

# **Så finansierar vi bäst vår grundskola**



# Inledning

Likvärdighet är en grundläggande princip i det svenska skolsystemet. Trots detta visar dagens finansiering av grundskolan på betydande skillnader i hur resurser fördelas mellan elever.

Beroende på hemkommun kan skillnaden i den skolpeng en elev ges skilja upp till 70 000 kronor per år, samtidigt som elever i fristående grundskolor i genomsnitt får en lägre ersättning än elever i kommunala skolor. Dessa skillnader saknar ofta koppling till elevernas faktiska behov och riskerar att skapa ojämlika förutsättningar för lärande.

Grundtanken att resurser ska följa eleverna är rimlig, men det nuvarande finansieringssystemet har vuxit fram genom en kombination av lokala variationer, tillfälliga lösningar och ett stort antal riktade statsbidrag.

Resultatet är ett system som är svårt att överblicka, förutse och uppfatta som rättvist – både för huvudmän och för de elever som systemet är till för. I slutändan är det eleverna som påverkas. När resurserna inte fördelas på ett rättvist och förutsägbart sätt blir konsekvenserna mindre stöd, större undervisningsgrupper och sämre möjligheter att nå kunskapsmålen.

För att stärka likvärdigheten, öka transparensen och skapa långsiktigt hållbara spelregler presenterar Almega Utbildning i denna policy sex förslag till ett nytt och mer sammanhållet finansieringssystem för grundskolan. Målet är ett system där alla elever, oavsett bostadsort eller huvudman, ges likvärdiga ekonomiska förutsättningar att nå kunskapsmålen.

# Framtid

När Almega Utbildning har utarbetat sitt förslag med ett reformerat sätt att finansiera svensk grundskola har förbundet tagit utgångspunkt i fyra viktiga principer. Finansieringssystemet ska, enligt oss, bidra till att stärka och upprätthålla:

- transparens och begriplighet
- likvärdighet
- förutsägbarhet
- legitimitet.

Förslaget är utformat på ett sådant sätt att hänsyn tas till samtliga aktörers problembild. Förslaget syftar inte till att ensidigt förbättra för friskolor. Den stora vinsten i det är att vi får ett system som vinner bred acceptans och som därför kan hålla över tid. I praktiken sker detta genom en lång rad åtgärder för att avhjälpa likvärdighetsproblemen som finns idag, både mellan kommuner och mellan huvudmän, och samtidigt genom att metoden för skolpengsberäkningen och ersättningsnivån standardiseras.

Förslaget sammanfattas i följande sju punkter.

## **1. Inför nationella ramverk för skolpengens utformning**

Vi behöver skapa ett finansieringssystem som är rättssäkert och likvärdigt finansieringssystem. Därför bör det införas nationellt ramverk som alla kommuner behöver efterleva. Vi kan konstatera att det ofta genomförs en omfördelning av resurser efter elevgruppernas bakgrund, exempelvis socioekonomi.

Hur stor, hur skarp och hur föränderlig omfördelningen är varierar betänkligt. Kommunerna utvärderar sällan effekterna av sin modell.

Almega Utbildning föreslår därför att det tillsätts en utredning för att ta fram hur ett nationellt ramverk bör se ut. Det är förbundets uppfattning att ramverket bör innehålla strukturvikter där finansieringen viktas efter skolenheternas strukturella förutsättningar, dels vad gäller elevsammansättning, dels även efter glesbygdslokalisering och kommunens finansieringsförmåga. Modellen med strukturvikter ska bygga på vetenskapligt

kvalitetssäkrade modeller för kompensatorisk resursfördelning och fastställas av staten i syfte att uppnå nationell likvärdighet.

Hemkommunen ska vara skyldig att i resursfördelningen tillämpa dessa vikter. Endast undantagsvis ska kommuner tillåtas att härutöver göra ytterligare omfördelning.

## **2. Ersätt de riktade statsbidragen med ett samlat statsbidrag**

Dagens lapptäcke med riktade statsbidrag ger ett tungrovt system som inte säkerställer att medlen går till skolan. Kommunerna kan besluta att använda statsbidrag till något helt annat än skola. De riktade statsbidragen är oförutsägbara i storlek och tilldelning, administrativt betungande och medför en extrem detaljstyrning.

Almega Utbildning föreslår därför att samtliga statsbidrag samlas i ett övergripande statsbidrag. Bidraget ska automatiskt fördelas ut till hemkommunerna och öronmärkas för skolverksamhet. Ett samlat statsbidrag möjliggör ett statligt ansvarstagande utan betungande administration.

Samtidigt, risken för undanträngningseffekter är uppenbar och behöver hanteras. Man kan räkna med att kommunerna kommer minska sin egen finansiering med cirka 0,3 kr för varje krona som man får i statsbidrag. Bidragsnivån bör därför justeras ned om en kommun sänker sin totala skolkostnad mer än vad som är rimligt.

## **3. Finansiera utbudskostnader med en central reserv**

Skolkommunen (såväl fristående som kommunala skolor) kan uppbära kostnader för att anpassa verksamheten efter demografiska förändringar eller plötsliga utbuds- och efterfrågechocker. Det kan kosta extra att anpassa, starta eller avveckla verksamheter efter barnkullarna. Det kan också kosta extra att snabbt skala upp för att möta behovet som uppstår vid plötslig skolnedläggning eller vid stor plötslig asylinvandring. Dessa kostnader kan variera mellan huvudmännen.

Almega Utbildning föreslår att dessa merkostnader hanteras genom att en central reserv införs. Uttag från reserven sker när och om kostnader faktiskt uppstår. De kommunala skolor och friskolor som uppbär merkostnader för hemkommunens större ansvar ska erhålla medel.

Merkostnaderna varierar helt naturligt över tid och är inte helt enkla att förutse. Återstående medel i den centrala reserven kan därför ligga kvar till påföljande år eller frigöras för andra syften.

#### **4. Gör ersättningen till friskolor mer likvärdig**

Skolpengen till fristående skolor ligger i genomsnitt på 85–90 % av kommunens skolpeng. Att dagens system skulle innebära att friskolor får 100 % av den kommunala genomsnittskostnaden är en vanlig missuppfattning. Den exakta storleken på underkompensationen varierar mellan kommunerna, men förklaras av underbudgetering och hur administrativa och centrala kostnader, särskilt stöd och lokalkostnader hanteras i skolpengsberäkningen.

Almega Utbildning föreslår därför att de likvärdighetsproblem som sedan länge påtalats i friskolornas ersättningssystem åtgärdas, bland annat genom att:

- ersätta friskolornas administrativa schablon med ett belopp bestämt utifrån kommunernas faktiska administrationskostnader
- analysera moms- och lokalkostnadsersättningen
- införa nationell standard för skolpengsberäkning och redovisning av bidragets beräkning
- göra avstämning av skolpengen i efterhand till en årlig rutin i varje kommun.
- Ge alla elever rätt till goda förutsättningar att nå kunskapsmålen

#### **• Standardisera finansieringen av särskilt stöd**

I dag är omfattande stödinsatser, för elever med stora behov, tänkta att finansieras genom tilläggsbelopp. Dessa ligger utöver skolpengen och ansöks om från elevens hemkommun. I många kommuner är tilläggsbelopp omvitnat mycket svårt att erhålla och bedömningarna skiftar över landet. Praxis har blivit att nästintill samtliga elevers behov ska täckas av grundpengen. Systemet är ineffektivt, rättsosäkert och brister i likvärdighet. Effekten blir att många stödinsatser i praktiken lämnas ofinansierade och alltför många elever inte får de resurser de skulle behöva för att klara sin skolgång.

Almega Utbildning föreslår därför att dagens system med individuella tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd reformeras. I stället för olika bedömningar i olika kommuner så bör ett standardiserat förfarande införas. Utifrån ett antal kriterier, som till exempel specifika diagnoser, bör ett stödbelopp fastställas nationellt. Det har sedan kommunerna att följa i deras bedömning av ansökningar. På så sätt finns den individuella bedömningen kvar, men rättssäkerheten och förutsägbarheten ökar. Man kan då också minska godtyckligheten som finns idag och planeringsförutsättningarna för alla huvudmän ökar. Möjligheten för huvudmännen att sätta in insatser gemensamt för fler elever med liknande problematik bör också öka. På så sätt kan fler och mer effektiva stödinsatser för fler göras.

Huvudmännen och kommunerna skulle dessutom slippa de många och resurskrävande rättsprocesser som utmärker tilläggsbeloppshanteringen idag.

## **5. Låt andra reformer understödja effektiv resursfördelning**

En lång rad reformer av skolsystemet pågår just nu. De handlar om allt ifrån lärarnas undervisningstid och elevhälsans arbetssätt till läroplaner och frågan om allmänhetens insyn. Långt ifrån alla reformer har omedelbar bäring på frågan om skolans finansiering. Däremot så är vissa av reformerna som planeras *indirekt* avgörande för att möjliggöra en effektiv resursfördelning.

Almega Utbildning har bland annat föreslagit att ett gemensamt, aktivt skolval där alla barn och elever ges möjlighet att välja sin utbildning. Ett skolval som innehåller ett tydligt regelverk för urval. Förbundet har även välkomnat att betygssättningen görs likvärdig, nationellt och mellan huvudmän. Dessa reformer är viktiga i sig, men även för att optimera finansieringssystemet.

Ett gemensamt, aktivt skolval för alla skolor skulle ge huvudmännen och resursfördelande kommun samlad och relativt säker information om elevgruppernas sammansättning. På motsvarande sätt ger likvärdiga betyg bättre tillförlitlighet i den utfallsdata som strukturvikterna (se pt 1) utgår ifrån.

## **Analysera vad resursen bäst används till**

Det är viktigt att man inte förväntar sig alltför mycket av en förändrad resursfördelning i sig. *Hur* man nyttjar resurserna lika är avgörande för att stärka utfallen bland svagpresterande grupper och för att i övrigt maximera bättre och mer likvärdiga utfall i skolsystemet.

Almega Utbildning föreslår därför att införandet av ett nytt finansieringssystem åtföljs av en noggrann analys av hur skolans samlade resurser bäst används i verksamheterna och även hur huvudmännen ges klara incitament till att optimera sitt resursutnyttjande.