

**Friskolornas riksförbunds yttrande över
Skolkommissionens slutbetänkande Samling för skolan –
Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU
2017:35), avsnitt 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans
finansiering**

U2017/1967/S

Friskolornas riksförbund (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslag i ovan rubricerat avsnitt och vill framföra följande.

Förbundet avstyrker förslagen i avsnitt 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering.

Förbundets synpunkter

Svårigheter för fristående skolor att bedriva en ekonomiskt stabil verksamhet med föreliggande olika finansieringsförslag

Förbundet vill inledningsvis konstatera att det föreligger ett antal olika förslag i olika utredningar kring finansieringen av både kommunala och fristående skolor. Förslagen är inte helt anpassade eller tar hänsyn till varandra, varför vi saknar ett helhetsperspektiv på hur framförallt fristående skolor ska finansieras. Skolkostnadsutredningens betänkande "Det stämmer!" som presenterades hösten 2016, innebär att bidraget till fristående skolor ska delas upp i tre delar; ett grundbelopp, ett strukturbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp. För den del som kallas strukturbelopp, ska kommunens beräkning av detta ske utifrån socioekonomiska faktorer. I vårt remissvar påpekade vi att det saknas närmare reglering om hur stor andel av kommunens samlade bidrag till fristående skolor som ska utgöras av strukturbeloppet, liksom vilka faktorer som skulle kunna ligga bakom beräkningen. En kommun kan därför välja att fördela *alla*

sina resurser till skolverksamheten utifrån en socioekonomisk fördelning. Även Skolverket har fått i uppdrag att fördela statsbidrag till skolor utifrån en resursnyckel som bestäms utifrån socioekonomiska faktorer.

När nu även Skolkommisionens förslag rörande de extra resurser, som regeringen aviserat ska fördelas ut till skolorna, utgår från ett index baserat på socioekonomiska faktorer, kan vi konstatera att endast en mycket liten del av resurserna till en fristående skola kommer att utgöras av den skolpeng som hittills varit grunden för skolans finansiering och som legat till grund för en fristående huvudmans beräkning av sin budget, med möjlighet att överklaga kommunens beslut genom förvaltningsbesvär. Det är med rådande förslag möjligt att *alla resurser till skolan utgår från socioekonomisk fördelning* utan någon möjlighet för den fristående huvudmannen att överklaga fördelningen av pengarna. Det är en kraftig försämring av transparensen som påverkar villkoren för fristående huvudmän.

Förbundet anser att det är ofrånkomligt att i samband med Skolkommisionens förslag kring finansiering, även beakta det förslag om förändrad skolpeng som Skolkostnadsutredningen presenterat. Det går inte att bedöma Skolkommisionens förslag utan den bakgrunden, då konsekvenserna kan bli så förödande för en enskild skola.

I förbundets remissyttrande över Skolkostnadsutredningens förslag om strukturbelopp som en del av bidraget till fristående skolor skrev vi bl a följande;
"Förbundet vänder sig alltså inte mot en fördelning utifrån någon form av socioekonomiska faktorer. Det är också bra att det så kallade strukturbeloppet förs in i skollagens bestämmelser om bidrag. Förbundet anser dock, förutom att själva beräkningen och fördelningen inte är tydlig, att den föreslagna regleringen i sig är otillräcklig. I utredningen anges att tanken fortfarande är att merparten av det totala bidraget ska utgöras av grundbelopp. Förbundet har förståelse för att tanken är att storleken på strukturbidraget är beroende av förutsättningarna i respektive kommun. Men såsom förslaget till utformning av strukturbeloppet ser ut finns för många otidigheter avseende 1. Beräkningen av det, 2. Hur stor andelen på strukturbeloppet ska vara jämfört med grundbeloppet och 3. Vilka faktorer som strukturbeloppet ska grunda sig på. En fristående verksamhets enda betydande intäktskälla är bidraget från kommunen. Det leder till stor rättsosäkerhet och ekonomisk osäkerhet när förutsättningarna för just den enda intäktskällan kan variera i så stor omfattning. En kommun kan välja att ändra sitt bidragssystem, både storleken på andelen av strukturbeloppet såväl som de faktorer som ligger till grund för det, från det ena året till det andra. En fristående verksamhet har ingen möjlighet att i förväg kunna förutse sådana förändringar eller budgetera det detta. Det blir därmed omöjligt att bedriva en stabil och långsiktig verksamhet med sådana osäkra kalkyler.

...

Idag finns tydliga bestämmelser för hur grundbelopp respektive tilläggsbelopp kan överklagas genom förvaltningsbesvär. När en mycket stor andel av grundbeloppet läggs

över i ett strukturbelopp minskar dock möjligheterna för både huvudmän och domstolar att kunna se hur beloppet beräknats. Den socioekonomiska strukturen på respektive verksamhet, som i sin tur ligger till grund för fördelningen av strukturbeloppet, går inte att ifrågasätta, eftersom det rör sig om uppgifter som är sekretessbelagda.

...

Förbundet kan se en risk för att kommunen väljer att dölja ett budgetunderskott genom att ge strukturbeloppet en mycket stor omfattning av själva totala budgetbeloppet och på så sätt utgör endast en mindre del av resurserna grundbelopp och skulle därmed bli föremål för eventuell kompensation. Det blir återigen otydligt hur både beräkningen av grundbeloppet liksom avstämningen ska göras.

...

Problemet är dock att kommunala enheter har möjlighet att göra underskott under en längre tid, medan en fristående riskerar att tvingas avveckla verksamheten inom kort, om intäkterna inte täcker kostnaderna. Därför är det av största vikt att det finns en rimlig framförhållning och säkerhet kring bidragets utformning. ”

Förbundet vill därmed tydligt peka på den ekonomiska osäkerhet som uppstår när socioekonomiska faktorer får så oerhört stor betydelse för finansieringen av skolan. Oavsett om det resurstillskott om 6 miljarder kronor som föreslås, är aldrig så tydligt utformat med vilka faktorer som ligger bakom och hur resurserna ska fördelas, så innebär det ändå en stor osäkerhet om den fristående skolan kan ta del av finansieringen eller inte, från år till år. Då fördelningen bygger på elevernas bakgrundsfaktorer och elevgruppen varierar från år till år – särskilt för en fristående skola som inte har något tydligt upptagningsområde och som därtill tar emot elever från ett flertal olika kommuner – blir det omöjligt att bedriva en långsiktigt stabil verksamhet. Det är ett av de väsentligaste kraven som ställts på fristående verksamheter både vid godkännande och vid tillsyn av Skolinspektionen. Det blir med en dylik konstruktion, där i stort sett alla medel utgår från socioekonomisk fördelning, omöjligt att visa en sådan stabilitet och att garantera att eleverna får den utbildning de har rätt till på lång sikt.

Helhetssyn på skolans finansiering

Idag finansieras skolverksamheten i stort av kommunen, om än med generella statsbidrag. Utöver den finansieringen finns ett antal riktade statsbidrag att söka. De riktade statsbidragen kan alla huvudmän söka, men fördelningen sker på olika sätt, ibland utifrån den resursnyckel Skolverket använder sig av, ibland utifrån geografisk spridning. Med Skolkommisionens förslag ska staten fördela ytterligare bidrag genom de sex miljarder kronorna, bl.a. genom att ta bort vissa av de riktade statsbidragen.

De riktade statsbidragen har haft betydelse skolhuvudmännen. Förbundet vill här påtala att det krävs konsekvensanalyser av hur det slår mot skolornas förutsättningar om de riktade statsbidragen plötsligt tas bort och i stället ersätts med ett statsbidrag som kanske inte alls når samma elever som varit i behov av de tidigare bidragen.

Förbundet anser att den uppdelning av finansieringen av skolan mellan stat och kommun som nu föreslås, leder till otydlighet om vem som har mandatet att besluta över skolverksamheten. Som vi nedan konstaterat brister det i målstyrningen samt skolans organisation och kvalitetsarbete hos många huvudmän. I stället för att utkräva det ansvar som ställs på kommunerna i egenskap av huvudmän och deras fördelning av resurser, föreslår Skolkommissionen att staten ska ta över en stor del av ansvaret för finansieringen. Förbundet finner det vara en märklig konstruktion. Det saknas ett helhetstänk och förslaget leder till en form av dubbelkommando. Ska skolan vara statligt eller kommunalt finansierad? Ska det fortsatt finnas kommunala respektive fristående skolhuvudmän, eller önskar staten ta över även det kommunala huvudmannaskapet? Den uppdelning som hittills legat till grund för ansvaret för skolan är att staten anger målen för verksamheten och skolhuvudmännen har ansvarar för att nå målen. Fördelningen av resurser sker genom kommunernas beslut, även till de fristående skolorna, utifrån en tanke om lika villkor för de olika huvudmännen.

Förbundet har ingen tydlig uppfattning i nuläget om ansvaret för skolans finansiering bör ligga på staten eller på kommunen. Det bör dock vara tydligt vem som ansvarar för vad och var mandatet att fördela resurser ligger. Skolkommissionens förslag leder till otydlighet i den frågan.

Förbundet avslår därför också förslaget om att ytterligare en utredning tillsätts för att kunna analysera skillnader mellan resursfördelning mellan olika kommuner, enskilda huvudmän och skolenheter samt ta fram förslag till någon form av nationellt sektorsbidrag.

Beräkningen av index och genomsnittbelopp för fördelning av resurser till undervisning och elevhälsa

Förbundet konstaterar att Skolkommissionen föreslår att en utredning tillsätts som kan ta fram en beräkning av ett socioekonomiskt index och ett genomsnittsbelopp för fördelningen av resurser till undervisning och elevhälsa. (Förbundet noterar också att denna utredning är en av 13 nya utredningar som Skolkommissionen föreslår i sitt betänkande.)

Förbundet vill återigen peka på de olika förslag om skolans finansiering som föreligger och som leder till osäkerhet kring ansvar och mandat att besluta om verksamhetens utformning för att nå målen. Genom förslaget om ett index och ett genomsnittsbelopp för fördelning av resurser till undervisning och elevhälsa fråntar staten huvudmannens rätt att själva besluta om resursfördelningen utifrån huvudmannens och skolenhetens behov.

Det grundbelopp som i huvudsak ska finansiera den fristående skolans verksamhet beslutas av de kommuner som skolans elever är folkbokförda i. Det innebär att statens beslut om ett genomsnittsbelopp för elevhälsa och undervisning för fristående huvudmän riskerar att inte stå i överensstämmelse med de grundbelopp som elevernas

hemkommuner fattar beslut om, och därmed gör det omöjligt att upprätthålla för den fristående huvudmannen.

Förbundet anser att det läggs för stor vikt vid vissa fastställda nivåer på fördelningen till undervisning och elevhälsa. De fastställda nivåerna säger inget om vilket resultat som faktiskt uppnås. Vikten borde i stället ligga på att huvudman och rektor når de resultat som mål och riktlinjer i skolförfattningarna anger. Den detaljstyrning som dessa miniminivåer innebär riskerar leda till att hämma innovationer och styra bort från kvalitetsutveckling.

Förbundet noterar också att den så kallade Tillitsutredningen arbetar med uppdraget att minska detaljstyrning och öka tilltron till verksamheternas ansvarstagande och utförande. Den detaljstyrning som Skolkommissionens förslag nu riktar mot står i strid med ett sådant uppdrag om ökad tillit.

På dessa grunder avslår förbundet förslaget om beräkning av index och genomsnittsbelopp av bidraget.

Förslag utifrån forskning och beprövad vetenskap

Det finns idag ganska omfattande forskning om framgångsfaktorer för elevernas kunskapsutveckling. Några av de mest väsentliga faktorerna är lärarens förmåga att förmedla kunskap i undervisningen och ha höga förväntningar på eleverna samt skolans organisation och ledarskap, dvs. förmågan att arbeta utifrån de nationella målen och följa upp dessa med ett gediget kvalitetsarbete. Samtidigt har Skolinspektionens granskningar visat att det brister kraftigt i huvudmännens organisatoriska arbete (framförallt hos kommunala huvudmän). Det är ett allmänt problem och handlar inte enbart om huvudmän som har elever med socioekonomiskt tung bakgrund. Vad gäller lärares kompetens står vi idag inför en akut lärarbrist, som med ökat elevantal och stora pensionsavgångar bland lärarna kommer att leda till stora svårigheter att kunna rekrytera lärare, alldeles oavsett vilken skola det gäller.

Som nämnts ovan är en viktig framgångsfaktor att skolan och lärarna har höga förväntningar på alla elever, oavsett bakgrund. Det stora fokus som Skolkommissionen lägger på en socioekonomisk resursfördelning leder till att vi egentligen gör tvärtom. Förslaget utgår ifrån en förväntan att elever med vissa bakgrundsfaktorer ska prestera sämre än andra, vilket riskerar till att "smitta av sig" på hur dessa elever betraktas i skolmiljön. Det riskerar även att leda till att lärare fransäger sig sitt ansvar för elevernas kunskapsutveckling; "det går ändå inte riktigt att räkna med de här eleverna och deras förmåga".

Sex miljarder kronor är en ansevärd summa pengar som det idag, med den situation vi befinner oss i, finns stort behov av i skolverksamheterna. Det kommer framöver att krävas stora investeringar för att kunna täcka de elevökningar som beräknas de närmaste åren. Alla skolhuvudmän är också i behov av att anställa kunnig och skicklig personal.

Ökade resurser till skolverksamheterna är en förutsättning för att klara av uppdraget om en god utbildning för alla.

Frågan är om en fördelning av så stora resurser verkligen ska riktas mot just socioekonomisk fördelning utifrån en statlig beräkning av vilka huvudmän och skolor som behöver resurserna bäst. Finns det belagt i forskning och beprövad vetenskap att just socioekonomisk resursfördelning leder till ökade resultat? Är det just elevernas socioekonomiska bakgrund som utgör det största problemet för ökad målpuppfyllelse idag?

Såvitt förbundet kunnat förstå har idag endast en utvärdering av större modell gjorts av den socioekonomisk fördelning, som skollagen slår fast att huvudmännen ska göra. Det är en rapport som tagits fram av Stockholms stads kommunala revision; Ökade kunskapskillnader i skolan, rapport 2 2017, Projektrapport från Stadsrevisionen Dnr 3.1.3-191/2016.

Av rapporten framgår: "Nämnas kan att för de kommunala grundskolorna fördelas ungefär 60 procent av den socioekonomiska tilläggsanslaget till skolor där 25 procent av det totala elevantalet finns. På den skola som har störst socioekonomisk tilldelning innebär resursen nästan en fördubbling av schablonersättningen, medan den på vissa skolor inte utgör mer än några få procent av den totala fördelningen. ...

Elever som går på skolor med gynnsamma socioekonomiska förutsättningar har i stort sett haft oförändrade resultat de senaste åren, medan elever som går på skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar har en trend mot försämrade resultat. Sett över en dryg tioårsperiod ökar resultatskillnaderna kontinuerligt mellan skolor med höga och låga resultat."

Förbundet ifrågasätter inte att viss socioekonomisk fördelning kan vara av godo. Förbundet ifrågasätter däremot att alla resurser till skolan ska fördelas på det sättet, när det saknas bättre stöd i forskning och beprövad vetenskap att sådan fördelning är den mest fördelaktiga lösningen för att höja elevernas kunskapsresultat och minska kunskapskillnaderna. Förbundet menar därför att det bör övervägas om de sex miljarderna verkligen ska fördelas utifrån socioekonomiska faktorer.

Det kompensatoriska uppdraget – socioekonomisk fördelning i förhållande till resurser för dokumenterat behov av stödåtgärder

Sist men inte minst viktigt vill förbundet framföra att vi delar utredningens åsikt att det är oerhört viktigt att stärka det kompensatoriska uppdraget i skolan för att ge alla elever de bästa förutsättningarna för lärande utifrån deras behov. Fördelning av resurser utifrån socioekonomiska förutsättningar är en sådan väg. Förbundet kan dock konstatera att det idag finns en stor grupp elever som har ett dokumenterat behov av stöd, men där stödbehovet inte har sin grund i elevgruppens socioekonomiska faktorer. Det gäller t.ex. elever med NPF – neuropsykiatriska funktionsnedsättningar/svårigheter. Det beräknas att ca tio procent av eleverna har någon form av NPF; alltså ett betydande antal elever. Denna grupp och andra elever med skolsvårigheter, ofta med omfattande stödbehov, får

i stort sett ingen extra resurstilldelning alls. Det är i dag ytterst sällan elever beviljas tilläggsbelopp från kommunen och därmed tvingas fristående skolor att ta från andra elevers peng för att finansiera en eller några elevers stödåtgärder. Det finns alltså en risk att en negativ förväntan på att en viss elevgrupp ska misslyckas med att nå målen i skolan genererar extra resurser, medan den elevgrupp som har ett dokumenterat stödbehov blir utan. Detta finner förbundet vara en avvägning som inte rimmar med skolans kompensatoriska uppdrag och de resurser som krävs för att det uppdraget ska kunna genomföras. Förbundet anser därför att en bättre avvägning måste ske mellan den socioekonomiska fördelningen av resurserna och den tilldelning av extra resurser som krävs för elever i behov av särskilt stöd.

Sammanfattningsvis och med stöd av det ovan framförda, avstyrker förbundet Skolkommissionens förslag om ökat nationellt ansvar för skolans finansiering enligt avsnitt 8.2 i betänkandet.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
Förbundsjurist