

Utbildningsdepartementet

103 33 Stockholm

170804

AcadeMedias yttrande över avsnitt 8.2 i betänkandet, Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet, SOU 2017:35

AcadeMedia vill lämna synpunkter på ovan rubricerade betänkande. Synpunkterna är begränsade till de förslag som avser avsnitt 8.2.

Sammanfattning

AcadeMedia är i grunden positivt inställd till att skolan ska tillföras ytterligare resurser, men anser att skolkommisionens finansieringsförslag måste bearbetas ytterligare. Det är oklart om den modell som kommissionen föreslår är den bästa för att uppnå likvärdighet och högre måluppfyllelse i skolan. Detta bör analyseras ytterligare innan förslaget genomförs. Om förslaget antas anser AcadeMedia att barn med behov av stödinsatser måste inkluderas i de variabler som indexet ska baseras på.

Skolkommisionens förslag

Följande förslag avstyrks i enlighet med det som anges nedan:

- ❖ Staten ska ange en miniminivå för varje huvudmans resurser till undervisning och elevhälsa.

AcadeMedia ser en risk att en av staten satt miniminivå för resurser till undervisning och elevhälsa kommer att skapa en ökad systematisk ojämlikhet och förvärra de problem med likvärdighet som OECD identifierat i det svenska skolsystemet. En miniminivå tenderar att bli en fast nivå som skolorna tillämpar, inte en lägsta nivå som skolorna försöker överträffa.

Behoven i svenska skolor skiljer sig enormt åt, både vad gäller undervisning och elevhälsa. Att då införa ett system som innebär "lika för alla" kan komma att drabba dem som är i störst behov av resurser. Statlig styrning i form av miniminivåer för hur huvudmännen ska spendera sina ekonomiska resurser riskerar också att leda till inlåsningar i arbetssätt för huvudmannen, ineffektivitet i verksamheten och hämma innovation. Även detta riskerar att ta resurser från elevhälsa och undervisning, vilket främst drabbar de svagaste elevgrupperna.

AcadeMedias erfarenhet är att det många gånger handlar om att skapa en tydlig struktur och organisation vid en skola som har brister i kvalitet. Det behöver inte alltid vara ekonomiskt resurskrävande, utan här skulle huvudmannen gynnas av att ha möjlighet att självständigt styra över hur resurserna ska fördelas. Det viktiga och styrande ska vara hög måluppfyllelse och övrig kvalitet i verksamheten.

- ❖ Regeringen ska utreda förutsättningarna för sektorsbidrag eller andra former av nationell finansiering av skolan.

AcadeMedia stödjer tanken om att tillsätta en utredning för att utreda nationell finansiering av skolan. En övergång till nationell finansieringen skulle innebära ett grundläggande systemskifte för det svenska skolsystemet. För att undvika tidigare misstag, såsom vid kommunaliseringen av skolan, är det viktigt att frågan utreds både djupt och allsidigt och därför förordas en parlamentarisk utredning med gedigna konsekvensanalyser.

Det är viktigt att ha ett långsiktigt- och ett helhetsperspektiv kring finansieringsfrågan samt att renodla pengarna så att pengarna blir överskådliga för huvudmannen. Ett lapptäcke av olika finansieringsmodeller försvårar både den administrativa hanteringen och huvudmannens ekonomiska planering.

- ❖ Ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för undervisning och elevhälsa.

Kommissionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. AcadeMedia delar inte denna bedömning. Redan i dag fördelas en stor del av pengarna utifrån socioekonomiska faktorer, vilket utvecklas nedan.

I det av kommunen beslutade grundbeloppet finns en del som beräknas utifrån socioekonomiska faktorer. Denna del kallas för strukturbidrag. Tendensen har också varit att många kommuner utökat posten för strukturbidrag de senaste åren.

Skolkostnadsutredningen har behandlat frågan om strukturbelopp i sitt betänkande, men inte angett något tak för strukturbidragets andel av grundbeloppet. En risk med att inget övre tak anges för strukturbeloppet är att grundbeloppet urholkas för de elever som inte är föremål för strukturbelopp. Ett sådant exempel där grundbeloppet urholkats för många elever som inte ingick i målgruppen för strukturbeloppet är Ockelbo kommun där 50 % av grundbeloppet fördelades till strukturbeloppet.

Många av de statsbidrag som fördelas av Skolverket beslutas också i enlighet med en fördelningsnyckel som utgår från socioekonomiska faktorer. Därutöver finns en särskilt riktad peng till nyanlända som alltså också tar sikte på den elevgrupp som regeringen vill styra resurser till.

AcadeMedias uppfattning är alltså, tvärt emot skolkommissionens, att en stor andel av skolpengen fördelas utifrån socioekonomiska faktorer. Detta utan att de fristående skolorna har någon större insyn i hur denna räknats fram. Att regelverket är oklart samt att pengarna består av många olika delar leder till att det slutliga bidraget blir oförutsägbart och svåröverskådligt för huvudmannen. Här måste skolkommissionens och skolkostnadsutredningens förslag synkroniseras så att det blir en bra helhetslösning kring finansieringsfrågan.

Modell för fördelning av resurser

Regeringen föreslår att ett resurstillskott om 6 miljarder kronor ska fördelas utifrån en socioekonomisk modell. Modellen bygger på faktorer som enligt forskning har betydelse för skolresultaten. Då det föreslagna resurstillskottet är betydande är det väsentligt att det också säkerställs att medlen ger önskad effekt, det vill säga leder till ökad likvärdighet och förbättrade kunskapsresultat. Sannolikt finns det huvudmän som arbetat utifrån liknande modeller som föreslås. Dessa erfarenheter bör tas tillvara för en framtida konsekvensanalys.

Det kan ifrågasättas om de variabler som indexet ska baseras på träffar rätt målgrupp av elever. De variabler kommissionen har angivit är variabler med anknytning till utbildningsnivå, invandring, inkomst, ekonomiskt bistånd, om föräldrarna är skilda, antal syskon samt bostadsområdets socioekonomiska status. Men variablerna riskerar att missa elever i behov av särskilt stöd. Dessa elever finns i alla bostadsområden och har inte en given koppling till nämnda variabler. Det är redan idag svårt att finansiera stödet för dessa elever då det ofta kan handla om stora belopp och där tilläggsbelopp sällan medges till de enskilda huvudmännen. Ytterligare resurser skulle helt klart behöva styras till barn och elever i behov av stödinsatser. AcadeMedia anser därför att det är viktigt att huvudmännen själva ska få ta ansvar för den socioekonomiska fördelningen.

En annan risk med förslaget är att de elever som når målen, men har en stor utvecklingspotential att nå längre genom ledning och stimulans, missgynnas då fokus enbart ligger på att styra resurser till de elever som inte når målen.

Finansiering av det riktade statsbidraget

Skolkommissionen föreslår att statsbidrag om 2 miljarder kronor ska utgå för att finansiera reformen. Det är viktigt att analysera vilka konsekvenser ett borttagande av antalet specialdestinerade statsbidrag kommer att få? Hur kommer till exempel statsbidraget avseende karriärlärartjänster att påverkas?

Utifrån ovan kan det alltså finnas negativa konsekvenser för huvudmannens långsiktiga finansiering med att bygga skolpengen på statliga bidrag som kan försvinna. Det finns risk för att huvudmannen sitter fast med kostnader för personal som inte kan finansieras om statsbidraget försvinner.

Stockholm den 4 augusti 2017

För AcadeMedia

Heidi Westman
Chefsjurist