Matematiklyftet. Detta kan dock förklaras

¹¹⁰ Små skillnader definieras här som att betygssnitten för deltagande och ej deltagande skolor är mindre än tio betygspoängs avstånd.

av kommunens egen planering för vilka skolor som ska delta och i vilken ordning detta ska ske. För Läraryftet II och karriärsteg syns ingen tydlig trend.

Vissa av jämförelserna (av olika bidrag och resultat i olika årskurser) visar att skolor med hög måluppfyllelse oftare tar del av bidragen än skolor med låg måluppfyllelse. I andra fall finns det inte någon skillnad. Ingen av jämförelserna visar att skolor med låga resultat tar del av bidrag i större utsträckning.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att bidragen inte används kompensatoriskt och därmed sannolikt inte bidrar till en ökad likvärdighet mellan skolor med låg respektive hög måluppfyllelse.

5 Skolhuvudmännens och rektorernas syn på specialdestinerade statsbidrag

Riksrevisionen har genomfört intervjuer med tio skolhuvudmän och fyra rektorer.¹¹¹ Syftet har varit att undersöka vilka faktorer som ligger bakom beslut att delta eller att inte delta i satsningar som är kopplade till de specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen. I detta kapitel presenteras synpunkter från huvudmännen och rektorerna vad gäller de specialdestinerade statsbidragen. Det är inte möjligt att dra några generella slutsatser utifrån intervjuerna.

5.1 De statliga bidragens överensstämmelse med skolornas behov

Från de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med skolhuvudmän framkommer att den vanligast förekommande uppfattningen är att de granskade satsningarnas syften motsvarar behoven i den egna verksamheten. Satsningarnas inriktning på kunskapsresultat och kollegialt lärande är sådant som de flesta huvudmän tycker är betydelsefullt.

Inställningen till Läraryftet II är blandad hos de intervjuade huvudmännen. Vissa ser det som en bra och viktig satsning sett till sitt syfte, men det framförs även negativa synpunkter. En viktig faktor som påverkar deltagandet är det behov huvudmannen ser av att lärarkåren bygger på sina behörigheter. I några intervjusvar framförs kritik mot systemet med lärarlegitimation.¹¹² En orsak till missnöjet är att reglerna har ändrats ett antal gånger, vilket gör det svårt att förstå i vilka ämnen lärarna har behörighet. Detta påverkar synen på Läraryftet II.

De intervjuade huvudmännen är genomgående positiva till Matematiklyftet. Det kollegiala lärandet ses som en framgångsrik metod för att öka kvaliteten i undervisningen. Flera efterlyser liknande satsningar för andra ämnen.

Införandet av karriärsteg är en reform som huvudmännen huvudsakligen ser positivt på, även om de påpekar att det är för tidigt för att uttala sig om effekterna. En synpunkt handlar om att karriärstegen utmanar den rådande

¹¹¹ Se metodbilaga för en mer detaljerad beskrivning av intervjuundersökningen.

¹¹² Huvudmannaintervju 1, 5, 7, 10.

skolkulturen i och med att den ökade differentierade lönesättningen innebär en värdering av lärarnas arbete utifrån kriterier man inte är van att värderas utifrån.

Huvudmännens synpunkter om APL är mindre samstämmiga och mer sparsamma än när det gäller de övriga bidragen. Inga synpunkter, vare sig positiva eller negativa, återkommer i intervju svaren. En huvudman anger att bidraget för APL är bra eftersom det gör det lättare för lärarna att hitta former för att etablera kontakter med företagen i vardagen. Satsningen gör att nätverk kan etableras.

5.2 Skäl till att delta eller avstå från deltagande

Utöver den nytta som ett statsbidrag kan förväntas bidra med till verksamheten finns det ett antal andra faktorer som påverkar om huvudmännen väljer att delta eller inte delta i en satsning.

5.2.1 Trängsel mellan olika insatser

En aspekt som tas upp av huvudmännen gäller möjligheterna att få ihop olika satsningar tidsmässigt och praktiskt. Det kan till exempel handla om att för många kompetenshöjande insatser pågår parallellt.¹¹³ Om de egna resurserna inte räcker till behöver huvudmännen prioritera mellan olika satsningar, även om dessa går i linje med de egna behoven. Det kan även handla om att man behöver anpassa redan påbörjade satsningar till de regler som gäller för statsbidragen. Endast en av de intervjuade huvudmännen uppger att de statliga bidragen tränger undan andra satsningar som huvudmannen själv planerat.¹¹⁴

En av de intervjuade rektorerna väljer att föra upp att allt fokus på matematik tränger undan fokus från andra ämnen, exempelvis språk. Annars är den vanligast förekommande uppfattningen att bidragssatsningarna inte påverkar de egna satsningarna negativt samt att de stämmer väl överens med syftet för de egna satsningar som redan genomförs eller planeras att genomföras lokalt. Trängsel mellan olika satsningar framstår inte heller som ett problem utifrån de intervju svar som redovisas i Skolverkets rapport *Nyttjande av statliga satsningar på skolområden (2013)*.¹¹⁵

Flera satsningar riktas mot matematiklärare parallellt, och intervju svaren pekar åt olika riktningar när det gäller huruvida det kan uppstå negativa konsekvenser på kort sikt av detta. Flera huvudmän menar att det blir en belastning i och

¹¹³ Huvudmannaintervju 2, 3, 6.

¹¹⁴ Huvudmannaintervju 4.

¹¹⁵ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*. s.40.

med svårigheten att täcka upp för de timmar som går bort från undervisningen. Samtidigt uppger andra att det inte är något större problem och att man är van att pussla för att få ihop schemat. Det samlade intrycket blir att det skapas ett större tryck i verksamheten när flera satsningar riktas mot matematiklärare men att det i regel inte får några betydande negativa konsekvenser.

En annan synpunkt handlar om att statsbidragen för APL och lärlingsutbildning ligger så nära varandra och att det ofta kan vara svårt att göra två ansökningar eftersom de går in i varandra; det blir samma typer av insatser i båda satsningarna. Den intervjuade huvudmannen har koncentrerat sig på lärlingsbidraget framför bidraget för APL.

5.2.2 Ekonomiska villkor

För att en satsning ska vara tillräckligt attraktiv att delta i gäller att den förväntade nyttan står i proportion till dels den medfinansiering som huvudmannen måste stå för, dels den extra arbetsinsats som krävs. Bidraget ska helt enkelt vara tillräckligt betydelsefullt för att vara värt att söka. Huvudmännen anser att ekonomin ibland inte räcker till även om både huvudmän och rektorer kan se fördelarna med satsningarna.¹¹⁶ Även i Skolverkets rapport om nyttjande av statliga bidragssatsningar togs krav på medfinansiering upp som den enskilda faktor som starkast diskuteras vid bedömningar om huruvida man ska delta i eller avstå från en statlig satsning.¹¹⁷

Flera intervjuade huvudmän anser att ersättningsnivån för Lärarlyftet II är för låg för att bidraget ska bli betydelsefullt. Några synpunkter som framförs handlar om att skolan inte har råd med vikarier och att de deltagande lärarna tycker att villkoren är för dåliga. Deltagandet skapar hål och luckor i undervisningen som inte är bra för eleverna. Om det inte finns möjlighet att tillsätta vikarier läggs belastningen på den övriga lärarkåren som måste backa upp. En del lärare deltar i utbildningsinsatserna utan att huvudmannen har sökt bidragdelen, vilket indikerar att informationen är bristfällig eller att den administration som omger bidraget upplevs så betungande att bidraget inte söks.

Att huvudmannen väljer att inte söka ett bidrag man är berättigad till kan också bero på risken att bli återbetalningsskyldig om den studerande läraren inte lever upp till de krav på studieresultat som ställs. Det rekvirerades bidrag för cirka 80 procent av de deltagande lärarna höstterminen 2013 och vårterminen 2014.¹¹⁸

En liten kommunal huvudman som ingår i intervjustudien har valt att inte satsa på Lärarlyftet II eftersom risken att de som vidareutbildat sig ska lämna

¹¹⁶ Huvudmannaintervjuer 3, 6, 7, 8

¹¹⁷ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*. s.30.

¹¹⁸ Intervju med tjänstemän på Skolverket 2014-09-04.

den skola där de är anställda bedöms vara för stor. De flesta av huvudmännen använder bidragspengarna till kurslitteratur eller för att betala de resekostnader som fortbildningen innebär för lärarna. Andelen medfinansiering från huvudmannens sida i form av betald arbetstid är därmed relativt omfattande. Samtidigt är kompetensutveckling huvudmannens ansvar.

5.2.3 *Betungande administration*

Administrationen och arbetsbördan som uppstår kring att söka och beviljas bidrag upplevs av vissa huvudmän som omfattande.¹¹⁹ En av huvudmännen lyfte speciellt upp att uppföljningen är väldigt betungande och att verktygen för uppföljning från Skolverkets sida borde ses över. Den här huvudmannen hade valt att avstå från satsningar på grund av den betungande administrationen.¹²⁰ Även Skolverket har tidigare lyft huvudmännens organisatoriska kapacitet som en bidragande faktor till huruvida en huvudman deltar eller avstår från bidragssatsningar.¹²¹

Några av de intervjuade huvudmännen och rektorerna lyfter även upp vikten av administrativ vana kring att söka statsbidrag. Om en rektor eller huvudman har varit med i tidigare bidragssatsningar är sannolikheten större att man är ”på hugget” också i nästa satsning.¹²² Även rektorns engagemang och påtryckningar gentemot huvudmannen kan spela in. En rektor som intervjuades angav att om skolan ska delta i en satsning är det upp till rektorn att se till att så blir fallet.¹²³

En mindre enskild huvudman utvecklar i intervjusvaren frågan om att bidragssökande är en fråga om tid och kompetens. Att söka och använda statsbidrag är en tidskrävande process som kan bli för tung för en mindre organisation där samma person i praktiken sköter stor del av den administration som föreskrivs för skolor och skolhuvudmän. Svårigheter att delta för mindre kommunala huvudmän på grund av administration och tillkommande kostnader har även tagits upp av Skolverket.¹²⁴

5.2.4 *Bidragens tidshorisont påverkar*

Huvudmännen kan vara tveksamma till att påbörja stora satsningar som karriärsteg för tidigt, eftersom de vill ha tid för planering och ibland även för att studera hur andra huvudmän har hanterat frågan.¹²⁵ En återkommande synpunkt om karriärstegen är att tiden för förberedelser har varit för knapp.

¹¹⁹ Huvudmannaintervju 3, 7, 8, 9, 10.

¹²⁰ Huvudmannaintervju 9.

¹²¹ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*. s. 51.

¹²² Huvudmannaintervju 1, rektorsintervju 1.

¹²³ Rektorsintervju 1.

¹²⁴ Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*. s.34.

¹²⁵ Huvudmannaintervju 1, 8.

Flera av de intervjuade huvudmännen tillsatte inte karriärstegen direkt, utan valde att avvakta för att få mer tid till att arbeta med utformningen. En stor kommunal huvudman uppger att utformningen av tjänsternas innehåll helt har fått lämnas för beslut på respektive skola.

Ytterligare en aspekt handlar om hur länge satsningen pågår. Vissa huvudmän har en skeptisk inställning till kortsiktiga projekt där finansieringen tar slut efter bara något eller några år eller där den på andra sätt upplevs som osäker.¹²⁶ För karriärstegen har några huvudmän angett att frågetecken rörande statsbidragets framtid har påverkat deltagandet.¹²⁷ Även förändringarna i villkoren mellan Lärarlyftet och Lärarlyftet II har tagits upp som exempel på där finansieringen kraftigt sjunkit.¹²⁸

5.3 Huvudmännens fördelningsprinciper

Av de intervjuade huvudmännen varierar svaren beträffande vilka fördelningsprinciper som tillämpas. Två av de intervjuade huvudmännen har angett att det är huvudmännen själva som bevakar bidragen. En av dessa har tidigare decentraliserat ansvaret till rektorerna men upptäckte att skolorna då missade att delta i vissa satsningar. Nu är det istället huvudmannen som har ansvaret och erbjuder skolorna att delta om det kommer en ny bidragssatsning som huvudmannen bedömer kan vara intressant att delta i. Huvudmannen pekar dock aldrig aktivt på att en viss skola bör delta.

Om initiativet att delta i en bidragssatsning kommer från huvudmannen eller från den enskilda skolan varierar beroende på vilken satsning det är frågan om. När det gäller statsbidrag som Matematiklyftet och karriärsteg kommer initiativet oftast från huvudmannen, enligt de intervjuade huvudmännen. Initiativet till satsningar som Lärarlyftet II och APL kommer dock oftast ifrån rektorn och skolan eftersom det är lärarnas och skolans behov som styr. Rektorn får sedan förmedla detta vidare till huvudmannen. En huvudman har angett att om man enbart låter skolorna agera på eget initiativ blir det stora skillnader mellan skolorna och att det kan skilja sig mellan skolor beroende på hur drivande rektorn är. Detta har synts tydligt med karriärstegen, där vissa rektorer agerar drivande i förhållande till att lärare ska ansöka om förstelärartjänster medan andra inte gör det.

En liten kommunal huvudman anger att det är rektorerna som måste lyfta frågan till huvudmannen om huruvida en skola ska delta i en satsning eller

¹²⁶ Huvudmannaintervju 3, 4.

¹²⁷ Huvudmannaintervju 1, 2.

¹²⁸ Huvudmannaintervju 1.

inte.¹²⁹ Om det är huvudmannen som får informationen från Skolverket skickar huvudmannen den vidare till rektorerna som sedan får återkomma om de vill delta.

En av huvudmännen har decentraliserat alla frågor om statsbidrag till rektorsnivå, förutom vad gäller Matematiklyftet där huvudmannen har beslutat att samtliga skolenheter ska delta.¹³⁰ Detta beslut togs utifrån att matematikresultaten behövde bli bättre och att satsningen låg i linje med huvudmannens egen satsning på matematik.

5.4 Information om bidrag och kontakter med Skolverket

Samtliga intervjuade huvudmän anser att den information om statsbidrag som finns att tillgå från Skolverkets sida är tillräcklig, men att det krävs att huvudmannen själv håller sig uppdaterad och söker efter information. Statsbidragsskalendern är ett uppskattat hjälpmedel som har lyfts fram vid intervjuerna. Statsbidragsskalendern är ett hjälpverktyg för huvudmännen där ansökningsperioderna för många av de specialdestinerade statsbidragen anges. Skolverket uppges vara bra på att hjälpa till och ger information när så behövs. En stor kommunal huvudman anser dock att kommunikationen mellan huvudmannen och Skolverket inför införandet och utformningen av bidragssatsningar inte varit tillräcklig och att det saknas en diskussion om vilka åtgärder skolorna är i störst behov av.¹³¹

Huvudmännen påtalar att det kan vara svårt att få med bidragssatsningar i den egna budgeten om informationen om satsningarna kommer i slutet av kalenderåret. Det varierar dock i vilken utsträckning som de intervjuade huvudmännen tycker att detta innebär ett problem. Vissa tycker att bidragen ofta kommer för tätt inpå verksamhetsplaneringen medan andra menar att det varierar. Ibland upplevs att det finns en osäkerhet om reglerna och vad ett bidrag egentligen innebär. Då kan huvudmannen välja att avvakta tills det har kommit mer information från Skolverkets sida. Även Skolverket har i en rapport om statsbidrag pekat på att olika huvudmän har önskemål om att de statliga satsningarna ska meddelas med god framförhållning och vara långsiktigt överblickbara.¹³²

¹²⁹ Huvudmannaintervju 9.

¹³⁰ Huvudmannaintervju 5.

¹³¹ Huvudmannaintervju 10.

¹³² Skolverket (2013), *Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet*, s 51.

5.5 Huvudmännens syn på statlig styrning genom specialdestinerade statsbidrag

De intervjuade skolhuvudmännen har även lämnat synpunkter av mer generell typ på användandet av specialdestinerade statsbidrag.

5.5.1 *Generella eller specialdestinerade bidrag*

Av de tio intervjuade huvudmännen anser alla utom två att det är problematiskt med ökade medel till utbildningssektorn som bakas in i generella bidrag till kommunerna. Man menar att det inte är säkert att ökade resurser som är avsedda för skolan verkligen kommer skolorna till del, eftersom kommunerna gör sina egna prioriteringar när de fördelar pengarna till olika sektorer. Detta gäller enligt intervjuade huvudmän även ökade medel som går hand i hand med specifika satsningar, till exempel utökad timplan i matematik. Därför ser huvudmännens representanter i huvudsak positivt på riktade statsbidrag. Samtliga intervjuade rektorer utom en har samma uppfattning. De enskilda huvudmännen menar även att de riktiga statsbidragen är väldigt viktiga, eftersom det är svårt att ha insyn i kommunernas beslut om hur pengarna fördelas mellan olika sektorer. Med riktade bidrag vet man att pengarna kommer och det är tydligt vad de ska användas till. Det lyfts dock fram vissa reservationer mot att staten är inne och styr i verksamheten. Det kan till exempel ses som negativt i och med att det kommunala självbestämmandet minskar.

5.5.2 *Behovsstyrda bidrag*

Det finns en kluven inställning hos de intervjuade huvudmännen och rektorerna till om bidrag i större utsträckning än i dag bör riktas utifrån behov hos mottagande huvudmän och skolor. Vissa anser att det skulle vara bra, med tanke på hur olika förutsättningarna ofta ser ut för högpresterande respektive lågpresterande skolor. Samtidigt ser man att det skulle leda till en mer betungande administration och krångligare sökprocess. Behovsstyrda bidrag skulle därmed kunna motverka sitt eget syfte i och med att skolor med låga resultat avstår från att söka.

En annan synpunkt som förs fram handlar om svårigheten att identifiera hur behoven av resurser egentligen skiljer sig åt mellan olika skolor. Som tidigare nämnts har dock staten lagstiftat om att kommunerna ska sträva efter att fördela de egna medlen utifrån dessa principer.¹³³ Ytterligare en synpunkt är att skolornas behov inte nödvändigtvis återspeglas i betygsnivåerna. Om man använder betyg som utgångspunkt finns risken att skolor som har större utmaningar men lyckas arbeta effektivt för att kompensera för dessa blir utan

¹³³ 2 kap 8a § skollagen (2010:800).

bidrag medan skolor som lyckas sämre med sitt kompensatoriska uppdrag på sätt och vis belönas.

5.6 Sammanfattande iakttagelser

De granskade bidragens syften motsvarar de behov som finns i de intervjuade huvudmännens och rektorernas verksamheter. De faktorer som påverkar huvudmäns eventuella deltagande i statliga bidragssatsningar kan hänföras till hur den förväntade nyttan av bidraget står i proportion till den medfinansiering som krävs. Flera huvudmän som intervjuats har angett att om medfinansieringen blir för stor väljer man att inte delta i satsningarna. Flera huvudmän har till exempel angett att ersättningsnivån för Lärarlyftet II är för låg för att bidraget ska bli betydelsefullt.

Även administrationen och arbetsbördan som uppstår kring bidragen upplevs av vissa som omfattande, det är enklare att delta om det finns en administrativ vana av att söka statsbidrag. En annan aspekt som tas upp av huvudmännen gäller möjligheterna att få ihop olika satsningar tidsmässigt och praktiskt. Det kan till exempel handla om att det blir för många kompetenshöjande insatser som pågår parallellt.

Enligt de intervjuade företrädarna för huvudmännen varierar det vilka principer som används för att fördela bidragen till skolorna. Några har angett att det sker på huvudmannanivå, medan andra har angett att det är rektorerna som har ansvaret att lyfta till huvudmannen om skolan vill delta i en satsning.

De allra flesta av de intervjuade företrädarna för skolhuvudmännen är positivt inställda till specialdestinerade statsbidrag och ser problem med ökade resurser till skolan som bakas in i generella bidrag till kommunerna. Enligt huvudmännen är det inte säkert att ökade resurser som är avsedda för skolan verkligen kommer dem till del, eftersom kommunerna gör sina egna prioriteringar när de väl fördelar pengarna till olika sektorer.

Huvudmän och rektorer är klivna till att bidrag skulle riktas till skolor med större behov. Vissa anser att det skulle vara bra, med tanke på hur olika förutsättningarna ofta ser ut för högpresterande respektive lågpresterande skolor. Samtidigt ser man att det skulle kunna leda till en mer betungande administration och en krångligare sökprocess.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om de specialdestinerade statsbidragen bidrar till det övergripande målet om en likvärdig utbildning för eleverna. I granskningen ingår bidragen Matematiklyftet, karriärsteg, Lärarlyftet II och Arbetsplatsförlagt lärande (APL).

En utgångspunkt för granskningen är det övergripande målet om likvärdighet för eleverna. I en av skollagens portalparagrafer anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.¹³⁴ Från den 1 juli 2014 har skollagen ytterligare förtydligats om att kommuner ska fördela resurser utifrån elevernas förutsättningar och behov.¹³⁵ De specialdestinerade statsbidragen på skolområdet utgör en relativt liten del av den totala finansieringen av skolan, och det är frivilligt för huvudmännen att söka bidragen. Huvudmännen har det ekonomiska och innehållsliga ansvaret för skolan, medan staten kan skjuta till medel för att tydliggöra och underlätta olika prioriteringar i verksamheten. Därför bör statliga bidragssatser genomföras effektivt, så att de begränsade resurserna kommer till användning där de gör störst nytta.

De specialdestinerade statsbidrag som ingår i granskningen har inte till syfte att öka likvärdigheten mellan skolor. Riksrevisionen bedömer dock att målet om en likvärdig utbildning är så centralt att det är motiverat att i större utsträckning använda de medel som fördelas genom statsbidrag för att främja det. Ett effektivt användande av de specialdestinerade statsbidragen i förhållande till det övergripande målet om en likvärdig skola innebär att bidragen i större utsträckning kommer skolor och huvudmän med stora behov till del.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt och att det inte bidrar i tillräckligt hög grad till en likvärdig utbildning för eleverna. Såsom de granskade bidragen är utformade gynnar de inte ett deltagande av de huvudmän som relativt sett är i ett större behov av insatser. Statsbidragen fördelas inte till de skolenheter som behöver dem bäst sett till kunskapsresultat. Riksrevisionens analys, vid jämförelser som innefattar resultat på olika betygsnivåer och de olika bidragen, visar att skolor som har

¹³⁴ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹³⁵ 2 kap. 8a § skollagen (2010:800).

låga kunskapsresultat i årskurs 9 generellt tar emot statliga bidrag i mindre utsträckning än skolor med höga kunskapsresultat.

Även Skolverkets insatser kan fungera mer effektivt. Skolverket har haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av hur bidragen fördelar sig på skolnivå och uppmärksamma regeringen på utfallet. Det har inte skett trots att det finns skillnader mellan olika skolor både när det gäller deltagande i bidragssatsningar och behov av resurser. Dessutom har myndigheten varit restriktiv med att rikta sina insatser till vissa huvudmän.

6.1 Vissa typer av huvudmän och skolor är underrepresenterade i bidragssatsningarna

Den svenska skolan har under det senaste decenniet präglats av sjunkande kunskapsresultat och ökande skillnader mellan skolor och olika grupper av elever. Samtliga bidragssatsningar som ingår i denna granskning har tydliga kopplingar till identifierade nationella behov. Skolverket har i olika sammanhang rapporterat om att vissa huvudmän systematiskt är underrepresenterade i de olika bidragssatsningarna. Det har dock inte genomförts någon analys av vilka skolor som tar del av de specialdestinerade statsbidragen. Regeringen har inte haft någon kunskap om hur de statliga medlen fördelas på skolnivå och styr inte heller mot att de specialdestinerade statsbidragen ska fördelas utifrån ett kompensatoriskt perspektiv, med undantag för mer statsbidrag för karriärsteg till skolor i utanförskapsområden.

Enskilda huvudmän deltar i mindre utsträckning i de granskade bidragssatsningarna jämfört med kommunala huvudmän. Skillnaden är störst för Matematiklyftet. Tidigare rapporter från Skolverket visar också att deltagande i statliga bidragssatsningar ökar med kommunstorlek, sett till invånarantal. Om skolor och elever i kommuner med lågt invånarantal riskerar att inte ta del av de statliga bidragssatsningarna kan det vara problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv, särskilt om det är skolor och elever med stora behov.

Riksrevisionen har undersökt sambandet mellan skolors deltagande i bidragssatsningarna och elevernas måluppfyllelse. En undersökning på nationell nivå visar att skolor med högt genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 har mellan 4 och 8 procentenheters större sannolikhet att ta del av Matematiklyftet, karriärsteg och Lärarlyftet II än skolor med lågt genomsnittligt meritvärde. Skillnaderna är mindre när jämförelsen istället sker mot resultat i årskurs 3 och 6. För APL finns inget samband mellan hög måluppfyllelse och deltagande.

En analys av mönstret inom varje enskild kommun visar att de skolor som deltar i bidragssatsningarna har ett högre genomsnittligt meritvärde i årskurs 9 än de skolor som inte deltar i en majoritet av kommunerna. Det gäller för såväl karriärsteg som Matematiklyftet och Lärarlyftet II. Detta kan bidra till att de statliga satsningar som syftar till att öka elevernas kunskapsresultat samtidigt riskerar att befästa de skilda förutsättningar för en likvärdig utbildning som finns mellan olika grupper av huvudmän och skolor.

Eftersom de granskade statsbidragen har olika syften skiljer sig även principerna för hur de fördelas åt. APL är det enda av statsbidragen som ingår i granskningen där det i nuläget sker en översökning, vilket gör att urvalskriterier utöver att uppfylla de formella villkoren behöver tillämpas. APL är också det enda bidrag av dem som ingår i granskningen där skolor med högre måluppfyllelse inte tar del av bidraget i högre grad än skolor med låg måluppfyllelse. Fördelningen av bidraget är jämn mellan skolor med hög respektive låg måluppfyllelse.

Lärarlyftet II syftar till att ge behörigheter till lärare som undervisar i ämnen eller årskurser där de saknar behörighet. Skolverket har angett att det inte går att säga exakt hur många lärare som behöver sådan komplettering av behörighet. Att den här variabeln inte kan inkluderas i undersökningen skapar en osäkerhet kring resultatet. Lärarlyftet II har präglats av ett lågt deltagande i förhållande till de avsatta resurserna. År 2013 nyttjades endast 28 procent av den del av anslaget som utgör statsbidrag till huvudmän.¹³⁶ Dessutom rekvirerades bara bidrag för cirka 80 procent av de lärare som deltog i kurser under höstterminen 2013 och vårterminen 2014.

Matematiklyftet skiljer sig från de övriga granskade statsbidragen på så sätt att det finns en uttalad avsikt att alla matematiklärare ska delta vid något tillfälle. Om den ambitionen uppfylls innebär det att den fördelning som skett hittills kommer att utjämnas under den resterande period som satsningen pågår.

Det finns alltså olika grader av osäkerhet förknippade med analysen av respektive bidrags fördelning. Den sammantagna bilden bedöms dock av Riksrevisionen följa ett så pass tydligt mönster att den är värd att lyftas fram. Skolor med låg måluppfyllelse deltar vid vissa jämförelser i lägre utsträckning än skolor med hög måluppfyllelse, medan det i andra fall inte finns någon tydlig skillnad. Oavsett vilket statsbidrag och vilka typer av resultat som jämförs visar ingen av Riksrevisionens analyser på att skolor med låg måluppfyllelse generellt tar emot bidrag i högre utsträckning än skolor med högre resultat.

¹³⁶ Cirka en tredjedel av hela anslaget (på 451 mnkr år 2013) är avsett att gå till utbetalning av statsbidrag.

6.2 Bidragen riktas inte till de skolor som har störst behov

Skollagen anger att utbildningen ska vara likvärdig inom vare skolform oavsett var i landet den anordnas.¹³⁷ I det generella statsbidraget till kommuner finns ett utjämningsystem inbyggt för att offentlig verksamhet ska kunna bedrivas med hög kvalitet trots att kommunernas ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt. När det gäller specialdestinerade statsbidrag finns i huvudsak inga ansatser till kompensatorisk fördelning i de förordningar som reglerar bidragen. Ett undantag är de utanförskapsområden som regeringen pekat ut och som tilldelas extra medel för karriärsteg. Den styrning som sker genom specialdestinerade statsbidrag innebär dock en möjlighet att främja likvärdigheten i skolan, förutsatt att satsningarna är ändamålsenligt uppbyggda.

6.2.1 *Vissa av huvudmännen saknar förutsättningar och drivkrafter att själva fördela bidragen*

Det är huvudmannen som ansvarar för att söka bidragen och som även beslutar om fördelningen till sina skolenheter. Det innebär att huvudmannen har frihet att fördela specialdestinerade statsbidrag utifrån de behov man ser i olika delar av verksamheten. Men även om möjligheten existerar finns det praktiska skäl till att de specialdestinerade bidragen i praktiken inte alltid används för att förstärka delar av verksamheten där behoven av resurser är större.

Huvudmannens storlek är en faktor som har betydelse. En kommunal huvudman i en större stad kan förmodas ha en stor spännvidd i sin verksamhet sett till resultat och behov av resurser. Då finns en möjlighet att göra samma typ av prioriteringar kring de specialdestinerade statsbidragen som i verksamheten i stort. En mindre huvudman har däremot inte samma behov och möjligheter.

En annan faktor som påverkar bidragens kompensatoriska effekt är att den upplevda nyttan av bidraget inte är tillräcklig i förhållande till den kostnad som uppstår för huvudmannen, och den extra arbetsinsats som krävs. För en bidragssatsning som Lärarlyftet II kan den låga nivån på bidraget göra att huvudmän med små ekonomiska och administrativa resurser väljer att avstå. Konsekvensen blir då att skolor som har stora behov av resurser för till exempel kompetensutveckling ändå blir utan.

Även frågan om hur drivande rektorerna är när det gäller att söka bidrag (i samråd med huvudmannen) spelar in, och kan leda till att det i första hand är skolor som redan arbetar effektivt som premieras.

¹³⁷ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

6.2.2 Svårigheter att utforma riktade bidrag

Idén om specialdestinerade statsbidrag som i större utsträckning riktas mot behov är inte oproblematiske. En faktor att väga in handlar om den ökade administration som uppstår vid ett komplicerat ansökningsförfarande. Beroende på hur behoven definieras och mäts kan det även uppstå incitamentsproblem. En situation där det upplevs som att dåliga resultat premieras med extra medel från staten kan inte anses vara en effektiv resursanvändning. Därför är det i detta sammanhang viktigt med kriterier som så precist som möjligt fångar upp de aspekter som innebär hinder för en likvärdig skola.

Kunskapsresultat är en utgångspunkt, eftersom de trots allt är ett mått på elevernas kunskapsnivå. Skolverket och Skolinspektionen borde därutöver ha en god bild av hur andra kriterier skulle kunna utformas. Enligt Riksrevisionen skulle resultaten av myndigheternas insatser kunna användas för att på ett effektivt sätt identifiera var behoven finns. Det bör dock även i fortsättningen finnas en flexibilitet och valfrihet i de statliga insatserna, eftersom huvudmannen har det huvudsakliga ansvaret för att höja kvaliteten i undervisningen.

6.3 Regeringen och Skolverket gör inte tillräckligt för att främja ett deltagande i bidragssatsningarna

Utbildningsdepartementet har fått information från Skolverket om att vissa typer av huvudmän återkommande är underrepresenterade i de olika satsningarna och är medveten om att det kan vara problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv. Regeringen är också medveten om att såsom vissa bidrag är utformade finns inga starka drivkrafter hos huvudmännen att delta; det gäller till exempel Lärarlyftet II. Regeringen har inte vidtagit några åtgärder för att ytterligare främja deltagandet, men har, exempelvis när det gäller Lärarlyftet II, följt Skolverkets arbete med att motivera fler huvudmän att delta i satsningen.

Skolverket och Utbildningsdepartementet har dock inte haft någon vetskap om hur bidragen fördelar sig på skolnivå. Att regeringen inte har en sådan kunskap beror på att den ansvariga myndigheten, Skolverket, inte har analyserat vilka skolor som i praktiken tar del av statsbidragen. Skolverket har inte heller föreslagit regeringen att myndigheten kan göra en analys av om bidragen skulle kunna användas mer effektivt om de riktades till de huvudmän eller skolor som har ett relativt sett större behov.

6.3.1 *Utformningen av bidragen försvårar i vissa fall ett deltagande*

Riksrevisionen anser att regeringen inför nya satsningar i högre utsträckning än i dag bör analysera hur olika typer av krav kan påverka ett eventuellt deltagande från huvudmännens sida. Det är speciellt viktigt ur ett likvärdighetsperspektiv eftersom kraven kan ha större påverkan på ett eventuellt deltagande för vissa grupper av huvudmän än för andra.

Bidragens utformning, exempelvis nivån på bidragen, krav om antal deltagande lärare samt administration, har visat sig påverka om en huvudman väljer att delta eller inte. Lärarlyftet II är ett sådant exempel, där medfinansieringen blir så stor att många huvudmän väljer att inte delta. Det har bland annat bidragit till att en stor del av bidraget inte förbrukas. De diskussioner som detta har föranlett har inte lett till några justeringar i villkoren för bidragen för att stärka drivkraften för huvudmännen att delta, trots att andelen lärare i behov av behörighetsgivande kurser är stor; någon exakt statistik på omfattningen finns dock inte. För huvudmän som har en ansträngd ekonomi kan krav på stor medfinansiering påverka om ett deltagande blir aktuellt eller inte.

Specialdestinerade statsbidrag som inte ger full finansiering fungerar som en stimulans för huvudmän och skolor att prioritera områden där staten ser ett behov av utveckling. En grad av medfinansiering i den här typen av satsningar kan till exempel öka chanserna att de processer som initieras i och med bidraget lever kvar på skolan efter att bidraget inte längre betalas ut. Tjänstemän vid Utbildningsdepartementet har framfört att en hög grad av medfinansiering och minskade drivkrafter att delta från huvudmännens sida inte nödvändigtvis är något negativt eftersom det är frivilligt att delta. Samtidigt finns det en medvetenhet om att det kan vara problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv om det finns en skevhet i deltagandet. Riksrevisionen vill framhålla att det kan vara till nackdel för de elever som går i skolor som skulle behöva delta i statliga bidragssatsningar och att det är viktigt att ta detta i beaktande vid utformandet av nya satsningar.

Inför nya bidragssatsningar inbjuds Skolverket att ge synpunkter på förslagen till satsningarna men det varierar i vilken grad myndigheten är involverad. Enligt företrädare för Skolverket skulle myndigheten vilja ha en djupare dialog med Utbildningsdepartementet om bidragens utformning. I intervjuerna framförs även att bidragen ofta har en hög detaljeringsgrad, vilket gör att Skolverket har snäva ramar att hålla sig inom. Skolverket anser dessutom att det finns för många och för små specialdestinerade statsbidrag, och menar bland annat att satsningarna inte kan förväntas ge någon betydande effekt om nivån på det enskilda bidraget är för låg. Skolverket har framfört detta till regeringen och menar att det är en nackdel att strukturer för nationell utveckling byggs upp på nytt i samband med nya utvecklingsuppdrag.

Skolverket efterfrågar mer hållbara strukturer och ett långsiktigt stöd, som skulle kunna ges med större hänsyn till behoven av utvecklingsinsatser hos huvudmännen.

Riksrevisionen anser att det är betydelsefullt att regeringen efterfrågar Skolverkets sakkunskap inför inrättandet av nya bidrag. Det är också viktigt att Skolverket prioriterar att analysera de olika satsningarna så att myndigheten har en väl underbyggd kunskap om statsbidragens funktionssätt.

6.3.2 *Skolverket har möjlighet att främja deltagande genom riktade informations- och stödinsatser*

Skolverket är styrt av de förordningar som reglerar bidragen och har inte möjlighet att till exempel rikta bidragen till vissa typer av huvudmän. Skolverkets utrymme för att påverka deltagandet i de olika satsningarna är därmed relativt begränsat. Skolverket har haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av bidragens fördelning och uppmärksamma regeringen på utfallet. Det har dock inte skett.

Skolverket använder sitt informations- och stöduppdrag för att främja deltagande. Hittills har dock myndigheten varit restriktivt med att rikta insatser till vissa huvudmän. Skolverket har i stället valt att gå ut brett med sina insatser till samtliga huvudmän på grund av att det i myndighetens instruktion anges att myndigheten har ett nationellt utvecklingsuppdrag. Enligt Riksrevisionen finns dock inga motsättningar mellan att ha ett nationellt utvecklingsuppdrag och att rikta statliga insatser utifrån en behovsanalys. Om en sådan analys inte genomförs finns däremot en risk att statliga medel används mindre effektivt.

Enligt Skolverkets ledning förs det diskussioner om hur myndigheten kan arbeta med statsbidrag och andra utvecklingsinsatser för att bidra till ökad likvärdighet. Skolverket har också börjat närma sig tanken på att rikta insatser till huvudmän som till exempel inte deltar i bidragssatsningarna och som bedöms ha behov av dem. Vissa riktade insatser har gjorts i de granskade bidragssatsningarna. I Matematiklyftet har Skolverket till exempel anordnat konferenser för enskilda huvudmän som myndigheten vet deltar i lägre utsträckning.

Riksrevisionen anser att det är bra att Skolverket har börjat arbeta mer riktat med sina insatser. Med den information som finns om bidragen kan Skolverket fortsätta med detta arbete samt utveckla metoderna för att rikta insatserna ytterligare.

6.4 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar två rekommendationer till regeringen och två till Skolverket.

- Regeringen bör överväga om de specialdestinerade statsbidragen ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag.
- Regeringen bör vid utformningen av förordningarna som reglerar de specialdestinerade statsbidragen anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser.
- Skolverket bör följa upp och analysera vilka huvudmän och vilka skolor som tar del respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen.
- Skolverket bör intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov av insatser och som deltar i bidragssatsningarna i lägre utsträckning.

Referenser

Svenska författningar

SFS 2007:222. Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

SFS 2011:555. Förordning med instruktion för Statens Skolverk.

SFS 2010:800. Skollagen.

SFS 2011:203. Budgetlagen.

SFS 2012:161. Förordning om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

SFS 2012:992. Förordning om statsbidrag för arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

SFS 2013:70. Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

SFS 2014:145. Förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

SKOLFS 2013:4. Skolverkets föreskrifter om statsbidrag för matematikhandledare och matematiklärare.

SKOLFS 2013:147. Skolverkets föreskrifter om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

SKOLFS 2014:51. Skolverkets föreskrifter om extra statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

Riksdagstryck

Budgetproposition för 2012, utgiftsområde 16, bet 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98

Budgetproposition för 2014, utgiftsområde 16, bet 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.

Budgetproposition för 2015, utgiftsområdet 16.

Prop. 1990/91:18, Om ansvaret för skolan, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

Prop. 1993/94:150, Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m., bet. 1993/94:FiU20, rskr. 1993/94:458.

Prop. 2009/10:165, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och Trygghet, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370.

Prop. 2012/13:136, Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m., bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266.

Prop. 2012/13:187, Vissa skolfrågor, bet. 2012/13:UbU6, rskr. 2012/13:186.

Prop. 2013/14:148, Vissa skollagsfrågor, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292.

Regleringsbrev och regeringsuppdrag

Regeringsbeslut U2011/5531/S, Uppdrag till Statens skolverk att svara för Lärarlyftet II.

Regeringsbeslut U2011/2229/G, Uppdrag till Statens skolverk att stärka undervisningen i matematik, naturvetenskap och teknik.

Statens offentliga utredningar

Utbildningsdepartementet, Staten får inte abdikera, SOU 2014:5.

Övrigt skriftligt material

Friskolornas riksförbund (2014), Fakta om friskolor.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (2010), Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik, ESO (2010:5).

Gustafsson, Jan-Eric. Cliffordsson och Christina. Erickson, Gudrun. Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter. Stockholm: SNS förlag, 2014.

Malmer, Stellan och Patrik Zapata (2009), Finansieringsprincipens tillämpning. Rapporter från riksdagen, 2008/09: RFR11. Stockholm: Sveriges riksdag.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2013), Urbana utvecklingsområden 2013. Statistisk uppföljning utifrån 7 indikatorer.

Riksrevisionen (2005), Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem, RiR (2005:9).

Riksrevisionen (2011), Lika betyg, lika kunskap? RiR (2011:23).

- Statistiska centralbyrån (2012), Kommunalekonomisk utjämning för kommuner – utjämningsåret 2013 utfall.
- Skolinspektionen (2010), Rätten till kunskap, kvalitetsgranskning, rapport 2010:14.
- Skolinspektionen (2011), Arbetsplatsförlagd utbildning i praktiken, kvalitetsgranskning, rapport 2011:2.
- Skolinspektionen (2013), Olikheterna är för stora – omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan 2013.
- Skolinspektionen (2014), Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet, kvalitetsgranskning, rapport 2014:01.
- Skolverket (2006), Vad händer med likvärdigheten i svensk skola? rapport 275.
- Skolverket (2008), Skolverket och statsbidragen.
- Skolverket (2011), Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv, rapport 365.
- Skolverket (2012), Delredovisning av uppdrag om att svara för utbildning. Dnr U2011/4343/S m.fl.
- Skolverket (2012), Enskilda huvudmän och marknadens ägarstrukturer.
- Skolverket (2012), Likvärdig utbildning i svensk grundskola? rapport 374.
- Skolverket, Årsredovisning 2013.
- Skolverket (2013), Kommunernas resursfördelning till grundskolor, rapport 391.
- Skolverket (2013), Nyttjande av statliga satsningar på skolområdet, internt pm.
- Skolverket (2013), Skolverkets lägesbedömning 2013, rapport 387.
- Skolverket (2014), Redovisning av uppdrag om hur stor del av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare, dnr U2014/2048/GV.
- Skolverket (2014), Vem är försteläraren?
- Statskontoret (2013), Resurserna i skolan, 2013:10.
- Utbildningsdepartementet (2012), Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet, promemoria U2012/4904/S.

Internet

Regeringskansliet (2014-10-09). Fler karriärtjänster i utanförskapsområden

Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/18277/a/236687>

Skolverket (2014-10-09). Snabbfakta.

Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821>

Skolverket (2014-10-27). Statsbidrag för Lärarlyftet.

Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/grundskole-och-gymnasieutbildning/lararlyftet-tva>.

Bilaga 1 Metodbilaga

Intervjustudie

I granskningen har representanter från tio huvudmän intervjuats. Därutöver har fyra rektorer som arbetat hos någon av huvudmännen intervjuats. Urvalet av huvudmän har skett utifrån principerna att täcka in huvudmän av olika storlek, huvudmän i olika delar i landet, kommunala och enskilda huvudmän, huvudmän som är mottagare av specialdestinerade statsbidrag respektive huvudmän som inte deltar i satsningar samt en spridning avseende måluppfyllelse.

Huvudmännen som har intervjuats har representerat utbildningsförvaltningen och inte den politiska nämnden i de fall det rör sig om kommunala huvudmän. Det har varit viktigt att få en spridning bland huvudmännen eftersom faktorer som storlek på huvudmannen, om den är kommunal eller enskild och så vidare, i tidigare studier har visat sig spela stor roll för huruvida en huvudman väljer att delta i olika statliga satsningar eller inte.

Hos fyra av huvudmännen har Riksrevisionen haft möjlighet att intervjua en rektor för att även få deras perspektiv och erfarenheter av specialdestinerade statsbidrag.

Syftet med intervjuerna har inte varit att generalisera utan att ge en djupare beskrivning av varför huvudmän och skolor väljer att delta i olika bidragssatsningar.

Intervjuerna har varit semistrukturerade. Frågorna har behandlat dels de specifika bidragen som ingår i granskningen, dels specialdestinerade statsbidrag generellt. Även frågor om huvudmännens och rektorernas lokala förutsättningar har diskuterats under intervjuerna.

Tabell 1 Typer av huvudmän som ingått i Riksrevisionens intervjustudie

Kommunal eller enskild huvudman	SKL-kategorisering
Kommunal	Större stad
Kommunal	Kommun i tätbefolkad region
Kommunal	Större stad
Kommunal	Glesbygdskommun
Kommunal	Varuproducerande kommun
Kommunal	Glesbygdskommun
Kommunal	Storstad
Enskild	
Enskild	
Enskild	

Övriga intervjuer

I granskningen har Riksrevisionen även intervjuat tjänstemän på Utbildningsdepartementet för att få en bild av regeringens styrning genom specialdestinerade statsbidrag. Även tjänstemän på Skolverket har intervjuats – dels tjänstemän som jobbar med de granskade statsbidragen, dels tjänstemän på chefs- och ledningsnivå. I ett tidigt skede av granskningen intervjuades även Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Skolledarna samt Friskolornas riksförbund för att få olika aktörers syn på de specialdestinerade statsbidragen.

Statistiska analyser

Riksrevisionen har kartlagt hur deltagandet i de fyra bidragssatsningarna ser ut på skolnivå och satt deltagandet i relation till måluppfyllelse på skolnivå. Syftet med analysen har varit att se om satsningarna hamnar hos de skolor där måluppfyllelsen är lägre och där statsbidragen behövs bäst utifrån bedömningsgrunden om likvärdighet. Analyserna har skett utifrån statistik från Skolverket (se tabell 2 nedan angående de uppgifter som ingår i undersökningen).

Tabell 2 Uppgifter som ingår i undersökningen

Uppgifter som används	Gäller tidsperiod
Deltagande i Matematiklyftet	Läsåret 2013/14
Deltagande i Lärarlyftet II	Läsåret 2013/14
Deltagande i karriärsteg ¹³⁸	Läsåret 2013/14
Deltagande i APL	Beviljats bidrag 2014
Resultat nationella prov åk 3	Läsåret 2012/13
Resultat svenska och matematik åk 6	Läsåret 2012/13
Resultat meritvärde åk 9	Läsåret 2012/13
Resultat gymnasium per program	Läsåret 2012/13
Kommunal eller enskild huvudman	
SKL:s kommungruppsindelning ¹³⁹	

I granskningen redovisas beskrivande statistik som visar hur deltagande i bidragssatsningarna skiljer sig beroende på huvudmannatyp (kommunal eller enskild). I vissa fall redovisas även specifika kommuntyper där deltagandet är ovanligt högt eller lågt.

Riksrevisionen har genomfört regressionsanalyser för att testa sambandet på skolnivå mellan måluppfyllelse och deltagande i bidragssatsningarna. I analysen tas hänsyn till huvudmannatyp och kommuntyp. Utifrån regressionskoefficienterna har sannolikheten för deltagande beräknats för skolor med hög måluppfyllelse (75:e percentilen) respektive låg måluppfyllelse (25:e percentilen). Dessa värden jämförs med varandra. För bidraget APL har endast beskrivande statistik tagits fram på nationell nivå eftersom urvalet av skolor blir mindre än för de övriga bidragen.

Riksrevisionen har även undersökt förhållandet på skolnivå mellan deltagande och måluppfyllelse inom varje enskild kommun. För varje kommun har genomsnittliga resultat för de olika betygsnivåerna jämförts mellan skolor som deltar respektive inte deltar i bidragssatsningarna. Slutligen har Riksrevisionen valt att belysa Stockholm som ett exempel på hur statsbidragen fördelas på stadsdelsnivå inom en enskild kommun. Även här sker en jämförelse mellan deltagande och måluppfyllelse på skolnivå.

¹³⁸ Endast förstelärare ingår i undersökningen eftersom antalet utsedda lektorer var mycket litet vid tidpunkten när materialet samlades in.

¹³⁹ Sveriges Kommuner och Landsting står bakom följande kommungruppsindelning (tio kategorier): storstäder, förortskommuner till storstäder, förortskommuner till större städer, glesbygdskommuner, kommuner i glesbefolkad region, kommuner i tätbefolkad region, pendlingskommuner, större städer, turism- och besöksnäringkommuner, varuproducerande kommuner.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet med avseende på om de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna.

Genomförandet av skolverksamheten har varit ett kommunalt ansvarsområde sedan kommunaliseringen av skolan genomfördes 1991. Från slutet av 1990-talet började staten återigen komplettera det generella statsbidraget med specialdestinerade bidrag för att styra skolan i önskad riktning.

Riksrevisionens granskning visar att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt. Så som de granskade bidragen är utformade gynnar de inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som är i relativt sett större behov av insatser. Statsbidragen fördelas inte till de skolenheter som behöver dem bäst sett till kunskapsresultat. Även Skolverkets insatser kan fungera mer effektivt. Skolverket har haft möjlighet att genomföra fördjupade analyser av hur bidragen fördelar sig på skolnivå och uppmärksamma regeringen på utfallet. Det har inte skett, trots att finns stora skillnader mellan olika skolor både när det gäller deltagande i bidragssatsningar och behov av resurser.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om de specialdestinerade statsbidragen ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag samt att vid utformandet av bidragsförordningarna anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med mindre administrativa och ekonomiska resurser. Riksrevisionen rekommenderar också Skolverket att följa upp och analysera både vilka huvudmän och vilka skolor som tar del av respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragssatsningarna samt att intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser.

ISSN 1652–6597

ISBN 978 91 7086 362 2

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm