



Utvecklingen inom den kommunala sektorn

Till finansutskottet

Finansutskottet har den 25 maj 2004 beslutat att bereda utbildningsutskottet tillfälle att avge yttrande över regeringens skrivelse 2003/04:102 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* med motioner i de delar som berör utbildningsutskottets beredningsområde.

Utbildningsutskottet behandlar i det följande, mot bakgrund av relevanta delar i regeringens skrivelse, motionerna 2003/04:Fi33 (m) yrkandena 8, 11 och 12, 2003/04:Fi34 (fp) yrkandena 3 och 4, 2003/04:Fi36 (kd) yrkandena 2, 4 och 7 samt 2003/04:Fi35 (c) yrkande 2.

Skolpeng och valfrihet

Skrivelsen

Regeringen redogör i skrivelsen för utvecklingen inom grund- och gymnasieskolan 2003.

Antalet elever i grundskolan nådde läsåret 2001/02 sin kulmen och elevantalet beräknas nu stegvis att sjunka under de närmaste sju åren. Lsåret 2003/04 var antalet elever i grundskolan 1 046 441. Antalet elever i fristående skolor uppgick till 65 036, vilket var en ökning med 23 % jämfört med föregående år. Lsåret 2003/04 gick 6,2 % av samtliga grundskoleelever i fristående skolor. Koncentrationen av fristående skolor var särskilt stor i landets tre storstäder med kranskommuner.

Kostnaden för grundskolan uppgick år 2002 till 68,3 miljarder kronor. Detta motsvarar en kostnad per elev i grundskolan på 62 500 kronor. Kostnaden ökade, främst på grund av höjda lärarlöner samt ökad lärartäthet. Variationerna mellan kommunerna i kostnad per elev var stor. Den högsta kostnaden per elev hade Stockholm, 83 100 kronor. Lägst var kostnaden i Lysekil, där kostnaden per elev var 49 600. En elev i fristående grundskola kostade i

genomsnitt 62 600 kronor, dvs. i stort sett detsamma som en elev i den kommunala grundskolan.

Antalet elever i gymnasieskolan ökade med knappt 4 % läsåret 2003/04 jämfört med läsåret innan till 333 928 elever. Det fanns 2003/04 totalt 755 gymnasieskolor i landet, varav 240 var fristående. Andelen elever som gick i en gymnasieskola belägen i en annan kommun än hemkommunen var 27,3 %.

Den totala kostnaden för gymnasieskolan år 2002 uppgick till 25,5 miljoner kronor, en ökning med närmare 5 % jämfört med föregående år. Kostnaden per elev i de kommunala gymnasieskolorna var 79 000 kronor. Kostnaden per elev i fristående gymnasieskolor var 78 000 kronor. Variationen i kostnad per elev mellan olika program är stor.

Motionerna

Moderaterna framför i motion 2003/04:Fi33 yrkande 11 att staten bör överta finansieringen av skolan via en nationell skolpeng som följer eleven till den skola han eller hon valt. Kommunerna skall därefter vara en utbildningssamordnare bland andra. Enligt yrkande 12 i samma motion är det långsiktiga målet att alla elever skall ha minst två olika skolalternativ att välja mellan inom rimligt avstånd från hemmet. Kristdemokraterna framför i motion 2003/04:Fi36 yrkande 4 att kommuninvånarna bör ges möjlighet att fritt välja utförare av individuella servicetjänster genom olika typer av modeller för eget val. Detta skall gälla vid val av t.ex. barnomsorg och skola.

Utskottets bedömning

Utbildningsutskottet anser att finansutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

Motionsyrkanden rörande nationell skolpeng har avstyrkts av utskottet och avslagits av riksdagen vid ett flertal tillfällen under såväl föregående mandatperiod som under innevarande riksmöte (senast i bet. 2003/04:UbU6 s. 14). Utskottet har samma uppfattning i frågan nu. En nationell skolpeng ger inte de grundläggande förutsättningarna för att kraven på en likvärdig skola av hög kvalitet för alla elever skall kunna uppfyllas. Resurser till skolans verksamhet skall enligt utskottets mening fördelas med utgångspunkt i de behov som enskilda elever, olika grupper av elever och skolor faktiskt har. Att schablonmässigt fördela skolpengen är inte tillräckligt för den flexibilitet som är nödvändig för att skolan skall kunna bli likvärdig.

Det föreligger redan i dag en omfattande valfrihet inom skolväsendet. Vid val till grundskolan skall kommunen vid fördelning av elever på olika skolor, så långt möjligt, beakta föräldrarnas önskemål om skola. Detta gäller under förutsättning att inte andra elevers berättigade krav på placering i en skola nära hemmet åsidosätts eller betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. En kommun skall i sin grundskola även ta emot en elev vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att svara för, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl

att få gå i den kommunens grundskola. Som alternativ till den kommunala skolan har föräldrarna även möjlighet att välja en fristående skola.

För gymnasieskolor gäller att det inte finns någon inskränkning i rätten att välja en fristående skola. Om en elev tas emot vid en fristående skola är hemkommunen alltid skyldig att lämna bidrag om Skolverket förklarat skolan bidragsberättigad. En hemkommun är dock inte skyldig att betala interkommunal ersättning för en elev som vill genomgå en gymnasieutbildning i en annan kommuns skola, om hemkommunen kan erbjuda samma program eller nationellt fastställda inriktning och eleven inte på grund av sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den andra kommunen.

I regeringens proposition *Kunskap och kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan* (prop. 2003/04:140) föreslås utvidgade möjligheter för elever att söka gymnasieutbildning utanför hemkommunen. Propositionen behandlas i utbildningsutskottets betänkande 2003/04:UbU13.

I Skollagskommitténs betänkande *Skollag för kvalitet och likvärdighet* (SOU 2002:121) föreslås en utvidgning av kommunernas skyldighet att lämna bidrag till enskilda skolor. Skollagskommitténs förslag är under beredning.

Regeringen har meddelat att den avser att återkomma till riksdagen med en proposition om förskolan under 2004.

Finansieringsprinciper och statsbidrag

Skrivelsen

Förskoleverksamhet omfattar förskola, familjedaghem och öppen förskola och vänder sig till barn i åldrarna 1–5 år. Förskolan ingår fr.o.m. 1998 i utbildningssystemet för barn och ungdom. Förskolans läroplan (Lpfö 98) har delvis samma struktur som övriga läroplaner i utbildningssystemet. De omfattar en gemensam syn på kunskap, utveckling och lärande. För övriga verksamheter inom förskoleverksamheten samt skolbarnsomsorgen har Skolverket utfärdat allmänna råd.

Skolverket har gjort en första nationell utvärdering av förskolan efter läroplanens införande i rapporten *Förskola i brytningstid – Nationell utvärdering av förskolan* (rapport nr 238). Utvärderingen ger en lägesbeskrivning av förskolan.

Skollagen (1985:1100) föreskriver att kommunerna är skyldiga att tillhandahålla förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för barn i åldrarna 1 t.o.m. 12 år i den utsträckning som behövs för att föräldrarna skall kunna förvärvsarbeta eller studera eller om barnet har ett eget behov av barnomsorg. Kommunerna skall erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål efter att föräldrarna anmält att barnet är i behov av en plats inom förskoleverksamheten, vilket i praktiken har ansetts innebära inom 3 till 4 månader. Barn i åldrarna 1–5 år, vars föräldrar är arbetslösa eller föräldralediga för vård av annat barn, omfattas också av kommunernas skyldighet att tillhandahålla plats.

Andelen inskrivna barn i förskolan har ökat successivt under de senaste fem åren. En stor del av ökningen kan förklaras av att barn till föräldralediga nu har rätt till en plats i förskolan. En sänkning av avgifterna som en följd av maxtaxereformen har sannolikt bidragit till att öka efterfrågan av plats inom förskoleverksamheten.

Antalet barn inom skolbarnsomsorgen har också ökat. Orsakerna är sannolikt flera. I många kommuner får t.ex. barnet behålla sin plats inom skolbarnsomsorgen även om en förälder är föräldraledig för ett annat barn, vilket inte är en lagstadgad rätt.

Den totala kostnaden för förskolan uppgick 2002 till drygt 30 miljarder kronor. Avgiftsfinansieringen var i genomsnitt 9 %. För fritidshem var den totala kostnaden 2002 drygt 10 miljarder kronor. Avgiftsfinansieringen var i genomsnitt 11 %. För 2002 fick kommunerna 3,9 miljarder kronor i statsbidrag som ersättning för avgiftsförluster samt för kvalitetssäkring i förskolan och inom skolbarnsomsorgen. Kostnaden per barn i förskolan var i genomsnitt 91 000 kronor, vilket är en ökning jämfört med året innan. Motsvarande siffra för barn i familjedaghem är 70 700 kronor. Ett inskrivet barn i fritidshem år 2002 kostade i genomsnitt 29 800 kronor, vilket är en minskning från året innan.

Motioner

Moderaterna pekar i motion 2003/04:Fi33 yrkande 8 på att ett flertal kommuner inte kommer att uppfylla balanskravet i år. Genom att genomföra reformer utan att följa finansieringsprincipen och samtidigt bakbinda kommunerna genom detaljerade regleringar och det interkommunala skatteutjämnningssystemet har kommunerna berövats en betydande del av kontrollen över sin egen ekonomi, skriver Moderaterna. I motion 2003/04:Fi34 yrkande 3 skriver Folkpartiet att de riktade statsbidragen till skola och barnomsorg kan missgynna kommuner som redan innan införandet av dessa bidrag hade genomfört satsningar på dessa områden. I samma motions yrkande 4 hävdas att finansieringsprincipen måste följas. Det finns många exempel på hur kommuner givits nya uppdrag eller fått statliga uppdrag överlåtna på sig utan att detta har finansierats fullt ut genom generella eller riktade statsbidrag, skriver Folkpartiet. Ett exempel på ett underfinansierat utökat lagstadgat uppdrag är barnomsorgen. Kristdemokraterna skriver i motion 2003/04:Fi36 yrkande 7 att statens roll inte skall vara att med villkorade centralstyrda statsbidrag försöka styra exakt hur mycket pengar som en enskild kommun skall lägga på vissa delar av skolverksamheten. Om kommunerna har tilldelats det organisatoriska och finansiella ansvaret för skolan, skall staten inte försöka centralstyra de enskilda kommunerna. I samma motions yrkande 2 framförs att finansieringsprincipen behöver lagfästas och ges ett mer preciserat innehåll. Centerpartiet framför i motion 2003/04:Fi35 yrkande 2 att de generella och riktade bidrag som staten ger till kommuner och landsting är otillräckliga relativt de åtaganden som åläggs kommunerna. Krav på reformer som inte fullt ut finansierats och statliga riktade bidrag och generella bidrag vilka utformas efter ett nomi-

nellit bidragssystem orsakar en smygande urholkning av ekonomin, skriver Centerpartiet. De reformer som hittills beslutats, såsom olika former av maxtaxor, måste i fortsättningen finansieras fullt ut samt ersättning indexregleras för att följa kostnadsutvecklingen.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att finansutskottet bör avstyrka motionsyrkandena.

Reformen med maxtaxa i barnomsorgen har bidragit till en utjämning av avgifter mellan kommunerna, och därmed till ökad likställighet mellan familjer som nyttjar verksamheten. Kommunerna har möjlighet att inom maxtaxans ramar bedriva en egen avgiftspolitik.

Utskottet har tidigare uttalat sig angående maxtaxor inom barnomsorgen (bl.a. bet. 2001/02:UbU1 s. 43). Utskottet menade bl.a. att maxtaxa med låga och enhetliga avgifter innebär att barnens närvarotider blir mindre splittrade och att verksamheten i förskolan och fritidshemmet lättare kan läggas upp utifrån pedagogiska överväganden. En låg avgift innebär också en avsevärd standardhöjning för merparten av alla barnfamiljer. Utskottet menade också att i och med maxtaxereformen närmade sig förskolan den princip som knappast någon ifrågasatt för skolan, nämligen att verksamheten skall vara avgiftsfri samt tillgänglig och likvärdig för alla. Utskottet har ingen annan uppfattning i dag.

Utskottet har behandlat motionsyrkanden om specialdestinerade statsbidrag under föregående riksmöte (bet. 2002/03:UbU3 och yttr. 2002/03:2y). Utskottet framhöll då att huvudregeln självfallet skall vara att ansvaret för verksamheterna är decentraliserat till kommunerna och att statens stöd i huvudsak utgår genom det allmänna bidraget till kommunerna. Genom specialdestinerade bidrag kan dock ges en möjlighet att tillfälligt stödja kommuner med angelägna insatser som man annars skulle haft svårt att klara. Balansen mellan det allmänna bidraget och de specialdestinerade bidragen måste dock upprätthållas. De specialdestinerade bidragen får inte heller användas så att det kommunala självstyret kan ifrågasättas. Utskottet angav vidare att det utgick från att regeringen i den fortsatta användningen av specialdestinerade bidrag tar intryck av de erfarenheter som vunnits på olika områden när det gäller planering och användning av specialdestinerade bidrag.

Stockholm den 9 september 2004

På utbildningsutskottets vägnar

Jan Björkman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jan Björkman (s), Britt-Marie Danestig (v), Ulf Nilsson (fp), Sten Tolgfors (m), Agneta Lundberg (s), Inger Davidson (kd), Nils-Erik Söderqvist (s), Louise Malmström (s), Ana Maria Narti (fp), Sofia Larsen (c), Sören Wibe (s), Tobias Billström (m), Mikaela Valtersson (mp), Christer Adelsbo (s), Göran Persson i Simrishamn (s), Per Bill (m) och Christer Erlandsson (s).

Avvikande meningar

1. Skolpeng och valfrihet

av Sten Tolgfors (m), Tobias Billström (m) och Per Bill (m).

Moderaterna menar att beslutanderätten skall föras över till enskilda människor i så stor utsträckning som möjligt. Vårt övergripande mål är att minska politikernas makt och öka människors självbestämmande. På flera områden vill vi att detta skall ske genom införande av s.k. "pengsystem", där finansieringen är gemensam och nationell, men där valet av utförare – kommunen eller någon annan – ligger hos den enskilde individen. Staten skall överta finansieringen av skolan via en nationell skolpeng som följer eleven till den skola han eller hon har valt. Kommunerna skall därefter vara en utbildningsanordnare bland andra.

För att få en verklig valfrihet måste det finnas alternativ att välja mellan, och det måste finnas information om valfriheten och hur valet går till. Det långsiktiga målet är att alla elever skall ha minst två olika alternativ att välja mellan inom rimligt avstånd från hemmet. För de flesta elever i landet kommer alternativen att välja mellan att vara mångdubbelt fler.

Enligt vår mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi33 yrkandena 11 och 12.

2. Skolpeng och valfrihet

av Ulf Nilsson (fp) och Ana Maria Narti (fp).

Vi anser att staten skall svara för att en nationell skolpeng betalas ut, så att varje elev kan välja en friskola, en kommunal skola i egen eller någon annan kommun. Resurserna till skolan skall inte fördelas ojämnt över landet som i dag på grund av att kommunerna prioriterar skolan olika. I dag är det så stora skillnader mellan hur mycket kommunerna satsar på skolan att likvärdigheten är hotad. Skolpengen betalas ut till den skola eleven väljer att gå på. En fjärdedel av resurserna skall öronmärkas till elever i behov av särskilt stöd och till skolor i utsatta områden.

3. Skolpeng och valfrihet

av Inger Davidson (kd).

Kristdemokraterna anser att då det är fråga om individuella servicetjänster är modeller med eget val det verktyg som bäst klarar av att skapa valfrihet, mångfald och hög kvalitet, och därmed ger trygghet till den som brukar tjänsten. Kommuninvånarna bör ges möjlighet att fritt välja utförare av individuella servicetjänster genom olika typer av modeller för eget val. Detta gäller t.ex. barnomsorg och skola.

Enligt min mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi36 yrkande 4.

4. Finansieringsprinciper och statsbidrag

av Sten Tolgfors (m), Tobias Billström (m) och Per Bill (m).

Ett flertal kommuner kommer inte att uppfylla balanskravet i år. Genom att genomföra reformer, utan att följa finansieringsprincipen, och samtidigt bakbinda kommunerna genom detaljerade regleringar och det interkommunala skatteutjämnningssystemet, har kommunerna berövats en betydande del av kontrollen över sin egen ekonomi. Balanskravet bör finnas kvar, men staten skall följa finansieringsprincipen fullt ut.

Enligt vår mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi33 yrkande 8.

5. Finansieringsprinciper och statsbidrag

av Ulf Nilsson (fp) och Ana Maria Narti (fp).

Folkpartiet anser att de riktade statsbidragen till skola och barnomsorg kan missgynna kommuner som redan innan införandet av dessa bidrag hade genomfört satsningar på dessa områden. Det finns anledning att förutsättningslöst utreda vilka effekter riktade statsbidrag till kommuner och landsting har på verksamheten och på vilka sätt de påverkar planeringsförutsättningarna för landsting och kommuner. Finansieringsprincipen måste följas fullt ut. Det finns många exempel på hur riksdag och regering givit landsting och kommuner nya uppdrag eller överlåtit statliga uppdrag utan att detta har finansierats fullt ut genom generella eller riktade statsbidrag. Ett utökad lagstadgat uppdrag vad gäller barnomsorg är ett exempel på ett utvidgat uppdrag som är underfinansierat.

Enligt vår mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi34 yrkandena 3 och 4.

6. Finansieringsprinciper och statsbidrag

av Inger Davidson (kd).

Finansieringsprincipen behöver lagfästas och ges ett mer preciserat innehåll. Om kommunerna har tilldelats det organisatoriska och finansiella ansvaret för skolan, skall staten inte försöka centralstyra de enskilda kommunerna. Statens roll skall inte vara att med villkorade centralstyrda statsbidrag försöka styra exakt hur mycket pengar som en enskild kommun skall lägga på vissa delar av skolverksamheten.

Enligt min mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi36 yrkandena 2 och 7.

7. Finansieringsprinciper och statsbidrag

av Sofia Larsen (c).

Centerpartiet anser att de generella och riktade bidragen som staten ger till kommuner och landsting är otillräckliga relativt de åtaganden som åläggs kommunerna. Krav på reformer som inte fullt ut finansierats och statliga riktade bidrag och generella bidrag vilka utformas efter ett nominellt bidragssystem, orsakar en smygande urholkning av ekonomin. De reformer som beslutas måste i fortsättningen finansieras fullt ut samt ersättningen indexregleras för att följa kostnadsutvecklingen. Detta gäller bl.a. olika former av maxtaxor.

Enligt min mening bör finansutskottet tillstyrka motion 2003/04:Fi35 yrkande 2.