



## Riktade statsbidrag till skolan

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan till handlingarna. Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30). Riksrevisionen har i rapporten granskat om systemet med riktade statsbidrag till skolans huvudmän är ändamålsenligt.

Utskottet välkomnar regeringens åtgärder för att komma till rätta med de brister som har påvisats i systemet med riktade statsbidrag, däribland en översyn av hur systemet med riktade statsbidrag kan förenklas och förbättras. De senaste fem åren har utskottet följt upp medelsåtgången och måluppfyllelsen för de riktade statsbidragen, och utskottet ser även mot den bakgrunden att en översyn är nödvändig.

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	6
Utskottets överväganden.....	7
Riktade statsbidrag till skolan.....	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Skrivelsen.....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riktade statsbidrag till skolan**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:217 till handlingarna.

Stockholm den 12 juni 2018

På utbildningsutskottets vägnar

*Matilda Ernkrans*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Christer Nylander (L), Erik Bengtzboe (M), Thomas Strand (S), Betty Malmberg (M), Caroline Helmersson Olsson (S), Stefan Jakobsson (SD), Michael Svensson (M), Håkan Bergman (S), Ulrika Carlsson i Skövde (C), Elisabet Knutsson (MP), Maria Stockhaus (M), Gunilla Svantorp (S), Robert Stenkvist (SD), Daniel Riazat (V), Annika Eclund (KD) och Roza Güclü Hedin (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlas regeringens skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan. Inga motionsyrkanden har väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen har granskat systemet med riktade statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet. Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov (RiR 2017:30) till regeringen den 5 december 2017. Regeringen överlämnade sin skrivelse till riksdagen den 29 mars 2018.

Utbildningsutskottet har de senaste fem åren följt upp hur riktade statsbidrag inom skolområdet har utfallit inom ramen för utskottets årliga uppföljning av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen som redovisas i utskottets budgetbetänkanden (se bl.a. bet. 2017/18:UbU1 bil. 7).

## Bakgrund

### **Riksrevisionens effektivitetsgranskning**

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och en del av riksdagens kontrollmakt. Alla effektivitetsgranskningar som inte avser Riksdagsförvaltningen eller riksdagens övriga myndigheter ska lämnas till riksdagen som i sin tur lämnar dem vidare till regeringen. Regeringen ska därefter lämna en redogörelse till riksdagen för vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. En skrivelse från regeringen med anledning av en granskningsrapport ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen tagit emot rapporten (juli och augusti oräknade).

Riksrevisionen har i detta ärende granskat om systemet med riktade statsbidrag till skolan är ändamålsenligt. Ett ändamålsenligt system innebär enligt Riksrevisionen att statsbidragen sammantaget verkar effektivt för att nå de nationella målen. Fokus för granskningen är de riktade stimulansbidrag till skolväsendet som administreras av Skolverket. Stimulansbidragen är de bidrag som avser att påverka huvudmännens prioriteringar och stimulera deras skolutveckling. Mer än 90 procent av de riktade bidragen beräknas vara stimulansbidrag.

## Utbildningsutskottets uppföljning av riktade statsbidrag inom skolområdet

Inom ramen för utbildningsutskottets årliga uppföljning av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för utgiftsområde 16 har utskottet också följt upp hur riktade statsbidrag till barn- och ungdomsutbildningen har utfallit. I betänkande 2013/14:UbU1 betonade utskottet vikten av att målpuppfyllelsen av riktade statsbidrag tydligt redovisas i samband med budgetförslaget, särskilt mot bakgrund av många nya satsningar på utbildningsområdet (s. 22). I betänkande 2014/15:UbU1 framhöll utskottet att det är viktigt att resultaten av utvärderingarna av de riktade statsbidragen redovisas och att arbetet med att utveckla lämpliga metoder fortsätter. Utbildningsutskottet noterade även att finansutskottet tidigare har gjort liknande uttalanden i samband med behandlingen av den årliga skrivelsen om utvecklingen i den kommunala sektorn (bet. 2010/11:FiU34, bet. 2011/12:FiU28, bet. 2012/13:FiU34 och bet. 2013/14:FiU34). Vidare betonade utskottet vikten av att regeringen som en del av utformningen av statsbidragen också överväger hur målpuppfyllelsen ska bedömas så att det finns ett bra underlag för resultatredovisningen och resultatanalysen i budgetpropositionen (s. 22).

Mot bakgrund av att de riktade statsbidragen till skolan har ökat i antal och omfattning de senaste åren har utskottet under de tre senaste åren även gjort fördjupade uppföljningar av de riktade statsbidragen inom skolområdet, vilka redovisats i betänkande 2015/16:UbU1 bilaga 5, betänkande 2016/17:UbU1 bilaga 9 samt betänkande 2017/18:UbU1 bilaga 7. Den senaste uppföljningen, som avser budgetåret 2016, omfattar tolv riktade statsbidrag och två uppdrag där statsbidragen utgör en del av uppdraget. Statsbidragen finansieras från fem olika anslag. Utvecklingen följs från 2010 och framåt. Resultaten i den senaste uppföljningen visar att medelsåtgången för vissa av satsningarna understiger vad som har avsatts för ändamålet. Här kan t.ex. nämnas statsbidragen för Matematiklyftet och Försöksverksamhet med utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andraspråk för nyanlända elever.

Ett viktigt underlag för utskottets uppföljning är regeringens skrivelse Årsredovisning för staten. Av årets skrivelse, Årsredovisning för staten 2017 (skr. 2017/18:101) framgår att för utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning blev utgifterna under t.ex. anslaget 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* 140 miljoner kronor, vilket är 155 miljoner kronor (52,5 procent) lägre än anvisat i statens budget. Detta uppges bl.a. bero på en låg nyttjandegrad av vissa av statsbidragen (skr. 2017/18:101 s. 108). Siffran kan jämföras med budgetåret 2016, då utgifterna för anslaget 1:10 blev 277 miljoner kronor, vilket var 105 miljoner kronor (27,4 procent) lägre än anvisat i statens budget (bet. 2017/18:UbU1 s. 199).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar och en beskrivning av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Riksrevisionen har granskat systemet med riktade statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet. Enligt Riksrevisionen finns det vissa brister i detta system när det gäller huvudmännens organisatoriska förutsättningar, administrationen av bidragen samt bidragens konstruktion och ekonomiska aspekter. Riksrevisionen har också identifierat vissa brister hos enskilda bidrag. Det förekommer enligt rapporten bl.a. att huvudmän gör sådana insatser som det finns statsbidrag för i stället för sådana som verksamheten behöver mest. En konsekvens av detta är enligt Riksrevisionen att de specifika lokala utvecklingsbehoven kan bli nedprioriterade, vilket kan inverka negativt på målpuppfyllelsen. Riksrevisionen konstaterar också att det har uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag som de enligt skollagen har ett eget ansvar för. Sammantaget anser Riksrevisionen att systemet med riktade statsbidrag inte kan anses ändamålsenligt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att ersätta det breda utbudet av riktade statsbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Med ett sådant system skulle huvudmännen söka medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser, och varje ansökan skulle få en individuell bedömning. Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen.

Regeringen delar inte Riksrevisionens övergripande bedömning att systemet inte är ändamålsenligt, men instämmer i att det finns brister i systemet och delar iakttagelsen att det även finns potentiella utvecklingsområden. Regeringen instämmer inte i Riksrevisionens rekommendation att de statliga medlen för skolutveckling ska fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman i stället för genom olika statsbidrag. Syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet är att ge regeringen möjlighet att nationellt uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden och att rikta medel dit det finns stora behov. På så vis stärker systemet med riktade statsbidrag regeringens möjligheter att bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppfylls.

Regeringen delar inte heller Riksrevisionens rekommendation att det ska finnas ett nationellt analysstöd tillgängligt för huvudmännen. Regeringen menar dock i likhet med Riksrevisionen att det är av central betydelse att huvudmännen bedriver ett aktivt systematiskt utvecklingsarbete och att vissa av dem kan behöva stöd i detta arbete. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att ge ett sådant stöd.

Som ett led i att förbättra styrningen av skolan har regeringen påbörjat en översyn av de riktade bidragen med syfte att skapa ett mer ändamålsenligt stöd genom färre och bättre anpassade riktade bidrag.

# Utskottets överväganden

## Riktade statsbidrag till skolan

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan till handlingarna.

### Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att systemet med riktade statsbidrag inte kan anses vara ändamålsenligt. Systemet brister enligt Riksrevisionen i vissa delar när det gäller huvudmännens organisatoriska förutsättningar, administrationen kring bidragen samt bidragens konstruktion och ekonomiska aspekter. Riksrevisionen har också identifierat vissa brister hos enskilda bidrag. Enligt Skolverkets årsredovisning fattade myndigheten under 2016 över 16 000 beslut om statsbidrag. Under 2017 hanterades över 70 olika statsbidrag och transfereringar. Den stora mängden statsbidrag orsakar enligt Riksrevisionen splittring samt försvårar och ibland omöjliggör långsiktig planering och fokusering hos huvudmännen. Den skapar också en omfattande administration som tyngs av mängden data som huvudmännen ska rapportera vid ansökan och uppföljning av ett enskilt bidrag. Dessutom upplevs enligt Riksrevisionen tiden från det att huvudmännen första gången får information om ett statsbidrag till det att ansökningstiden går ut ofta som alldeles för kort. De korta ledtiderna kan göra det svårt att planera ändamålsenliga insatser.

Vissa huvudmän söker enligt granskningsrapporten bidrag utan att rekvirera dem eller trots att bidraget inte ligger i linje med de lokala utvecklingsbehoven, vilket enligt Riksrevisionen är en ineffektiv användning av statliga medel. Det förekommer enligt rapporten att huvudmän gör sådana insatser som det finns statsbidrag för i stället för sådana som verksamheten behöver mest. En konsekvens av detta är enligt Riksrevisionen att de specifika lokala utvecklingsbehoven kan bli nedprioriterade, vilket kan inverka negativt på måluppfyllelsen.

Riksrevisionen konstaterar också att det kan finnas problem med systemet ur ett likvärdighetsperspektiv, eftersom större huvudmän har en tendens att söka och få fler statsbidrag. Det är mindre sannolikt att enskilda huvudmän har statsbidrag än kommunala huvudmän. De minsta huvudmännen väljer enligt Riksrevisionen dessutom av resursbrist bort vissa sorters statsbidrag. Riksrevisionen konstaterar vidare att det har uppstått en problematisk situation där många huvudmän anser sig beroende av statliga medel för att kunna fullgöra det uppdrag som de enligt skollagen (2010:800) har ett eget ansvar för. Riksrevisionen konstaterar slutligen att huvudmännen ser utformningen,

tidsaspekterna och antalet bidrag som det mest problematiska, snarare än själva inriktningen av statsbidragen.

### **Riksrevisionens rekommendationer**

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att ersätta det breda utbudet av riktade stimulansbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov. Riksrevisionen föreslår att medel för skolutveckling fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman utifrån elevantal och eventuellt socioekonomiska förutsättningar. Huvudmännen söker medel inom bidragsramen för lokalt utformade insatser. Varje ansökan får en individuell bedömning.

Ett alternativ som Riksrevisionen tar upp, och som lyfts fram av regeringen i skrivelsen, är att öka de generella statsbidragen och avskaffa de riktade. Riksrevisionen föreslår dock ett riktat stöd från regeringen till huvudmännens skolverksamhet även i fortsättningen enligt den modell som beskrivs i rapporten och bedömer att det på så vis säkerställs att medlen går till skolverksamheten, samtidigt som man främjar att huvudmännen tar ansvar för sitt systematiska kvalitetsarbete.

Riksrevisionen rekommenderar också regeringen att säkerställa att ett nationellt analysstöd finns tillgängligt för huvudmännen. Ett sådant stöd ska kunna bistå huvudmän med en analys av vilka problem och behov som finns hos dem. Det är viktigt att se till att ett sådant stöd är tillgängligt för samtliga huvudmän.

### **Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser**

Regeringen uppger att man inte delar Riksrevisionens övergripande bedömning att systemet inte är ändamålsenligt, men instämmer i att det finns brister i systemet och delar iakttagelsen att det även finns potentiella utvecklingsområden.

Regeringen uppger vidare att man inte instämmer i Riksrevisionens rekommendation att de statliga medlen för skolutveckling ska fördelas i form av en bidragsram till varje huvudman i stället för genom olika statsbidrag. Enligt regeringen är syftet med riktade statsbidrag till skolväsendet att ge regeringen möjlighet att uppmärksamma särskilt viktiga insatsområden nationellt och att rikta medel dit det finns stora behov. På så vis stärker systemet med riktade statsbidrag regeringens möjligheter att bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppfylls.

Regeringen uppger därutöver att man inte heller delar Riksrevisionens rekommendation att det ska finnas ett nationellt analysstöd tillgängligt för huvudmännen. Regeringen menar dock i likhet med Riksrevisionen att det är av central betydelse att huvudmännen bedriver ett aktivt systematiskt utvecklingsarbete och att vissa av dem kan behöva stöd i detta arbete. Regeringen har därför vidtagit åtgärder för att ge ett sådant stöd (se nedan).



Som ett led i att förbättra styrningen av skolan anger regeringen att man har påbörjat en översyn av de riktade bidragen med syfte att skapa ett mer ändamålsenligt stöd genom färre och bättre anpassade riktade bidrag.

I och med sin skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

### **Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser**

Regeringen framhåller att man i budgetpropositionen för 2018 aviserat en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 16) och att översynen av hur systemet med riktade statsbidrag kan förenklas och förbättras pågår för närvarande. Ambitionen med översynen är bl.a. en betydande minskning av antalet riktade bidrag, t.ex. genom sammanslagningar av befintliga bidrag och en enklare administration av bidragen. Vidare anger regeringen att Skolverket har påbörjat insatser för att förenkla huvudmännens hantering av de befintliga statsbidragen, bl.a. genom att utveckla e-tjänster samt insatser för en mer enhetlig handläggning av statsbidragen med fokus på att ge huvudmännen bättre framförhållning och en minskad administration. Enligt regeringen hanteras de problem med enskilda bidrag som Riksrevisionen pekat på genom att regeringen och Skolverket bedriver ett kontinuerligt arbete för att öka träffsäkerheten hos pågående bidrag.

Regeringen anger vidare att man bereder de förslag som 2015 års skolkommision (SOU 2017:35) har lämnat. Skolkommisionen framhöll i sitt betänkande att det är önskvärt att reducera antalet riktade bidrag, men att riktade bidrag är nödvändiga i vissa fall. I enlighet med Skolkommisionens förslag föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2018 en kraftig förstärkning av den statliga finansieringen av förskoleklassen och grundskolan genom ett statligt stöd för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling. Syftet med bidraget är att öka likvärdigheten och förbättra kunskapsutvecklingen i förskoleklass och grundskola. Medlen ska fördelas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund enligt en bidragsram. Satsningen inleds 2018 och kommer fr.o.m. 2020 att uppgå till totalt 6 miljarder kronor per år. Resurstillskottet kommer att ge huvudmännen ökade möjligheter att bedriva sitt systematiska kvalitetsarbete och fokusera på de lokala utvecklingsbehoven.

Skolkommisionen identifierade även problem med den nuvarande styrningen av gymnasieskolan. Bland annat mot den bakgrunden har regeringen beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda den gymnasiala utbildningens planering, dimensionering och finansiering (dir. 2018:17).

Regeringen framhåller att det är huvudmännens ansvar att följa upp och utvärdera sin verksamhet och utifrån resultaten vidta relevanta åtgärder för att utveckla verksamheten. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att i nära

samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja huvudmännen i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad målpuppfyllelse (7 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Regeringen har dessutom gett Skolverket i uppdrag att stärka huvudmännens arbete med att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Det finns redan i dag kompetensutveckling för huvudmän och skolledningar i systematiskt kvalitetsarbete och i styrning och ledning. Inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S, U2017/00301/S) ska deltagande huvudmän och skolor analysera sina elevers resultat och de orsaker som kan tänkas ligga bakom utfallet. Skolverket ska ge ett aktivt stöd i detta arbete och även i arbetet med att identifiera vilka insatser som kan stärka huvudmännens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Målet är att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolorna.

Slutligen anger regeringen att man har tillsatt en utredning (2017 års Skolmyndighetsutredning, U 2017:04) med uppdrag att göra en översyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet, inklusive hur myndigheterna på skolområdet är organiserade och hur ansvaret fördelas mellan dem. Syftet är att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som kan bidra till en bättre skola. Utredaren ska bl.a. föreslå hur statens insatser när det gäller stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Regeringen påpekar att de insatser som regeringen nu genomför och de frågor som regeringen låter utreda bl.a. syftar till att samlat bidra till att ge huvudmännen ett mer ändamålsenligt stöd genom färre och bättre anpassade riktade statsbidrag samt möjlighet till stöd för skolutveckling. Samtidigt behåller regeringen möjligheten att kunna styra resurser till utvecklingsområden där det finns stora behov.

I och med sin skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet finner det angeläget att systemet med de statliga riktade bidragen till skolväsendet fungerar så effektivt som möjligt och att bidragen når ut till alla de skolhuvudmän som är i behov av dem. Utskottet välkomnar därför regeringens åtgärder för att motverka vissa av de brister som påvisats i systemet i den granskning av Riksrevisionen som nu är aktuell. Regeringens pågående översyn av hur systemet med riktade statsbidrag kan förenklas och förbättras samt Skolverkets insatser för att förenkla huvudmännens hantering av de befintliga statsbidragen är enligt utskottet nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med vissa brister i systemet. Utskottet har följt hur de riktade

statsbidragen till skolan har utvecklats de senaste fem åren och har därmed över tid kunnat konstatera att medelsåtgången för flera statsbidrag har varit låg och att regeringens redovisning av måluppfyllelsen för statsbidragen behöver fortsätta utvecklas. Utskottet vill därför understryka behovet av regeringens översyn av systemet med riktade statsbidrag.

Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelse 2017/18:217 till handlingarna.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan.