

Cirkulärnr: 1989:54
Diariernr: 1989:0943
Handläggare: Sten Olsson
Avdsek: AK Skol
Datum: 1989-04-27
Mottagare: Skolstyrelsen
Rubrik: Uppföljning av gymnasieskolans resurstilldelningssystem
läsåret 1987/88
Bilagor: Rapport Uppföljning av gymnasieskolans
resurstilldelningssystem läsåret 1987/88

Uppföljning av gymnasieskolans resurstilldelningssystem läsåret 1987/88

Kommunförbundet har gjort en uppföljning av det nya resurstilldelningssystem som infördes för gymnasieskolan läsåret 1987/88. Kommunförbundet har gjort en uppföljning både vad avser timtilldelning och det ekonomiska utfallet. I rapporten finns också en sammanfattning av de uppföljningar som statliga organ gjort. Kommunförbundets rapport bifogas, bilaga 1.

En total översyn av statsbidragen till kommunerna pågår för närvarande inom Kommunförbundet. Den översynen leds av en politiskt tillsatt programberedning. Resultatet av översynen kommer att presenteras under hösten 1989. I det sammanhanget kan Kommunförbundet komma att föreslå förändringar av statsbidragen till gymnasieskolan.

Ytterligare upplysningar om uppföljningen av gymnasieskolans resurstilldelningssystem lämnas av Sten Olsson tfn 08/772 46 38.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Allmän kommunalpolitik
Skolsektionen

Bertil Andersson

Sten Olsson

Bilaga

RAPPORT

1 (9)

Allmän kommunalpolitik 1989-04-06
Skolsektionen
Sekreterare Sten Olsson

Uppföljning av gymnasieskolans resurstilldelningssystem läsåret 1987/88

BAKGRUND

Den 1 juli 1987 infördes ett nytt resurstilldelningssystem för gymnasieskolan. Resurstilldelningssystemet består av en del för undervisningstimmar och en del för skolledning.

Systemet för timtilldelning bygger på en schabloniserad tilldelning av lärarveckotimmar och statsbidrag. Tilldelningen av lärarveckotimmar baseras i stor utsträckning på antalet elever. Resurserna tilldelas kommunen som svarar för fördelningen till gymnasieenheterna.

De sammanlagda timresurser kommunerna får skall användas för såväl timmar enligt timplanerna som för vissa speciella åtgärder. Resurserna kan uppdelas i basändamål

och förstärkningsändamål. Resurserna för förstärkningsändamål får användas för stödundervisning och specialundervisning, delning av klasser och grupper, TTF-inslag samt frivillig undervisning. Skolstyrelsen skall fastställa en plan med allmänna riktlinjer för användningen av resursen för förstärkningsändamål.

Systemet för tilldelningen av skolledningsresursen innebär att kommunen får en samlad tilldelning. Statsbidraget för skolledning är starkt schabloniserat och i hög grad baserat på elevantal. Resursen till det tidigare huvudlärarsystemet, vilken nu är inbakad i bidraget för skolledning, var grundad på mängden ämnesområden och därmed bredden på gymnasieenhetens kursutbud.

Skolledningsresursen skall användas dels för skolledartjänster dels för specialfunktioner som fullgörs av lärare. Skolstyrelsen beslutar inom vissa givna ramar om fördelningen av skolledningsresursen mellan tjänster och specialfunktioner.

Syftet med det nya resurstilldelningssystemet är att ge kommunerna och gymnasieenheterna större frihet att fördela och använda resurserna där de bäst behövs. Avsikten var också att förenkla skoladministrationen på olika nivåer och få ett bättre utnyttjande av utbildningsplatserna.

INFORMATION OM DET NYA RESURSTILLDELNINGSSYSTEMET

Efter det att riksdagen hade fattat beslut om ett nytt resurstilldelningssystem utfärdade regeringen den 20 november 1986 provisoriska föreskrifter för att underlätta planeringen inför läsåret 1987/88. Kommunförbundet hade i anslutning till riksdagens beslut informerat kommunerna om huvuddragen i det nya systemet. En särskild informationsgrupp bildades med representanter för utbildningsdepartementet, skolöverstyrelsen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ett informationsmöte hölls den 27 augusti 1986 med representanter för länskolnämnder, Kommunförbundets länsavdelningar och landstingens utbildningsnämnder. Syftet var att få till stånd länsvisa konferenser i samverkan mellan stat och kommun. Under 1986/87 hölls konferenser i de flesta län. Skolöverstyrelsen åtog sig att i samråd med kommun- och landstingsförbunden utarbeta ett servicematerial att användas för information och utbildning. Detta servicematerial förelåg först i början av april 1987.

Utöver de regionalt anordnade konferenserna har ett antal andra konferenser ägt rum i Kommunförbundets länsavdelningars regi vilka varit inriktade på uppföljningen av resurstilldelningen.

STATENS UPPFÖLJNING

Regeringen tillsatte i november 1986 en parlamentarisk referensgrupp för uppföljning av resurstilldelningssystemet. Referensgruppen skall under tre år studera genomförandet och effekterna av det nya systemet. För läsåret 1987/88 har referensgruppen avgivit en rapport. I den konstateras sammanfattningsvis följande.

Referensgruppen för uppföljning av ändrade former för statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan. Erfarenheter från uppföljningen av det nya systemet för statsbidrag till lärarlöner i gymnasieskolan, 1988-10-12 s 8-9:

"* Informationen om det nya systemet har tekniskt fungerat på alla nivåer men behöver förstärkas i fråga om det nya systemets anda, inte minst när det gäller de lokala politikerna

* Skolstyrelsernas engagemang har med få undantag ännu inte ökat

* Administrationen har minskat på statlig sida och ökat på kommunal

* Elevernas valmöjligheter har inte minskat i fråga om studievägar men väl något i fråga om vissa udda ämnen

* Intentionerna att stödja i första hand allmänna ämnen på yrkeslinjerna har uppmärksammats och i stort sett uppfyllts

* Kultur- och föreningsinslag har minskat till förmån för ren undervisning

* Resursutfallet är för kommunerna oftare positivt än negativt, jämfört med det tidigare systemet

* Att döma av det underlag som finns synes det nya systemet ha lett till ett effektivare utnyttjande av resurser, som också kan budgeteras säkrare."

Skolöverstyrelsen har tillsammans med länskolnämnderna i Stockholms, Kronobergs, Älvsborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Västerbottens län ett samverkansprojekt för att belysa de pedagogiska och organisatoriska konsekvenserna av det nya systemet.

Samverkansgruppen konstaterar att de syften som riksdagen uppställde för det nya systemet i hög grad har uppnåtts redan under det första året. Beträffande utfallet säger samverkansgruppen att kostnadstäckningsgraden i förhållande till det tidigare systemet är mycket god. Små kommuner som ligger långt från högskoleorter har svårt att få vikarier varför relativt många timmar måste ställas in. När dessa timmar senare används för förstärkningsändamål räcker inte det starkt schabloniserade extrabidraget (0,9-resursen) till för att täcka kostnaderna. Extrabidraget avser sådana kostnader som uppkommer när ersättare inte sätts in för frånvarande lärare och timmarna istället används för förstärkningsändamål.

Samverkansgruppen konstaterar att få skolstyrelser har fastställt riktlinjer för användningen av resursen för förstärkningsändamål. I de fall riktlinjer har utfärdats är de allmänt hållna och saknar preciseringar. Samverkansgruppen karaktäriserar detta som betydande brister i tillämpningen av de riktlinjer regeringen lagt fast med anledning av riksdagens beslut.

Omfattningen av timme till förfogande (TTF) har minskat liksom anordnandet av B- och C-språk på tvååriga linjer. Benägenheten att ge eleverna utökad studiekurs har också minskat.

Det administrativa arbetet har minskat på skolenheterna och på länskolnämnderna medan det ökat på skolförvaltningarna. Samverkansgruppen anser att den administrativa hanteringen har fungerat tillfredställande.

Resurstilldelningssystemet har lett till ett förbättrat kapacitetsutnyttjande framför allt på de tre- och fyraåriga linjerna. På dessa linjer är resurstilldelningen starkast knuten till antalet elever.

Beträffande skolledningsresursen konstaterar samverkansgruppen att den fria delen (15%) i flertalet kommuner har fördelats jämnt mellan skoledartjänster och specialfunktioner. Kommunerna har inte i någon större utsträckning låtit behoven styra fördelningen.

Samverkansgruppens uppföljning av läsåret 1987/88 finns publicerad i SÖs rapportserie, R 88:27.

KOMMUNFÖRBUNDETS UPPFÖLJNING

Kommunförbundet har följt upp det nya resurstilldelningssystemet både vad avser timtilldelning och det ekonomiska utfallet.

TIMTILLDELNING

Kommunförbundet gick i februari 1988 ut med en enkät om utfallet av timtilldelningen i det nya systemet. Undersökningen avsåg att ge svar på hur utfallet hade blivit om det nya systemet hade tillämpats på 1986/87 års organisation. 1986/87 var det sista året med det gamla resurstilldelningssystemet. Anledningen till att denna metod valdes var att uppgifterna om det läsåret fanns relativt lätt tillgängliga i kommunerna. Om inte organisationen i någon större utsträckning hade förändrats inför läsåret 1987/88 borde resultatet kunna ge en indikation på hur utfallet för detta läsår skulle bli. För att korrekt kunna bedöma resultatet för 1987/88 borde en analys ha gjorts av hur det gamla systemet skulle ha slagit på 1987/88 års organisation. En sådan analys skulle emellertid ha lett till en rad mycket osäkra överväganden och antaganden om till exempel färre gruppdelningar. Läsåret 1987/88 skulle ha varit mycket svårt att göra analys på, av denna anledning valdes alternativet att studera läsåret 1986/87.

Enkäten sändes till samtliga 198 kommuner som hade gymnasieutbildning läsåret 1987/88. 187 kommuner eller 94 procent av kommunerna besvarade enkäten. Av dessa 187 hade 26 lämnat ofullständiga uppgifter eller uppvisade sådana brister i svaren att de inte ligger till grund för bedömningen. De resterande 161 kommunerna (81 procent) representerar 240 gymnasieenheter och 185 995 elever. Det motsvarar 75 procent av antalet gymnasieenheter läsåret 1986/87.

Ett mindre antal kommuner valdes ut för en djupare undersökning. De utvalda kommunerna representerar olika storlekar och har gymnasieskolor av olika struktur. Syftet med denna undersökning var att närmare belysa orsakerna till utfallet för kommunerna.

Timtilldelningen till kommunerna tycks totalt sett inte ha minskat i det nya systemet. Den slutsats som kan dras av enkätresultatet är att timtilldelningen ligger på ungefär oförändrad nivå jämfört med det gamla systemet.

För de största kommunerna är utfallet negativt. Anledningen till detta är bland annat att grundresursen till tvååriga respektive till tre- och fyraåriga linjer är lika för alla kommuner oavsett omfattningen av gymnasieutbildningen vilket missgynnar större kommuner. Dessutom har stora kommuner svårare att ha en organisation som är rationell på det sättet att den genererar mycket resurser. Det är svårare att få en hög gruppfyllnad när samma utbildning finns på fler skolenheter. Även samläsningsmöjligheter kan försvåras.

Resurstilldelningssystemet premierar en kraftig profilering av skolenheterna. Detta står i motsats till ambitionen att förlägga olika typer av utbildning till samma gymnasieenhet. Å andra sidan premierar skolledningsbidraget skolenheter som har en blandning av studieförberedande och yrkesinriktade utbildningar.

Under det första året tycks dock inte elevernas valmöjligheter ha minskat annat än marginellt. De undantag som finns är framför allt att kommunerna blivit försiktigare med att medge utökad studiekurs om det inneburit att nya grupper har måst bildas.

Kommunerna har i allmänhet ansett att den friare resursanvändningen är positiv. Den kommer förmodligen att innebära pedagogiska fördelar men det kommer att ta några år att förändra attityder och lära sig hantera den ökade friheten.

Gruppfyllnaden tycks vara god på de tre- och fyraåriga linjerna. Kommunerna riktar stark kritik mot avstämningstidpunkten (15 januari), som började tillämpas läsåret 1985/86. Man anser det vara rimligt att resurstilldelningen utgår från det elevantal som undervisningen planeras för. Det nuvarande systemet innebär en hög grad av osäkerhet för kommunerna om vilka statliga resurser som kommer att utgå för undervisningen. Medan möjligheterna att budgetera kostnaderna för gymnasieskolan har förbättrats för staten har de i motsvarande mån försämrats för kommunerna.

Kommuner som har en stor andel utbildning på fyraårig teknisk linje får en resurstilldelning som inte motsvarar behovet. Detta beror på att ämnet skolverkstadspraktik i årskurs 1 och 2 samt grendelningen i årskurs 3 är mycket resurskrävande. Resurserna för samtliga tre- och fyraåriga linjer är desamma vilket innebär att kommunen vid resursfördelningen måste ta hänsyn till det relativt större resursbehovet på teknisk linje.

TTF hade i det förutvarande systemet en särskild resurs. Nu ingår TTF i resursen för förstärkningsändamål. Det innebär att satsningen på TTF har minskat i konkurrens med övriga delar som resursen för förstärkningsändamål ska användas till. En större del av de totala resurserna till gymnasieskolan går således till undervisning i det nuvarande systemet.

I kommuner med fler än en gymnasieenhet har skolstyrelserna i allmänhet antagit en plan med riktlinjer för hur resursen för förstärkningsändamål skall fördelas. I övriga kommuner är det relativt ovanligt att ett sådant beslut finns. Det är ganska naturligt att det är så. Skolstyrelserna är ovana vid och har ingen tradition att hantera frågor som rör gymnasieskolans resurser. När systemet har verkat något år kommer säkert kommunerna att hantera denna fråga på ett mycket bra sätt. Allt fler skolstyrelser har också inför läsåret 1988/89 fattat beslut och kommer inför läsåret 1989/90 att fatta beslut om sådana riktlinjer.

Extrabidraget (0,9-resursen) har i vissa kommuner lagts ut redan i samband med tjänstefördelningen medan det i andra kommuner har utnyttjats löpande under året varefter timmar har blivit frigjorda.

Skolor som har ett i förhållande till elevantalet brett utbud av studievägar missgynnas i det nya systemet. Detta drabbar framför allt vissa mindre kommuner. I det tidigare systemet kunde länskolnämnden medge resurs till tämligen små elevgrupper i kommuner med ambitionen att ge eleverna ett brett utbud av tillvalsmöjligheter. Detta tar det nya systemet ingen hänsyn till.

För mindre skolor med ett brett studievägsutbud och fler B-klasser innebär skolledningsresursen nackdelar. Det administrativa arbetet med till exempel konferenser blir betungande i dessa kommuner. I resurssystemet för skolledning beaktas inte dessa speciella förhållanden.

Antalet blanketter som kommunen ska sända in till de statliga myndigheterna har minskat om än inte i den utsträckning som ställdes i utsikt när beslutet om det nya resurstilldelnings- systemet fattades. I och med att skolstyrelsernas ansvar och frihet vad beträffar gymnasieskolan har ökat har också administrationen i kommunerna ökat. Det är främst för skolförvaltningarna som merarbetet uppkommit i samband med resurshantering och rekvisition av statsbidrag.

Kommunförbundet har jämfört antalet statsbidragsberättigade veckotimmar enligt slutregleringen för läsåret 1987/88 med antalet rapporterade veckotimmar till statistiska centralbyråns (SCB) lärarregister. Antalet rapporterade timmar till SCB som avsåg fastställd undervisningstid den 1-5 februari 1988 var ca 526 600 för både kommuner och landsting. Antalet statsbidragsberättigade timmar enligt slutregleringen för 1987/88 var ca 523 200. I beräkningen ingår inte timmar för hemspråksundervisning. Skillnaden på 3 400 timmar motsvarar 0,6 % av det totala antalet timmar. Denna skillnad torde kunna förklaras av de korta kurser som inte var igång under SCB:s mätvecka. Antalet timmar i korta kurser uppgick läsåret 1986/87 till ca 4 500.

Det är vanskligt att dra några slutsatser utifrån denna jämförelse. Timmarna är inte helt jämförbara, den ena uppgiften avser timmar under en mätvecka och den andra uppgiften antalet statsbidragsberättigade timmar under hela läsåret. En försiktig slutsats kan vara att kommunerna lyckats anpassa organisationen till resurstilldelningen.

Kommuner som får en resurstilldelning som är mer än 5 procent mindre än vad de skulle fått med det gamla systemet kan söka medel ur garantiresursen. Få kommuner har sökt dessa medel. Orsaken till detta är troligen att de flesta kommuner inte har förlorat så mycket.

STATSBIDRAG

Kommunförbundet har inte gått ut med någon enkät för att följa upp det ekonomiska utfallet av det nya resurstilldelnings- systemet. Studierna av utfallet har i stället gjorts på grundval av dels enkäten om utfallet av timtilldelningen, dels jämförelsen mellan statsbidragsberättigade och utlagda timmar samt erfarenheter från enskilda kommuner som studerat det ekonomiska utfallet. Anledningen till att förbundet valt att inte använda en enkät är en strävan att minska antalet tillfällen då kommunerna utsätts för enkäter och att kunskaper om utfallet för kommunerna kan inhämtas med ganska stor säkerhet via de i sammanhanget utnyttjade underlagen.

Den ideala statsbidragstäckningen för kommunerna är ca 87 procent. Hänsyn har då tagits till att statsbidrag endast utbetalas med 98 procent och att bidraget till personalomkostnader för läsåret 1987/88 uppgick till 22,3 procent jämfört med de lagstadgade avgifterna som uppgick till 37,7 procent.

De veckotimpriser som använts tycks i stort motsvara kommunernas genomsnittliga kostnader. Inga stora avvikelser har noterats beträffande utfallet härvidlag.

Det ekonomiska utfallet av skolledningsresursen förefaller att variera mer än utfallet för undervisningsbidraget. Anledningen är att den genomsnittliga kostnaden för skolledare varierar ganska kraftigt medan statsbidraget är starkt schabloniserat (ett av regeringen fastställt schabloniserat belopp per skolledningsresurs oavsett den enskilda kommunens kostnad).