



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående statens bidrag till personalförstärkningar i skolor och fritidshem

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat ett statligt bidrag på sammanlagt 10,5 miljarder kronor under perioden 2001–2006, som går till kommunernas skolor och fritidshem. Resultatet har redovisats i rapporten *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem (RiR 2005:9)*.

I granskningen görs viktiga iakttagelser om brister i hanteringen av statsbidraget, om svagheter i underlagen för beslut och om omfattande administration. Styrelsen anser att de erfarenheter som framkommit i granskningen när det gäller användningen av specialdestinerade bidrag till kommunerna bör tillvaratas inför liknande satsningar i framtiden. Styrelsen pekar också på betydelsen av tydlighet när det gäller villkoren för de anslag som riksdagen beslutar om. Med anledning av granskningen överlämnar styrelsen denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Karlstad den 16 augusti 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp) och Karl-Göran Biörsmark (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat det särskilda anslaget till statligt bidrag till personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten RiR (2005:9) *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem*. Riksrevisionens granskning omfattar regeringens, Skolverkets och kommunernas hantering av statsbidraget.

Kommunerna får sedan hösten 2001 ett riktat statsbidrag för att öka antalet anställda i skolor och på fritidshem. Syftet med bidraget är att förbättra förutsättningarna för att höja resultaten i skolan. Detta ska kommunerna åstadkomma genom att öka antalet anställda. Det riktade bidraget har fr.o.m. 2005 till viss del överförs till det generella statsbidraget och ska vid utgången av år 2006 i sin helhet överföras till det generella statsbidraget.

Bidraget

Enligt den proposition som låg till grund för riksdagens beslut skulle bidraget *"förbättra förutsättningarna för att höja skolans resultat i förhållande till mål uttryckta i läroplan och kursplaner genom att tillföra mer personal till skolan och fritidshemmen"*.¹ Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag. Enligt propositionen ska modellen för utbetalning vara administrativt enkel. Alla kommuner ska kunna söka bidrag. Skolverket har ansvar för utbetalningar och uppföljning av bidraget och kommunerna själva avgör vilka personal-kategorier som ska anställas.

Regeringen angav i en förordning (2001:36) närmare villkor för bidraget. Enligt förordningen lämnas statsbidrag under förutsättning att bidraget används till personalförstärkningar som syftar till att ge barn och ungdomar ökade möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Det framhålls i rapporten att det inte finns något krav att kommunerna ska kunna bevisa att ökad måluppfyllelse faktiskt har uppnåtts.

Bidraget behöver inte användas till nyanställningar, utan kan även användas för att behålla personal i de kommuner som har minskande elevtal. Enligt rapporten ställer regeringen krav på att kommunerna i ansökan ska ange vilka personalförstärkningar kommunen planerar och vad dessa ska leda till. I uppföljningen efter varje bidragsår ska kommunen redovisa vilka åtgärder som vidtagits. Om kommunen inte uppfyllt kravet för att få bidrag, får Skolverket reducera kommande års bidrag till kommunen.

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

Undantag för delegationskommunerna

De kommuner som har avtal med Kommundelegationen, Bostadsdelegationen eller Statens bostadsnämnd är undantagna från kravet att öka personaltätheten. Dessa s.k. delegationskommuner har i en överenskommelse med staten förbundit sig att sänka sin bruttokostnadsnivå med ett visst belopp för att uppnå ekonomisk balans, dvs. att intäkterna ska överstiga utgifterna. Granskningen visar att 64 kommuner hade sådana avtal under bidragsåret 2003/04. Regeringen beslutade om undantag för delegationskommunerna efter det att riksdagen fattat beslut om bidraget.

Skolverkets föreskrifter

Enligt regeringens förordning ska Skolverket besluta om föreskrifter för bidraget. I föreskrifterna slår Skolverket fast att personaltäthet, mätt som antal personal per 100 elever, gäller som mått för personalförstärkningar. Skolverket beslutade i första årets föreskrifter att läsåret 2000/01 ska gälla som jämförelseår.

Det är först vid uppföljningen som Skolverket avgör om kommunen har rätt till det mottagna bidraget. Kommunen måste då visa att kostnaderna för personalförstärkningar uppgår till minst samma summa som bidraget.

Skolverket har regeringens uppdrag att följa upp och utvärdera hur statsbidraget till personalförstärkningar utnyttjas. Uppföljningen ska årligen rapporteras i Skolverkets årsredovisning. Utvärderingen har redovisats i en första delrapport år 2003 och en slutrapport väntas år 2007.

Iakttagelser i granskningen

Enbart intern beredning av förslaget

Enligt Riksrevisionens granskning föregicks inte regeringens förslag om personalförstärkningar av något remissförfarande, utan förslaget bereddes internt inom Regeringskansliet. Enligt regeringsformen ska behövliga yttranden och upplysningar inhämtas från berörda myndigheter vid beredning av regeringsärenden. Konstitutionsutskottet har också vid flera tillfällen betonat att regeringen bör använda sig av ett remissförfarande när den bereder sina förslag.

Reglerna för bidraget i konflikt med annan överenskommelse

Av granskningen framgår att reglerna för bidraget står i konflikt med överenskommelsen mellan staten och de s.k. delegationskommunerna. Riksdagen beslutade om ett bidrag vars syfte var att nå bättre resultat i skolor och fritidshem genom att bekosta personalförstärkningar. Därefter undantog regeringen de s.k. delegationskommunerna från kravet att öka sin personal.

Målen svåra att mäta

Måluppfyllelsen ställs i relation till mål i kursplaner och läroplan. I rapporten konstaterar man att dessa mål är många till antalet och utformade på ett sådant sätt att en mängd olika aktiviteter kan bidra till förbättrad måluppfyllelse. Granskningen visar också att regeringens redovisning till riksdagen är inriktad på personalförstärkningar, inte på hur personalförstärkningar bidragit till förbättrad måluppfyllelse.

Svårt att överblicka kommunernas insatser

Enligt förordningen ska statsbidraget användas till kostnader för personalförstärkningar. Riksrevisionen har i granskningen gått igenom kommunernas beskrivningar av vilka åtgärder bidraget har använts till. Denna genomgång visar att det i flera fall är svårt att få en god uppfattning om vilka insatser enskilda kommuner har gjort med stöd av bidraget.

Alla kommuner har inte kunnat få bidraget

Enligt regeringens förslag ska alla kommuner kunna få bidrag. Granskningen visar att det finns 16 kommuner som under ett eller flera år inte har tagit del av bidraget fullt ut. Ett skäl till att dessa inte kunnat få bidrag är att det inte blev känt förrän efter utgången av basåret 2000/01 att bidraget skulle grundas på jämförelsen med ett basår och att detta basår skulle vara läsåret 2000/01. Kommunerna fick alltså inte veta att överskridanden av skolbudgeten och hög personaltäthet under basåret skulle få konsekvenser för bidraget förrän det var för sent att åtgärda.

Underlag inte tillförlitligt

Granskningen visar att Skolverkets underlag för beslut om utbetalningar inte är tillförlitligt. Underlaget bygger på SCB:s och kommunernas statistik över antalet elever och personal. SCB:s statistik kan innehålla fel som på kommunnivå har betydelse för bidraget. Kommunernas personal- och lönesystem är inte ändamålsenliga för att ta fram de uppgifter som Skolverket kräver. För en kommun som ligger på gränsen för att få bidrag kan en felräkning på t.ex. tre helårstjänster betyda en dryg miljon kronor i bidrag. Enligt rapporten har bidraget i enstaka fall betalats ut på felaktiga grunder och i många andra fall på osäkra grunder.

Riksrevisionens slutsatser

I rapporten drar Riksrevisionen bl.a. följande slutsatser:

- Det finns enligt rapporten ingen direkt koppling mellan syftet med bidraget och grunden för utbetalning. Skolverkets beslut om utbetalning grundas uteslutande på att kommunerna kan redovisa ökad per-

sonaltäthet. Det krävs en administrativ apparat för att betala ut bidraget och en tillförlitlig uppföljning som visar om bidraget gått till vad det var avsett för.

- Riksrevisionen bedömer att underlaget för utbetalning av bidraget till enskilda kommuner innehåller stora osäkerheter, vilket delvis beror på bristande kontroll och på avsaknad av enhetliga anvisningar från Skolverkets sida. Bidrag kan ha utbetalats i strid med reglerna för bidraget.
- I några fall har granskningen visat att bidraget utbetalats på felaktiga grunder, t.ex. genom att budgetsiffror för basåret har angivits i stället för det faktiska utfallet av personal eller att kommuner har räknat in personal som har deltagit i kompetensutveckling, vilket reglerna för bidraget inte tillåter.
- Bidraget i huvudsak har gått till personalförstärkningar. Det går enligt rapporten inte att besvara frågan om vilka effekter bidraget haft på måloppfyllelsen. Någon utvärdering av i vilken mån resultaten förbättrats har inte gjorts.
- Motiven för att införa bidraget är knapphändiga, enligt rapporten. Införandet av bidraget föregicks inte av någon närmare utredning. Riksrevisionen anser att regeringen borde ha berett förslaget i samråd med berörda parter, såsom Kommunförbundet och Skolverket. Då skulle sannolikt problemen med att bidraget står i konflikt med balanskravet i kommunerna ha kunnat undvikas.
- Enligt rapporten finns det anledning att befara att det nya statsbidraget till personalförstärkningar i förskolor kommer att medföra liknande problem när det gäller uppföljning som bidraget till personalförstärkningar i skolor och fritidshem.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att bl.a.

- kontrollera kommunernas underlag mer ingående
- införa enhetliga anvisningar och fatta beslut om anvisningar i god tid före ikraftträdandet
- tillämpa ovanstående rekommendationer även vid hanteringen av bidraget till personalförstärkningar i förskolan.

Riksrevisionen anser att regeringen

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

Riksrevisionen föreslår att regeringen

- följer upp specialdestinerade bidrag så att det resultat som mäts överensstämmer med målet för bidraget
- tar beslut om förordningar i god tid före ikraftträdandet
- anpassar tidpunkter för utbetalning till de mottagande organisationernas ordinarie budgetprocess
- endast begär in sådant underlag från mottagarna som faktiskt används som beslutsunderlag och kontrolleras
- endast tillämpar styrformen med specialdestinerat bidrag i de fall det går att säkerställa att bidraget går till det avsedda ändamålet.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att resultatet av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem (RiR 2005:9)* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande.

I Riksrevisionens granskning belyses olika svårigheter som kan uppstå i samband med användningen av specialdestinerade bidrag till kommunerna. Det granskade bidraget har medfört en omfattande administration för kommunerna, underlaget för utbetalning av bidraget till enskilda kommuner innehåller stora osäkerheter och i några fall har granskningen visat att bidraget utbetalats på felaktiga grunder. Styrelsen anser att de iakttagelser som gjorts i granskningen är viktiga och vill för sin del betona att riksdag och regering bör ta till vara dessa erfarenheter inför framtida liknande beslut. Särskilt gäller detta de administrativa problem som har påvisats när det gäller specialdestinerade bidrag.

En viktig utgångspunkt för granskningen har varit riksdagens formella beslut om det aktuella anslaget. I rapporten görs tolkningen att det *direkta* syftet med bidraget är att nå bättre resultat och öka måluppfyllelsen i skolan samt att det i sin tur ska uppnås genom personalförstärkningar. Det får sedan betydelse för den tolkning som görs i rapporten av de krav som riksdagen ställt på regeringen när det gäller genomförandet av beslutet och på återrapportering från regeringen till riksdagen.

En alternativ tolkning är att det *direkta* syftet är att genom personalförstärkningar förbättra skolans förutsättningar och därmed *indirekt* förbättra skolans resultat och öka måluppfyllelsen. Styrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma riksdagen på betydelsen av tydlighet när det gäller villkoren för de anslag som riksdagen beslutar om.

Enligt Riksrevisionens granskning föregicks inte regeringens förslag om personalförstärkningar av något remissförfarande, utan förslaget bereddes internt inom Regeringskansliet. Enligt Riksrevisionen kunde de problem som uppstått avseende kommunernas omfattande administration och att bidraget stod i konflikt med kommunernas balanskrav kunnat undvikas genom ett remissförfarande.

Riksrevisionen anger i rapporten att det finns anledning att befara att det nya statsbidraget till personalförstärkningar i förskolor kan komma att medföra liknande problem när det gäller uppföljning som bidraget till personalförstärkningar i skolor och fritidshem. Styrelsen vill framhålla betydelsen av att regeringen och Skolverket tar till vara de slutsatser som Riksrevisionen har dragit, inför det nya statsbidraget till personalförstärkningar i förskolor.