

13 juli 2017

Utbildningsdepartementet  
Regeringskansliet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över Samling för skolan (SOU 2017:35) kap 8.2

Läraryrket har fått möjlighet att yttra sig till utbildningsdepartementet angående Samling för skolan Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) kapitel 8.2.

### Sammanfattning av Läraryrket synpunkter

Läraryrket ser Skolkommisionens förslag som en helhet och hoppas att det kommer att präglade det framtida arbetet med det. Det är dags för den politiska nivån att enas kring de stora viktiga beslut som behöver tas för svensk skola. Skolkommisionen lägger en bra grund för blocköverskridande överenskommelser och ett ökat gemensamt politiskt ansvarstagande för skolan.

Läraryrket välkomnar det av Skolkommisionen föreslagna socioekonomiskt viktade statsbidraget, som ett välbehövligt tillskott till den svenska finansieringsmodellen. Bidraget hanterar den skillnad i utbildningsutmaning som finns mellan olika kommuner. Det finns dock några frågeställningar kring dess uppbyggnad som måste beaktas vid genomförandet.

Läraryrket anser att den föreslagna finansieringsmodellen är acceptabel, men utifrån vilka av dagens statsbidrag som nyttjas bör ett antal frågeställningar kring modellens utformning hanteras på olika sätt.

När det gäller den föreslagna utredningen om miniminivåer och sektorsbidrag anser Läraryrket att den skulle ta frågorna i fel ordning. Den viktigaste frågan att komma till rätta med är skolpengssystemets uppbyggnad, inte minst eftersom det går tvärsamt Skolkommisionens ambition att fördela resurserna utifrån hur stor utbildningsutmaning olika skolor har. Hur skolpengssystemet kan förändras bör därför vara det som utredningen hanterar i första hand, därefter bör frågorna om hur man eventuellt kan reglera miniminivåer och hur ett eventuellt sektorsbidrag kan se ut hanteras. Då tar man frågorna i rätt ordning – hur viktiga de är för skolan här och nu.

### Utredningen i korthet

I kapitel 8.2 föreslår utredningen ett ökat nationellt ansvarstagande för skolans kostnader genom ett socioekonomiskt viktat statsbidrag till huvudmän.

Utredningen föreslår också att en kommande utredning bör utreda eventuella miniminivåer för hur mycket resurser en huvudman lägger på utbildning och elevhälsa, samt att det även ska utredas om ett så kallat sektorsbidrag ska införas.

13 juli 2017

**Läraryrketets synpunkter**

Läraryrketet ser Skolkommisionens förslag som en helhet och hoppas att det kommer att präglade det framtida arbetet med det. Det är dags för den politiska nivån att enas kring de stora viktiga beslut som behöver tas för svensk skola. Skolkommisionen lägger en bra grund för blocköverskridande överenskommelser och ett ökat gemensamt politiskt ansvarstagande för skolan.

Läraryrketet kommenterar förslagen nedan under ett antal underrubriker för att det ska vara lätt att följa vad vi anser.

**Ett villkorat statsbidrag**

Ett stort problem när det gäller finansieringen av den svenska välfärden, inte minst skolan, är att det system som finns för att utjämna skillnader mellan kommuner – det kommunala utjämningsystemet – till en mycket liten del utjämnar för andra skillnader än demografiska och sådana som är förknippade med bebyggelsestruktur. För skolans – men även förskolans och fritidshemmens – del beaktas till exempel inte föräldrarnas utbildningsnivå, vilket är den bakomliggande förklaring som mest påverkar vilka resultat eleverna gör.

Detta är något som Läraryrketet har påpekat tidigare, senast i samband med att Skollagen fick en skarpare skrivning av att kommunerna ska fördela sina resurser efter elevernas behov 2014. I vårt yttrande inför denna förändring skrev vi: ”Att inte låta socioekonomiska komponenter ingå i hur resurserna fördelas i det kommunala utjämningsystemet, samtidigt som kommunerna åläggs att fördela efter sådana, är motsägelsefullt.”

Det förslag som utredningen lägger täcker upp för denna motsägelsefullhet. Om ett sådant här socioekonomiskt bidrag införs så kommer det även att ske en socioekonomisk fördelning mellan kommuner, vilket är fullständigt rimligt.

Vårt att notera är att skillnaden i utbildningsnivå i kommunerna har vuxit under de senaste femton åren. 2001 var drygt 40 procent i åldern 16-74 år högskoleutbildade i de femton kommuner med högst utbildningsnivå, medan det i de femton kommuner där andelen var lägst var knappt tolv procent som var högskoleutbildade. 2016 var det istället varannan i de femton kommuner med högst andel högskoleutbildade, men knappt 18 procent i de femton med lägst. Skillnaden har alltså vuxit, mycket talar för att den kommer att fortsätta växa och därmed kommer skillnaden i utbildningsutmaning mellan kommunerna också att fortsätta öka. Att därför införa ett socioekonomiskt riktat bidrag i enlighet med det som Skolkommisionen föreslår är både rätt och nödvändigt.

Det finns dock några enskildheter i den skisserade modellen som kan diskuteras, vilket sker här nedan.

För att ta reda på hur mycket varje huvudman ska få använder sig Skolkommisionen av ett av SCB framtaget index, som är baserat på den statistiska sannolikheten att en given elev ska klara kunskapskraven i skolår 9. Modellen predicerar den variation som uppstår med 75 procent, vilket får sägas vara väldigt bra. Modellens utformning bör dock vara lite olika utformad beroende på om det är till kommunen, till huvudmannen eller till skolan bidraget ska gå, vilket får konsekvenser för de riktvärden som också föreslås.

13 juli 2017

När det gäller utformningen av riktvärden enligt bilaga 5 är de på det mellankommunala planet rimliga. Men om de används på huvudmanna- respektive skolnivå finns det aspekter som missas. Exempel på sådana är skolans socioekonomiska status och vid vilken tidpunkt på året eleverna är födda. På mellankommunalnivå spelar inte dessa variabler någon större roll, men för enskilda skolor (och därmed för enskilda huvudmän) kan de spela desto större roll. En elev som går på en skola där alla andra elever har socioekonomisk goda förutsättningar presterar något bättre än samma elev på en skola där alla andra har socioekonomiskt svaga förutsättningar. En skola som bara har elever födda på våren kommer nå bättre resultat än en skola med elever bara födda på hösten. Eftersom vi vet att det främst är vissa huvudmän som har en koncentration av skolor med goda socioekonomiska förutsättningar och som även har en överrepresentation av vårelver bör dessa två komponenter beaktas om bidraget ska ges direkt till huvudmännen och inte via kommunerna. Samma sak gäller vid beräkning av riktvärden till skolenheter.

Storleken på medel som föreslås ska baseras på ett treårigt genomsnitt av indexet, vilket är rätt tänkt. För sådana här index är det bättre med ett rullande genomsnitt där förändringar får sakta genomslag än att plötsliga förändringar hit och dit helt ska förrycka möjligheten till långsiktig planering.

Bidraget föreslås beräknas proportionellt mot indexet, vilket är rimligt om bidraget ska finansieras med indragningar av några av dagens riktade statsbidrag som föreslås. Anledningen är att om man beräknar hur stort det minskade bidrag för till exempel lågstadielyftet är, så är det i nivå med storleken på det av Skolkommissionen riktade statsbidrag som de kommuner som får minst skulle få. Om det däremot inte finansieras genom att vissa riktade statsbidrag tas bort bör en mer progressiv modell, som skulle ge mer till kommuner med stor skolutmaning och mindre till de med liten, för fördelning övervägas.

Bidraget föreslås också riktas till huvudmännen och inte till finansiärerna av skolan, kommunerna. Det finns goda skäl till att göra på det sättet, till exempel att det blir lättare att ställa krav på att huvudmännen använder resurserna som det är tänkt. Men det finns också goda skäl att istället överväga att ge kommunerna hela bidraget: Först och främst är det kommunen som har ansvaret för resurserna i skolan, att då runda dem ställer till problem i själva styrkedjan och frågan om vem som har ansvaret för finansieringen. Det är samtidigt kommunen som har bilden av var pengarna bäst kan göra nytta och därmed kan göra prioriteringarna.

Det är också en stor skillnad mellan var huvudmännen har sitt huvudsakliga utbildningsuppdrag. De fristående huvudmännen har cirka femton procent av eleverna i grundskolan, men dessa är inte jämt fördelade över skolåren. I högstadiet handlar det istället om 19 procent och i förskoleklass och lågstadiet knappt elva. Att ge det riktade statsbidraget till huvudmannen innebär därmed att man minskar kommunernas möjlighet att prioritera de tidigare skolåren med pengarna. Detta är förvånansvärt av två skäl, först och främst slår kommissionen själv fast att det är bra om resurserna riktas mot de tidigare skolåren och därtill anges lågstadielyftet som en möjlig delfinansiering. I praktiken skulle förslaget innebära att de i kommuner som får minst minskar man möjligheten att satsa på lågstadiet genom att stora delar av de resurser som i dag går dit

13 juli 2017

genom lågstadielyftet istället skulle riktas till fristående huvudmän med elever i senare årskurser.

Ett annat alternativ vore att göra det riktade bidraget olika stort beroende på elevens ålder. Om det görs större till yngre elever än för äldre skulle inte det ovan beskrivna problemet med att lågstadielyftet används som finansiering och att olika huvudmän har olika fördelning av elever efter ålder uppstå. Genom att göra det sänder också staten en tydlig styrsignal om var den i första hand anser att pengarna ska satsa, i linje med det som sker genom lågstadielyftet.

Skolkommisionen föreslår att ”indexvärdena ska dessutom användas som vägledning för kommunala och enskilda huvudmäns fördelning av resurser för undervisning och elevhälsa till skolenheterna”. Förslaget äger sin rimlighet, men samtidigt finns det så många andra faktorer, som påverkar kostnadsbilden för en enskild skola i en kommun, vilka inte finns med i indexet att en sådan reglering riskerar bli både trubbig och oprecis. Faktorer som till exempel kan spela roll och som inte beaktas i indexet är kostnadsskillnader som beror på elevens skolår, lärartätheten, klasstorleken och eventuella särskilda behov, men också sådant som på en lokal nivå kan spela stor roll för kostnaden just nu – som ledningsproblem eller rekryteringssvårigheter. För övrigt noterar kommissionen detta själv när den skriver: ”I sammanhanget är det viktigt att erinra om att det är många faktorer utöver antalet elever och elevernas socioekonomiska bakgrund som styr kostnaden för en skolenhet.” Reglerna för hur indexvärdena ska vara styrande för fördelning till den enskilda skolan kan därför inte vara allt för rigida.

Bidraget är tänkt att utgå endast ”om huvudmännen förbinder sig att inte reducera egna medel för undervisning och elevhälsa under den tid de uppbär bidraget”. Tanken är god, men frågan är hur detta ska åstadkommas. I tider av krympande elevgrupper går generellt sätt kostnaderna upp per elev men krymper totalt, medan det motsatta gäller vid växande elevgrupper. En förändring innebär oftast att man förlorar eller vinner en elev i existerande elevgrupp, vilket påverkar totalkostnaden lite, samtidigt som kostnaden per elev förändras. Det gör att en reglering som bara tittar på kostnadsbilden riskerar att bli trubbig och slå fel.

Det är också med förvåning vi konstaterar att utredningen slår fast att ”tillskottet per elev och indexsteg” blir cirka 55,8 kronor (i en fotnot preciseras till och med värdet med 13 decimaler). Eftersom totalbeloppet är fixerat till 6 miljarder kronor är denna precision bara att ge sken av ett löfte som inte går att hålla. Siffran är beräknad på en sammanlagd elevkohort om ungefär 1 075 000 elever, men elevkohorterna varierar mellan drygt 1 000 000 och knappt 1 200 000, vilket motsvarar belopp om 60 respektive 50 kronor per elev och indexsteg. Vår förhoppning är att man följer utredningen och låser beloppet till 55,8 kronor per elev och indexsteg; det skulle innebära att man istället för att låta beloppet som utgår per elev med ett visst indexvärde variera låter den sammanlagda kostnaden variera mellan 5,6 miljarder och 6,7 miljarder beroende på hur stor elevkohorten är.

#### Finansieringen av bidraget

Kommissionen föreslår att det riktade statsbidraget ska uppgå till sex miljarder kronor per år när reformen är fullt ut genomförd. Av dessa föreslår kommissionen att två miljarder ska tas av nuvarande riktade statsbidrag. Den anger även några möjliga

13 juli 2017

statsbidrag att använda: lågstadielyftet, specialpedagogiska satsningar, sommarskola, läxhjälp och elevhälsan. Sammantaget summerar dessa till ungefär tre miljarder, vilket betyder att de överstiger det belopp som föreslås flyttas över.

Samtliga dessa satsningar är möjliga att istället finansiera med det föreslagna statsbidraget. Vi vill påminna om det som vi skrev ovan om det blir de resurser som idag utgår till lågstadielyftets som används, blir det extra viktigt att dessa inte – till exempel genom att de riktas till huvudmännen och inte kommunerna – styrs bort från lågstadiet och att den föreslagna proportionaliteten i beräkningen av storleken på bidragets bibehålls.

Utredning av miniminivåer för huvudmännens resurser

Skolkommisionen föreslår att det ska tillsättas en utredning av miniminivåer för hur mycket en huvudman ska avsätta till skolan. Mycket talar för att ett sådant förslag inte kommer tillföra särdeles mycket.

Anledningen är att vad som är en rimlig miniminivå beror på så mycket mer än bara elevens statistiska möjlighet att klara målen. Det handlar väldigt mycket om geografi, men även lärarens lönenivåer spelar roll. Men också sådant som storlek på undervisningsgrupp, lärartäthet, särskilda behov och så vidare avgör hur mycket resurser en kommun måste avsätta. Att sätta en miniminivå riskerar snarare att bli en beräkning på hur stora man kan göra klasserna eller hur låg lärartätheten får lov att vara alternativt en geografisk beräkning på hur långt man kan förväntas skjutsa elever. Att genomföra den sortens beräkningar utan samtidigt reglera en minsta lärartäthet och största klasstorlek riskerar snarare att ge ett tryck mot att kommunerna ska driva effektiv verksamhet och hamna på miniminivåerna istället för att dessa ska bidra till att öka och garantera en viss mängd resurser.

Vi kan konstatera att av dagens spridning av kostnader mellan kommunerna för undervisning och elevhälsa förklaras 38 procent av spridning av invånardistansen, lärarlöneskillnader mellan kommunerna och lärartätheten (som, när invånardistans har beaktats, kan ses som en indikator på ambitionsnivån hos kommuner). Om man ökar på kostnaderna med det proportionella tillskott som kommissionen föreslår förklarar dessa tre variabler 45 procent av spridningen, om man därtill även ser till likvärdighetsindexet som förklarande variabel är det 52 procent av spridningen mellan kommunerna som förklaras av de fyra variablerna.

Utredning av sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan  
Skolkommisionen föreslår vidare att den utredning som ska tillsättas även bör ”analysera förutsättningarna för ett sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan”.

Att så sker är bra, men samtidigt ska man inte sätta en övertro till att det kommer lösa problemen. En nationell finansieringsmodell kommer alltid vara uppbyggd efter principer och regler som ju närmare skolverkligheten man kommer passar allt sämre. På det lokala planet är det så mycket annat som styr kostnadsbildningen, något som för övrigt kommissionen själv konstaterar, att det är svårt att skapa modeller på nationell nivå som tar hänsyn till alla olika skillnader som finns och är motiverade.

13 juli 2017

Det noteras vidare att en ”utredning om sektorsbidrag kommer med nödvändighet att beröra reglerna för finansiering av skolverksamhet hos såväl kommunala som fristående huvudmän”. Att så kommer att göras är bra, men en stor nackdel är att det kopplas till utredningen om sektorsbidrag.

En översyn – med påföljande revidering – av skolpengssystemet bör prioriteras och genomföras först i utredningen, istället för som en del av utredningen av sektorsbidragen. Det finns två skäl till detta: en förändring av skolpengen bör ske oavsett om ett sektorsbidrag genomförs eller inte och eftersom skolpengssystemet bygger på hur eleverna väljer skolor är risken stor att det flyttas pengar från skolor som behöver mer resurser till skolor som behöver mindre. Skolpengssystemet riskerar därmed att direkt motverka den ambition som Skolkommissionen har med sitt finansieringsförslag – att ge mer resurser till de skolor som har störst utmaningar.

Att den delen av skolans finansieringssystem är ett problem är vi inte ensamma om att konstatera, till exempel skriver Konkurrensverket i sitt yttrande över *Ordning och reda i välfärden* (SOU 2016:78): Välfärdsutredningen ”anger att det inom skolväsendet finns särskilt stora problem eftersom ersättningssystemet ger incitament till segregation och eventuella effektivitetsvinster inte kommer det offentliga tillgodo. --- Konkurrensverket konstaterar att det ... handlar om verksamheter där ersättningen är reglerad och där utförarna kan välja att bedriva verksamheter i de delar av marknaden där ersättningen är högre än kostnaderna och avstå från de delar där de bedömer att ersättningen inte är tillräcklig.”

I sitt betänkande noterade Skolkostnadsutredningen att allt fler kommuner tillämpar en per-capita-princip i fördelning av resurser till skolan. Mycket talar för att den principen leder helt fel och gör att vissa skolor, med många elever i undervisningsgrupperna, överkompenseras och andra, med få elever i undervisningsgrupperna, underkompenseras. Och eftersom skolvalet har en dränerande effekt på skolor med stora utmaningar innebär det att resurserna rör sig från skolor med stora utmaningar till skolor med mindre, något som går tvärsen mot det som är Skolkommissionens avsikt och mot den princip som gäller enligt Skollagen 2 kap 8 § där det står att ”Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.”

Att fördela resurser enligt per-capita-principen innebär att man kan hänsyn till de individuella behoven, men inte till de som relateras till gruppen och dess storlek. Kostnaden för att bedriva undervisning i ett klassrum med 30 elever istället för 25 elever är inte 20 procent högre. Men en per-capita-modell innebär att man får 20 procent mer resurser för att göra det.

Vi vet till exempel att fristående grundskolor har lägre lärartäthet än kommunala grundskolor, men samtidigt är skillnaden stor mellan olika sorters fristående grundskolor: de fristående koncernskolorna har i snitt mycket lägre lärartäthet än kommunala, övriga fristående grundskolor har samma eller till och med lite högre lärartäthet än kommunala.

Den lägre lärartätheten i koncernskolorna skapas framför allt genom att de har större undervisningsgrupper, samtidigt som det uppstår luckor i de kommunala skolorna –

13 juli 2017

luckor som är extremt dyra om kommunen tillämpar en per-capita-princip i fördelning av resurser. Marginalkostnaden för att ha ytterligare en elev i ett och samma klassrum är väldigt låg jämfört med den intäkt som hen, med dagens per-capita-baserade finansieringssystem, genererar; samtidigt är den bortfallande kostnaden för en klass som tappar en elev marginell jämfört med storleken på den skolpeng som försvinner.

Ett per-capita-baserat finansieringssystem är därmed inte anpassat till hur skolans kostnader uppstår. I förlängningen betyder det sannolikt också att den sammanlagda kostnaden för utbildningssektorn blir högre än vad den skulle behöva vara. Därför är det hög tid att vi förändrar skolfinansieringen så att hänsyn tas till den marginalkostnad som finns.

Grunden för en ny finansieringsmodell

Hur en ny finansieringsmodell ska se ut behöver naturligtvis utredas, men inriktningen bör vara följande:

Först och främst bör finansieringen vara mer socioekonomiskt fördelad än vad den är idag, både inom och mellan kommuner, därav vårt positiva gensvar till Skolkommissionens förslag om ett riktat statsbidrag till kommuner utifrån ett socioekonomiskt index. Det finns ett antal kommuner som har en bra socioekonomisk fördelning, samtidigt finns det de där frågan är ointressant eftersom skillnaderna mellan skolorna är små. Men det finns också en grupp med kommuner där den socioekonomiska fördelningen borde vara mycket större än den är idag. Men ett än större problem är att de statliga medel som går till skolan i mycket liten omfattning fördelas efter kommunernas behov, samtidigt som det kommunala utjämningsystemet i väldigt liten grad beaktar detta.

I den enskilda kommunen måste dessutom finansieringen i högre grad ta hänsyn till elevernas marginalkostnad. Det är inte rimligt att intäkten för den trettionde eleven i en klass är densamma som intäkten för en elev som gör att huvudmannen måste skapa en ny klass. Den trettionde eleven kostar lite, den som ger upphov till en ny klass kostar mycket – den trettionde ger upphov till ett rejält överskott; den andra ger upphov till ett rejält underskott.

Inte minst framstår detta som absurt i ljuset av den övriga lagstiftningen, som i praktiken innebär att fristående skolor själva kan sätta sin storlek och välja sin placering – och därmed ge dem goda möjligheter att alltid ha så stora klasser som de vill – medan de kommunala skolorna står för hela risken att behöva utöka antalet klasser alternativt ha tomma platser i de klasser de redan har på grund av elevtalssvängningarna. Det sistnämnda bland annat på grund av Skollagens (29 kap 29 §) krav på att: "Varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna."

Finansieringen bör därför i grunden vara baserad på undervisningsgrupp, med en mindre marginalskolpeng per elev. Den sistnämnda bör motsvara kostnaden för läromedel och skolmat samt lite mer, vilket är marginalkostnaden för en elev som flyttar till eller från en existerande undervisningsgrupp.

13 juli 2017

Läraryrket anser därför att detta bör vara den viktigaste uppgiften för en kommande utredning av finansieringen. Först bör den fundera kring hur skolpengssystemet bör förändras, därefter hur man eventuellt kan reglera miniminivåer och slutligen ett eventuellt sektorsbidrag. Då tar man frågorna i rätt ordning – hur viktiga de är för skolan här och nu.

Läraryrket



Johanna Jaara Åstrand  
Ordförande



Johan Ernestam  
Utredare