

Utbildningsnämnden

## Förslag till yttrande

### Förslag till beslut

Utbildningsnämnden föreslår kommunstyrelsen att anta förslaget till yttrande över kapitel 8.2 i SOU 2017:35, ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet”, enligt bilagan till denna tjänsteskrivelse.

### Sammanfattning

Regeringen har remitterat Skolkommisionens slutbetänkande SOU 2017:35 ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.” Remissvar gällande kapitel 8.2 ”Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering”, med tillhörande förordningstext, bilagor och konsekvensanalys ska inkomma till Utbildningsdepartementet senast den 5 augusti 2017. I tjänsteskrivelsen framgår förslagen i kapitel 8.2 kortfattat samt utbildningsenhetens kommentarer gällande dessa. Ett förslag till yttrande bifogas tjänsteskrivelsen.

### Ärendet

#### Bakgrund

Regeringen har remitterat Skolkommisionens slutbetänkande SOU 2017:35 ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.” Remissvar gällande kapitel 8.2 ”Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering”, med tillhörande förordningstext, bilagor och konsekvensanalys ska inkomma till Utbildningsdepartementet senast den 5 augusti 2017. Remissvar gällande övriga delar i betänkandet ska inkomma till Utbildningsdepartementet senast den 1 september 2017. Nacka kommun är inte med på remisslistan. Denna tjänsteskrivelse och bifogade förslag till yttrande avser enbart den del av slutbetänkandet vars sista svarsdatum är den 5 augusti.

#### Förslagen i kapitel 8.2

Skolkommisionens förslag om ökat nationellt ansvar för skolans finansiering (kap 8.2 i slutbetänkandet) innefattar följande:

- En utredning ska tillsättas i syfte att



- etablera miniminivåer för varje huvudmans resurser för undervisning och elevhälsa
  - analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan
- Ett villkorat statsbidrag till kommunala och enskilda huvudmän för undervisning och elevhälsa i förskoleklass och grundskola införs från och med 2018, med infasning över tre år. Huvudmännen förbinder sig att inte reducera de egna medlen till undervisning och elevhälsa under den tid som de erhåller bidraget. Bidraget ska baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar (se nästa punkt). Varje huvudman ansöker om bidraget till Skolverket, som varje kalenderår fattar beslut om och betalar ut bidraget.
  - SCB får i uppdrag att ta fram ett årligt socioekonomiskt index baserat på uppgifter om elevers bakgrund med anknytning till föräldrars utbildningsnivå, invandring, inkomst, ekonomist bistånd, om föräldrarna är skilda, antal syskon samt bostadsområdets socioekonomiska status.
  - Det socioekonomiska index som SCB tar fram ska tillsammans med den av staten fastslagna miniminivån utgöra vägledning för huvudmännens resursfördelning till skolor.
  - Det föreslagna statsbidraget för undervisning och elevhälsa till samtliga kommunala och enskilda huvudmän ska omfatta totalt 6 miljarder kronor, med infasning över tre år från och med 2018. Det ska delvis finansieras genom att vissa av dagens riktade statsbidrag till skolan dras in. Utredningen föreslår inte vilka statsbidrag som avses men anger att cirka 3 miljarder kronor kan dras in via exempelvis bidragen till lågstadielyft, specialpedagogiska satsningar, elevhälsa, sommarskola och läxhjälp. eller hur stor del av de 6 miljarderna som ska finansieras genom indragning av andra statliga medel till skolan.

### **Utbildningsenhetens kommentarer och förslag till yttrande**

Utbildningsenheten är positiv till Skolkommissionens ambition att uppnå en ”samling för skolan”. En sådan gemensam grundhållning från skolans olika aktörer kan skapa den långsiktighet och förutsägbarhet i styrning och finansiering som bidrar till att skolorna klarar sitt uppdrag på bästa sätt. Det är därför problematiskt att skolans huvudmän inte har fått möjlighet att vara del av Skolkommissionen och därtill att remisstiden för slutbetänkandet läggs över sommaren, vilket ger väldigt kort beredningstid i kommuner som vill yttra sig över Skolkommissionens slutbetänkande.

Det är ett ensidigt fokus som i kapitel 8.2 läggs på elevers bakgrund och på att ökade resurser till skolan är avgörande för att förbättra resultat och likvärdighet. Det finns en risk för en ”vänta-och-se-attityd”, eftersom signalen som Skolkommissionen sänder med sina



förslag är att det för vissa skolor och kommuner inte är möjligt att klara en hög måluppfyllelse i dag på grund av otillräckliga resurser för de elever man har på sin skola eller i sin kommun.

Det är omfattande reformer av skolans finansiering som Skolkommissionen föreslår i kapitel 8.2. Syftet med förslagen är enligt Skolkommissionen att ”bidra till en resurstilldelning på huvudmannanivå och en resursfördelning från huvudman till skolenhet som är långsiktigt hållbar och som bättre än vad som är fallet idag speglar skilda förutsättningar mellan olika skolenheter med avseende på elevernas socioekonomiskt betingade förutsättningar” (sid 223). En ny utredning ska ha i uppdrag att utreda statlig finansiering – genom sektorsbidrag eller på annat sätt. Under tiden föreslås att staten ska etablera en miniminivå för varje huvudman vad gäller resurser till undervisning och elevhälsa, något som dock också ska föregås av ytterligare utredning. Därutöver föreslås införande redan nästa år av ett nytt riktat statsbidrag till undervisning och elevhälsa, som ska villkoras med att huvudmännen inte minskar de egna resurserna.

I slutbetänkandet framgår inte hur de föreslagna förändringarna av resursstyrningen skulle vara förenligt med en tydlig ansvarsfördelning. För att skolhuvudmännen fullt ut ska kunna vara ansvariga för undervisningen behöver de också kunna styra fullt ut över resurserna till denna.

Det är också oklart hur en sådan statlig resursstyrning som föreslås är förenlig med en mål- och resultatstyrd skola. Innan den mål- och resultatstyrda skolan infördes på 1990-talet styrdes skolan i hög grad av statlig resursstyrning och regelstyrning. Skolans uppgift var då inte heller att varje elev skulle utvecklas så långt möjligt och minst uppnå en lägstanivå i varje ämne. Skolkommissionens resonemang i kapitel 8.2 för lätt tanken till denna tid, snarare än till dagens skolsystem. I den tidigare, regelstyrda skolan skulle miniminivåer för undervisningskostnader kunna formuleras utan större problem, eftersom regelverket styrde faktorer som exempelvis klasstorlek. I en skola där uppdraget istället är att varje elev ska utveckla kunskaper motsvarande minst en lägstanivå i varje ämne är det däremot svårt att ange en optimal kostnadsnivå.

Skolkommissionens föreslagna åtgärder är också ingripande i det kommunala självstyret, utan att detta närmare kommenteras i konsekvensanalysen.

Analys saknas därtill av vilken betydelse de skolreformer som redan har genomförts för att öka kunskapsresultaten kan förväntas ha om de får fortsätta verka under längre tid. Det finns inget självändamål med stora skolreformer. Fördelar måste vägas mot nackdelar och till de senare hör risken att en ständig osäkerhet skapas för skolans verksamma om vilka förutsättningar som kommer att gälla. Det lägger inte en god grund för verksamhetsutveckling eller för att satsningar ska få genomslag.



När så stora och kostsamma reformer, som dessutom är svårörenliga med en mål- och resultatstyrd skola, föreslås förutsätts att de är motiverade utifrån väldigt starka skäl. Sådana starka skäl framkommer dock inte i slutbetänkandet.

De skäl Skolkommissionen anger för att införa ett villkorat, statligt statsbidrag till undervisning och elevhälsa är att kommunerna inte fördelar resurser kompensatoriskt i särskilt stor utsträckning. Ett annat skäl som uppges är att det inte finns garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser idag (sid 223). Därutöver bedöms det kostnadsutjämningsystem som redan finns inte kompensera de kommuner, som Skolkommissionen betecknar som relativt fattiga, i den utsträckning det behövs för att de ska ha förutsättningar att klara skolans kompensatoriska uppdrag (sid 238). Det framgår dock inte hur man i det senare fallet bedömt att det handlar om resursbrist snarare än bristande effektivitet.

Som alternativ åtgärd till ett riktat statsbidrag anges i slutbetänkandet enbart en detaljreglering av resursfördelningen. Däremot beaktas inte att de regleringar som trädde ikraft från och med den 1 juli 2014 och som innebär tydliga krav på att såväl kommuner som rektorer ska fördela resurser efter elevers förutsättningar och behov, i kombination med Skolinspektionens tillsyns- och sanktionsmöjligheter, redan ger de verktyg som staten behöver för att driva på utvecklingen mot ökad kompensatorisk fördelning, alternativt ökade resurser till undervisning, hos de huvudmän och skolor där det finns ett sådant behov. Utöver detta finns idag möjligheter för staten att via Skolverket teckna kontrakt med skolor och huvudmän som behöver ökat stöd för att klara sitt uppdrag.

Skolkommissionen anger också att det är centralt för staten att styra skolans resurser och att etablerandet av en statlig miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa gör att staten lättare kan följa och än starkare styra resurser till undervisning och elevhälsa (sid 224). Det argumentet är svårt att förstå, i ljuset av den mål- och resultatstyrda skolan som bygger på att det är de som finns närmast eleverna – rektorer och huvudmän – som ska ansvara för att styra resurserna (inom och mellan skolor) utifrån elevernas och de lokala behoven och förutsättningarna.

Skolkommissionen hänvisar också till OECD:s rapport från 2015 om den svenska skolan<sup>1</sup>, en studie där man i sin tur lutar sig tungt mot Skolverkets undersökning från 2009<sup>2</sup>, där slutsatsen var att många kommuner saknade en tydlig modell för att fördela resurser mellan skolor. Efter det att OECD:s rapport lagts fram har dock den så kallade "Skolkostnadsutredningens" (SOU 2016:66) kartläggning av kommuners budgetering, visat att i princip alla kommuner fördelar resurser kompensatoriskt idag. En annan förändring som konstaterats på senare tid är de tydliga förbättringar i kunskapsresultat i TIMSS- och PISA-mätningarna.

<sup>1</sup> OECD (2015): "Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective".

<sup>2</sup> Skolverket (2009), "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?", Rapport nr 330.



Betydelsen av *hur* de befintliga resurserna används diskuteras inte i kapitel 8.2, trots att bland annat Skolverket i sin rapport från år 2009<sup>3</sup> påtalat att det särskilt är hur resurserna används som är avgörande för måluppfyllelse och kvalitet, det vill säga faktorer som exempelvis organisation, kompetens, utvecklingsarbete och utvärdering (sid 91). I samma studie föreföll enligt Skolverket skolorna i samtliga intervjuade kommuner, som genomfördes 2007, ha så mycket resurser att det fanns flera sätt att organisera verksamheten och stödet till elever på. ”Förvaltningar, och även rektorer och många lärargrupper ansåg att bristande resurser inte var det avgörande problemet.”(sid 91) Skolverket uppgav också, i samma rapport att ”det finns ingen idealisk resursfördelningsmodell som alla kommuner kan tillämpa”, utan det är viktigt att huvudmän och skolor följer upp och utvärderar resursfördelningen.

Relevant i sammanhanget är också SNS-studien av likvärdigheten i svensk skola från 2011<sup>4</sup>, som Skolkommissionen dock inte refererar till. Forskarna finner här bland annat att skillnaderna i resultat mellan skolor har ökat sedan 1990-talet, men att det är en ökning från en låg nivå och det handlar om 8-10 procent av de totala skillnaderna i resultat mellan eleverna. Resultatskillnaderna mellan elever är mycket större inom skolor än mellan skolor. De finner inte belägg för att de ökade skillnaderna mellan skolor har att göra med resurser. De finner också att elevernas familjebakgrund inte har större genomslag på elevernas resultat än vad som var fallet på 1980-talet. Det framgår inte varför Skolkommissionen inte väger in också denna studie i slutbetänkandet.

Åtgärder som gör att befintliga resurser används på ett mer effektivt sätt kan förväntas ha större betydelse för kunskapsresultaten än åtgärder som innebär ökad tilldelning av resurser. Skolkommissionens förslag går åt motsatt håll genom att påtala att vissa, enligt Skolkommissionen, relativt fattiga kommuner inte kan åstadkomma bättre resultat för att de har otillräckligt med resurser. Dessutom motverkar förslaget om att införa en statlig miniminivå för varje huvudmans kostnader för undervisning och elevhälsa incitamenten för att utveckla verksamheten så att resurserna används mer effektivt. Den huvudman som exempelvis genom att omorganisera arbetsuppgifter, så att lärarna får mer tid för eleverna genom att lyfta administrativa uppgifter från lärare till administrativ personal, skulle bestraffas genom indraget statsbidrag om förändringen leder fram till att kostnaderna för undervisningsdelen minskar.

Enligt den så kallade ”Skolkostnadsutredningen” (SOU 2016:66) så har den tydliga lagstiftning om kommuners resursfördelning som gällt sedan den 1 juli 2014 bidragit till att i princip alla kommuner i dag har en kompensatorisk resursfördelning. Staten kan - utan att det innebär stora kostnader – förstärka detta genom att på olika sätt underlätta för kommunerna att pröva och utvärdera olika fördelningsmodeller för resurserna till skolan.

<sup>3</sup> Skolverket (2009), ”Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?”, Rapport nr 330.

<sup>4</sup> Böhlmark och Holmlund (2011): ”20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?”, \_SNS Förlag.



Om det förekommer att en huvudman – kommunal eller enskild – underfinansierar undervisningen, så att elever inte ges förutsättningar att nå utbildningens mål, bör staten använda de tillsyns- och sanktionsverktyg som Skolinspektionen har till förfogande.

Därtill finns ett redan remitterat förslag från ”Skolkostnadsutredningen” (SOU 2016:66), som innebär att det ska framgå i skollagen att kommuners ersättning till enskilda huvudmän alltid ska bestå av ett strukturbidrag, utöver grundbeloppet och i förekommande fall ett tilläggsbelopp. Strukturbidraget avser den del av resurserna till skolan som tar hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. Syftet är att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Införandet av en sådan bestämmelse kan förväntas bidra ytterligare till att kommunerna utvecklar den kompensatoriska delen av resursfördelningen. Detta är dock inte heller något som tas upp i kapitel 8.2.

Sammantaget är bedömningen att Skolkommissionen inte har visat att det faktiskt finns ett behov av så starka inslag av statlig resursstyrning i den mål- och resultatstyrda skolan som föreslås i kapitel 8.2.

En högre grad av kompensatorisk resursfördelning skulle naturligtvis kunna underlättas om staten förstärker resurserna till kommunerna, men det behöver i sådant fall ske inom ramen för det generella statsbidraget och inte på sätt som medför en otydlig ansvarsfördelning och en ineffektiv mål- och resultatstyrning.

Skolkommissionen lyfter på ett förtjänstfullt sätt fram vikten av tillit mellan olika nivåer i skolsystemet. Staten kan bidra till detta inte minst genom att använda de befintliga statliga verktygen för att understödja och stärka det arbete som redan pågår i kommunerna av att utveckla resursfördelningsmodeller som främjar hög kvalitet i skolan för alla elever.

## **Ekonomiska konsekvenser**

Skolkommissionens förslag att införa ett statligt statsbidrag för undervisning och elevhälsa, innebär att totalt sex miljarder kronor fasas in över en treårsperiod från och med halvårsskiftet 2018. Eftersom förslaget dels inte anger hur stor del av detta som ska avsättas till de enskilda huvudmännen, dels inte anger i vilken utsträckning dessa resurser ska finansieras med indragna medel från andra statliga satsningar på skolan, så går det inte att förutsäga vad det innebär i kronor och ören för Nacka kommun. Det räkneexempel som återfinns i slutbetänkandet, och där utfallet för Nacka motsvarar en sex-procentig ökning av resurserna till undervisning och elevhälsa, jämfört med kostnadsnivån 2015, uppger Skolkommissionen inte motsvarar det slutliga utfallet. Det faktiskt utfallet blir lägre beroende på att de i exemplet inte räknat bort de medel som ska avsättas för de enskilda huvudmännens räkning.

Därutöver är det svårt att analysera de ekonomiska konsekvenserna av ett statligt krav på att kommunerna inte får minska de egna kostnaderna för undervisning och elevhälsa, jämfört



med året innan, för att ha möjlighet att ta emot det nya statliga statsbidraget. Det riskerar leda till minskat tryck på att utveckla en mer effektiv verksamhet.

## **Konsekvenser för barn**

Syftet med Skolkommisionens förslag i kapitel 8.2 är att öka likvärdigheten i skolan. Om förslagen får sådana effekter är det positivt för eleverna.

## **Bilagor**

1. Förslag till yttrande över kapitel 8.2 i SOU 2017:35 ”Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet”.
2. Länk till SOU 2017:35:  
<http://www.regeringen.se/498092/contentassets/e94a1c61289142bfbcdf54a44377507/samling-for-skolan---nationell-strategi-for-kunskap-och-likvardighet-sou-201735.pdf>

Lotta Valentin  
Enhetschef  
Utbildningsenheten

Åsa Arnell  
Utbildningsexpert  
Utbildningsenheten