

2017-07-04

Ert dnr:
U2017/1967/S

Utbildningssektionen
Eva-Lena Arefäll
Bodil Båvner

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet - SOU 2017:35

Sammanfattning

SKL har beretts möjligheten att inkomma med yttrande över *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*. Yttrandet kommer att lämnas i två delar där föreliggande yttrande utgör SKL:s bedömning av de förslag som återfinns i kapitel 8.2. i betänkandet *Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering*. Resterande synpunkter lämnas 8 september.

SKL bedömer att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det ställer krav på såväl resurser till drift som stora investeringar. Minst 350 skolor kommer att behöva byggas de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans. En analys av dessa resursbehov saknas dock i Skolkommissionens betänkande. SKL:s bedömning av förslaget om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder ska ses i ljuset av dessa vidare behov.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommissionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheter att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. Förslaget om en miniminivå för resurser till undervisning och elevhälsa innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. Ansvar och befogenheter måste hänga ihop. Flera av Skolkommissionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

SKL:s bedömningar för de förslag som presenteras i kapitel 8.2. är:

- SKL delar kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter ska påverka hur statens resurser ska fördelas
- SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.
- SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

Org nr: 222000-0315, info@skl.se, www.skl.se

- SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver.
- SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL delar kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter ska påverka hur statens resurser ska fördelas

Det är inte bara SKL och dess medlemmar utan även olika myndigheter, och Skolkommissionen själv, som är kritiska mot de senaste årens utveckling med allt fler riktade statsbidrag inte minst inom skolsektorn. SKL välkomnar kommissionens ansats att minska antalet riktade statsbidrag. Och vi delar i grunden kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter är en av de olika aspekter som ska påverka hur statens resurser ska fördelas. SKL grundsyn är dock att statens tillskott av resurser till såväl skolan som andra välfärdsområden ska ske i form av generella och värdesäkrade statsbidrag.

I linje med den politik som regeringen driver bör fler av dagens riktade statsbidrag föras över till att bli generella och värdesäkrade statsbidrag. I en övergång är det en fördel om antalet riktade statsbidrag minskar och en större andel av statens resurser till skolsektorn kan fördelas mellan kommunerna utifrån socio-ekonomiska aspekter. På så sätt kan ett sådant statsbidrag som fördelas på socio-ekonomisk grund uppgå till ytterligare ett antal miljarder.

SKL avstyrker den utformning som föreslås för ett nytt riktat statsbidrag för undervisning och elevhälsa. Om ett nytt statsbidrag ändå införs avstryker vi att det villkoras på det sätt som kommissionens föreslår samt påpekar behovet av ytterligare konsekvensanalyser som behöver göras innan ett nytt bidrag kan beslutas.

SKL menar att målet att utjämna för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar hanteras bäst inom kostnadsutjämningsystemet. Ett nytt riktat statsbidrag med samma mål riskerar att leda till parallella system som försvårar. Om det föreslagna statsbidraget med socio-ekonomisk profil införs behöver det ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

I avsnittet om skälen för SKL:s bedömning beskrivs några av de svårigheter som går att utläsa från det förslag som föreligger.

SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.

SKL tillstyrker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner som har socio-ekonomiskt viktade

resursfördelningsmodeller, i synnerhet de som har finfördelade sådana. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Vi vill dock betona att indexvärdena ska fungera just vägledande precis som kommissionen föreslår, och inte vara bindande. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommissionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för en samlad bedömning. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer berör inte samtliga kommuner. Det viktiga är att varje kommuner tar reda på huruvida det finns systematiska skillnader i elevsammansättningen på skolorna som motiverar att vikta resurser utifrån socio-ekonomiska kriterier. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men kommande regelverk behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte tvinga kommuner att vikta sina ersättningar utan att de har behov av att göra så.

SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär att staten undergräver det kommunala självbestämmandet och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig.

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt andra former av nationell finansiering av skolan utreds. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som huvudsakligen svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning anser SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan skulle behöva övervägas samtidigt, eftersom goda förutsättningar för att styra och ta ansvar för en verksamhet förutsätter ett mandat att besluta om en verksamhets finansiering.

SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver

SKL har i olika sammanhang, t.ex. i vår senaste ekonomirapport från maj 2017, lyft fram att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det handlar dels om mer resurser till själva driften av skolan, men också om stora investeringar i skolans infrastruktur. Enligt en färsk enkätundersökning gjord av SKL kommer det byggas minst 350 nya grundskolor inom de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans.

I det slutbetänkande som Skolkommissionen har presenterat saknas dock en analys om skolan och dess resurser i ljuset av den demografiska utvecklingen och de investeringsbehov som den medför. Det har inneburit en olycklig begränsning av kommissionens resonemang, bedömningar och förslag. SKL:s bedömning av det förslag om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder som föreslås ska ses i ljuset av dessa vidare behov för skolsektorn.

SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommissionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommissionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Skälen för SKL:s bedömning – Övergripande om resurser till skolan

Socio-ekonomisk bakgrund viktigt, men inte den enda, till behov av skillnader i resurstilldelning och resursfördelning

SKL instämmer i kommissionens resonemang som säger att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. SKL instämmer i bedömningen att statens fördelning av resurser till kommunerna inte motsvarar de strukturella skillnader som påverkar möjligheterna att genomföra verksamheterna. SKL anser att det i första hand är i kostnadsutjämningsystemet som skillnader i kommuners olika strukturella skillnader bör utjämnas. Utredningen om Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12) har i uppdrag att bedöma huruvida socio-ekonomiska komponenter beaktas i tillräcklig

utsträckning. Ett arbete med ett nytt, riktat statsbidrag med samma ändamål bör ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

Samtidigt är det centralt att påpeka att de skillnader som finns i resurstilldelningen lokalt påverkas av andra faktorer än de som styrs av elevernas socio-ekonomiska bakgrund. I betänkandet argumenterar kommissionen för att staten behöver styra resursfördelningen tydligare, eftersom det annars blir för stora skillnader mellan skolor och kommuner. Kommissionen bygger en stor del av sitt resonemang om resursfördelning på insikten att en lika fördelning inte är likvärdig, utan att det tvärtom är genom att fördela resurser olika efter behov som skolan blir likvärdig. Trots det faller man själv i fällan genom att inte ta tillräcklig hänsyn till faktorer som ligger utanför de socio-ekonomiska modeller man tagit fram.

Här vill SKL särskilt uppmärksamma en faktor som kommissionen inte analyserar närmare i sitt betänkande men som bland annat Statskontoret har visat har stor betydelse för de olika kostnadsnivåer som finns för skolan i olika kommuner. Det handlar om ”invånardistans”, som uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunens yta. I sin rapport *Resurserna i skolan* (2013:10) visar Statskontoret att invånardistans är en viktig förklaring till skillnader i olika kommuners kostnader för skolan. Kommissionen nämner att glesbygd kan vara en skillnad till att lokalkostnader varierar men SKL vill påminna om att det även är en avgörande skillnad för kostnader för löner och andra delar. En analys av hur denna faktor påverkar de skillnader som kommissionen anser behöver motverkas vore önskvärt innan förändringar görs. SKL menar därför att den utredning som föreslås för att vidare se över skolans finansiering först bör analysera de olika faktorer som ligger bakom dagens nivåer av finansiering i olika kommuner, samt hur de påverkar resultaten och likvärdigheten, innan man undersöker åtgärder, som miniminivå eller sektorsbidrag. Det är inte tydligt i utredningen vilka problem som är de som behöver åtgärdas med de förslag man presenterar.

Svårt att avgöra nivån på resurser utifrån andel av skolans kostnader som går till undervisning och elevhälsa

Nivån för kommissionens förslag bygger på en jämförelse med andra OECD-länder och den indelning i kostnadsslag som görs i OECD:s analyser. SKL menar att det är olyckligt att hänga upp ett svenskt resursfördelningssystem och bedöma huruvida resurstilldelningen till skolan är tillräcklig på denna jämförelse.

Kommissionen menar att resurstilldelningen till skolan behöver öka. SKL delar denna bedömning, bland annat i vår senast publicerade ekonomirapport, där vi beskriver de utmaningar som utveckling och utbyggnad utifrån demografiska faktorer kommer att utgöra framöver. Det är ett gemensamt ansvar mellan stat och kommuner att möta dessa utmaningar, men de behöver mötas i ett samlat grepp, och inte genom att avsätta

vissa specificerade summor till vissa specificerade utgifter i systemet. En bedömning av huruvida resurstilldelningen till svensk skola är tillräcklig behöver baseras på hållfasta bedömningar, snarare än den jämförelse mellan andelen medel till olika kostnadsslag som utgör grunden för kommissionens bedömning av resurstilldelningsnivåerna.

Ett problem med att bygga analyserna på hur stor andelen av resurserna som avsätts för undervisning och elevhälsa, är att de inte speglar förutsättningarna för skolan att möta sitt uppdrag.

Exempel på personalkostnader som inte ryms inom kostnadsslaget ”undervisning” är:

- Medarbetare som avlastar lärare utöver direkt undervisningsrelaterade arbetsuppgifter.
- Administrativt stöd för lärare och skolledare.
- Elevassistenter.
- Utbyggnad och förstärkning av personal i fritidshem som inte är lärare.

Skolan behöver se över sin organisation i ljuset av de utmaningar som finns när det gäller kompetensförsörjningen. Svensk skola står inför en fortsatt utbyggnad samtidigt som den ständigt åläggs ökade ambitioner. Det behöver i ökande utsträckning mötas av en organisation där olika kompetenser behövs för att eleverna ska ges möjligheter att nå de mål som ställs i styrdokumentet. Det kommer att vara nödvändigt att i större uträkning än idag anställa personal som på olika sätt är stöd för elever och lärare, så att lärarnas kompetens används på bästa sätt för det som de är utbildade för, medan andra kan avlasta i de arbetsuppgifter som inte kräver lärarkompetens. Sådana medarbetare, som dels ger lärare en god arbetsmiljö och dels stödjer elevers utveckling i de sociala målen, räknas inte in i det som anges som undervisningskostnader. Satsningar på att anställa andra yrkesgrupper än lärare kommer alltså i realiteten att göra att andelen av kostnaderna som går till undervisning och elevhälsa minskar samtidigt som vår bedömning är att det är en väg som många kommuner måste gå för att få en väl fungerande kompetensförsörjning och en god arbetsmiljö för alla som är anställda i skolan.

Skälen för SKL:s bedömning – Det nya föreslagna riktade statsbidraget

Generella problem med riktade bidrag

Riktade statsbidrag har en rad inbyggda problem, som allt fler har uppmärksammat de senaste åren. Som exempel kan nämnas att riktade statsbidrag:

- Gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande genom att initiera åtgärder som riskerar att endast blir tillfälliga.

- Försämrar anpassningsförmåga och effektivitet genom att gripa in i pågående effektiviseringsprocesser eller genom undanträngningseffekter.
- Skapar osäkra planeringsförutsättningar och risk för kostnadsökningar
- Kräver stora administrativa resurser vid omständliga ansöknings- och redovisningsförfaranden, vilket också påverkas av villkoren.
- Ger oklara och svårsmätta effekter.

SKL:s bild är att det finns en ambition hos regeringen att omvandla riktade statsbidrag till generella.

Samtidigt instämmer SKL i kommissionens resonemang om att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. Mot den bakgrunden är kommissionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat bidrag intressant.

SKL anser att den omfördelning som behöver göras utifrån kommunernas skilda förutsättningar i första hand bör hanteras inom kostnadsutjämningsystemet. Detta utreds för närvarande, och en rad överväganden kommer att göras inom denna utredning.

Utöver de vedertagna problemen med riktade statsbidragen som skulle finnas även med det föreslagna bidraget, och en problematik med dubbla system för att utjämna förutsättningar, bedömer vi även att det finns ett antal ytterligare frågetecken kring det tänkta bidraget och praktiska följderna att beakta. Några av dessa tar vi upp nedan. Med tanke på den extremt korta remisstiden gör vi dock inte anspråk på att med det ha täckt in alla praktiska och rent tekniska svårigheter med bidraget.

Om det föreslagna statsbidraget med socio-ekonomisk profil införs behöver det ske i samstämmighet med den pågående översynen av kostnadsutjämningsystemet.

Kommissionen bedömer att systemet med kostnadsutjämning saknar förutsättningar att åstadkomma en tydlig socio-ekonomisk profil på resursfördelningen till skolan mellan kommunerna. SKL menar tvärtom att det är något som den pågående utredningen för kostnadsutjämningen bör överväga, eftersom detta idag ingår på andra håll. I till exempel äldreomsorgsmodellen omfördelas resurser mellan kommuner utifrån socio-ekonomiska variabler vilket därmed vore något som kan övervägas även för skolan. I delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämnningen finns det idag inte någon socio-ekonomisk komponent, utöver en kompensation för elever som har rätt till svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. SKL har i flera remissvar påtalat att en socio-ekonomisk variabel bör införas.

Kostnadsutjämningen är just nu under utredning och enligt direktiven till den ska det i utredningen övervägas om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i systemets olika delmodeller. SKL menar att i den översynen kan ett helhetsgrepp tas kring frågan om utjämning för faktorer som utländsk bakgrund men också andra faktorer av socio-ekonomisk karaktär.

Att utjämna för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar anser SKL bäst görs i just kostnadsutjämningsystemet. Om Skolkommisionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag genomförs uppstår för just skolektorn parallella system för behovsutjämning. Därför måste ett införande ske i samordning med översynen av kostnadsutjämningsystemet. Kostnadsutjämningen skulle omfördela skillnader i demografi, behov av modersmålsundervisning och små skolor och skolskjutsar, medan ett riktat statsbidrag skulle omfördela de socio-ekonomiska skillnaderna. När översynen är klar och kostnadsutjämningsystemet bättre kan klara av att hantera socioekonomiska aspekter bör resurserna från statsbidraget överföras till kostnadsutjämningsystemet.

Att utgå från kostnadsslag slår fel

SKL ställer sig frågande till att ta två kostnadsslag; undervisning och elevhälsa, som utgångspunkt för konstruktionen av ett riktat statsbidrag. Kostnadsslag är huvudsakligen redovisningstekniska termer som används då kommunerna redovisar sina kostnader för de olika skolformerna i Räkenskapssammandraget (RS), medan budgeteringen normalt inte sker på kostnadsslagnivå utan utgår från en samlad ersättning till respektive skola där allt ingår och som rektor sen förfogar fritt över fördelningen av. Budgeteringen stämmer också överens med det mandat och ansvar som rektor har enligt skollagen.

Ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa som endast får användas till insatser som rent redovisningstekniskt bokförs som sådant, vilket i stort sett uteslutande är personalkostnader, riskerar att motverka effektiviseringar av verksamheten. Mer resurser i form av mer personal är inte det enda sättet att klara välfärdsuppdraget inom vare sig skolan eller andra välfärdssektorer, utan det behövs också effektiviseringar. Dessa kan bestå i att hitta arbetsformer som gör att man får ut mesta och bästa möjliga verksamhet för varje satsad skattekrona. Här ger digitaliseringen stora möjligheter, men också att i mer bred bemärkelse bedriva skolutveckling och anpassa arbetssätten utifrån beprövad erfarenhet.

Mot bakgrund av detta anser SKL att utgångspunkten för ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa motverkar syftet med statsbidraget, det vill säga undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Detta då en sådan ordning dels inte tar hänsyn till vedertagna sätt att budgetera offentligt finansierade verksamheter dels begränsar möjligheterna att fördela resurser så

att de lokala utmaningarna kan mötas på bästa sätt, till exempel genom att de begränsar vilka personalresurser som räknas in i bedömningen (se även de övergripande kommentarerna ovan).

Det föreslagna villkoret för statsbidraget skapar problem lokalt

Det finns flera skäl till att SKL avstyrker förslaget att det tänkta statsbidraget endast ges under förutsättning att kommunen under bidragsåret (som föreslås vara detsamma som kalenderår) minskar på sina egna medel till undervisning och elevhälsa per elev i förhållande till det närmaste året innan. De eftersläpningar som finns i redovisningen försvårar en god planering och framförhållning, vilket beskrivs nedan. Indelningen i kostnadslag försvårar olika satsningar som kan göras för att öka måluppfyllelsen och främja en god arbetsmiljö, vilket beskrivs ovan. Ett sådant villkor kringskar möjligheterna till såväl effektiviseringar som särskilda satsningar som påverkar ett särskilt års budget.

Ett sådant villkor betyder att huvudmännen inte kan minska resurserna från ett år till ett annat även om det vore motiverat, till exempel utifrån en förändrad elevsammansättning, eftersom det är den genomsnittliga kostnaden per elev som enligt förslaget är utgångspunkten i villkoret. Det statliga bidraget å sin sida ska enligt förslaget ta hänsyn till en sådan förändring, om än med eftersläpning, på årsbasis. På så sätt går systemen i otakt vilket skapar sämre förutsättningar för en långsiktig planering och styrning.

Om tre års index, eftersläpningar, asylsökande ingår ej i underlaget etc

Hur mycket respektive huvudman får i bidrag ska enligt kommissionens förslag baseras på ett index som i sin tur beräknas som ett medelvärde över de tre åren närmast före bidragsåret. Som i många andra fördelningssammanhang som bygger på folkbokföringen och historiska data om den kommer det uppstå eftersläpningar. Sådana är svåra att helt undvika, men ju större de är desto mer riskerar syftet med och träffsäkerheten i fördelningen att urholkas. Antalet elever och elevsammansättning hos en huvudman det år som man får bidraget för kommer inte nödvändigtvis vara detsamma som det var under de tillbakaliggande år som bidraget beräknas utifrån. Eftersläpningarna i det föreslagna statsbidraget kan få särskilt stora konsekvenser med tanke på det mycket stora antalet asylsökande elever som gått i skolan senaste åren och som under asyltiden den inte varit folkbokförda i landet, utan blir eller har blivit det först när de fått uppehållstillstånd.

Svårigheter med beräkningen av bidrag till fristående skolor samt interkommunal ersättning

Det föreslagna statsbidraget ska, i likhet med de flesta andra bidrag som finns idag, fördelas till kommuner och fristående skolor var för sig. Detta komplicerar ytterligare kommunernas beräkning när man ska fastställa ersättningarna till fristående huvudmän, eftersom kommunen där måste räkna bort alla statsbidragsintäkter som

fristående huvudmän själva ansöker om. Den socio-ekonomiska viktning som kommunerna själva finansierar och använder i bidragen till egna och fristående skolor ska även fortsättningsvis ingå till samtliga skolor medan det nya statsbidraget, liksom övriga riktade statsbidrag, måste särredovisas för att inte dubbel ersättning ska utgå till de fristående skolorna. Samtidigt som delar av en kommunal skolas resurser därmed inte ska ingå i bidragen till en fristående skola, måste kommunen kunna visa att bidragen beräknas på lika villkor. En inte helt lätt uppgift. Det finns också frågetecken kring hur det föreslagna statsbidraget ska hanteras i de interkommunala ersättningarna.

Svårigheter med beslut om statsbidrag lämnas först i december

Kommissionen förslag innebär att det nya statsbidraget delas ut med halvårseffekt 2018, dvs. att det första bidragsåret är 1 juli-31 december 2018. Därefter föreslås bidragsår vara detsamma som kalenderår.

SKL bedömer att en rad planeringsmässiga och praktiska inkörningsproblem riskerar att uppstå det första bidragsåret. Ska det överhuvudtaget finnas förutsättningar att omsätta statsbidraget under den perioden måste kommunerna få besked om sin tilldelning så tidigt som bara möjligt under 2018.

Även åren därefter måste besked om tilldelning lämnas i god tid. Här ställer vi oss frågande till varför kommissionen anser det lämpligt att beslut om tilldelningen inför det kommande året fattas i december. Som kommissionen själv påpekar ska kommunernas budget inför påföljande år enligt kommunallagen fastställas senast i november. Att då få besked om statsbidragstilldelningen först i december skulle i stort sett omöjliggöra för kommunerna att beräkna och fastställa ersättningarna till sina skolor för det kommande året innan det börjar. En sådan ordning är orimlig. Tvärtom behöver skolorna och dess rektorer veta i god tid innan ett nytt år börjar vilka resurser de har att röra sig med.

Dessutom fastställer många kommuner sin budget väsentligen tidigare än i november, för att ha tillräckligt med tid för internbudgetering och därmed kunna beräkna och lämna besked om bidragen och ersättningarna till skolorna, både kommunala och fristående, i god tid inför nästa kalenderår. Då blir ett besked om statsbidragstilldelning först i december ännu orimligare.

Om bidragets nivå, tabellen över indexvärdena, finansieringen av det nya bidraget mm

I betänkandet finns tabeller med beräkningar av vilka belopp som skulle tillfalla respektive kommun om det föreslagna nya statsbidraget införs och omfattar sex miljarder kr. Kommissionen påpekar dock att fristående huvudmän (som är tänkta att ansöka om bidraget för sig) inte ingår i dessa beräkningar och att kommunerna således får en mindre tilldelning än vad som anges i tabellerna. Det är anmärkningsvärt att

utredningen inte beaktat de fristående huvudmännen i sina beräkningar. SKL menar att det gör det svårt att använda tabellerna för att överhuvudtaget bedöma hur utfallet och därmed utrymmet för t.ex. personalförstärkningar skulle bli för respektive kommun jämfört med idag om statsbidraget införs.

Hur det slutliga och faktiska utrymmet blir jämfört med idag är dessutom helt beroende av vad som händer med befintliga riktade statsbidrag. En tänkbar delfinansiering av det föreslagna bidraget skulle enligt kommissionen vara att några av dagens befintliga bidrag avvecklas till förmån för det nya. I sammanhanget nämns bl.a. lågstadielyftet, lovskola och läxhjälp. Oavsett om och vilka av dagens bidrag som eventuellt avvecklas för att delfinansiera det är det först då det råder visshet om detta som det är möjligt att sammantaget bedöma och värdera vad det föreslagna nya statsbidraget skulle innebära för möjligheter jämfört med idag.

SKL saknar ett tydligare resonemang om att ett bidrag om just 6 miljarder (eller snarare 4 om man räknar bort omfördelningen) är den nivå som behövs för att möta de utmaningar som finns. Ovan redovisas den stora utbyggnad som kommer att behövas framöver. Samtidigt anges på olika håll i betänkandet att de nya medlen ska användas för ambitionshöjningar som krävs av alla, medan det återstår att beräkna hur de nya och omfördelade medlen kommer att påverka dagens fördelning.

Kostnaderna för grundskolan och förskoleklassen uppgift till 105,3 miljarder under 2015. Jämfört med 2014 ökade kostnaderna med 6,4 miljarder, en ökning med 6,5 procent. Fram till 2020 förväntas kostnaderna i fasta priser öka med 19 miljarder förutsatt att kostnaderna ökar exakt i takt med befolkningsförändringarna. Till detta kommer pris- och löneökningar samt kostnader för de nya skolor som byggs. Det föreslagna statsbidraget om 6 miljarderna bör ses i ljuset av kostnader och kostnadsökningar i stort. SKL ser fram emot en fortsatt dialog om kommande utmaningar för skolans utveckling och utbyggnad, utmaningar som staten och kommunerna måste möta tillsammans.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslaget om ett årligt socio-ekonomiska index som SCB ska ta fram och som ska vara vägledande för kommunernas interna resursfördelning

Kommissionens förslag om ett nytt socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag handlar om resurstilldelningen från staten till respektive huvudman. Men kommissionen lämnar också förslag om kommunernas resursfördelning till skolorna. Här föreslås att SCB får i uppdrag att årligen ta fram indexvärden för varje skola och att dessa kommuniceras till huvudmännen och kan tjäna som vägledning i deras resursfördelning till sina respektive skolor.

SKL tillstyrker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner har socio-ekonomiskt viktade resursfördelningsmodeller. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Samtidigt ser vi vissa risker med nationellt framtagna indexvärden per skola. Det kan skapa förväntningar om att respektive skola ska få ersättning exakt enligt sitt värde, och att det uppstår frågetecken bland rektorer men kanske också bland personal och föräldrar om varför inte alltid så kommer vara fallet. För som kommissionen själv säger är det många andra faktorer än den socio-ekonomiska elevsammansättningen på en skola som avgör dess behov av resurser. Det kan exempelvis handla om att ge extra resurser till små skolor på landsbygd eller i glesbygd, som är mer kostsamma att driva än skolor i tätort. Hur många asylsökande barn som ges skolgång under ett givet år är ett annat exempel. Det kan också handla om att vissa skolor behöver mer resurser än andra på grund av andra än rent strukturella faktorer, sådant som ett index överhuvudtaget inte kan spegla utan som kräver lokal kännedom.

Mot den bakgrunden vill SKL betona indexvärdena precis som kommissionen föreslår inte ska vara bindande utan fungera vägledande. Vägledande i bemärkelsen att de ger en indikation på respektives skolas behov, men inte nödvändigtvis speglar dess behov i sin helhet. Det är viktigt att komma ihåg att en kompensatorisk resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer inte löser allt. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommissionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för att bedöma behoven. Det är tydligare ju mindre kommunen i fråga är. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer är något som inte berör samtliga kommuner. Samtidigt åläggs det samtliga kommuner att undersöka och överväga denna faktor redan idag. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men regelverket behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte försvåra för de som inte behöver.

SKL menar att generella regelverk ska utgå från generella behov av reglering. I detta sammanhang menar SKL att det behöver göras en bedömning av hur det nyligen införda regelverket för resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer har genomförts samt en bedömning av hur väl detta stödjer verksamhetens resultat innan ytterligare åtgärder i samma riktning beslutas.

SKL:s bedömning är att kommunerna idag fördelar resurser med en socio-ekonomisk komponent i de fall där det är relevant. SKL tillstyrker att relevant myndighet stödjer

kommunerna i det vidare utvecklingsarbetet lokalt, så att det resursfördelningsystem som används ger de önskade effekterna.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslag om fortsatt utredning om miniminivå och sektorsbidrag

Nationellt fastställda miniminivåer för undervisning och elevhälsa försvårar ansvarstagande för helheten

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig. Redan idag är kommunernas handlingsutrymme rejält avskuret genom att vissa riktade statsbidrag för personalförstärkningar omöjliggör kostnadsänkningar om kommunerna vill ta del av statsbidraget. Som exempel kan nämnas att resurserna för förskola, förskoleklass, grundskola åk 1-3 och fritidshem kan behöva "låsas" för att kommunen ska kunna söka statsbidrag som motsvarar cirka fem procent av den totala budgeten för de berörda verksamheterna.

Om det finns en statligt uttalad nivå för vad en verksamhet ska kosta betyder det att staten påverkar hur kommunerna fördelar sina skattemedel per sektor, oavsett hur kommunen bedömer den och andra sektorerers behov av resurser sett till exempelvis kommunens befolkningsstruktur. Med en sådan ordning skulle det inte återstå inte mycket av kommunernas självbestämmande och rätt att själva förfoga över sina skattemedel.

Förutom dessa principiella invändningar uppstår en rad frågetecken kring hur sådana miniminivåer överhuvudtaget skulle kunna fastställas på ett trovärdigt sätt. Vad skulle de baseras på? En nationellt standardiserad norm för lärartäthet, klasstorlek eller liknande? I så fall skulle vi i stort sett vara tillbaka till den typ av nationellt beslutad resursreglering som avvecklades successivt med start på 1980-talet för att den var byråkratisk, ineffektiv och kostnadsdrivande.

Sektorsbidrag medför större förändringar för ansvaret för skolan

Förslaget om sektorsbidrag är otydligt och bör ses i ljuset av den övergripande frågan om ansvaret för skolan. Kommissionen skriver själva att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. De konstaterar också att en annan nackdel är att ett sektorsbidrag innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kommissionen reser även frågan huruvida ett

sektorsbidrag över huvud taget är möjlig att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.

SKL instämmer i att detta är relevanta farhågor. En centralt styrd resursfördelning kan inte garantera att alla skolor får de resurser som behövs utifrån just den skolans behov.

En god styrning av skolan kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt former av andra former av nationell finansiering av skolan utreds. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som helt eller delvis svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning menar SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan generellt skulle behöva övervägas.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommisionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommisionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna och Centerpartiet, se bilaga 1a+1b

Reservation lämnades av Liberalerna, se bilaga 2+1b

Särskilt yttrande lämnades av Liberalerna, se bilaga 3

Arbetsutskottet
2017-07-04

Reservation från Moderaterna och Centerpartiet

**Remiss Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet
(SOU 2017:35)**

Moderaterna och Centerpartiet reserverar sig till förmån för kansliets förslag till yttrande (bilaga 1b), med de ändringar som Beredningen för utbildningsfrågor var eniga om, gällande "Samling för skolan -nationell strategi för kunskap och likvärdighet- SOU 2017:35".

2017-06-08

Ert dnr:
U2017/1967/S

Utbildningssektionen
Eva-Lena Arefäll
Bodil Båvner

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet - SOU 2017:35

Sammanfattning

SKL har beretts möjligheten att inkomma med yttrande över *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)*. Yttrandet kommer att lämnas i två delar där föreliggande yttrande utgör SKL:s bedömning av de förslag som återfinns i kapitel 8.2. i betänkandet *Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering*. Resterande synpunkter lämnas 8 september.

SKL bedömer att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det ställer krav på såväl resurser till drift som stora investeringar. Minst 350 skolor kommer att behöva byggas de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans. En analys av dessa resursbehov saknas dock i Skolkommissionens betänkande. SKL:s bedömning av förslaget om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder ska ses i ljuset av dessa vidare behov.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommissionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheter att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. Förslaget om en miniminivå för resurser till undervisning och elevhälsa innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. Ansvar och befogenheter måste hänga ihop. Flera av Skolkommissionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

SKL:s bedömningar för de förslag som presenteras i kapitel 8.2. är:

- SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver.
- SKL avstyrker det nya statsbidraget i den form det föreslås.
- SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.
- SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.
- SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL saknar en hållfast bedömning av skolans resursbehov framöver

SKL har i olika sammanhang, t.ex. i vår senaste ekonomirapport från maj 2017, lyft

fram att skolan kommer att ta mer resurser i anspråk de kommande åren på grund av den demografiska utvecklingen som innebär att antalet barn i skolåldern ökar kraftigt. Det handlar dels om mer resurser till själva driften av skolan, men också om stora investeringar i skolans infrastruktur. Enligt en färsk enkätundersökning gjord av SKL kommer det byggas minst 350 nya grundskolor inom de närmaste fyra åren. Denna utmaning behöver staten och kommunerna möta tillsammans.

I det slutbetänkande som Skolkommisionen har presenterat saknas dock en analys om skolan och dess resurser i ljuset av den demografiska utvecklingen och de investeringsbehov som den medför. Det har inneburit en olycklig begränsning av kommissionens resonemang, bedömningar och förslag. SKL:s bedömning av det förslag om ett nytt riktat statsbidrag om 6 miljarder som föreslås ska ses i ljuset av dessa vidare behov för skolektorn.

SKL avstyrker det nya statsbidraget i den form det föreslås

SKL avstyrker förslaget om ett nytt riktat statsbidrag för undervisning och elevhälsa såsom det är utformat. Om det ändå införs avstryker vi att det villkoras på det sätt som kommissionens föreslår samt påpekar behovet av de ytterligare konsekvensanalyser som behöver göras innan ett nytt bidrag kan beslutas. Nedan beskrivs några av de praktiska svårigheter som går att utläsa från det förslag som föreligger.

Det är inte bara SKL och dess medlemmar utan även olika myndigheter, och Skolkommisionen själv, som är kritiska mot de senaste årens utveckling med allt fler riktade statsbidrag inte minst inom skolektorn. Vi välkomnar kommissionens ansats att minska antalet riktade statsbidrag. Och vi delar i grunden kommissionens syn att skolan behöver tillföras ytterligare resurser och att socio-ekonomiska aspekter är en av de olika aspekter som påverkar hur resurser bör fördelas. SKL grundsyn är dock att statens tillskott av resurser till såväl skolan som andra välfärdsområden bör ske i form av generella och värdesäkrade statsbidrag.

SKL tillstyrker uppdrag till SCB om socio-ekonomiskt index.

SKL tillstyrker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner som har socio-ekonomiskt viktade resursfördelningsmodeller, i synnerhet de som har finfördelade sådana. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Vi vill dock betona att indexvärdena ska fungera just vägledande precis som kommissionen föreslår, och inte vara bindande. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommisionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för en samlad bedömning. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer berör inte samtliga kommuner. Det viktiga är att varje kommuner tar reda på huruvida det finns systematiska skillnader i elevsammansättningen på skolorna som motiverar att vikta resurser utifrån socio-ekonomiska kriterier. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men kommande regelverk behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte tvinga kommuner att vikta sina ersättningar utan att de har behov av att göra så.

SKL avstyrker förslaget om att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa men är öppen för fortsatt bred utredning av skolans finansiering.

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär att staten undergräver det kommunala självbestämmandet och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig.

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt andra former av nationell finansiering av skolan utreds. ~~För SKL och dess medlemmar är det inte något självändamål att det är kommunerna som huvudsakligen finansierar skolan. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som huvudsakligen svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning anser SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan skulle behöva övervägas samtidigt, eftersom goda förutsättningar för att styra och ta ansvar för en verksamhet förutsätter ett mandat att besluta om en verksamhets finansiering.~~

SKL anser att ansvar och befogenheter för skolans styrning måste hänga ihop.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommisionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommisionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Skälen för SKL:s bedömning – Övergripande om resurser till skolan

Socio-ekonomisk bakgrund viktigt, men inte den enda, till behov av skillnader i resurstilldelning och resursfördelning

SKL instämmer i kommissionens resonemang som säger att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. SKL instämmer i bedömningen att statens fördelning av resurser till kommunerna inte motsvarar de strukturella skillnader som påverkar möjligheterna att genomföra verksamheterna. SKL anser att det i första hand är i kostnadsutjämningsystemet som skillnader i kommuners olika strukturella skillnader bör utjämnas. Utredningen om Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12) har i uppdrag att bedöma huruvida socio-ekonomiska komponenter beaktas i tillräcklig utsträckning. Ett arbete med ett nytt, riktat statsbidrag med samma ändamål bör avvakta utredningens vidare arbete så att parallella kompensatoriska system undviks.

Samtidigt är det centralt att påpeka att de skillnader som finns i resurstilldelningen lokalt påverkas av andra faktorer än de som styrs av elevernas socio-ekonomiska bakgrund. I betänkandet argumenterar kommissionen för att staten behöver styra resursfördelningen tydligare, eftersom det annars blir för stora skillnader mellan skolor och kommuner. Kommissionen bygger en stor del av sitt resonemang om resursfördelning på insikten att en lika fördelning inte är likvärdig, utan att det tvärtom är genom att fördela resurser olika efter behov som skolan blir likvärdig. Trots det faller man själv i fällan genom att inte ta tillräcklig hänsyn till faktorer som ligger utanför de socio-ekonomiska modeller man tagit fram.

Här vill SKL särskilt uppmärksamma en faktor som kommissionen inte analyserar närmare i sitt betänkande men som bland annat Statskontoret har visat har stor betydelse för de olika kostnadsnivåer som finns för skolan i olika kommuner. Det handlar om ”invånardistans”, som uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunens yta. I sin rapport *Resurserna i skolan* (2013:10) visar Statskontoret att invånardistans är en viktig förklaring till skillnader i olika kommuners kostnader för skolan. Kommissionen nämner att glesbygd kan vara en skillnad till att lokalkostnader varierar men SKL vill påminna om att det även är en avgörande skillnad för kostnader för löner och andra delar. En analys av hur denna faktor påverkar de skillnader som kommissionen anser behöver motverkas vore önskvärt innan förändringar görs. SKL menar därför att den utredning som föreslås för att vidare se över skolans finansiering först bör analysera de olika faktorer som ligger bakom dagens nivåer av finansiering i olika kommuner, samt hur de påverkar resultaten och likvärdigheten, innan man undersöker åtgärder, som miniminivå eller sektorsbidrag. Det är inte tydligt i utredningen vilka problem som är de som behöver åtgärdas med de förslag man presenterar.

Svårt att avgöra nivån på resurser utifrån andel av skolans kostnader som går till undervisning och elevhälsa

Nivån för kommissionens förslag bygger på en jämförelse med andra OECD-länder och den indelning i kostnadsslag som görs i OECD:s analyser. SKL menar att det är olyckligt att hänga upp ett svenskt resursfördelningssystem och bedöma huruvida resurstilldelningen till skolan är tillräcklig på denna jämförelse.

Kommissionen menar att resurstilldelningen till skolan behöver öka. SKL delar denna bedömning, bland annat i vår senast publicerade ekonomirapport, där vi beskriver de utmaningar som utveckling och utbyggnad utifrån demografiska faktorer kommer att utgöra framöver. Det är ett gemensamt ansvar mellan stat och kommuner att möta dessa utmaningar, men de behöver mötas i ett samlat grepp, och inte genom att avsätta vissa specificerade summor till vissa specificerade utgifter i systemet. En bedömning av huruvida resurstilldelningen till svensk skola är tillräcklig behöver baseras på hållfasta bedömningar, snarare än den jämförelse mellan andelen medel till olika kostnadsslag som utgör grunden för kommissionens bedömning av resurstilldelningsnivåerna.

Ett problem med att bygga analyserna på hur stor andelen av resurserna som avsätts för undervisning och elevhälsa, är att de inte speglar förutsättningarna för skolan att möta sitt uppdrag.

Exempel på personalkostnader som inte ryms inom kostnadsslaget ”undervisning” är:

- Medarbetare som avlastar lärare utöver direkt undervisningsrelaterade arbetsuppgifter.
- Administrativt stöd för lärare och skolledare.
- Elevassistenter.
- Utbyggnad och förstärkning av personal i fritidshem som inte är lärare.

Skolan behöver se över sin organisation i ljuset av de utmaningar som finns när det gäller kompetensförsörjningen. Svensk skola står inför en fortsatt utbyggnad samtidigt som den ständigt åläggs ökade ambitioner. Det behöver i ökande utsträckning mötas av en organisation där olika kompetenser behövs för att eleverna ska ges möjligheter att nå de mål som ställs i styrdokumentet. Det kommer att vara nödvändigt att i större uträkning än idag anställa personal som på olika sätt är stöd för elever och lärare, så att lärarnas kompetens används på bästa sätt för det som de är utbildade för, medan andra kan avlasta i de arbetsuppgifter som inte kräver lärarkompetens. Sådana medarbetare, som dels ger lärare en god arbetsmiljö och dels stödjer elevers utveckling i de sociala målen, räknas inte in i det som anges som undervisningskostnader. Satsningar på att anställa andra yrkesgrupper än lärare kommer alltså i realiteten att göra att andelen av kostnaderna som går till undervisning och elevhälsa minskar samtidigt som vår bedömning är att det är en väg som många kommuner måste gå för att få en väl fungerande kompetensförsörjning och en god arbetsmiljö för alla som är anställda i skolan.

Skälen för SKL:s bedömning – Det nya föreslagna riktade statsbidraget

Generella problem med riktade bidrag

Riktade statsbidrag har en rad inbyggda problem, som allt fler har uppmärksammat de senaste åren. Som exempel kan nämnas att riktade statsbidrag:

- Gagnar kortsiktighet framför ett långsiktigt tänkande genom att initiera åtgärder som riskerar att endast blir tillfälliga.
- Försämrar anpassningsförmåga och effektivitet genom att gripa in i pågående effektiviseringsprocesser eller genom undanträngningseffekter.
- Skapar osäkra planeringsförutsättningar och risk för kostnadsökningar
- Kräver stora administrativa resurser vid omständliga ansöknings- och redovisningsförfaranden, vilket också påverkas av villkoren.
- Ger oklara och svåråtgärdade effekter.

SKL:s bild är att det finns en ambition hos regeringen att omvandla riktade statsbidrag till generella.

Samtidigt instämmer SKL i kommissionens resonemang om att eftersom kommunerna har lagkrav på sig att fördela och differentiera resurserna till skolorna efter behov så bör staten rent principiellt göra detsamma med sina bidrag till kommunerna. Mot den bakgrunden är kommissionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat bidrag intressant.

SKL anser att den omfördelning som behöver göras utifrån kommunernas skilda förutsättningar i första hand bör hanteras inom kostnadsutjämningsystemet. Detta utreds för närvarande, och en rad överväganden kommer att göras inom denna utredning.

Utöver de vedertagna problemen med riktade statsbidragen som skulle finnas även med det föreslagna bidraget, och en problematik med dubbla system för att utjämna förutsättningar, bedömer vi även att det finns ett antal ytterligare frågetecken kring det tänkta bidraget och praktiska följder att beakta. Några av dessa tar vi upp nedan. Med tanke på den extremt korta remisstiden gör vi dock inte anspråk på att med det ha täckt in alla praktiska och rent tekniska svårigheter med bidraget.

Översynen av kostnadsutjämningsystemet bör föregå ett nytt riktat statsbidrag för att motverka parallella system

Kommissionen bedömer att systemet med kostnadsutjämningsystem saknar förutsättningar att åstadkomma en tydlig socio-ekonomisk profil på resursfördelningen till skolorna mellan kommunerna. SKL menar tvärtom att det är något som den pågående utredningen för kostnadsutjämningsystemet bör överväga, eftersom detta idag ingår på andra

håll. I till exempel äldreomsorgsmodellen omfördelas resurser mellan kommuner utifrån socio-ekonomiska variabler vilket därmed vore något som kan övervägas även för skolan. I delmodellen för förskoleklass och grundskola i kostnadsutjämnningen finns det idag inte någon socio-ekonomisk komponent, utöver en kompensation för elever som har rätt till svenska som andraspråk och modersmålsundervisning. SKL har i flera remissvar påtalat att en socio-ekonomisk variabel bör införas.

Kostnadsutjämnningen är just nu under utredning och enligt direktiven till den ska det i utredningen övervägas om socioekonomiska faktorer beaktas i tillräcklig utsträckning i systemets olika delmodeller. SKL menar att i den översynen kan ett helhetsgrepp tas kring frågan om utjämning för faktorer som utländsk bakgrund men också andra faktorer av socio-ekonomisk karaktär.

Att utjämna för skillnader i kommuners olika strukturella förutsättningar anser SKL bäst görs i just kostnadsutjämnningssystemet. Om Skolkommissionens förslag om ett socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag genomförs uppstår för just skolektorn parallella system för behovsutjämning. Kostnadsutjämnningen skulle omfördela skillnader i demografi, behov av modersmålsundervisning och små skolor och skolskjutsar, medan ett riktat statsbidrag skulle omfördela de socio-ekonomiska skillnaderna.

Att utgå från kostnadsslag slår fel

SKL ställer sig frågande till att ta två kostnadsslag; undervisning och elevhälsa, som utgångspunkt för konstruktionen av ett riktat statsbidrag. Kostnadsslag är huvudsakligen redovisningstekniska termer som används då kommunerna redovisar sina kostnader för de olika skolformerna i Räkenskapssammandraget (RS), medan budgeteringen normalt inte sker på kostnadsslagsnivå utan utgår från en samlad ersättning till respektive skola där allt ingår och som rektor sen förfogar fritt över fördelningen av. Budgeteringen stämmer också överens med det mandat och ansvar som rektor har enligt skollagen.

Ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa som endast får användas till insatser som rent redovisningstekniskt bokförs som sådant, vilket i stort sett uteslutande är personalkostnader, riskerar att motverka effektiviseringar av verksamheten. Mer resurser i form av mer personal är inte det enda sättet att klara välfärdsuppdraget inom vare sig skolan eller andra välfärdssektorer, utan det behövs också effektiviseringar. Dessa kan bestå i att hitta arbetsformer som gör att man får ut mesta och bästa möjliga verksamhet för varje satsad skattekrone. Här ger digitaliseringen stora möjligheter, men också att i mer bred bemärkelse bedriva skolutveckling och anpassa arbetssätten utifrån beprövad erfarenhet.

Mot bakgrund av detta anser SKL att utgångspunkten för ett riktat statsbidrag som bygger på kostnadsslagen undervisning och elevhälsa motverkar syftet med statsbidraget, det vill

säga undervisning av hög kvalitet och kompensatoriska insatser för en likvärdig utbildning. Detta då en sådan ordning dels inte tar hänsyn till vedertagna sätt att budgetera offentligt finansierade verksamheter dels begränsar möjligheterna att fördela resurser så att de lokala utmaningarna kan mötas på bästa sätt, till exempel genom att de begränsar vilka personalresurser som räknas in i bedömningen (se även de övergripande kommentarerna ovan).

Det föreslagna villkoret för statsbidraget skapar problem lokalt

Det finns flera skäl till att SKL avstyrker förslaget att det tänkta statsbidraget endast ges under förutsättning att kommunen under bidragsåret (som föreslås vara detsamma som kalenderår) minskar på sina egna medel till undervisning och elevhälsa per elev i förhållande till det närmaste året innan. De eftersläpningar som finns i redovisningen försvårar en god planering och framförhållning, vilket beskrivs nedan. Indelningen i kostnadslag försvårar olika satsningar som kan göras för att öka måluppfyllelsen och främja en god arbetsmiljö, vilket beskrivs ovan. Ett sådant villkor kringskar möjligheterna till såväl effektiviseringar som särskilda satsningar som påverkar ett särskilt års budget.

Ett sådant villkor betyder att huvudmännen inte kan minska resurserna från ett år till ett annat även om det vore motiverat, till exempel utifrån en förändrad elevsammansättning, eftersom det är den genomsnittliga kostnaden per elev som enligt förslaget är utgångspunkten i villkoret. Det statliga bidraget å sin sida ska enligt förslaget ta hänsyn till en sådan förändring, om än med eftersläpning, på årsbasis. På så sätt går systemen i otakt vilket skapar sämre förutsättningar för en långsiktig planering och styrning.

Om tre års index, eftersläpningar, asylsökande ingår ej i underlaget etc

Hur mycket respektive huvudman får i bidrag ska enligt kommissionens förslag baseras på ett index som i sin tur beräknas som ett medelvärde över de tre åren närmast före bidragsåret. Som i många andra fördelningssammanhang som bygger på folkbokföringen och historiska data om den kommer det uppstå eftersläpningar. Sådana är svåra att helt undvika, men ju större de är desto mer riskerar syftet med och träffsäkerheten i fördelningen att urholkas. Antalet elever och elevsammansättning hos en huvudman det år som man får bidraget för kommer inte nödvändigtvis vara detsamma som det var under de tillbakaliggande år som bidraget beräknas utifrån. Eftersläpningarna i det föreslagna statsbidraget kan få särskilt stora konsekvenser med tanke på det mycket stora antalet asylsökande elever som gått i skolan senaste åren och som under asyltiden den inte varit folkbokförda i landet, utan blir eller har blivit det först när de fått uppehållstillstånd.

Svårigheter med beräkningen av bidrag till fristående skolor samt interkommunal ersättning

Det föreslagna statsbidraget ska, i likhet med de flesta andra bidrag som finns idag, fördelas till kommuner och fristående skolor var för sig. Detta komplicerar ytterligare kommunernas beräkning när man ska fastställa ersättningarna till fristående huvudmän, eftersom kommunen där måste räkna bort alla statsbidragsintäkter som fristående huvudmän själva ansöker om. Den socio-ekonomiska viktning som kommunerna själva finansierar och använder i bidragen till egna och fristående skolor ska även fortsättningsvis ingå till samtliga skolor medan det nya statsbidraget, liksom övriga riktade statsbidrag, måste särredovisas för att inte dubbel ersättning ska utgå till de fristående skolorna. Samtidigt som delar av en kommunal skolas resurser därmed inte ska ingå i bidragen till en fristående skola, måste kommunen kunna visa att bidragen beräknas på lika villkor. En inte helt lätt uppgift. Det finns också frågetecken kring hur det föreslagna statsbidraget ska hanteras i de interkommunala ersättningarna.

Svårigheter med beslut om statsbidrag lämnas först i december

Kommissionen förslag innebär att det nya statsbidraget delas ut med halvårseffekt 2018, dvs. att det första bidragsåret är 1 juli-31 december 2018. Därefter föreslås bidragsår vara detsamma som kalenderår.

SKL bedömer att en rad planeringsmässiga och praktiska inkörningsproblem riskerar att uppstå det första bidragsåret. Ska det överhuvudtaget finnas förutsättningar att omsätta statsbidraget under den perioden måste kommunerna få besked om sin tilldelning så tidigt som bara möjligt under 2018.

Även åren därefter måste besked om tilldelning lämnas i god tid. Här ställer vi oss frågande till varför kommissionen anser det lämpligt att beslut om tilldelningen inför det kommande året fattas i december. Som kommissionen själv påpekar ska kommunernas budget inför påföljande år enligt kommunallagen fastställas senast i november. Att då få besked om statsbidragstilldelningen först i december skulle i stort sett omöjliggöra för kommunerna att beräkna och fastställa ersättningarna till sina skolor för det kommande året innan det börjar. En sådan ordning är orimlig. Tvärtom behöver skolorna och dess rektorer veta i god tid innan ett nytt år börjar vilka resurser de har att röra sig med.

Dessutom fastställer många kommuner sin budget väsentligen tidigare än i november, för att ha tillräckligt med tid för internbudgetering och därmed kunna beräkna och lämna besked om bidragen och ersättningarna till skolorna, både kommunala och fristående, i god tid inför nästa kalenderår. Då blir ett besked om statsbidragstilldelning först i december ännu orimligare.

Om bidragets nivå, tabellen över indexvärdena, finansieringen av det nya bidraget mm

I betänkandet finns tabeller med beräkningar av vilka belopp som skulle tillfalla respektive kommun om det föreslagna nya statsbidraget införs och omfattar sex miljarder kr. Kommissionen påpekar dock att fristående huvudmän (som är tänkta att ansöka om bidraget för sig) inte ingår i dessa beräkningar och att kommunerna således får en mindre tilldelning än vad som anges i tabellerna. Det är anmärkningsvärt att utredningen inte beaktat de fristående huvudmännen i sina beräkningar. SKL menar att det gör det svårt att använda tabellerna för att överhuvudtaget bedöma hur utfallet och därmed utrymmet för t.ex. personalförstärkningar skulle bli för respektive kommun jämfört med idag om statsbidraget införs.

Hur det slutliga och faktiska utrymmet blir jämfört med idag är dessutom helt beroende av vad som händer med befintliga riktade statsbidrag. En tänkbar delfinansiering av det föreslagna bidraget skulle enligt kommissionen vara att några av dagens befintliga bidrag avvecklas till förmån för det nya. I sammanhanget nämns bl.a. lågstadielyftet, lovskola och läxhjälp. Oavsett om och vilka av dagens bidrag som eventuellt avvecklas för att delfinansiera det är det först då det råder visshet om detta som det är möjligt att sammantaget bedöma och värdera vad det föreslagna nya statsbidraget skulle innebära för möjligheter jämfört med idag.

SKL saknar ett tydligare resonemang om att ett bidrag om just 6 miljarder (eller snarare 4 om man räknar bort omfördelningen) är den nivå som behövs för att möta de utmaningar som finns. Ovan redovisas den stora utbyggnad som kommer att behövas framöver. Samtidigt anges på olika håll i betänkandet att de nya medlen ska användas för ambitionshöjningar som krävs av alla, medan det återstår att beräkna hur de nya och omfördelade medlen kommer att påverka dagens fördelning.

Kostnaderna för grundskolan och förskoleklassen uppgift till 105,3 miljarder under 2015. Jämfört med 2014 ökade kostnaderna med 6,4 miljarder, en ökning med 6,5 procent. Fram till 2020 förväntas kostnaderna i fasta priser öka med 19 miljarder förutsatt att kostnaderna ökar exakt i takt med befolkningsförändringarna. Till detta kommer pris- och löneökningar samt kostnader för de nya skolor som byggs. Det föreslagna statsbidraget om 6 miljarderna bör ses i ljuset av kostnader och kostnadsökningar i stort. SKL ser fram emot en fortsatt dialog om kommande utmaningar för skolans utveckling och utbyggnad, utmaningar som staten och kommunerna måste möta tillsammans.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslaget om ett årligt socio-ekonomiska index som SCB ska ta fram och som ska vara vägledande för kommunernas interna resursfördelning

Kommissionens förslag om ett nytt socio-ekonomiskt viktat och riktat statsbidrag handlar om resurstilldelningen från staten till respektive huvudman. Men

kommissionen lämnar också förslag om kommunernas resursfördelning till skolorna. Här föreslås att SCB får i uppdrag att årligen ta fram indexvärden för varje skola och att dessa kommuniceras till huvudmännen och kan tjäna som vägledning i deras resursfördelning till sina respektive skolor.

SKL tillstryker att SCB får i uppdrag att ta fram årliga indexvärden per skola. Sådan data behöver de kommuner har socio-ekonomiskt viktade resursfördelningsmodeller. Idag måste kommunerna köpa motsvarande data från SCB. Samtidigt ser vi vissa risker med nationellt framtagna indexvärden per skola. Det kan skapa förväntningar om att respektive skola ska få ersättning exakt enligt sitt värde, och att det uppstår frågetecken bland rektorer men kanske också bland personal och föräldrar om varför inte alltid så kommer vara fallet. För som kommissionen själv säger är det många andra faktorer än den socio-ekonomiska elevsammansättningen på en skola som avgör dess behov av resurser. Det kan exempelvis handla om att ge extra resurser till små skolor på landsbygd eller i glesbygd, som är mer kostsamma att driva än skolor i tätort. Hur många asylsökande barn som ges skolgång under ett givet år är ett annat exempel. Det kan också handla om att vissa skolor behöver mer resurser än andra på grund av andra än rent strukturella faktorer, sådant som ett index överhuvudtaget inte kan spegla utan som kräver lokal kännedom.

Mot den bakgrunden vill SKL betona indexvärdena precis som kommissionen föreslår inte ska vara bindande utan fungera vägledande. Vägledande i bemärkelsen att de ger en indikation på respektives skolas behov, men inte nödvändigtvis speglar dess behov i sin helhet. Det är viktigt att komma ihåg att en kompensatorisk resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer inte löser allt. Om indexet publiceras öppet blir det dock svårt för såväl kommunala som fristående huvudmän att göra egna bedömningar av viktningen, även om det finns goda skäl för en annan fördelning.

Som Skolkommissionen skriver ska skolans resurser fördelas efter behov samtidigt som det finns många behov som inte låter sig fångas i ett socio-ekonomiskt index utan där lokal kännedom är nödvändigt för att bedöma behoven. Det är tydligare ju mindre kommunen i fråga är. Behov av olika fördelning av resurser till olika skolenheter utifrån socio-ekonomiska faktorer är något som inte berör samtliga kommuner. Samtidigt åläggs det samtliga kommuner att undersöka och överväga denna faktor redan idag. Det är bra att alla behöver göra denna analys, men regelverket behöver utgå från det faktiska behovet av en sådan resursfördelning, och inte försvåra för de som inte behöver.

SKL menar att generella regelverk ska utgå från generella behov av reglering. I detta sammanhang menar SKL att det behöver göras en bedömning av hur det nyligen införda regelverket för resursfördelning utifrån socio-ekonomiska faktorer har genomförts samt en bedömning av hur väl detta stödjer verksamhetens resultat innan ytterligare åtgärder i samma riktning beslutas.

SKL:s bedömning är att kommunerna idag fördelar resurser med en socio-ekonomisk komponent i de fall där det är relevant. SKL tillstyrker att relevant myndighet stödjer kommunerna i det vidare utvecklingsarbetet lokalt, så att det resursfördelningssystem som används ger de önskade effekterna.

Skälen för SKL:s bedömning – Förslag om fortsatt utredning om miniminivå och sektorsbidrag

Nationellt fastställda miniminivåer för undervisning och elevhälsa försvårar ansvarstagande för helheten

SKL avstyrker förslaget att det tillsätts en utredning i syfte att etablera miniminivåer för huvudmännens resurser till undervisning och elevhälsa. Det innebär en ordning där staten undergräver det kommunala självstyret och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när den i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimlig. Redan idag är kommunernas handlingsutrymme rejält avskuret genom att vissa riktade statsbidrag för personalförstärkningar omöjliggör kostnadsänkningar om kommunerna vill ta del av statsbidraget. Som exempel kan nämnas att resurserna för förskola, förskoleklass, grundskola åk 1-3 och fritidshem kan behöva "låsas" för att kommunen ska kunna söka statsbidrag som motsvarar cirka fem procent av den totala budgeten för de berörda verksamheterna.

Om det finns en statligt uttalad nivå för vad en verksamhet ska kosta betyder det att staten påverkar hur kommunerna fördelar sina skattemedel per sektor, oavsett hur kommunen bedömer den och andra sektorers behov av resurser sett till exempelvis kommunens befolkningsstruktur. Med en sådan ordning skulle det inte återstå inte mycket av kommunernas självbestämmande och rätt att själva förfoga över sina skattemedel.

Förutom dessa principiella invändningar uppstår en rad frågetecken kring hur sådana miniminivåer överhuvudtaget skulle kunna fastställas på ett trovärdigt sätt. Vad skulle de baseras på? En nationellt standardiserad norm för lärartäthet, klasstorlek eller liknande? I så fall skulle vi i stort sett vara tillbaka till den typ av nationellt beslutad resursreglering som avvecklades successivt med start på 1980-talet för att den var byråkratisk, ineffektiv och kostnadsdrivande.

Sektorsbidrag medför större förändringar för ansvaret för skolan

Förslaget om sektorsbidrag är otydligt och bör ses i ljuset av den övergripande frågan om ansvaret för skolan. Kommissionen skriver själva att det är svårt att från central nivå helt fånga de lokala skillnader som genererar skilda resursbehov. De konstaterar också att en annan nackdel är att ett sektorsbidrag innebär ett stort ingrepp i den

kommunala självstyrelsen. Kommissionen reser även frågan huruvida ett sektorsbidrag över huvud taget är möjlig att förena med ett fortsatt kommunalt huvudmannaskap för skolan.

SKL instämmer i att detta är relevanta farhågor. En centralt styrd resursfördelning kan inte garantera att alla skolor får de resurser som behövs utifrån just den skolans behov.

En god styrning av skolan kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop

SKL har i grunden inga invändningar mot att förutsättningarna för helt former av andra former av nationell finansiering av skolan utreds. För SKL och dess medlemmar är det inte något självändamål att det är kommunerna som huvudsakligen finansierar skolan. Det är självklart möjligt att ha en ordning där staten är den som helt eller delvis svarar för resurserna till skolan och hur de fördelas, till exempel genom ett sektorsbidrag. Det skulle dock innebära stora och genomgripande förändringar av bl.a. skatte- och utjämningsystemet och förutsätta en omfattande skatteväxling. Med en sådan ordning menar SKL att ett annat huvudmannaskap för skolan generellt skulle behöva övervägas.

SKL delar den analys som ligger till grund för Skolkommisionens uppdrag, att rollfördelningen för skolans ansvar behöver vara tydlig. Möjligheterna att styra över en verksamhets finansiering är grundläggande för att kunna ta ansvar för verksamhetens resultat. En tydlig rollfördelning som möjliggör ett tydligt ansvarstagande kräver att ansvar och befogenheter hänger ihop. Flera av Skolkommisionens förslag, däribland de i kapitel 8.2, går i helt motsatt riktning.

Arbetsutskottet
2017-07-04

Reservation från Liberalerna, Arbetsutskottet 2017-07-04

Remiss Samling för skolan - nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Liberalerna stöder kansliets förslag till yttrande "Samling för skolan -nationell strategi för kunskap och likvärdighet- SOU 2017:35" (bilaga 1b) och reserverar oss mot den röd/gröna gruppens ändringsförslag från Beredningen för utbildningsfrågor den 8 juni 2017.

Arbetsutskottet
2017-07-04

Särskilt yttrande från Liberalerna, Arbetsutskottet 2017-07-04

Remiss Samling för skolan - nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

Liberalerna vill lämna ett särskilt yttrande **att det offentliga skolsystemet ska återförstatligas.**