



Specialdestinerade statsbidrag - ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utbildningsutskottet regeringens skrivelse 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? (RiR 2014:25). Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av ett angeläget område. Utskottet anser att det på flera sätt är problematiskt när skolhuvudmännen inte tar del av olika satsningar i den utsträckning som det finns anvisade medel. Det innebär dels att skolor som har stora behov blir utan statsbidrag, som Riksrevisionens granskning visar, dels att anvisade medel inte nyttjas fullt ut, som årsredovisningen för staten visar. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet att regeringen avser att noga överväga hur kommande skolsatsningar ska utformas.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det centrala är vilka effekter som uppnås med hjälp av statsbidragen. Inom ramen för sin årliga uppföljning av resultatredovisningen i budgetpropositionen har utskottet också betonat vikten av att måluppfyllelsen av riktade statsbidrag tydligt redovisas i samband med budgetförslaget och att regeringens arbete med att utveckla lämpliga metoder för att bedöma måluppfyllelsen fortsätter.

Utskottet konstaterar att Skolverket har en central roll i hanteringen av de specialdestinerade statsbidragen och välkomnar därför den myndighetsanalys av Skolverket som Statskontoret har fått i uppdrag att utföra.

Utskottet anser, i likhet med regeringen och Riksrevisionen, att de specialdestinerade statsbidragen i högre utsträckning bör utformas för och riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av statliga bidrag.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets överväganden.....	7
Skrivelse 2014/15:106.....	7
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelsen.....	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelse 2014/15:106

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:106 till handlingarna.

Stockholm den 11 juni 2015

På utbildningsutskottets vägnar

Lena Hallengren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lena Hallengren (S), Christer Nylander (FP), Camilla Waltersson Grönvall (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), Jabar Amin (MP), Erik Bengtzboe (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 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? Inga följdmotioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? (RiR 2014:25) till riksdagen den 24 november 2014. Riksdagen överlämnade den 9 december 2014 Riksrevisionens granskningsrapport Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? till regeringen. Skolverket har yttrat sig över rapporten (U2015/7331/SAM). Med anledning av granskningsrapporten överlämnade regeringen den 9 april skrivelse 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? till riksdagen.

Bakgrund

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 inom fyra månader lämna en skrivelse till riksdagen som redogör för vilka åtgärder den vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport.

Inom Riksrevisionens effektivitetsrevision sker granskningen främst inom ramen för s.k. granskningsstrategier. En granskningsstrategi utgörs av en serie granskningar på samma tema. Strategierna omfattar områden eller teman där Riksrevisionen identifierat väsentliga frågeställningar som Riksrevisionen belyser ur olika aspekter i ett antal granskningar. Slutsatserna av granskningen inom respektive strategi redovisas i normalfallet i en slutrapport.

Riksrevisionens granskningsrapport Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? ingår i granskningsstrategin Statens insatser på skolområdet som inleddes under 2011. Utgångspunkten för strategin har varit att ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen ska fungera och att statens styrning ska bidra till att alla elever får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Granskningsstrategin avslutades genom att avrapporteras i riksrevisorernas årliga rapport 2015 som beslutades den 11 maj 2015. Inom ramen för granskningsstrategin har utöver den nu aktuella granskningsrapporten överlämnats sex granskningsrapporter till riksdagen enligt följande.

- Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan (RiR 2011:23, skr. 2011/12:57, bet. 2011/12:UbU12, rskr. 2011/12:174)

- Godkänd? Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän (RiR 2012:17, skr. 2012/13:121, bet. 2012/13:UbU14, rskr. 2012/13:225)
- Statens kunskapsspridning till skolan (RiR 2013:11, skr. 2013/14:95, bet. 2013/14:UbU23, rskr. 2013/14:377)
- Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad? (RiR 2013:15, skr. 2013/14:193, bet. 2013/14:UbU24, rskr. 2013/14:378)
- Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16, skr. 2013/14:200, bet. 2013/14:UbU25, rskr. 2013/14:376)
- Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare? (RiR 2014:18, skr. 2014/15:47, bet. 2014/15:UbU7)¹.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar av åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om de specialdestinerade statsbidragen ska utformas för och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag. Regeringen konstaterar att sådana överväganden till viss del redan har gjorts i och med de förslag till satsningar som lämnades i budgetpropositionen för 2015, vilka i större utsträckning riktas till de huvudmän och skolor som har störst behov. Regeringen avser att i dialog med huvudmännen verka för att staten i ökad utsträckning fördelar medel efter bl.a. socioekonomiska parametrar, vilket behöver ske med beaktande av eventuella förändringar i det kommunala utjämningsystemet.

Regeringen instämmer vidare i Riksrevisionens rekommendation att förordningar som reglerar statsbidrag bör utformas så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser.

Av granskningsrapporten framgår att Riksrevisionen anser att Skolverket bör följa upp och analysera vilka huvudmän och skolor som tar del respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen. Vidare bör Skolverket intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser till huvudmän och skolor som har identifierat behov av insatser och som deltar i bidrags-satsningarna i lägre utsträckning. Regeringen instämmer i vikten av att det finns löpande information om eventuella skevheter i fördelningen av bidragen.

Skolverket har påbörjat ett utvecklingsarbete när det gäller att se över möjligheten att följa upp satsningar med specialdestinerade statsbidrag på ett mer systematiskt sätt. Myndigheten genomför redan sådan uppföljning av vissa bidrag. När det gäller de stödjande och informerande insatserna till huvudmän och skolor anser Skolverket att sådana insatser görs men att arbetet behöver utvecklas för att i högre grad nå ut till de huvudmän som har de största behoven. Regeringen delar denna bedömning och har gett Statskontoret i uppdrag

¹ Planerad dag för riksdagens behandling och beslut i ärendet är den 11 juni 2015.

att utföra en myndighetsanalys av Skolverket där hanteringen av statsbidrag särskilt ska belysas.

Regeringen bedömer att de ambitioner som regeringen redovisar i denna skrivelse kommer att leda till ökade incitament för alla huvudmän att söka statsbidrag och därmed minska det återkommande underutnyttjandet hos vissa huvudmän. Regeringen anser också att inriktningen att i högre grad behovsanpassa statsbidragen med tiden kommer att öka förutsättningarna för en likvärdig skola.

Utskottets överväganden

Skrivelse 2014/15:106

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag på skolområdet (Läraryftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande) och om de bidrar till det övergripande målet om likvärdighet för eleverna eller inte. Granskningen har inriktats på att undersöka om regeringen utformat statsbidragen så att de bidrar till målet om en likvärdig utbildning för eleverna och om Skolverkets insatser bidrar till att statsbidragen fördelas till de skolenheter som behöver dem bäst utifrån målet om förbättrade kunskapsresultat och likvärdighet.

Riksrevisionens övergripande slutsats i rapporten är att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt och inte bidrar i tillräckligt hög grad till en likvärdig utbildning för eleverna. Som de granskade bidragen är utformade gynnar de enligt Riksrevisionen inte ett deltagande av de huvudmän och skolor som relativt sett bäst behöver insatserna sett till kunskapsresultat. Riksrevisionen anser också att Skolverkets insatser kan fungera mer effektivt genom att Skolverket gör fördjupade analyser av hur bidragen fördelar sig och uppmärksammar regeringen på utfallet. Riksrevisionen anser vidare att Skolverket varit alltför restriktivt med att rikta sina informationsinsatser och stödjande insatser för att främja deltagande till vissa huvudmän.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- de specialdestinerade statsbidragen ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av statliga bidrag
- vid utformningen av förordningar som reglerar de specialdestinerade statsbidragen anpassa villkoren så att de inte missgynnar huvudmän med små administrativa och ekonomiska resurser.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att

- följa upp och analysera vilka huvudmän och skolor som tar del respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen

- intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov av insatser och som deltar i bidragssatsningarna i lägre utsträckning.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Huvudmännens och skolornas olika behov

Enligt 1 kap. 8 § skollagen (2010:800) ska alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Enligt 9 § ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Detta är centralt i det svenska skolväsendet.

Det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 §), och kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 a §).

Sedan systemet med generella statsbidrag inrättades 1993 gäller som huvudprincip att statsbidrag ska fördelas som generella statsbidrag. Ett viktigt syfte är att ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Specialdestinerade statsbidrag ska användas undantagsvis och vara tidsbegränsade (prop. 1991/92:150). I kostnadsutjämningsystemet för kommuner utjämnas strukturella och opåverkbara kostnadsskillnader mellan kommunerna. Med en ökad användning av specialdestinerade statsbidrag som styrinstrument för att utveckla skolan finns en risk att skolhuvudmännen som följd av villkoren för bidragen ges olika förutsättningar för och intresse av att ta del av statsbidragen. En möjlig konsekvens är att det uppstår en önskad skevhet i hur bidragen fördelas mellan skolhuvudmännen, vilket visas av Riksrevisionens rapport. En utgångspunkt vid inrättandet av specialdestinerade statsbidrag ska vara hög kostnadseffektivitet. Kostnaden ska vara låg i jämförelse med andra alternativa sätt att nå samma mål.

Riksrevisionen har gjort tolkningen att en effektiv användning av statsbidragen i förhållande till det övergripande målet om en likvärdig skola är att bidragen kommer skolor och huvudmän med stora behov till del. Riksrevisionen anser att det är rimligt att de statliga medlen fördelas utifrån behov på samma sätt som det anges i skollagen att de kommunala medlen ska fördelas. Regeringen instämmer principiellt i denna bedömning men anser att syftet med en aktuell satsning alltid måste ligga till grund för en bedömning av hur medlen ska fördelas och att det kan innebära att vissa riktade statsbidrag kan fördelas kompensatoriskt.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet med specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte fungerar tillräckligt effektivt och inte bidrar i tillräckligt hög grad till en likvärdig utbildning för eleverna. Regeringen ser allvarligt på detta, vilket inte minst framgår av den budgetproposition som regeringen lämnade till riksdagen hösten 2014 (prop. 2014/15:1). Där framgår

att regeringens fokus är att möta huvudmännens och skolornas olika förutsättningar och behov, framför allt genom de föreslagna satsningarna Nationella skolutvecklingsprogram och Samverkan för bästa skola (prop. 2014/15:1 utg.omr. 16 avsnitten 9.6.6 och 9.6.9). Genom de nationella utvecklingsprogrammen avser regeringen att möta olika huvudmäns och skolors olika förutsättningar och behov genom att erbjuda dem en variation av systematiska och långsiktiga insatser inom olika områden. Inom ramen för Samverkan för bästa skola ska Skolverket kunna komma överens om olika insatser eller utvecklingsprojekt med huvudmännen för skolor med låga studieresultat och tuffa förutsättningar. I överenskommelserna ska statens och huvudmännens insatser klargöras.

I detta sammanhang avser regeringen att överväga om olika satsningar blir mer effektiva om statsbidragen inte riktas till huvudmännen utan att Skolverket i stället får förfoga över medlen och efter dialog med huvudmännen besluta att sätta in insatser som är väl anpassade efter huvudmännens förutsättningar och behov.

Strukturell underrepresentation i bidragssatsningarna

Riksrevisionen konstaterar att vissa typer av huvudmän och skolor är underrepresenterade i bidragssatsningarna. Enskilda huvudmän deltar i mindre utsträckning i de granskade bidragssatsningarna än kommunala huvudmän. Rapporter från Skolverket visar att det generellt sett är skolor i kommuner med lågt invånarantal som i lägst utsträckning tar emot statliga bidrag på skolområdet. Regeringen instämmer i likhet med Skolverket i bedömningen att detta förhållande riskerar att påverka likvärdigheten negativt. Skolverket anför i sitt yttrande över Riksrevisionens rapport att verket känner igen mönstret att vissa huvudmän deltar i mindre utsträckning, främst glesbygdskommuner och enskilda huvudmän. Huvudmännen har olika kapacitet, vilket kommer till uttryck i deltagandet i statsbidragssatsningar. Skolverket konstaterar och betonar att det finns olika orsaker till att en skolhuvudman väljer att avstå från att delta i en statlig satsning. Bilden är inte tydlig när det gäller deltagandet, men enligt Skolverket återkommer huvudmännen till förklaringar om att administrationsbördan är hög och att lärarna inte kan arbeta med alla utvecklingsinsatser samtidigt.

Regeringen konstaterar att Skolverket gör och har gjort analyser av huvudmännens deltagande i statsbidragssatsningar, och anser att det är viktigt att Skolverket fortsätter att utveckla sitt arbete på området.

Bidrag riktas inte till skolor med störst behov

Riksrevisionen anser att bidragen inte riktas till de skolor som har störst behov av bidrag och konstaterar att det i huvudsak inte finns några ansatser till s.k. kompensatorisk fördelning i de förordningar som reglerar bidragen. Riksrevi-

sionen anser dock att den styrning som sker genom specialdestinerade statsbidrag innebär en möjlighet att främja likvärdigheten i skolan förutsatt att satsningarna är ändamålsenligt uppbyggda.

Skolverket konstaterar i sitt yttrande att det är skolhuvudmannen som har det samlade ansvaret för prioriteringar och som måste göra bedömningen av hur resurser styrs och används. Skolverket pekar på att det kan finnas variationer mellan olika skolhuvudmän, t.ex. när det gäller skolresultat i form av betygsresultat, men att variationen kan vara ännu större mellan skolor med samma huvudman. Skolverket anser att det är angeläget att skolhuvudmännen står för en lokal behovsinventering. Skolverket lyfter även fram att det framkommer i granskningen att det i dag finns för många och för små riktade statsbidrag och att de inte kan förväntas ge tillräcklig effekt i relation till sin storlek. Skolverket konstaterar också genom studien Kommunernas resursfördelning till grundskolor (Skolverkets rapport 391, 2013) att omfördelningen av resurser har ökat de senaste åren, vilket tyder på en ökad medvetenhet om hur resurser fördelas och används. Dock visar studien att kommunerna i ganska liten utsträckning anpassar resursfördelningen efter skolornas förutsättningar i förhållande till de kraftfulla insatser som behövs för att stärka likvärdigheten. Skolverket ser dock inga principiella hinder mot att vissa medel fördelas mer riktat mellan eller inom huvudmän utifrån skolans kompensatoriska uppdrag. Regeringen instämmer i detta avseende i Skolverkets bedömning. Samtidigt anser regeringen att det är viktigt att peka på att det finns svårigheter med att utforma riktade bidrag utifrån behov. Både Riksrevisionen och Skolverket pekar på dessa problem ur olika infallsvinklar. Skolverket anför att begreppet behov är omfattande och kräver ett förtydligande när det gäller en konkret statsbidragssatsning. Det handlar om frågor som innehållet i behovet, för vem behovet gäller och när behovet ska tillgodoses. En skolhuvudman med generellt låga resultat kan ha ett visst behov medan en skolhuvudman där variationerna i betygsresultat är stora kan ha ett annat behov. Skolverket framför också att det inte alltid är möjligt eller lämpligt att använda registerdata eftersom statistiken på skolenhetsnivå kan vara bristfällig eller obefintlig. Det handlar också om problematiken i att peka ut skolhuvudmän som sådana i behov av stöd om huvudmännen själva kanske inte uppfattar behovet. Den kommunala självstyrelsen är en självklar utgångspunkt vid utformningen av bidrag. I sammanhanget kan också nämnas de eventuella incitamentsproblem som Riksrevisionen tar upp. Riksrevisionen anger att det aldrig får uppstå en situation där det upplevs som att dåliga resultat premieras med extra medel från staten oavsett om det gäller en enskild eller kommunal huvudman. Regeringen instämmer i dessa bedömningar och anser att det är viktigt att eventuella riktade specialdestinerade statsbidrag som ska fungera kompensatoriskt baseras på en gedigen och legitim grund och tar hand om eventuella problem som kan förutses och beaktar den kommunala självstyrelsen.

Främja deltagande i bidragssatsningarna

Riksrevisionen anser att regeringen och Skolverket inte gör tillräckligt för att främja ett deltagande i bidragssatsningarna. Riksrevisionen anser att Skolverket och Utbildningsdepartementet inte haft någon vetskap om hur bidragen fördelar sig på skolnivå. Vidare anför Riksrevisionen att anledningen till att regeringen inte har sådan kunskap är att den ansvariga myndigheten inte har analyserat vilka skolor som i praktiken tar del av statsbidragen. I sitt yttrande delar Skolverket endast delvis denna bedömning eftersom myndigheten påpekar att det inom vissa riktade bidrag, t.ex. Matematiklyftet, finns en god bild av vilka skolor som deltar. Däremot finns ingen samlad bild av hur de riktade bidragen fördelas på skolnivå. Regeringen anser att det inte är nödvändigt att ha kunskapen om exakt vilka skolor som deltar utan att det centrala är vilka effekter som uppnås med hjälp av statsbidragen och att regeringen får övergripande information om eventuella skevheter i fördelningen av statsbidragen.

Riksrevisionen anser vidare att regeringen inför nya satsningar i högre utsträckning än i dag bör analysera hur olika typer av krav kan påverka ett eventuellt deltagande från huvudmännens sida. Centrala element i detta är nivån på bidragen, krav om antal deltagande lärare, graden av medfinansiering och detaljeringsgrad i utformningen av bidragen. Riksrevisionen anser att det är betydelsefullt att regeringen efterfrågar Skolverkets sakkunskap inför inrättande av nya bidrag. Regeringen instämmer i denna bedömning och kan konstatera att Skolverkets kunskap och erfarenhet alltmer tas till vara i samband med utformandet av nya satsningar.

Riksrevisionen anser även att Skolverket har möjlighet att i större utsträckning främja deltagande genom riktade informations- och stödinsatser till huvudmän och skolor. Skolverket framhäver i sitt yttrande att myndigheten arbetar målmedvetet för att stärka kommunikationen om statsbidragen och utvecklingsinsatserna, vilket många huvudmän uppmärksammat enligt Skolverket. Skolverket lyfter vidare fram ett flertal informations- och stödinsatser, t.ex. särskilda s.k. aktualitetskonferenser på olika platser i landet, dialogmöten med mindre kommuner och enskilda huvudmän och konferenser som syftar till att nå mindre enskilda huvudmän. Samtidigt anser Skolverket att arbetet bör utvecklas för att verket i större utsträckning ska nå ut till skolhuvudmän som har de största behoven. Regeringen gör ingen annan bedömning än Skolverket i de ovan nämnda avseendena.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen anför, i linje med Riksrevisionens rekommendation, i skrivelsen att de specialdestinerade statsbidragen i högre utsträckning bör utformas för och riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av statliga bidrag. Regeringen instämmer även i Riksrevisionens bedömning att utformningen av förordningar om specialdestinerade statsbidrag bör anpassas så att de inte missgynnar huvudmän med mindre administrativa och ekonomiska resurser.

Regeringen har genom budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) föreslagit åtgärder som ligger i linje med Riksrevisionens rekommendation eller som på annat sätt syftar till att nå de huvudmän som främst behöver stöd (Samverkan för bästa skola och Nationella skolutvecklingsprogram). De nationella skolutvecklingsprogrammen syftar till att ge alla huvudmän och skolor möjlighet att utvecklas och förbättras på ett systematiskt och långsiktigt sätt utifrån deras olika förutsättningar och behov. Dessa insatser kan t.ex. avse olika kompetens- och stödsatser när det gäller undervisning, statistik och resultatuppföljning eller hur administration kan minskas och arbetsprocesser göras mer effektiva.

När det gäller satsningen Samverkan för bästa skola är också intentionen att åtgärda problemet med att skolan inte är likvärdig. Regeringen konstaterar i skrivelsen att ojämlikheten och resultatskillnaderna i den svenska skolan ökar och att skolor med låga studieresultat och tuffa förutsättningar behöver effektivare stöd och förstärkta resurser för att utvecklas. Inom ramen för Samverkan för bästa skola ska Skolverket kunna komma överens om olika insatser eller utvecklingsprojekt med huvudmännen för skolor med låga studieresultat och tuffa förutsättningar. I överenskommelserna ska statens och huvudmännens insatser klargöras. Regeringen avser enligt skrivelsen att återkomma med den närmare utformningen av satsningen.

I detta sammanhang avser regeringen, som tidigare nämnts, att överväga om olika satsningar blir mer effektiva om statsbidrag inte riktas till huvudmännen utan att Skolverket i stället får förfoga över medlen och efter dialog med huvudmännen besluta att sätta in insatser som är väl anpassade efter huvudmännens förutsättningar och behov.

När det gäller Riksrevisionens rekommendationer till Skolverket, att bättre följa upp och analysera vilka skolor som deltar respektive inte tar del av de specialdestinerade statsbidragen, konstaterar regeringen att Skolverket har påbörjat ett sådant arbete och att Skolverket i vissa fall haft en bra bild över skolor som deltar i satsningarna. Regeringen anser i skrivelsen att det är viktigt att arbetet fortsätter och kommer noggrant att följa detta och överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas mot bakgrund av Skolverkets uppföljning och analys. I sammanhanget framhåller regeringen att Statskontoret har fått i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Skolverket där bl.a. hanteringen av statsbidrag särskilt ska belysas.²

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att Skolverket bör intensifiera arbetet med att rikta stödjande och informerande insatser till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov och som deltar i bidragsansningarna i lägre utsträckning än andra konstaterar regeringen att Skolverket i sitt yttrande redovisat ett omfattande arbete med stödjande och informerande insatser. Regeringen bedömer att Skolverkets arbete som riktar sig till huvudmän och skolor som har ett identifierat behov av insatser kan utvecklas, och regeringen kommer att fortsätta att noggrant följa Skolverkets arbete.

² Uppdraget (U2015/609/S) till Statskontoret ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Regeringen bedömer att pågående arbete samt redovisade förslag till insatser kommer att främja det övergripande målet om likvärdighet för eleverna.

Regeringen anser att Riksrevisionens granskningsrapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av ett angeläget område – specialdestinerade statsbidrag till skolan. Statsbidragen är ett viktigt statligt styrinstrument för utvecklingen av skolan. Utskottet konstaterade tidigare i år att den statliga styrningen av och de statliga insatserna för skolväsendet har förändrats sedan ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna ändrades i början av 1990-talet. Staten har efter hand tagit ett allt större ansvar för den nationella likvärdigheten (bet. 2014/15:UbU11 s. 44). I det sammanhanget vill utskottet framhålla att Utredningen om skolans kommunalisering gjorde bedömningen att de statliga insatserna sammantaget innebär att staten i högre utsträckning än under 1990-talet styr skolan trots en formellt sett oförändrad ansvarsfördelning (SOU 2014:5 s. 98).

Utskottet vill påminna om att de specialdestinerade statsbidragen inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning är en del av kommunernas intäkter. De kommunala skatteintäkterna utgjorde 2013 ungefär två tredjedelar av de totala intäkterna på 900 miljarder kronor. Den näst största intäktskällan var statsbidragen (generella och specialdestinerade) som utgjorde 16 procent av intäkterna. Statsbidragen uppgick till 140 miljarder kronor 2013, varav 54 miljarder kronor var specialdestinerade statsbidrag (prop. 2014/15:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.4.2 s. 11). Satsningar som finansierades genom specialdestinerade statsbidrag uppgick till närmare 9 miljarder kronor 2013 inom utgiftsområde 16. Dessa bidrag var konstruerade på många olika sätt och med vitt skilda syften. Bland annat fanns 3,7 miljarder kronor för maxtaxa i förskola, fritidshem m.m., 2,3 miljarder kronor för klinisk utbildning och forskning och 1,8 miljarder kronor för statligt stöd till vuxenutbildning (skr. 2013/14:102 s. 37 och 179–180).

Riksrevisionen har granskat fyra specialdestinerade statsbidrag som enligt Statskontorets definition är s.k. stimulansbidrag, dvs. bidrag som syftar till att påverka skolhuvudmännens insatser och/eller prioriteringar (Statskontoret, rapport 2011:22 s. 12). Utskottet noterar att tre av bidragen finansieras från anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* (Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande) och att ett bidrag finansieras från anslaget 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* (Läraryftet II). Dessa båda anslag finansierar även flera andra satsningar. Av årsredovisningen för staten 2014 framgår att utgifterna för anslaget 1:5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* blev 2 198 miljoner kronor, vilket är 511 miljoner kronor (18,9 procent) lägre än anvisat i statens budget för 2014. Det lägre utfallet förklaras enligt regeringen i huvudsak av att utgifterna för befattningsutbildning för rektorer, insatser för en förstärkt

elevhälsa och karriärsteg för lärare blev lägre än beräknat. Utgifterna för anslaget 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* blev 265 miljoner kronor, vilket är 135 miljoner kronor (33,8 procent) lägre än anvisat i statens budget för 2014. Det lägre utfallet beror på ett lägre antal sökande inom såväl fortbildning av lärare och fritidspedagoger som fortbildning av rektorer (skr. 2014/15:101 s. 102). Utskottet anser att det på flera sätt är problematiskt när skolhuvudmännen inte tar del av olika satsningar i den utsträckning som det finns anvisade medel. Som Riksrevisionens granskning visar kan det innebära att skolor som har stora behov blir utan statsbidrag. Som årsredovisningen för staten visar innebär det också att anvisade medel inte nyttjas fullt ut – när det gäller satsningarna inom anslagen 1:5 och 1:10 uppgår dessa medel till sammanlagt 646 miljoner kronor för 2014. Utskottet kan konstatera att medelsförbrukningen är svår att budgetera för fleråriga satsningar. Mot denna bakgrund välkomnar utskottet att regeringen avser att noga överväga hur kommande skolsatsningar ska utformas.

Utskottet delar regeringens uppfattning att det inte är nödvändigt att ha kunskaper om exakt vilka skolor som deltar i olika satsningar, utan det centrala är vilka effekter som uppnås med statsbidragen. Inom ramen för sin årliga uppföljning av resultatredovisningen i budgetpropositionen har utskottet betonat vikten av att måluppfyllelsen av riktade statsbidrag tydligt redovisas i samband med budgetförslaget, särskilt mot bakgrund av många nya satsningar på utbildningsområdet (bet. 2014/15:UbU1 s. 22). Utskottet har då också konstaterat att regeringen ofta redovisar användningen av olika riktade statsbidrag (antal deltagare, medelsåtgång, kostnader etc.), men mer sällan gör någon bedömning av måluppfyllelsen. Det förhåller sig på motsvarande sätt med den redovisning som regeringen lämnar i den årliga skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn. Utskottet vill därför ännu en gång framhålla vikten av att resultaten av utvärderingarna av de riktade statsbidragen redovisas och att arbetet med att utveckla lämpliga metoder för att bedöma måluppfyllelsen fortsätter. Finansutskottet har tidigare gjort liknande uttalanden i samband med behandlingen av den årliga skrivelsen om utvecklingen inom den kommunala sektorn (bet. 2010/11:FiU34, bet. 2011/12:FiU28, bet. 2012/13:FiU34 och bet. 2013/14:FiU34). Utskottet vill mot denna bakgrund betona vikten av att regeringen som en del av utformningen av statsbidragen också överväger hur bedömningen av måluppfyllelsen ska genomföras så att det finns ett bra underlag för resultatredovisningen och resultatanalysen i budgetpropositionen när det gäller utgiftsområde 16.

Utskottet kan konstatera att Skolverket har en central roll i hanteringen av de specialdestinerade statsbidragen och vill betona vikten av att verkets erfarenheter tas till vara när nya satsningar ska utformas. Utskottet vill även framhålla att regeringen avser att överväga om olika satsningar blir mer effektiva om statsbidrag inte riktas till huvudmännen utan Skolverket i stället får förfoga över medlen och efter dialog med huvudmännen beslutar att sätta in insatser som är väl anpassade efter huvudmännens förutsättningar och behov. Utskottet ser positivt på att Skolverket fortsätter att utveckla sitt arbete med att analysera

skolhuvudmännens deltagande i statsbidragssatsningar. Utskottet noterar att Skolverket som ett led i sitt arbete med att göra systematiska sammanställningar och analyser av de statsbidrag som myndigheten hanterar nyligen publicerade en rapport om hur kommuner tog del av statsbidrag 2011–2014.³ Utskottet välkomnar den myndighetsanalys av Skolverket som Statskontoret har fått i uppdrag att utföra där bl.a. hanteringen av statsbidrag särskilt ska belysas.

Utskottet anser, i likhet med regeringen och Riksrevisionens rekommendation, att de specialdestinerade statsbidragen i högre utsträckning bör utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i störst behov av statliga bidrag. Utskottet kommer med stort intresse att ta del av utformningen av nya satsningar som t.ex. Samverkan för bästa skola och Nationella skolutvecklingsprogram. Utskottet instämmer slutligen i regeringens bedömning att det arbete som pågår och de förslag till insatser som redovisas i skrivelsen kommer att främja det övergripande målet om likvärdighet för eleverna.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2014/15:106 till handlingarna.

³ Skolverket, Bidrag till skolans utveckling, Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014, 2015.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2014/15:106 Riksrevisionens rapport om specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?.