



LÄRARNAS
RIKSFÖRBUND

Från byråkrati till undervisning

- en finansieringsmodell
för framtidens skola

En rapportserie om skolans likvärdighet från Lärarnas Riksförbund

Från byråkrati till undervisning

**- en finansieringsmodell
för framtidens skola**

En rapportserie om skolans likvärdighet

Januari 2010

Förord

Åtskilliga studier visar att konsekvenserna av decentraliserings- och styrningsreformerna från 1990-talet påverkat både likvärdigheten i svensk skola och grundskoleelevernas prestationer negativt.

I dag spelar det stor roll i vilken kommun man bor, då kommunerna själva bestämmer ambitionsnivån för skolan. Resurserna till grundskolan varierar dessutom högst betänkligt. Inte heller styr resurserna verksamheten så att det viktigaste – undervisningen prioriteras.

Sverige utmärker sig internationellt genom att en mycket liten andel av grundskolans totalkostnad går till undervisningen, endast 50,1 procent. Motsvarande genomsnittssiffra för OECD-länderna är 63,6 procent.

Lärarnas Riksförbund anser att det är hög tid för staten att ta ett övergripande ansvar för finansieringen av skolan. För elevernas skull måste likvärdigheten garanteras. Undervisningen måste prioriteras ekonomiskt om Sverige ska bli en konkurrenskraftig kunskapsnation. Därför presenteras i denna rapport en nationell finansieringsmodell för en likvärdig grundskola.

Syftet med Lärarnas Riksförbunds förslag till ny modell för skolans finansiering är att radikalt höja kvaliteten och stärka likvärdigheten. Resurser spelar roll för elevers resultat. Det är sedan länge uppenbart att kommunerna inte kan ta ansvar för skolans finansiering, då utvecklingen efter kommunaliseringen på 1990-talet gått åt fel håll och leder till så stora olikheter att det i realiteten inte finns någon likvärdig utbildning.

En nationell finansieringsmodell innebär inte att alla elever ska få exakt lika mycket resurser. Föräldrars utbildning, bostadsort, invandrarbakgrund och kön är sådana variabler som påverkar en individs förutsättningar, något en finansieringsmodell måste ta hänsyn till. Dessa variabler finns därför med i Lärarnas Riksförbunds beräkningar.

Min förhoppning är att skolan återigen blir en avgörande valfråga. Flera av de reformer som beslutats under innevarande mandatperiod går i rätt riktning, men de är inte tillräckliga. Lärarnas Riksförbund kommer att arbeta för att finansieringen blir den viktigaste skolfrågan. Det handlar om alla elevers rätt till en utbildning i världsklass.

Metta Fjellkner

Ordförande i Lärarnas Riksförbund

Sammanfattning

Föreliggande rapport består av tre delar. I den första delen ges en historiebetraktning av den svenska skolan sedan 1991, i den andra delen ges en beskrivning av hur dagens skola styrs och slutligen presenteras förbundets förslag till ny finansieringsmodell. Nedan sammanfattas rapportens tre olika delar.

Den finansieringsmodell som förbundet presenterar tar sin utgångspunkt i grundskolan. Förbundet avser att återkomma för att belysa resursernas användning inom övriga delar inom skolsystemet.

Den svenska skolan sedan 1991

Utvecklingen av grundskolan sedan 1991 har kännetecknats av försämrade elevresultat, bristande likvärdighet i utbildningen och stora skillnader i resurserna beroende på kommun. Bland andra Skolverket pekar ut reformerna från början av 1990-talet som en viktig del av orsaken till den negativa utvecklingen.

Lärarnas Riksförbund kan konstatera att:

- Endast 50,1 procent av resurserna till skolan går till undervisningen av eleverna. Sverige utmärker sig genom att ligga långt under OECD-genomsnittet på 63,6 procent.
- Olika kommuner satsar olika mycket på skolan. Undervisningskostnaden inom grundskolan varierar från 32 300 kronor i Lessebo till 66 500 kronor per elev och år i Arjeplog.
- Enligt en kartläggning från 2007 bedrivs hälften av undervisningen i grundskolan av lärare som antingen saknar utbildning eller har fel utbildning med tanke på vilka ämnen de undervisar i.
- Andelen elever som inte når målen för godkänt i svenska/svenska som andraspråk, matematik och engelska har ökat med nästan 30 procent sedan 1998.
- Elevernas kunskaper har försämrats på ett oroväckande sätt i flera ämnen. Värst är utvecklingen i matematik där kunskaper motsvarande ett helt läsår gått förlorade mellan 1995 och 2003.
- Den sammantagna utvärderingen visar att decentraliseringsreformerna från 1990-talet haft negativ inverkan på elevprestationerna och likvärdigheten i den svenska grundskolan.

Styrningen av skolan

Flera stora utredningar har pekat på allvarliga brister i styrningen av skolan. Bristerna återfinns på både statlig och kommunal nivå, delvis även på skolnivå. De graverande svagheter i styrningen innebär att resultat inte följs upp och att relevanta åtgärder därmed inte sätts in. Den negativa utvecklingen tillåts därmed att fortsätta.

Lärarnas Riksförbund kan konstatera att:

- Målstyrningen av grundskolan inte fungerar. Kursplanerna är otydliga och styr inte skolan som tänkt, lärarna saknar stödmaterial för att tolka målen på ett likvärdigt sätt och staten har inte tagit ansvar för att implementera viktiga reformer på ett genomtänkt vis.
- Kommunaliseringen genomfördes under premissen att staten, som garant för en likvärdig utbildning, skulle behålla kontrollen över fem styrinstrument; resurstilldelningen, meritvärderingen av lärartjänster, lärarutbildningen, målformuleringen och lagstiftningen samt utvärdering och uppföljning. Redan 1993 avskaffade den borgerliga regeringen meritvärderingsreglerna och de för skolan öronmärkta statsbidragen. Efter ytterligare några år infördes nya läroplaner med ytterligt vaga målformuleringar och 2001 infördes en lärarutbildning som har visat sig allt annat än framgångsrik. Med dessa beslut rycktes den statliga styrningen så gott som helt undan.
- Resursfördelningen i kommunerna inte kopplas ihop med skolans måluppfyllelse. Kommunpolitikerna kan därför inte bedöma skolans likvärdighet eller om befintliga resurser används rätt.
- Det har funnits ett starkt motstånd mot uppföljning och kontroll på alla nivåer i skolsystemet. Stor lokal frihet kombinerad med bristande uppföljning och obefintliga sanktioner har skapat en ovilja att konfrontera problem i skolsystemet.
- Kvaliteten i lärarutbildningen har ifrågasatts och lärarstudenternas meriter har försämrats över tid.
- Den bristande styrningen av skolan har bidragit till att elevprestationerna försämrats och likvärdigheten i grundskolan kommit att urholkas.

Ny finansieringsmodell för skolan

Lärarnas Riksförbund vill öka statens inflytande över skolan för att få ett mer sammanhängande skolsystem där ansvar lättare kan utkrävas. För elevernas skull måste likvärdigheten i undervisningen garanteras. Därför föreslår förbundet att resurserna till skolan ska fördelas enligt en nationell finansieringsmodell.

Den extrema resursspridning mellan kommuner som finns i dag, vad gäller både totalkostnad och undervisningskostnad, ska minska samtidigt som en tydligare styrning av resurserna ska ske mot undervisningen.

Tonvikten i Lärarnas Riksförbunds nationella finansieringsmodell ligger på att öka andelen resurser som går till undervisningen, främst på bekostnad av kommunal administration.

- Lärarnas Riksförbund presenterar tre olika varianter av nationell finansiering, där den modell som innebär störst ambitionshöjning för skolan ökar undervisningens andel av totalkostnaden till 60,8 procent (jämfört med dagens 50,1 procent), vilket innebär att Sverige ligger nära OECD-genomsnittet.
- Med något enstaka undantag får alla skolor i Sverige mer pengar till undervisningen med Lärarnas Riksförbunds förslag till nationell finansiering. De statliga pengarna får inte användas till annat än just skola och undervisning.
- Lärarnas Riksförbund förordar en garanti så att ingen kommun får mindre pengar till undervisningen än vad som är fallet idag.
- Det föreslagna finansieringssystemet innebär en ökad reglering av resurserna till skolan, men det inkräktar inte på den organisatoriska och pedagogiska friheten.
- Den nationella finansieringsmodellen minskar den kommunala administrationen radikalt. Motsvarande resurser flyttas över till undervisningen av eleverna.
- Lärarnas Riksförbunds förslag på nationell finansiering stärker likvärdigheten i svensk grundskola. Ansvarsutkrävandet blir tydligare och förutsättningarna för att alla elever ska nå grundskolans mål stärks betydligt.

Sverige satsar förhållandevis mycket resurser på grundskolan. Resurserna går dock i alldeles för liten utsträckning till undervisningen, där de gör störst nytta. Bland annat är de kommunala administrationskostnaderna höga. Det är därför svårt att tala om skolans kommunalisering som en effektiviseringsreform.

I den officiella statistiken talas om en kostnadspost för skolverksamheten som går under benämningen "övrigt". Detta är den tredje största kostnads-posten för grundskolan. Den ligger i genomsnitt på 12 900 kronor per elev och år i grundskolan. Den utgörs i huvudsak av kommunal administration. Enligt våra beräkningar används i genomsnitt 9 400 kronor per elev och år till just kommunal administration. Det motsvarar nästan nio miljarder om man lägger ihop kostnaderna för all kommunal skoladministration. Vi bedömer det som realistiskt att det finns utrymme att minska den kommunala administrationen till drygt hälften. Det innebär att motsvarande summa (5 000 kronor per elev och år) ska gå till undervisningen i stället. Det innebär en förstärkning av de resurser som går till undervisning inom grundskolan med knappt fem miljarder.

De huvudsakliga komponenterna i Lärarnas Riksförbunds förslag till modell utgörs av en nationell elevresurs, som är lika för alla elever, och en likvärdighetsresurs (så kallad strukturresurs) som varierar beroende på elevernas olikheter i bakgrund och bostadsort.

I tabellen nedan visas hur modellen kommer att slå för ett antal kommunexempel. De två kolumnerna till höger visar på de aktuella kostnaderna som kommunerna har för grundskolan i dag. Till vänster om sträcket visas utfallet av Lärarnas Riksförbunds beräkningsmodell. Alla siffror är angivna i kostnad per elev och år i grundskolan.

Totalkostnaderna för grundskolan kommer även fortsättningsvis att variera eftersom kommunerna kommer att fortsätta att finansiera vissa kostnader och dessa kommer att variera lokalt. Fokus i modellen ligger på undervisningskostnaden, som staten ska garantera.

Exempel på kommuner – utfall enligt förslag till nationell finansieringsmodell.
Kronor per elev och år i grundskolan.

Kommun	Undervisningskostnad	Nationell elevresurs	Strukturresurs	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisningskostnad
Alvesta	58 531	51 261	7 269	78 400	40 800
Bollnäs	57 545	51 268	6 278	84 000	37 400
Lund	55 097	51 336	3 761	89 200	44 600
Malmö	59 515	51 322	8 194	89 400	50 900
Skellefteå	57 217	51 241	5 977	81 200	41 300
Stockholm	57 020	51 369	5 651	94 500	57 700
Strömsund	58 791	51 243	7 548	108 800	45 600
Södertälje	60 388	51 303	9 085	79 400	37 900

Då förbundet förordar en garanti så att inga kommuner ska få mindre pengar till undervisningen blir utfallet för Stockholms kommun med den föreslagna modellen 57 700 kronor i ny undervisningskostnad per elev och år.

Den föreslagna modellen innebär inget hinder för kommuner att lokalt satsa ytterligare resurser för att stärka kvaliteten i skolan

Som syns i tabellen har Lärarnas Riksförbunds förslag förstärkt undervisningsresursen avsevärt. Den använda modellen utgår från 2008 års ambitionsnivå (uttryckt som total skolkostnad per elev) hos 90 procent av kommunerna. Trots förstärkningen når Sverige inte upp till OECD-genomsnittet på 63,6 procent. I genomsnitt kommer den svenska undervisningskostnaden i stället att ligga på 60,8 procent av totalkostnaden med vår modell (50,1 procent i dag). Detta visar hur eftersatt resurstyrningen är i dagens svenska skola. Trots betydande förändringar är det en bit kvar till våra konkurrentländer.

Notera skillnaderna i likvärdighetsresursen (strukturresursen) mellan de olika exempelkommunerna. Medan Lund, som har gynnsamma förutsätt-

ningar, får 3 761 kronor per elev och år i likvärdighetsresurs, får Södertälje 9 085 kronor per elev och år i grundskolan. Den nationella finansieringsmodellen kompenserar alltså för elevers och kommuners olika förutsättningar, samtidigt som likvärdigheten i systemet ökar. På riksnivå innebär beräkningen en förstärkning av undervisningen med cirka 14 miljarder kronor (kostnaden för undervisningen ligger i dag på cirka 39 miljarder av en totalkostnad på 78 miljarder för år 2008).

Beräkningsmodellen ger dock ett negativt utslag för fem av landets 290 kommuner. Därför föreslår Lärarnas Riksförbund en garanti där inga kommuner ska få mindre resurser till undervisningen.

Lärarnas Riksförbund vill med denna rapport och detta material visa att det finns mycket goda möjligheter att stärka likvärdigheten och höja kvaliteten i grundskolan. Förbundet presenterar ingen färdig sanning, rapporten ska snarare tolkas som ett första steg på väg mot en förändrad ansvarsfördelning på skolans område.

Det är elevernas rätt till en likvärdig utbildning som ska stå i centrum, inte principer om kommunalt självstyre och prestige bland såväl politiker på nationell som lokal nivå. För att skolan ska utvecklas i rätt riktning krävs därför politiskt mod.

Lärarnas Riksförbunds förslag med anledning av rapporten

- **Staten bör överta det övergripande finansieringsansvaret för den svenska skolan**

Lärarnas Riksförbund anser att kommunaliseringen av skolan var ett stort misstag. Förbundet vill se ett nytt modernt huvudmannaskap för skolan, där staten sätter upp mål och tar ett huvudansvar för finansieringen av skolan.

Den nuvarande regeringen har föreslagit en rad reformer för att ändra den negativa utveckling som råder inom skolan och förbundet kan konstatera att reformerna som genomförs präglas av en starkare statlig styrning. Dock saknas den väsentliga delen om ett ökat statligt ansvarstagande för skolans finansiering. Det är helt avgörande för helheten att regeringen nu tar tag i denna fråga. Om inte detta sker finns det en uppenbar risk att pågående reformer inte får avsedd effekt när det gäller kunskapsutvecklingen inom den svenska skolan.

Staten bör nogsamt utreda hur det övergripande finansieringsansvaret för skolan ska kunna flyttas från kommunerna till staten. Eftersom detta inte gjorts presenterar förbundet ett digert och hållbart material som kan tjäna som utgångspunkt. Vårt förslag till finansieringsmodell ska tillämpas på såväl offentliga som privata/fristående skolor. Underlaget bygger på offentlig statistik och presenteras i sin helhet i samband med denna rapport.

Förbundet föreslår att skiftet mellan stat och kommun sker via en skatteväxling. Hur detta ska gå till bör inrymmas i ovanstående utredning.

- **Prioritera kärnverksamheten i skolan**

Lärarnas Riksförbund har tydligt visat att Sverige ligger långt efter OECD-genomsnittet när det gäller hur stor andel av resurserna som går till undervisning. Enligt förbundet bör Skolverket tillsammans med Skolinspektionen regelbundet belysa hur skattebetalarnas resurser används i skolan.

Ska Sverige på lång sikt kunna konkurrera internationellt måste andelen av resurserna som går till undervisning åtminstone ligga i paritet med minst genomsnittet för övriga länder inom OECD.

Förbundet kan konstatera att i princip samtliga länder som har ett signifikant bättre resultat i senaste PISA-undersökningen också satsar en högre andel på undervisningen än vad som är fallet i Sverige. Ansvariga politiker har ett direkt ansvar att begränsa byråkratin och övriga resurskrävande kringuppgifter för skolan. Förbundet avser att återkomma med ytterligare undersökningar som visar på hur resurserna används i skolan. I dessa undersökningar kommer vi bland annat att ytterligare belysa administrationskostnadernas omfattning.

Det är upp till politikerna att redogöra för hur långt man är beredd att gå för att prioritera undervisningen i skolan. Lärarnas Riksförbund överlämnar med denna rapport tre modeller som tillsammans kan tjäna som utgångspunkt för vidare utredningsarbete och diskussion. För att detta ska bli verklighet krävs politiskt mod och handlingskraft.

- **En tydlig statlig styrning och uppföljning av skolans verksamhet**

Via skollagen, förordningar, kursplaner, betygskriterier och övriga styrdokument ska staten tydligt sätta upp och följa målen i skolan. Förbundet har i föreliggande rapport tydligt visat på bristerna när det gäller styrningen över skolan. Ett flertal av de reformer som nu håller på att genomföras kommer att bidra till en ökad tydlighet och underlätta för lärarna och rektorerna i deras arbete att följa styrdokumentet. Detta reformarbete måste fortsätta.

Det bör vara en vägledande princip att det är samma aktör som sätter upp målen som ser till att det finns tillräckligt med tid och resurser för att målen ska kunna uppnås.

Innehåll

Den svenska skolan sedan 1991	11
I spåren av de internationella undersökningarna - en tillbakablick för att hantera framtiden	11
Reformerna från 1990-talet - korta nedslag	12
Grundskolans resurser - stora skillnader mellan kommuner	15
Elevernas prestationer - utvecklingen går åt fel håll	17
Lärarna i den svenska skolan - vad säger forskningen och vad har hänt sedan 1991?	18
Likvärdigheten - den svenska skolpolitikens signum	22
Skolverkets kunskapsöversikt om grundskolan	24
Styrningen av skolan	25
Inledning - idealmodellen för styrning spricker	25
Målstyrningen av grundskolan	25
En obefintlig resursstyrning av skolan	27
Utvärdering, uppföljning och kontroll	29
Lärarytbildningen i förändring	30
Finansieringen av skolan	33
Inledning	33
Kommunaliseringen - ett paradigmskifte för skolan	33
Ansvarsfördelningen från 1991 behöver reformeras	35
Principer för ett fungerande styrnings- och finansieringssystem	36
Arbetet med en hållbar och likvärdig finansieringsmodell för framtidens skola	37
Kostnadsposten "övrigt" i kommunernas redovisning öppnar för möjligheter	39
Strukturen på Lärarnas Riksförbunds modell - staten garanterar utbildningskostnaden	41
Statistiska centralbyrån beräknar utfall för samtliga elever i grundskolan	45
Tre modeller med olika ambitionsnivåer	45
Resultatet av Lärarnas Riksförbunds förslag	56
Bilagor	57
Bilaga 1. Metodbeskrivning Statistiska centralbyrån	57
Bilaga 2. Grundskolans statsbidrag budgetåret 1985/86	64
Bilaga 3. Utfall per kommun för modell 3	65
Referenser	71

Den svenska skolan sedan 1991

I spåren av de internationella undersökningarna - en tillbakablick för att hantera framtiden

Förändringarna inom svensk skola sedan 1990 har varit omfattande. Därför följer här en sammanfattning av de större utvecklingstendenserna och ett urval av de viktigaste undersökningarna på området. Skolans resultat har nämligen hamnat i fokus först på senare år, då både nationella och internationella kunskapsundersökningar visat på en negativ utveckling. Den allmänna debatten har skilt sig något från den fackpedagogiska, där den senare kommit att handla om huruvida det som framkommer i dessa jämförande undersökningar är korrekt, och i så fall om det är relevant. Att över huvud taget mäta kunskaper – via prov, betyg eller jämförande undersökningar – anses kontroversiellt på en del håll inom politiken och pedagogiken. Denna inställning har dock fått ge vika för allt starkare krav på att alla elever verkligen måste garanteras rätten till utbildning, att denna rättighet måste följas upp och att svaga elever snabbt måste kunna identifieras så att stöd kan sättas in vid behov.

Inte minst har Skolverket, och numera även Statens skolinspektion, skärpt uppföljningen och utvärderingen av den svenska skolan, ofta med betoning på utvecklingen över tid. I dessa utvärderingar¹ är utvecklingstendensen för prestationerna i många viktiga ämnen tydligt negativ. Skolverket kopplar i sin senaste stora kunskapsöversikt om grundskolan på ett tydligt sätt samman de ökade resultatskillnaderna och försämringarna bland grundskolans elever med de stora utbildningspolitiska reformerna från början av 1990-talet.² Skolverkets analys pekar på en negativ utveckling som kräver omfattande åtgärder, kanske inte främst i resurser räknat, för att vändas. Den utbildningspolitiska reform som tydligt pekas ut som en negativ faktor till utvecklingen är decentraliseringen av skolväsendet som skedde genom bland annat skolans kommunalisering.

Man måste dock komma ihåg att de stora utbildningspolitiska reformerna på 1990-talet såsom kommunaliseringen och valfrihetsreformen, sjuösettes i en tid av ekonomisk kris. Resurserna till skolan minskade, vilket tydligt avspeglades i bland annat lärartäteten. Sedan 1998 har resurser åter satsats på skolan och i dag är det svårt att hävda resursbrist, sett till totala kostnader. Men med tanke på kunskapsutvecklingen bland eleverna är det motiverat

1) Se exempelvis Skolverkets årliga lägesbedömningar, statistiksammanställningar och uppföljningar av internationella undersökningar. Även Skolinspektionens rapporter.

2) Skolverket 2009 Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

att fråga sig om de resurser som satsas används på rätt sätt – kommer pengarna verkligen undervisningen till del? Det är också på sin plats att ställa sig frågan, särskilt med Skolverkets senaste kunskapsöversikt i åtanke, om ansvarsfördelningen på skolans område är optimal.

En grundtanke med reformerna på 1990-talet var att decentralisera skolans resurser. Detta utgjorde en kontrast till det stela regelsystem som omgärdade resursanvändningen på den tid då staten och kommunerna hade delat huvudmannaskap. Det finns inte längre några öronmärkta sektorsbidrag till skolan, kommunerna bestämmer själva hur mycket som ska satsas på utbildningen och hur medlen ska fördelas. Skolorna har sedan stort friutrymme att hantera de tilldelade pengarna.

Det är från reformperiodens början, från 1991 och framåt, som resultaten i skolan utvecklats negativt. Därför infinner sig frågan om den stora frihet som numera omgärdar de omfattande resurserna till skolan har en baksida. Forskning har visat att enbart resurser inte kan förklara skillnader i elevers resultat. Det handlar också om hur resurserna används. Det som påverkar elevernas resultat i störst utsträckning är kvaliteten på själva undervisningen. Frågan är då om undervisningen står i centrum när resurserna används.

De kommande åren kommer att kännetecknas av nya stora reformer, varav några redan har inletts. Det gäller arbetet med en ny gymnasieskola, ny läroplan och nya kursplaner för grundskolan, en ny betygsskala, tidigare betyg och tydligare uppföljningar i grundskolan, en ny lärarutbildning och en ny skollag för hela skolväsendet. Detta arbete har sitt ursprung i faktumet att den svenska skolan inte presterar tillräckligt bra.

De uppräknade reformerna riskerar att inte få tänkt effekt, det vill säga förbättrad likvärdighet och bättre måluppfyllelse för eleverna, om inte fundamentet – skolans resurser, garanteras och fördelas likvärdigt. Det handlar inte primärt om att resurserna ska öka, snarare om de används till rätt saker.

Reformerna från 1990-talet - korta nedslag

Kommunaliseringen

För att få en heltäckande uppfattning om läget i den svenska grundskolan är det viktigt att göra en kort genomlysning av de utbildningspolitiska reformer som sjuöskattes på 1990-talet och som sedan dess präglar både skolans förutsättningar och arbete. De två reformer som har haft störst betydelse, utöver införandet av mål- och resultatstyrningen, är kommunaliseringen och valfrihetsreformen. Nyckelord som har kommit att känneteckna utvecklingen i reformernas spår är *decentralisering, målstyrning och konkurrens*.

Kommunaliseringen innebar att en stor del av ansvaret för skolan flyttades från staten till kommunerna. Efter 1991 fick kommunerna det fulla ekonomiska ansvaret för grund- och gymnasieskolan, även om en del öron-

märkta statliga medel till skolan levde kvar till 1993. Som en konsekvens av detta ökade skillnader i utgifter till skolan mellan kommunerna. I och med detta ökade också utrymmet för skillnader mellan elever i olika kommuner.³ Kommunaliseringen genomfördes under premissen att staten, som garant för en likvärdig utbildning, skulle behålla kontrollen över fem styrinstrument; resurstilldelningen, meritvärderingen av lärartjänster, lärarutbildningen, målformuleringen och lagstiftningen. Men redan efter ett par år avsåg sig staten ansvaret för de båda första styrinstrumenten.

Under 1990-talet utvecklades därför det svenska skolsystemet till att bli ett av de mest decentraliserade i världen. Detta till skillnad från exempelvis USA, där trenden har gått i motsatt riktning. Ökad centralisering ses i USA som en garanti för ökad likvärdighet i utbildningen.⁴

Utvecklingen i Sverige mot decentralisering började egentligen redan 1988 då det fastslogs att regelstyrningen av skolan skulle ersättas av målstyrning. Man kan därför säga att kommunaliseringen gick hand i hand med mål- och resultatstyrningen. Tanken var inte unik för just skolan utan ingick i en allmän svängning i synen på offentlig sektor. Statens uppgift skulle vara att formulera allmänna mål, medan de konkreta prioriteringarna och besluten skulle skötas lokalt.

Grundtanken var att skollag, läroplaner och förordningar skulle ange vad skolan ska uppnå och att kommunerna själva sedan bestämmer mer konkret hur skolan ska organiseras⁵. I och med det nya generella statsbidragssystemet, pengar i påse som infördes 1993, har regering och riksdag inget direkt inflytande över vilka resurser som går till skolan, utöver vissa temporära öronmärkta bidrag.

Valfrihetsreformen

Valfrihetsreformen introducerades från och med 1994 och innebar en rättighet för föräldrar och elever att välja mellan kommunala och fristående skolor. Från och med nu blev det tillåtet för friskolor att fritt ansöka om tillstånd hos Skolverket. Det är då staten som godkänner en etablering men det är kommunen som är skyldig att betala skolpengen till friskolan. Både kommuner och friskolor anser sig inte sällan vara ekonomiskt missgynnade av detta system. Först 2008 lämnade en statlig utredning förslag om hur villkoren mellan friskolor och kommunala skolor ska göras mer neutrala⁶.

Det har visat sig att friskolornas etablering kan leda till ökade kommunala kostnader. Kostnaderna per elev är nämligen högre i kommuner där andelen elever som går i friskolor är hög. Lindbom 2007⁷ menar att detta måste

3) Björklund med flera 2003, Den svenska skolan – effektiv och jämlik?

4) Ahlin och Mörk 2007, Effects of decentralization on school resources; Sweden 1989-2002

5) Prop 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning, samt Prop 1990/91:18 Om ansvaret för skolan

6) SOU 2008:8 Bidrag på lika villkor

7) Lindbom (red.) 2007 Friskolorna och framtiden

sättas i samband med eventuella kvalitetsförbättringar i skolan som helhet. I så fall blir fokus på kostnaden fel. Däremot finns belägg för att svenska elever tappat i kunskapsmätningar, vilket inte lyfts fram. Lindbom argumenterar för att endast kommuner som kan uppvisa god måluppfyllelse i sina skolor borde ha legitima skäl att stoppa friskoleetableringar, inte annars. Fokus borde alltså ligga på kvalitetsaspekten i stället för på den eventuella kortsiktiga merkostnaden.

Lindbom 2007 tillsammans med ESO 2001⁸ finner stöd för att kommunala skolor presterar bättre om det finns friskolor som konkurrerar om eleverna. Däremot infrias inte flera av de teoretiska aspekterna av konkurrens, något som de båda studierna delvis bortser från, inte heller de fördelar som omnämndes vid införandet av reformen. Kostnaderna för skolan har totalt sett inte blivit lägre – mycket talar snarare för att det blivit det motsatta. Lärarnas löner har inte stigit till följd av de nya etableringarna, inte heller har lönespridningen ökat, elevprestationerna har försämrats på nationell nivå, etcetera. En avreglerad skolmarknad kräver också tydlig information för brukarna samt en stark uppföljning från staten.

När friskolor började etablera sig på 1990-talet var den vanligaste ägarformen stiftelse eller ekonomisk förening. Oftast hade en ägare endast en friskola. Cirka 15 år senare ser verkligheten helt annorlunda ut – det är numera relevant att tala om framväxten av en skolmarknad. Den senaste tioårsperioden har allt större volym kommit att bedrivas i aktiebolagsform inom större koncerner, koncerner som inte alltid har skola som sin kärnverksamhet. Enligt Skolverket ansvarar ett tiotal utbildningsföretag för 30 procent av eleverna i fristående grundskolor. Denna utveckling påverkar givetvis kommunernas möjligheter att ha överblick och övergripande ansvar för skolverksamheten⁹.

Nya möjligheter för kommunerna

Det finns en del som tyder på att kommunernas intresse för skolverksamheten svalnat något sedan kommunaliseringsreformen. Det gäller exempelvis möjligheten att lägga ut skolverksamheten på entreprenad till privata företag. Denna företeelse uppmärksammades från statens sida genom en utredning 2006¹⁰ som föreslog utvidgade möjligheter på detta område. Förslaget avvisades dock. Det gick till och med så långt att en kommun¹¹ ville lägga ut all skolverksamhet på entreprenad, något som stoppades.

En annan variant är att göra kommunala skolor till så kallade kommunala friskolor, en benämning som i stort saknar juridisk status. Precis som för

8) ESO 2001 Konkurrens bildar skola

9) Skolverket 2009 Skolverkets lägesbedömning 2009

10) SOU 2006:1 Skola och Samhälle

11) Dagens Nyheter 2007-03-01 Mullsjö vill göra alla skolor privata (artikel)

entreprenadverksamheten hoppas kommuner kunna sänka kostnaderna genom att man ska slippa viktiga lagparagrafer i exempelvis skollagen.

I Stockholmsregionen har kommuner i sin iver att bli av med skolor med stor sannolikhet brutit mot gällande lagar och ”knoppat av” skolenheter. Det innebär att utvalda personer fått överta kommunägd verksamhet till kraftigt underpris. Det finns ytterligare andra exempel på kommuner som helt resignerat från skoluppdraget och uttryckligen vill att staten ska ta över skolan¹². Det handlar då främst om mindre glesbygdskommuner.

Grundskolans resurser - stora skillnader mellan kommuner

Den ekonomiska krisen under 1990-talet kom också att påverka skolan i stor utsträckning. Det innebar konkret att lärartätheten och den totala kostnaden per elev sjönk kraftigt, för att efter krisåren stiga igen, dock utan att nå den nivå som rådde före 90-talets kris. Antalet lärare per 100 elever sjönk från 9 år 1990 till 7,5 lärare år 2000. Efter år 2000 har lärartätheten ökat, men ökningen utgörs till stor del av obehöriga lärare.¹³ Den statliga kommittén *Välfärdsbokslut för 1990-talet* kunde konstatera att utgifterna för undervisningen i skolan minskades med cirka 15 procent mellan åren 1991 och 1998.¹⁴ Ett problem som *Välfärdsbokslutet* lyfte fram år 2001 var att man i stor utsträckning saknade kunskaper om vilka effekter resursminskningen eventuellt skulle få på elevernas resultat i framtiden. I dag vet vi mer om detta, något vi återkommer till i kapitlet om elevernas prestationer.

Björklund med flera¹⁵ finner samband mellan minskade resurser till skolan och försämrade elevresultat. Sådana samband finner även Gustafsson och Myrberg¹⁶ i sin forskningsöversikt. Björklund med flera visar även på de ökade skillnaderna i resurser till skolan mellan olika kommuner som en direkt följd av decentraliseringsreformen. Skillnader i studieresultat mellan kommuner samvarierar också med skillnader i resurser mellan kommunerna. Decentraliseringen av finansieringsansvaret på 1990-talet kan därför på goda grunder sägas ha haft negativa konsekvenser för den nationella likvärdigheten. Olika studier visar dock något varierande resultat.

Den faktor som påverkar elevernas resultat i störst utsträckning i skolan är lärarna, som därmed är skolans viktigaste resurs. Skolverket konstaterar i sin lägesbedömning för 2009¹⁷ att resurserna varierar stort, både mellan kommuner och mellan skolor i en och samma kommun. Andelen obehöriga varierar också mellan kommunerna. I den officiella statistiken talar man om

12) Dagens Samhälle nr. 35-2008 "Låt staten ta över våra skolor" (artikel)

13) Ahlin och Mörk 2007, Effects of decentralization on school resources; Sweden 1989-2002

14) Välfärdsbokslut för 1990-talet, SOU 2001:79

15) Björklund med flera 2003 Den svenska skolan – effektiv och jämlik?

16) Gustafsson och Myrberg 2002 Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat

17) Skolverket 2009 Skolverkets lägesbedömning 2009

lärare med pedagogisk högskoleutbildning när man talar om behörighet. För 80 procent av kommunerna ligger andelen pedagogiskt utbildade lärare i grundskolan mellan 72 och 90 procent. Genomsnittet ligger på 85 procent, vilket är en liten förbättring mot tidigare år. Fristående skolor har fortfarande betydligt lägre andel behöriga lärare jämfört med kommunala skolor. Här ligger andelen med pedagogisk högskoleutbildning i genomsnitt på 68 procent, också det en förbättring.

Detta innebär dock inte att den faktiska behörigheten, det vill säga rätt utbildning för ämne och skolform, ligger på dessa procentnivåer. Såväl de lärarfackliga organisationerna som Statskontoret har undersökt den faktiska behörigheten i den svenska skolan, det vill säga andelen lärare som är utbildade för rätt ämnen och skolform. Detta återkommer vi till senare i rapporten.

Även andra resurslag i skolan är viktiga, som exempelvis elevvård och undervisningsmaterial. I Skolverkets databas¹⁸ framgår de olika kostnadsslagen dels per kommun, dels som en nationell snittkostnad, enligt tabell 1 nedan. Det framgår att andelen resurser av totalkostnaden som går till undervisning endast utgör 50,1 procent (cirka 52 procent om kostnaden för skolskjuts exkluderas).

Sverige utmärker sig internationellt genom att mycket resurser läggs på grundskolan, men en förhållandevis liten andel går till själva undervisningen. Genomsnittet för OECD-länderna ligger på 63,6 procent, vilket innebär en stor skillnad^{19, 20}. I stället utmärker sig kostnader för lokaler samt övrigt som omfattande för Sveriges del.

Tabell 1. Genomsnittlig elevkostnad för grundskolan år 2008. Uppgifter från samtliga huvudmän exklusive skolskjuts.

	Total- kostnad	Under- visning	Lokaler och inventarier	Skolmåltid	Undervisnings- material	Elevvård	Övrigt
Genomsnittlig kostnad per elev	80 900 (83 600 inkl. skolskjuts)	41 900	16 000	5 000	3 100	1 990	12 900

En rapport från 2009²¹ har tittat närmare på så kallad övrig personal i grundskolan. Dessa uppgår totalt till 44 000 personer (jämfört med 77 000 lärare i grundskolan), fördelade på 20 personalkategorier. Andelen övrig personal har enligt rapporten ökat kraftigt sedan 1999. Författarna tycks ana tendenser till ökad byråkratisering som en förklaring, även om en analys av de olika personalkategorierna saknas.

18) <http://sirir.skolverket.se> (statistik för grundskolan 2008)

19) OECD 2009 Education at a Glance 2009

20) Procenttalen varierar högst marginellt beroende på om man tittar på Skolverkets statistik eller den internationella sammanställningen via Education at a Glance

21) Fölster med flera 2009 Den orättvisa skolan

Lärarnas Riksförbund har däremot tittat på kostnadsposten ”övrigt”, där bland annat övrig personal ingår och funnit att denna post kan innehålla kostnader för studie- och yrkesvägledning, kommunal administration, kostnader för fritidspersonal som arbetar i grundskolan, facklig tid, skolledning, tolkar, elevförsäkringar, fasta kompetensutvecklingskostnader (exempelvis kursavgifter), och så vidare. Hur stora summor det rör sig om återkommer vi till i kapitel 3.

Elevernas prestationer - utvecklingen går åt fel håll

Svenska grundskoleelevers prestationer har sedan en längre tid mätts i nationella och internationella undersökningar. Dessa har sedan legat till grund för den politiska, massmediala och fackpedagogiska debatten. På den internationella arenan finns ett antal stora undersökningar som TIMSS, PIRLS och PISA. På det nationella planet finns Skolverkets nationella utvärderingar, de så kallade NU-undersökningarna. Här finns inte plats att komplett redogöra för utvecklingstendenserna utifrån samtliga dessa undersökningar. Ett antal nedslag får istället beskriva utvecklingen.

Det kan generellt konstateras att svenska elevers skolprestationer antingen är konstanta eller utvecklats i negativ riktning, beroende på testat ämne. Inom vissa ämnesområden måste utvecklingen betecknas som direkt oroväckande. Enligt TIMSS-studierna var eleverna i årskurs 7 år 1995 bättre i matematik än vad eleverna i årskurs 8 var år 2003. Det innebär att ett helt läsår av matematikkunskaper gått förlorat på mindre än tio år. Enligt samma undersökningar (TIMSS) har Sverige bland de sämsta resultaten i geometri och algebra jämfört med ett 20-tal jämförbara OECD-länder. Eleverna upplever lektionerna i matematik som stökiga och oroliga i större utsträckning än lektionerna i de flesta andra ämnen. Antalet lektioner i matematik är lågt i jämförelse med andra länder, läxor och prov likaså. Lärarkompetensen i matematik har också sjunkit mellan åren 1995 och 2003.²²

Vidare konstaterar Skolverket utifrån NU-undersökningen 2003 att läsfärdigheten bland elever i både årskurs 5 och 9 försämrats under en tioårsperiod. PIRLS från 2006 konstaterar att läsförmågan bland elever i årskurs 4 har försämrats, från en topposition under 1990-talet till sjätte plats. De svenska eleverna är trots detta fortfarande signifikant bättre än genomsnittet för de länder som deltar i PIRLS vad gäller läsförmåga. Skillnaden i prestationer mellan pojkar och flickor verkar dock ha parkerats på en hög nivå. I både PISA 2000 och 2003 var Sveriges medelpoäng i naturvetenskap betydelsefullt bättre än OECD-genomsnittet. I PISA 2006 syns en negativ utveckling och Sveriges resultat är inte längre signifikant skilt ifrån OECD-genomsnittet.

22) Skolverket 2005 Grundskolans ämnen i ljuset av Nationella utvärderingen 2003

Enligt en kunskapsöversikt om grundskolan som presenterades under hösten 2009²³ är läget allvarligt och riskerar att försämrats ytterligare om inte åtgärder vidtas. Även den nationella datainsamlingen talar sitt tydliga språk.

Enligt Skolverkets senaste statistik²⁴ har nästan en fjärdedel av eleverna i årskurs 9 underkänt i minst ett ämne. Andelen elever som är behöriga till gymnasieskolans nationella program våren 2008 låg på 88,9 procent, vilket är den lägsta andelen sedan 1998. Siffrorna för 2009 visar på samma andel. Utvecklingen är mest alarmerande för ämnet matematik, där allt fler elever inte når målen. Resultaten av ämnesproven i årskurs 9 visar att föräldrars utbildningsnivå spelar stor roll, särskilt i ämnet matematik. 65 procent av eleverna med föräldrar med låg utbildningsnivå nådde målen i matematik medan motsvarande för elever med minst en högtutbildad förälder var 91 procent. Resultaten från nationella proven i årskurs 3 och 5 visar på samma mönster.

Andelen elever som inte når målen för godkänt i kärnämnen (matematik, svenska och engelska) har ökat med nästan 30 procent sedan 1998. Andelen elever som saknar betyg (betygssteget icke godkänt finns inte i grundskolan) i ett eller flera ämnen har stigit med 15 procent och antalet kommuner där fler än 25 procent av eleverna saknar betyg i minst ett ämne har fördubblats²⁵.

Sett till utvecklingen av elevprestationerna i olika internationella och nationella mätningar, tillsammans med den nationella utbildningsstatistiken, tycks reformerna från 1990-talet fått tydligt negativa konsekvenser, vilket även Skolverket numera konstaterar.

Fokus i denna undersökning ligger helt och hållet på grundskolan. Men även gymnasieskolan kämpar mot sviktande prestationer. Som exempel kan nämnas att var tredje elev, cirka 30 000 individer, varje år lämnar gymnasieskolan utan behörighet till högskolestudier. Det gäller var fjärde ung kvinna och mer än var tredje ung man. Nästan hälften av eleverna med invandrabakgrund avbryter gymnasieskolan, detsamma gäller för elever med lågutbildade föräldrar. Av de som läser det individuella programmet klarar bara en av sex gymnasiestudierna²⁶.

Lärarna i den svenska skolan - vad säger forskningen och vad har hänt sedan 1991?

Den viktigaste resursen i skolan är lärarna. Den enskilt största utgiften i skolans budget utgörs av lärarnas löner. Eventuella samband mellan elevers prestationer och lärarnas kompetens är en central fråga inom skolforskningen och måste lyftas fram mer än vad som gjorts hittills. Detta särskilt då en konsekvens av både kommunaliseringsreformen och friskolereformen är en

23) Skolverket 2009 Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

24) Skolverket 2009 Skolverkets lägesbedömning 2009

25) Følster med flera 2009 Den orättvisa skolan

26) Skolverket 2008, Studieresultat i gymnasieskolan

drastiskt ökad andel obehöriga lärare, officiellt benämnda som ”lärare utan pedagogisk högskoleexamen”.

En av de mest betydelsefulla svenska forskningssammanställningarna på detta område är tidigare refererade av Gustafsson och Myrberg från 2002. En mer populärvetenskaplig, men väldigt omfattande, studie har genomförts av McKinsey & Company 2007²⁷.

Lärarnas utbildning och erfarenhet är de två variabler som använts mest för att studera om det finns samband mellan läraregenskaper och elevprestationer, något båda undersökningarna tar fasta på. Även nivån på lärarlöner har studerats. Gustafsson och Myrberg refererar till ett stort antal internationella undersökningar på området. Sammanvägningen visar på ett positivt samband mellan lärarnas utbildning och elevernas studieprestationer. Både lärarens pedagogiska förmåga och de konkreta ämneskunskaperna spelar stor roll. Vad gäller ämneskunskaperna avtar effekten efter en viss nivå.

En studie från North Carolina i USA²⁸ ser ett samband mellan kraftigt förbättrade elevresultat mellan åren 1990 och 1996 och stora satsningar på lärarkåren. Delstaten beslutade 1983 om en serie åtgärder för att höja lärarnas kompetens. Man höjde till exempel lärarnas lön, skapade bättre möjligheter till fortbildning, inrättade ett rekryteringsprogram till lärarutbildningen, höjde kvaliteten på lärarutbildningen och skapade ett mentorssystem för nyexaminerade lärare. Även om man håller bakgrundsvariabler hos eleverna konstanta är sambandet mellan elevernas resultat och lärarnas kompetens tydligt, särskilt när man tittar på matematik- och läsprestationer.

När det gäller lärarerfarenhet visar fallstudier på ett samband mellan lärararbete och elevprestationer. Sambandet är dock inte linjärt. Studier visar att nyexaminerade lärare med mindre än tre års erfarenhet är mindre effektiva än kollegor med längre erfarenhet, men tillskottet avtar efter ungefär fem års erfarenhet. En annan studie, också den från Gustafsson och Myrbergs översikt, visar att nyexaminerade lärare från långa lärarutbildningsprogram kan vara lika effektiva som erfarna lärare²⁹.

McKinsey's forskningsrapport från 2007 tog avstamp i det faktum att resurserna till skolan i västvärlden ökat i stor omfattning de senaste decennierna, men att endast ett fåtal länders skolsystem presterar därefter. Rapportens syfte var att lyfta fram de faktorer som bidrar till toppresultat så att länder lättare kan lära av varandra. En av faktorerna som rapporten lyfte fram var lärarkompetensen. I rapporten konstaterar McKinsey's utredare att, oavsett hur mycket resurser man totalt sett satsar på skolan, det finns tre faktorer som varit avgörande för de tio OECD-länder som visat bäst utbildningsresultat. De två första faktorerna är satsningar på högkvalitativ undervisning

27) McKinsey & Company 2007 How the world's best-performing school systems come out on top

28) Refererad i Gustafsson och Myrberg 2002

29) Gustafsson och Myrberg 2002 Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat

samt ett system där man håller en hög lägstanivå genom att få med även de svagaste eleverna. Den tredje är att rätt personer måste väljas ut för läraryrket. Vägen dit går enligt rapporten via selektiva processer vid antagningen i kombination med höga ingångslöner³⁰.

Vad har då hänt i den svenska lärarkåren sedan början av 1990-talet? Genom regelförändringarna som skedde i och med de skolpolitiska reformerna luckrades lagstiftningen upp kring lärarbehörighet i skolan. Med kommunerna och friskolorna som huvudmän ökade andelen obehöriga som undervisade i skolan drastiskt. Då någon direkt uppföljning kring behörigheten inte skedde genomförde Skolverket en första undersökning om behörigheten i grundskolan år 2002.³¹ I årskurserna 7-9 visade det sig att andelen lärare som saknade lärarexamen översteg 20 procent. Dessutom saknade en relativt stor andel lärare med lärarexamen utbildning i det eller de ämnen de undervisade i. I ämnena matematik och svenska hade endast 68 procent av lärarna både utbildning i undervisningsämnet och lärarexamen.

En undersökning från Statskontoret 2007³² visar på liknande resultat. Enligt denna kartläggning bedrivs hälften av undervisningen i grundskolan av lärare som har både lärarexamen med inriktning mot skolformen och årskursen där de undervisar och tillräcklig utbildning i undervisningsämnet. Motsvarande siffra i gymnasieskolan är en tredjedel. Av de tillsvidareanställda lärarna saknar drygt en av tio i grundskolan och drygt två av tio i gymnasieskolan lärarexamen.

Enligt studien finns det även ett antal generella bakomliggande faktorer till att lärare utan föreskriven utbildning undervisar i skolan. Exempel på sådana faktorer är dimensioneringen och utformningen av lärarutbildningen samt brist på satsningar på och incitament till vidareutbildning av lärare. Tabellerna 2 och 3 nedan åskådliggör behörigheten i grundskolans årskurser 1-5 respektive 6-9.

30) McKinsey & Company 2007 How the world's best-performing school systems come out on top

31) Skolverket 2003 Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002

32) Statskontoret 2007 Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys.

Tabell 2. Förekomsten av lärare med lärarexamen för den skolform och årskurs de undervisar i samt utbildning i undervisningsämnet* i **grundskolans årskurser 1–5**, efter huvudman.

	Antal heltidstjänster	Lärarexamen för skolform/årskurs		Lärarexamen för annan skolform/årskurs		Ingen lärarexamen	
		Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet	Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet	Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet
Samtliga lärare	39 692	60 %	19 %	7 %	3 %	7 %	5 %
Offentliga skolor	37 056	61 %	18 %	7 %	3 %	7 %	4 %
Fristående skolor	2 637	51 %	21 %	7 %	3 %	9 %	9 %
Tillsvidare- anställda lärare	35 056	63 %	19 %	7 %	2 %	6 %	3 %
Offentliga skolor	32 907	63 %	18 %	7 %	2 %	6 %	3 %
Fristående skolor	2 149	53 %	22 %	7 %	3 %	8 %	7 %

*) Med utbildning i undervisningsämnet avses minst 10 poäng alternativt att ämnet ingår i lärarutbildningen men att antal poäng inte framgår i examen. Källa: Statskontoret 2007.

Tabell 3. Förekomsten av lärare med lärarexamen för den skolform och årskurs de undervisar i samt utbildning i undervisningsämnet* i **grundskolans årskurser 6–9**, efter huvudman.

	Antal heltidstjänster	Lärarexamen för skolform/årskurs		Lärarexamen för annan skolform/årskurs		Ingen lärarexamen	
		Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet	Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet	Med utb. i ämnet	Utan utb. i ämnet
Samtliga lärare	41 899	42 %	11 %	19 %	6 %	14 %	9 %
Offentliga skolor	38 478	43 %	11 %	20 %	5 %	13 %	9 %
Fristående skolor	3 422	33 %	11 %	15 %	9 %	20 %	13 %
Tillsvidare- anställda lärare	33 903	46 %	11 %	22 %	6 %	11 %	4 %
Offentliga skolor	31 397	47 %	11 %	22 %	5 %	10 %	4 %
Fristående skolor	2 505	38 %	11 %	16 %	10 %	18 %	8 %

*) Med utbildning i undervisningsämnet avses minst 20 poäng alternativt att ämnet ingår i lärarutbildningen men att antal poäng inte framgår i examen. Källa: Statskontoret 2007.

I en studie om lärarnas betydelse för elevprestationer kommer Andersson 2007³³ fram till att en ökad andel obehöriga lärare har negativ inverkan på elevernas studieresultat. Däremot visar Anderssons resultat inga signifikanta effekter av lärartäthet på den genomsnittliga elevens studieresultat.

Lärarnas löneutveckling i förhållande till andra akademiska grupper, och även i förhållande till andra kommunanställda grupper, har varit negativ. De svenska lärarlönerna ligger en bra bit under OECD-genomsnittet, med

33) Andersson 2007 Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare, IFAU

länder som Grekland och Slovenien strax under och Portugal strax över.³⁴ Medellönen i Sverige för en lärare i grundskolans senare årskurser är 25 586 kronor i månaden år 2008, för en gymnasielärare är den 27 246 kronor i månaden³⁵. Löneutvecklingen har sjunkit stadigt under de gångna åren jämfört med andra yrken.

Våren 2008 presenterade Lärarnas Riksförbund en undersökning³⁶ om varför studenter väljer olika utbildningar. Frågan ställdes till studenter inom socionom-, läkar- och juristprogrammen om de övervägt lärarutbildningen. Anledningen var att ta reda på vilka faktorer som gjorde att de slutligen valde bort lärarutbildningen, trots att de tidigare eventuellt övervägt den. Det är ungefär lika stor andel på alla tre programmen som uppger arbetsmiljön som orsak till att inte vilja bli lärare, från 37 procent av läkarna till 30 procent av socionomerna. Bland socionomerna är det få som uppger lönen som orsak medan 27 procent av läkarna och 40 procent av juristerna uppger det låga löneläget som främsta orsak. Många uppger förstås andra anledningar, framför allt ett starkare intresse för andra utbildningsområden.

Likvärdigheten - den svenska skolpolitikens signum

I skollagen 1 kap. 2§ står det att "Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet". I Skolverkets rapport 1996³⁷ diskuteras begreppet "likvärdighet" utförligt och tolkas som att "Likvärdig utbildning innebär inte likformig i betydelsen likadan. Tvärtom skall det, inom de ramar statsmakterna ger finnas utrymme för organisation och anpassning av undervisningen till behov hos olika elever och vid olika skolor". Alla elever ska alltså få likvärdiga förutsättningar att nå skolans mål.

Med en likvärdig skola menas inte, precis som skollagen fastställer, att utbildning som ges ska vara likadan överallt oavsett var man bor. Däremot ska utbildningen ge samma kunskapsbas och förutsättningar för eleven att nå de nationella målen oavsett kön, socioekonomisk bakgrund eller geografisk hemvist. Ett sätt att titta på likvärdigheten i den svenska skolan är att studera både resurserna till skolan och elevernas prestationer.

En viktig invändning mot decentralisering i den svenska debatten har varit konsekvenserna för den nationella likvärdigheten. Farhågorna har bestått i att decentraliserat beslutsfattande kommer att leda till stora skillnader i utbildningen runt om i landet och därmed en minskad likvärdighet.

Har då likvärdigheten i finansieringssystemet ändrats alls efter decentraliseringen? Björklund med flera finner att spridningen i resurser mellan kommuner har ökat stadigt sedan 1994. Detta samband drivs av spridningen mel-

34) OECD 2007 Education at a Glance

35) SACO Lönesök <http://lsok.saco.se> (partsgemensamma uppgifter för 2008)

36) Lärarnas Riksförbund 2008 Vem blir vad och varför?

37) Skolverket 1996 Likvärdighet – ett delat ansvar

lan de kommuner som avsätter förhållandevis små resurser till grundskolan.

Ahlin och Mörk³⁸ finner i sina studier att variationen i resurser, mätt som lärartäthet, minskat mellan 1989 och 2002. Motsvarande resultat när resurserna i stället mätts som utgifter per elev är att ingen förändring har skett. Enligt författarna är en möjlig förklaring till detta att resursspridningen i stället har skett inom kommunerna, det vill säga mellan olika skolor i samma kommun. Detta kan vara fallet då den totala skolbudgeten inte skiljer sig åt nämnvärt mellan kommuner, samtidigt som budgeten för extra resurser, som ska tillfalla barn och elever med särskilda behov och med försvårade bakgrunder varierar mellan kommuner.

Kommunernas kostnader för undervisningen i skolan visar på stora skillnader. Undervisningskostnaden för en elev i grundskolan varierar mellan 32 300 kronor (för Lessebo kommun) och 66 500 kronor (för Arjeplogs kommun) per år³⁹. Det finns 290 olika ambitionsnivåer (antalet kommuner) men inte riktigt lika många kostnadslägen som annars skulle kunna förklara en del skillnader.

Inte bara resursspridningen har ökat, utan också resultatspridningen. Pojkar, elever med lågutbildade föräldrar och elever med utländsk bakgrund har en lägre måluppfyllelse, de presterar under genomsnittet. Skolverket har i en rapport från 2006⁴⁰ uppmärksammat skillnaden i måluppfyllelse beroende på kön. När det gäller betyg är den genomsnittliga meritvärdeskillnaden mellan pojkar och flickor runt 20 meritvärdespoäng. Det är mer än skillnaden mellan svenskfödda och utländsfödda elever när man kontrollerat elevernas sociala bakgrund. Enligt PISA och PIRLS tillhör Sverige den grupp av länder som uppvisar störst könsskillnader i till exempel läsförståelse.

Bland slutsatserna i Skolverket 2006⁴¹, framgår att den totala spridningen i elevresultat mätt i slutbetyg från grundskolan ökat mellan 1998 och 2004. Vidare har variationen i genomsnittligt meritvärde mellan skolor ökat under samma tidsperiod. Det senare kan inte förklaras med införandet av ett nytt betygssystem. I PISA-undersökningarna 2000 och 2003 visade det sig att skillnaderna i resultat mellan olika skolor ökat, alltså att likvärdigheten försämrats. Likaså att elevernas socioekonomiska bakgrund verkar spela större roll för prestationerna än tidigare. Skolverket konstaterar också att effekterna av skolsegregationen har ökat, det spelar allt större roll vilken skola en elev går i när det gäller förväntade prestationer.

När det gäller elever i behov av särskilt stöd finns det inget som pekar på att behovet över tid blivit mindre eller att de specialpedagogiska insatserna avsevärt förbättrats. En omfattande studie från 2007⁴² visar att pojkar, elever

38) Ahlin och Mörk 2007 Effects of decentralization on school resources; Sweden 1989-2002

39) <http://siris.skolverket.se>

40) Skolverket 2006 Könsskillnader i måluppfyllelse och utbildningsval

41) Skolverket 2006 Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?

med utländsk bakgrund och elever med lågutbildade föräldrar är överrepresenterade när det gäller stödinsatser. Studien visar på ett negativt samband mellan specialpedagogiskt stöd och måluppfyllelse. Detta ska dock tolkas så att det specialpedagogiska stödet ändå kan ha haft positiva effekter, men inte lyckats kompensera fullt ut. Skolverket och numera Skolinspektionen har under en längre tid kritiserat skolans huvudmän för allvarliga brister när det gäller just stöd till elever i behov av sådant⁴³.

Mycket tyder alltså på att likvärdigheten i det svenska skolsystemet försämrats sedan 1990-talet.

Skolverkets kunskapsöversikt om grundskolan⁴⁴

Vid början av 1990-talet presterade svenska grundskoleelever toppresultat i de internationella mätningarna, men därefter har det skett en tydlig nedgång. Skolverket har ställt samman en omfattande kunskapsöversikt för att få reda på vad som ligger bakom denna nedgång. Den behandlar områden som samhällsfaktorer, utbildningspolitiska reformer, skolans resurser och inre arbete. Skolverket konstaterar bland annat att elevernas prestationer kan ses som mätare på hur väl 1990-talets utbildningspolitiska reformer lyckats och att det därför är oroande att man med stor säkerhet kan slå fast att resultaten i flera centrala ämnen försämrats över tid, samt att spridningen i resultat också ökat.

Segregationen inom grundskolan har ökat, framför allt genom att skolornas elevsammansättning blivit alltmer homogen. När det gäller orsakssambandet är det däremot svårt att skilja boendesegregation från skolvalsreformerna. Man kan alltså inte på ett tydligt sätt peka ut friskolorna som orsak till den ökade segregationen i grundskolan. Något som också lyfts fram är att flera studier visar att effekterna av elevernas sociala bakgrund ökat markant mellan åren 1991 och 2001, men troligtvis också efter 2001.

Skolverket påpekar också att undervisningen har förskjutits så till vida att den enskilde eleven fått ett allt större ansvar för sin egen utbildning. Denna typ av individualisering, där eget arbete förknippat med stora inslag av egen planering, har haft negativ inverkan på elevernas prestationer. Detta blir särskilt tydligt i ett ämne som matematik där behovet av gemensamma genomgångar och problemlösande under strukturerad ledning av läraren är stort. En av orsakerna till denna utveckling är avsaknaden av metoder och innehåll i kursplanerna. Varje lärare kan själv välja ett eget upplägg.

För första gången konstaterar Skolverket i klarspråk att decentraliseringsreformen från 1990-talet haft effekter på elevernas resultat.

42) Giota och Lundborg 2007, Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser

43) Ibid samt Skolverkets lägesbedömningar (2007 och 2008)

44) Skolverket 2009 Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

Styrningen av skolan

Inledning - idealmodellen för styrning spricker

Med kommunaliseringen och valfrihetsreformen följde också en förändring av styrprinciperna, från regelstyrning till mål- och resultatstyrning. Tanken med detta nya system var (är) att staten ska sätta upp målen för skolan, de kommunala och privata huvudmännen genomför statens intentioner och staten följer slutligen upp att huvudmännen genomfört det som var tänkt. Som ett led i detta arbete skulle kommunerna få ansvara för så mycket som möjligt av själva genomförandeprocessen.

För att ett decentraliserat system ska fungera krävs tydliga styrmekanismer. Det kanske viktigaste styrmedlet är tydliga mål för verksamheten. De ska vara formulerade på ett begripligt sätt och inte lämna utrymme för feltolkningar. Det krävs också att de som arbetar i verksamheten, i det här fallet skolan, har rätt kompetens så att målen kan förverkligas. Vidare måste resurser ställas till förfogande, som är i paritet med de uppsatta målen. Slutligen måste den som formulerat och satt upp målen stå för utvärdering och uppföljning⁴⁵.

Som senare kommer att beskrivas hade staten genom kommunaliseringen av skolan förberett ett system som skulle tjäna till att garantera förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen. Det blev dock inte som man tänkt sig, något kommunerna och de fristående skolorna egentligen inte ensamma borde lastas för. Det räcker alltså inte med att beskriva otillräckligheterna i skolans styrning som ett implementeringsproblem, eftersom det inte endast går att peka ut skolans huvudmän som skyldiga till de bristande resultaten.

Målstyrningen av grundskolan

Den förra socialdemokratiska regeringen tillsatte år 2006 en utredning för att se över målstrukturen i grundskolan. Utredningen leddes av Leif Davidsson som presenterade sitt förslag till nya kursplaner under 2007⁴⁶. Det hade blivit uppenbart att strukturen och formuleringarna i måldokumentet var svåra att tillämpa i verkligheten.

Decentraliseringen av skolverksamheten kräver, som beskrivits, tydliga nationella mål för att utbildningen ska bli likvärdig i hela landet och oberoende av vem som driver skolan, offentlig eller privat ägare. Detta kriterium har dock antingen underskattats eller medvetet negligerats⁴⁷. Läroplanen

45) Se exempelvis Rothstein 2007 Politik som organisation

46) SOU 2007:28 Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan

47) Se SOU 2007:28

för grundskolan från 1994 (Lpo 94), som även omfattar kursplanerna, innehåller i huvudsak abstrakta skrivningar och få konkreta nedbrytbara kunskapsmål. Något stödmaterial riktat till lärarna har inte tagits fram, snarare var/är tanken att kommunen först ska bryta ned läroplanen och i sin kommunala skolplan visa hur man på kommunal nivå tänker för att de nationella målen ska uppnås⁴⁸. Därefter ska läraren och skolenheten använda läroplanen och den kommunala skolplanen för att konkretisera undervisningen. Denna typ av styrsystem lämnar stort tolkningsutrymme och bäddar för stora olikheter, särskilt om de kommunala skolplanerna brister, i den mån de alls existerar⁴⁹.

Leif Davidsson gör en gedigen genomgång av utvecklingen inom grundskolan från 1990-talet fram till i dag, om varför intentioner inte har infriats och om den negativa kunskapsutvecklingen. Utgångspunkten för genomgången är grundskolans läroplan och kursplaner från 1994.

Följande har, enligt författaren Davidsson, inte fungerat;

- Styrsystemets grundläggande principer och idéer
- Läro- och kursplanernas konstruktion och innehåll
- Statens insatser för implementering
- Statens uppföljning av mål och resultat
- Lärarnas förutsättningar

Här finns inte utrymme att vidare kommentera dessa brister som visar att fundamenten för styrsystemet inte fanns beroende på ett antal faktorer – feltänk, obstruktion från statlig myndighet, bristande genomförande, etcetera. Skolan gick från att ha varit hårt styrd via detaljreglering till i stort sett total lokal frihet. Resultatet blev att ordet likvärdig kom att förvandlas till symbolisk retorik, utan praktisk förankring i skolverksamheten.

Det målsystem som på allvar sjösattes i och med läroplanen för grundskolan 1994 bidrog till en otydlig ansvarsfördelning. Staten, som ansvarar för målformuleringen, är otydlig och försämrade förutsättningarna ytterligare genom att inte rikta några implementeringsinsatser till huvudmännen och professionen. Kommunerna och de privata huvudmännen, som ska ansvara för genomförandet, ”levererar” undermåliga resultat i form av bristande elevprestationer. Slutligen lärarprofessionen, som i mångt och mycket lämnats åt sig själv, utan relevant kompetensutveckling för att klara uppdraget och med försämrade förutsättningar genom en ökande andel obehöriga.

I dagsläget pågår ett arbete med att förverkliga stora delar av det förslag till revidering av målsystemet som Davidsson presenterade 2007. Det är osäkert om det är korrekt att beskriva det system som ska känneteckna läropla-

48) En av många förändringar som i dagsläget ligger för beslut är slopandet av kommunal skolplan.

Se lagförslag Ds 2009:25

49) Lärarnas Riksförbund 2009, Styr de kommunala skolplanerna skolan?

nen från 1994 i termer av mål- och resultatstyrning, då förutsättningarna för detta egentligen inte fanns.

Bristerna begränsar sig inte endast till själva målformuleringarna, utan även resursstyrningen och utvärderingen lämnade en del övrigt att önska.

En obefintlig resursstyrning av skolan

Det finansieringssystem för skolan som rådde före 1991 var i hög grad detaljreglerat och byråkratiskt och till övervägande del bestående av statliga medel, som inte fick användas annat än till skolan. Detta system byggde i mångt och mycket på övertygelsen om att likvärdighet och hög utbildningsstandard kunde uppnås genom att staten garanterade medel med hjälp av resurs- och regelstyrning. Systemet kom att bli tungrott, och reformerades flera gånger, men staten kom att behålla den finansiella makten fram till och med 1991⁵⁰. Det är likväl ett faktum att Sveriges grundskola presterade toppresultat under 1960-, 70- och 80-talen. Likvärdigheten i utbildningen anses också ha legat på en mycket hög nivå.

Vid 1990-talets början menade många forskare, såväl som politiker, att resurser inte har någon större betydelse för pedagogiska resultat⁵¹. Detta som en kontrast till det tidigare systemet med statlig finansiering och stark tilltro till styrning via resurser. Bilden av resurser som något som inte i särskild utsträckning påverkar skolans och elevernas resultat har först på senare tid förändrats. Detta har förmodligen ändå bidragit till att det i väldigt liten utsträckning går att tala om en genomtänkt styrning av skolan via resurser⁵². Resursstyrning är alltså ett instrument som används väldigt sparsamt, både från statens och kommunernas sida.

Kommunernas kostnader för skolan varierar kraftigt och har så gjort sedan 1990-talet. När det gäller totalkostnad per grundskoleelev varierar den från cirka 60 000 kronor per år i den kommun med lägst kostnad till cirka 108 000 kronor för den kommun med högst kostnad.⁵³ Som presenterades i kapitel 1 varierar undervisningskostnaden för en elev i grundskolan mellan 32 300 (för Lessebo kommun) och 66 500 kronor per år (för Arjeplogs kommun)⁵⁴ Genomsnittskostnaden för en grundskoleelev låg 2008 på 81 300 kronor per år, men tar man bort den tiondelen av kommunerna med lägst kostnad blir genomsnittskostnaden 91 200 kronor.⁵⁵ Ett fåtal kommuner (29 stycken) drar alltså ned genomsnittskostnaden rejält.

50) Se DsU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

51) Gustafsson och Myrberg 2002, Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat

52) Se Skolverket 2009 Resurser utifrån förutsättningar och behov?

53) Skolverket 2009b – se rapport om grundskolans resultat 2009

54) <http://siris.skolverket.se>

55) Skolverket 2009 Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2009

Lärartätheten har i genomsnitt minskat med 1 lärare per 100 elever mellan 1990 och 2007, till 8,3 lärare per 100 elever. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har minskat med 9 procentenheter sedan början av 1990-talet – från 94 procent 1991 till 85 procent 2008⁵⁶.

Sammantaget finns det betydande skillnader mellan kommuner när det gäller resurstilldelning. Enligt Skolverkets undersökning av resursfördelningssystem i kommunerna⁵⁷ sker resursfördelningen på ett sätt som inte kopplas till skolors faktiska måluppfyllelse. Från kommunalt håll har man ett kortsiktigt pragmatiskt synsätt när resurser fördelas och diskuteras. Därför är det svårt för kommunpolitikerna att bedöma likvärdigheten i utbildningen och om skolverksamheten idkar god ekonomisk hushållning. Kunskaper om ekonomiska resursers betydelse för kvalitet är begränsad inom kommunerna. Utan uppföljning ingen analys, och därför blir styrningen också bristfällig. Skolverket underkänner i praktiken kommunernas sätt att styra skolan via resurser.

Även OECDs analyser av det svenska utbildningsväsendet ger uttryck för oro. Den rapport som sammanfattades för Sverige år 2006⁵⁸ ser flera brister som har med otillräcklig styrning av skolan att göra. Följande punkter uppmärksammar OECD (via Utbildnings- och kulturdepartementet) särskilt;

- Att likvärdigheten minskar ytterligare i kölvattnet av den decentraliseringsprocess som inleddes i början av 1990-talet. Mot bakgrund av de höga offentliga utgifterna för utbildning är resultaten i de internationella undersökningarna oroande.
- Den dåliga integrationen av invandrare i det svenska utbildningssystemet.
- Hög andel avhopp från gymnasieskolan.
- Bristande möjligheter till nationell styrning, som följd av decentraliseringsreformerna.

Staten har bara behållit ytterst marginell ekonomisk styrningsmakt som används för tillfälliga och högprioriterade områden. Ahlin och Mörk 2005⁵⁹, som rapporten hänvisar till, menar att man genom att återinföra örönmärkta statliga anslag till skolan skulle kunna återställa balansen, så att man kan kombinera fördelarna med ett decentraliserat system och en central budget.

En av slutsatserna är att staten bör ta makten över finansieringen genom centrala anslag eller via reglering av de kommunala utgifterna på utbildningsområdet.

56) Skolverket 2009 Vad påverkar resultaten i den svenska grundskolan?

57) Skolverket 2009 Resurser utifrån förutsättningar och behov?

58) Utbildnings- och kulturdepartementet (OECD-serie) 2006, Likvärdigheten i utbildningssystemet – landrapport Sverige.

59) Ahlin och Mörk 2005, Effects of decentralization on school resources, IFAU Working paper, no 5-2005

Utvärdering, uppföljning och kontroll

Propositionen från 1989/90⁶⁰ lyfte fram statens roll för skolans styrning på ett tydligt sätt, trots att skolan med just denna proposition skulle kommunaliseras. Den modell för ansvarsfördelning och styrning som propositionen ger uttryck för kan anses vara en bra grund för den kommande mål- och resultatstyrningen. Intentionerna i detta beslutsunderlag kom dessvärre att åsidosättas, vilket genomgången hittills delvis redan redovisat.

Grundläggande inom organisationsteori⁶¹ är att ansvar som decentraliseras måste följas upp och utvärderas från centralt håll. Kommunerna har fått både ett finansieringsansvar och ett kvalitetsansvar för skolan genom reformerna på 1990-talet. För att detta ska fungera krävs en aktiv stat (genom myndighet) som värnar det nationella intresset som finns formulerat i skolans måldokument och som ska vara styrande.

Skolverket hade under 1990-talet och början av 2000-talet en negativ inställning till tillsyn och utvärdering. Myndigheten ville inte blanda sig i skolverksamheten, annat än genom en stödjande roll⁶². Följaktligen utvecklades olika skolor på olika sätt. Först efter 2003 kom Skolverket att förändra sin syn på sig själv och uppdraget, samt att verkets regleringsbrev i ökad utsträckning betonade utvärdering och uppföljning.

Motståndet mot kontroll och uppföljning har inte bara funnits inom Skolverket. Det har varit ett karaktäristiskt drag inom utbildningsväsendet sedan flera decennier tillbaka⁶³. Det handlar om synen på uppföljning och kontroll, från elevnivå till kommunal och statlig nivå. Från både politiskt och fackpedagogiskt håll har uppföljning och kontroll av elevers kunskaper genom prov och betyg ansetts vara kontroversiellt och direkt kontraproduktivt. Det har ofta talats om att det mesta som har med en modern tolkning av kunskapsbegreppet att göra inte går att mäta, eller till och med förintas, om man försöker mäta och kontrollera det.

Likaså har man försökt värna lärarnas professionella integritet genom att hävda att professionella lärare endast behöver följa upp sin egen undervisning och att det skulle tolkas som ett misstroende om man utarbetade stödmaterial till hjälp för undervisningen. I ett system med professionella lärare behövs inte internationella undersökningar eller nationella utvärderingar, kanske inte heller betyg. Denna väldigt positiva syn på ett system utan kontrollmekanismer kan ha bidragit till försämrade elevprestationer samt att elever i behov av stöd kan ha gått miste om detta.

60) Prop 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning

61) Se Rothstein 2007 Politik som organisation

62) SOU 2007:28 Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan

63) Se exempelvis genomgång i SOU:2007:28

Samma resonemang skulle kunna tillämpas när det gäller kontroll och uppföljning av skolor och kommuner. I Davidssons⁶⁴ utredning beskrivs hur staten genom Skolverket medvetet backar från sitt ansvar att följa upp skolverksamheten, man menar att "Skolverket ska stanna vid kommungränsen". Staten skulle inte inkräkta på den lokala friheten att organisera och driva skola, eller på något vis utmana det kommunala självstyret.

Detta sammantaget kan bidra till att förklara den svaga styrningen av skolan sedan 1991 och bristerna i elevernas måluppfyllelse. Det är först sedan Skolverket fick ett tydligt inspektionsuppdrag, och i förlängningen Statens skolinspektion bildades, som förutsättningarna för uppföljning och kontroll i det mål- och resultatstyrda skolsystemet lagts på plats. Men fortfarande finns graverande brister. Skolinspektionen kan till exempel inte i dagsläget straffa huvudmän med dålig måluppfyllelse med sanktioner.

Helhetsbilden är att statens styrning via uppföljning, utvärdering och kontroll av skolan och skolhuvudmännen visat mycket stora brister.

Läraryrket i förändring

Även statens styrning genom läraryrket försvagades genom en rad ideologiska reformer som syftade till att förändra läraryrket och skolan. Den senaste läraryrket, från 2001, blev så hårt kritiserad, framför allt av Högscoleverket⁶⁵, att den inte ansågs kunna fortleva. Läraryrkets status har med tiden sjunkit och sökandetrycket nått bottenivåer, samt att de formella kvalifikationerna på de sökande och antagna kunnat ifrågasättas⁶⁶.

McKinsey's rapport⁶⁷ om framgångsrika skolsystem fokuserar på läraryrket. Rapporten går inte in i enskilda länders läraryrken, men det är lätt att relatera till Sverige i det avsnitt där värsta scenario målas upp. Det sämsta tänkbara alternativet är nämligen, enligt rapporten, när läraryrket blir en massutbildning, där man tvingas anpassa kurserna till studenter som inte är motiverade och som ser läraryrket som ett av få alternativ på arbetsmarknaden. En sådan negativ spiral, när läraryrket blivit en lågstatusutbildning, är svår att bryta.

Det finns flera undersökningar och forskningsprojekt som vittnar om hur staten misskött styrningen av läraryrket som ett instrument att styra skolan i rätt riktning. *Lärom* är ett forskningsprojekt som finansierades av Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté. Ett av de resultat som projektet kom fram till är att läraryrkets betyg, poäng på högskoleprovet och sociala kapital minskat. Samtidigt har det ställts allt högre krav på utbild-

64) SOU 2007:28 Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan

65) Högscoleverket 2005 Utvärdering av den nya läraryrket vid svenska universitet och högskolor

66) Se Lärarnas Riksförbund 2008 Vem blir vad och varför?

67) McKinsey & Company 2007 How the world's best-performing school systems come out on top

ningens akademiska nivå. Projektets resultat visar att detta drabbat lärarutbildningen i större utsträckning än andra utbildningar, samt att kraven på olika typer av förändring varit ovanligt starka just på lärarutbildningen. Projektet identifierar ett typiskt dilemma för den svenska lärarutbildningen – att lyckas hantera högre krav med studenter som meritmässigt är sämre än tidigare⁶⁸.

Rekryteringen av studenter till lärarutbildningen hänger givetvis intimt samman med hur läraryrket uppfattas. Välfärdspolitiska rådets rapport från 2003⁶⁹, visar hur lärarens relativlöner minskat under lång tid samt att lärare jämfört med andra grupper upplevt en större försämring av den psykiska arbetsmiljön. Detta har bidragit till att läraryrket uppfattas som mindre attraktivt och det syns bland annat i att sökandetrycket till lärarutbildningen minskat och att högpresterande individer i allt större utsträckning söker sig till andra yrken än läraryrket. En av slutsatserna är att kvaliteten på lärarkåren påverkas av den lönemässiga ersättningen till lärare och att lärarkompetens i sin tur är viktig för elevernas resultat.

Den tidigare refererade rapporten från McKinsey & Company 2007⁷⁰ konstaterar att det oavsett hur mycket resurser man totalt sett satsar på skolan finns tre faktorer som varit avgörande för de tio OECD-länder som visat bäst utbildningsresultat. Två av faktorerna är satsningar på högkvalitativ undervisning samt ett system där man håller en hög lägstanivå genom att få med även de svagaste eleverna. Den tredje är att rätt personer måste väljas ut för läraryrket. Vägen dit går enligt rapporten via selektiva processer vid antagningen i kombination med höga ingångslöner.

När det gäller ingångslönen är det viktigt att den konkurrerar med ingångslöner för övriga akademiska sektorer. Om man redan i utbildningen sällar ut de bästa lärarna och ger dem bra betalt från början kommer de inte att överge sitt yrke även om löneutvecklingen inte är den bästa.

När Lärarnas Riksförbund 2002⁷¹ frågade lärare som lämnat yrket dels om de kunde tänka sig att återvända, dels vad som i så fall kunde locka dem tillbaka, visade 52 procent ett tydligt positivt intresse. Det som dock krävdes för att de skulle återvända var högre löner och bättre arbetsmiljö.⁷² Samtidigt var det också dessa faktorer som främst uppgavs som skäl till att de valt att lämna läraryrket.⁷³

Liknande resultat fick Statistiska centralbyrån i sin studie av lärare som lämnat yrket. Förbättrad kompetensutveckling, högre lön och mer inflytande uppges som positiva konsekvenser av att lämna läraryrket. Män uppger i högre utsträckning än kvinnor att den låga lönen bidragit till att de lämnat

68) Lärarnas Riksförbund 2008 Vem blir vad och varför?

69) Björklund, A. med flera (2003): Den svenska skolan – effektiv och jämlik? Välfärdspolitiska rådets rapport 2003

70) McKinsey & Company. (2007): How the world's best-performing school systems come out on top

71) Lärarnas Riksförbund, (2002): Varför lämnar lärarna yrket?

72) På en skala 1-5 där 5 innebar "stor betydelse" fick löner värdet 4,09 och arbetsmiljö värdet 4,06

73) Arbetsmiljö, värde: 3,37 och lönen, värde: 3,22

yrket. Många av de som lämnat yrket svarar att de i stor utsträckning haft nytta av sin lärarutbildning i sitt nya arbete, oavsett om yrket har pedagogisk inriktning eller inte.⁷⁴

Även lärarutbildningen är ett exempel på ett statligt styrinstrument som förflackats. Också här har staten ändrat strategi och ett förslag till en helt ny lärarutbildning presenterades i december 2009.

74) UF 26 SM 0501, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, Lärarförbundet 2004. Enkätundersökning bland icke yrkesverksamma lärare under hösten 2004.

Finansieringen av skolan

Inledning

Den kommunaliserade och mål- och resultatstyrda skolan blev frukten av förändringarna i början av 1990-talet. Motiveringen till dessa förändringar låg i stor utsträckning i hur det detaljreglerade systemet i sig fungerade - det ansågs inte vara organisatoriskt optimalt, särskilt inte med tanke på de allmänna decentraliseringstendenser som fanns i samhället. 20 år har snart gått sedan den svenska skolan fick ett nytt styrnings- och finansieringssystem och diskussionen om behovet av en ny förändring har på senare tid tagit fart.

Varför skulle då skolan efter 20 år vara i behov av en ny systemförändring? Frågan kommer att besvaras mer ingående längre fram, men den tidigare redovisningen av ökad resursspridning och försämrade elevresultat ger vid handen att någonting måste göras för att vända den negativa trenden. Om föregående förändring, den från 1991, motiverades av systemets otidsenlighet och dess kostnad, motiveras behovet av en kommande förändring med brister i vad eleverna faktiskt presterar och vad samhället och de själva som individer får ut av sin grundskole- och gymnasieutbildning. Detta är helt nytt med tanke på att eleverna i slutet av 1980-talet presterade mycket bra. Nytt är också de slutsatser och frågor som nu reses om resurserna verkligen används på rätt sätt.

För att kunna få ett perspektiv på hur pengarna till skolan fördelas i dag krävs en kortare genomgång av det system som rådde fram till 1991.

Kommunaliseringen - ett paradigmskifte för skolan

Den svenska skolan förändrades från grunden i början på 1990-talet i och med att kommunerna fick hela driftansvaret för skolverksamheten. Tidigare hade staten och kommunen utövat ett slags dubbelkommando där, till skillnad från i dag, lärarnas och rektors tjänster var statligt reglerade. Staten stod även för huvuddelen av skolans finansiering genom olika statliga bidrag. Dessa bidrag betalades ut via de statliga länskolnämnderna och användningen av resurserna var också reglerade. Kommunerna hade mer ett verkställande ansvar. Staten satte upp målen via läro- och kursplaner, stod för utbildning av lärare och rektorer, finansierade undervisningskostnaden och mer därtill, reglerade resursanvändningen samt, genom skolinspektörer vid länskolnämnderna, utvärderade driften av skolan. Utvärderingen var dock mer teoretisk än reell.

Någon direkt resultatutvärdering i efterhand genomfördes inte, såsom resultatutvärdering genomförs i dag. Kunskapen mättes med en relativ måttstock, tydliggjord genom den relativa betygsskalan 1-5, inte med fastslagna mål som varje elev skulle ha nått vid ett visst tillfälle. Man ansåg att styrningen av lärarutbildning och lärartjänster, i kombination med reglerade resurser, skulle garantera skolresultaten. Just reglering av läraryrke (behörighet) och lärarutbildning, kan liknas vid hur man i Finland i dag resonerar kring skolans styrning och elevprestationer. Finland saknar statlig skolinspektion, det är lärarnas uppgift att garantera elevresultaten.

Näst Utbildningsdepartementet var Skolöverstyrelsen (SÖ) det organ som formellt styrde över skolverksamheten. Länskolnämnderna fick uppdrag av och rapporterade till SÖ, kommunerna rapporterade till länskolnämnderna och skolenheterna skickade in underlag för sammanställning i kommunerna. Styrningen var noga reglerad i formalia. Resurserna till skolan ansågs alstra mycken administration. Finansiering och allokering byggde på delningstal och specialbidrag. I bilaga 2 finns, för översiktens skull, en sammanställning av hur resurserna till skolan fördelades på olika kostnadslag utifrån statsbidraget för grundskolan budgetåret 1985/86. Varje resurspost byggde på noggranna uträkningar enligt bestämda formler för hur skolan och en skolklass skulle se ut⁷⁵.

Inför det utredningsarbete och den proposition⁷⁶ som föranledde skolans kommunalisering hade finansminister Kjell Olof Feldt noterat stigande kostnader för skolan, trots ett sjunkande elevantal, något som enligt ministern skulle leda till en *godtycklig kvalitetshöjning*⁷⁷. Denna kostnadsökning, kombinerat med en tilltagande decentraliseringstrend och insikt om nödvändigheten av kommande besparingar, gjorde kommunaliseringen politiskt möjlig.

Inför kommunaliseringen av skolan hävdade den dåvarande socialdemokratiska skolministern Göran Persson att "framtiden ligger i kommunerna". Trots hårt motstånd, framför allt från lärarkåren, drevs reformen igenom. I Göran Perssons bok⁷⁸ från 2007, *Min väg, mina val*, skriver författaren: "Jag är övertygad om att jag resonerade rätt, även om jag samtidigt insåg varför lärarna gjorde sådant motstånd. Den statliga kopplingen gav dem en högre status i förhållande till andra kommunanställda. Jag förstod deras motstånd, men det gamla systemet var dödsdömt."

En politisk förutsättning för att kommunaliseringen skulle genomföras vid riksdagsbeslutet den 8 december 1989, var att staten även framledes skul-

75) Se SOU 1978:65 Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. Även DsU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet

76) Prop 1990/91:18 Om ansvaret för skolan

77) Feldt (1991) Alla dessa dagar....

78) Persson (2007) Min väg, mina val

le garantera den likvärdiga utbildningsstandarden genom ett antal styrmekanismer. Dessa nationella styrinstrument var;

- Lärarutbildningen
- Meritvärdering av lärartjänster
- Sektorsbidrag (ej detaljreglerade) till skolan i samma omfattning som tidigare
- Tydlig lagstiftning samt målformulering för läro- och kursplaner
- Statlig tillsyn och kontroll

Från och med läsåret 1991/92 är den svenska skolan kommunaliserad och regelstyrningen är i huvudsak utbytt mot mål- och resultatstyrning där staten sätter upp målen, kommunerna genomför efter lokal anpassning och staten utvärderar.

Ansvarsfördelningen från 1991 behöver reformeras

Det system som klubbades igenom för att börja gälla 1990/91 blev inte långlivat. Redan 1993 hade två av statens styrinstrument plockats bort. Det gällde meritvärderingen av lärartjänster och de statliga sektorsbidragen som var öronmärkta till skolan. Nu hade kommunerna det fulla ansvaret för tjänstetillsättning av lärare, samt kunde fritt disponera kommunens resurser till skolan. Det blev alltså möjligt att prioritera annat än skolan när pengarna hamnade i den så kallade allmänna påsen, det generella statsbidraget. Staten ansåg sig dock även fortsättningsvis tvingad att specialdestinera bidrag till viss skolverksamhet, i syfte att garantera en likvärdig utbildning. Skolans finansiering förblev därefter en relativt död fråga fram tills för ett par år sedan, då flera utredningar och rapporter började koppla ihop brister i finansieringssystemet med elevernas prestationer. Utvecklingen av den svenska skolan efter 1991 har redan beskrivits i kapitlen 1 och 2.

Bland andra har statens egna utredningar börjat ifrågasätta det hållbara med en decentraliserad finansiering av skolan. Globaliseringsrådet arbetade på regeringens uppdrag för att analysera hur Sverige ska klara sig i den globala konkurrensen. I utredningens kapitel fyra beskrivs Sverige som kunskapsnation ur ett framtidsperspektiv, där just satsningar på kunskap lyfts fram som den viktigaste drivkraften för tillväxt. Bland annat diskuteras skolans finansiering. Man förvånas och oroas över att resurserna till skolan i dag "skiljer sig betänkligt" beroende på kommun. Man konstaterar, med stöd av forskningen, att skillnaderna i resurser särskilt kan ha negativ betydelse för de svaga elevernas prestationer. Teser förs fram som talar för att staten bör ta ett större ansvar för resursfördelningen för att främja likvärdig utbildningskvalitet. Man kan även tänka sig ett system där fördelningen inom kommunerna styrs från staten. Man betonar forskningsresultat som visar att

resurstilldelning bör gynna de tidigare åren i grundskolan, där resurserna har störst effekt⁷⁹.

Skolverkets rapport 2009⁸⁰ om kommunernas resursfördelningsmodeller visar, som tidigare sagts, att kommunerna har stora brister i sin styrning av resurserna. Det saknas ofta en genomtänkt strategi och man differentierar inte resurserna tillräckligt efter olika behov. Även von Greiff 2008⁸¹ visar att skolans finansierings- och resursfördelningssystem inte är likvärdigt. von Greiff föreslår ett ökat statligt ansvarstagande, antingen genom att hela finansieringen lyfts från kommuner till stat, eller att staten reglerar kommunernas utgifter för skolan. Ett antal andra, redan refererade studier⁸², går i liknande riktning.

Viktigt är också att påpeka att den allmänna opinionen inte tror på den modell som råder i dag där kommunerna har finansieringsansvaret för skolan. I en väljarundersökning omfattande 3 000 väljare från våren 2009⁸³ svarar 73 procent att de anser att staten ska finansiera skolan. Skillnaden mellan de olika politiska partisympatierna är små. I en annan opinionsundersökning från 2008⁸⁴, anser 81 procent av lärarna att likvärdigheten i skolan skulle öka om den statliga styrningen ökade. Det finns med andra ord ett starkt opinionsmässigt stöd för att se över ansvarsfördelningen på styrnings- och finansieringsområdet.

Principer för ett fungerande styrnings- och finansieringssystem

Det finns, som tidigare berörts, flera anledningar till att den svenska skolan inte fungerar optimalt. Genom decentraliserings- och privatiseringsreformerna, kombinerat med en allt mer passiv statlig styrning, har ansvarsfördelningen blivit oklar. Inte minst har nya fenomen, som till exempel avknoppningar, kommunala friskolor och olika entreprenadförhållanden, vållat bekymmer, inte bara rent juridiskt. Det har blivit tydligt att den skattefinansierade skolan inte vilar på en stabil principiell grund, vilket måste tolkas som en brist.

Ett antal principer måste noga beaktas för att en styrnings- och finansieringsmodell ska kunna vara styrande och leda till önskade effekter. Nedan följer en kort uppräknig av de viktigaste. Det är principer som Lärarnas Riksförbund bygger sin nationella finansieringsmodell på, vilken kommer att beskrivas längre fram i detta kapitel.

79) Globaliseringsrådet 2009, Utvecklingskraft och omställningsförmåga

80) Skolverket 2009 Resurser utifrån förutsättningar och behov?

81) von Greiff 2008 Skolans finansiering ur ett likvärdighetsperspektiv

82) Exempelvis Ahlin och Mörk 2005, OECD via Utbildnings- och kulturdepartementet 2006

83) Lärarnas Riksförbund 2009 Åsikter om skolan – en väljarundersökning

84) Lärarnas Riksförbund 2008 Vi vill ha världens bästa skola

- **Effektivitet**

Styrnings- och finansieringsmodellen ska främja skolans måluppfyllelse. Den ska också gynna hushållning med resurserna och fördela dem så att de gör största möjliga nytta. Systemet måste vara uppbyggt på så vis att utvärdering och uppföljning kan ske på ett enkelt sätt.

- **Legitimitet**

Systemet måste grunda sig på tydliga fördelningskriterier vad gäller resurserna, som är enkla att förstå och därmed ger acceptans. Det måste klart framgå i styrningskedjan hur ansvar kan utkrävas, alltså vilka aktörer som svarar för vad i systemet.

- **Rättvisa**

Skillnader i strukturella förutsättningar måste beaktas. En likvärdig utbildning innebär exempelvis inte att alla elever eller alla skolor ska få exakt lika mycket resurser. Det är förutsättningarna för en likvärdig utbildning och nationell måluppfyllelse som ska garanteras. Finansieringsmodellen måste beakta elevers olika behov av stöd för att uppfattas som rättvis.

- **Lika/(likvärdiga) villkor**

Den svenska skolmodellen bygger på offentligdrivna och fristående skolor. Villkoren för dessa skolor måste vara lika. Styrnings- och finansierings-systemet får inte på något vis gynna en typ av skola framför en annan. Lagar och förordningar ska gälla neutralt.

- **I övrigt gynna likvärdig utbildning**

Arbetet med en hållbar och likvärdig finansieringsmodell för framtidens skola

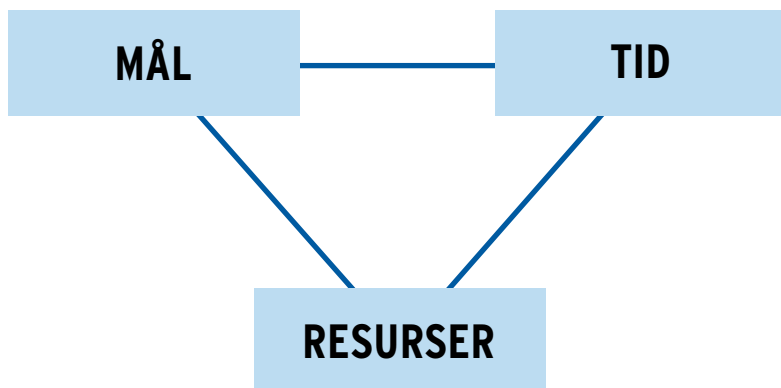
Det torde härmed stå klart att vare sig byråkratisk detaljreglering eller superdecentralisering är vägar att fortsätta vidare på i jakten efter en finansieringsmodell för en likvärdig skola i världsklass. Uppenbart är dock att en kraftfull förändring behövs. En tydlig ansvarsfördelning och en tydlig resursfördelning, där offentligt drivna skolor och friskolor ges förutsättningar att ge *alla* elever en likvärdig utbildning av internationell toppkvalitet måste bilda ledmotiv för framtidens skola.

Staten har nyligen utrett ett antal viktiga reformer för grundskolan, i syfte att höja resultaten och förbättra likvärdigheten i utbildningen. En av de viktigare delarna är arbetet med läro- och kursplanerna, där kunskapsmålen kommer att skrivas fram tydligare samt att dessa nationella dokument på

ett mycket klarare sätt ska vara styrande för undervisningen⁸⁵. Ett framtida finansieringssystem måste ta sikte på att underlätta även denna del av styrningen av skolan.

Bilden nedan ska illustrera sambandet mellan de viktigaste förutsättningarna för att skolan ska fungera optimalt. Mål, tid och resurser måste vägas mot varandra och hänga ihop.

Figur 1.



Denna treenighet fungerar inte i dag. Beskrivningen av dagens styrnings- och finansieringssystem samt dess konsekvenser visar just detta. Trots att både mål, tid och resurser är väldigt vida begrepp måste de hänga ihop på ett strukturerat sätt.

Lärarnas Riksförbund vill öka statens inflytande över skolan för att få ett mer sammanhängande skolsystem där ansvar lättare kan utkrävas. För elevernas skull måste likvärdigheten garanteras. Med syfte att säkra en viss kvalitetsnivå i alla skolor i hela landet föreslår förbundet att resurserna till skolan ska fördelas enligt en nationell finansieringsmodell. Bärande för modellen är att resurserna fördelas efter nationellt beslutade kriterier och att finansieringen av själva utbildningen i huvudsak ska bestå av statliga medel. Modellen ska gälla såväl offentligdrivna som privata skolor.

Den extrema resursspridning mellan kommuner som finns i dag, som delvis bottnar i dålig kontroll på pengarna och olika ambitionsnivåer för skolan,

85) Se proposition 2008/09:87 Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan

vad gäller både totalkostnad och undervisningskostnad, ska minska samtidigt som en tydligare styrning av resurserna ska ske mot undervisningen.

De variabler som ska ingå bör så långt det är möjligt underbyggas av aktuell forskning och måste regelbundet utvärderas. Utvärdering måste kunna ske kontinuerligt och variabler som leder fel måste kunna justeras eller plockas bort. Det är viktigt att modellen bygger på erkända principer, men att den inte ristas i sten.

Ett nationellt finansieringssystem med hög grad av autonomi kräver bred politisk uppslutning, förmodligen i paritet med vad som gällde när pensionsystemet byggdes för cirka tio år sedan. Anslagen i modellen bör kunna räknas upp automatiskt med stöd av modellens ingående komponenter. Detta för att resurserna till skolan ska bli så stabila som möjligt. De statliga resurserna till skolan ska vara bundna till just skolan. Detta skulle innebära en radikal förändring mot i dag.

Kostnadsposten "övrigt" i kommunernas redovisning öppnar för möjligheter

I den officiella statistiken över svensk skola som sammanställs av Skolverket är kostnader för "övrigt" den tredje största kostnadsposten för grundskolan, efter undervisningskostnad och kostnad för lokaler. Denna ligger i genomsnitt på 12 900 kronor per elev och år i grundskolan. I kontakter med Skolverket och ett antal kommuner framgår att denna resurs kan variera något till innehållet beroende på kommun, men att det i stort sett handlar om samma kostnader och att huvuddelen utgörs av olika administrationsutgifter.

Däremot kan det variera från kommun till kommun exakt hur man fördelar förvaltningsgemensam verksamhet och verksamhet som till exempel är gemensam för grundskola och gymnasieskola, etcetera. Den officiella siffran ska dock vara pålitlig, eftersom det är kommunerna själva som rapporterar in uppgifter enligt ett formulär från Statistiska centralbyrån.

De utgifter som det i huvudsak handlar om här är kostnader för administration, skolledning, studie- och yrkesvägledning, fasta kompetensutvecklingskostnader (exempelvis kursavgifter), utvecklingsarbete, stipendier, fackligt arbete, elevförsäkringar, talpedagoger, skolvärdar, tolkar och fritidspersonal som går in och arbetar i grundskolan.

Med lönestatistik och uppgifter om arbetsgivares kostnader för anställda⁸⁶, samt antal individer omräknat till heltidstjänster går det att få en bild av hur mycket exempelvis skolledningen kostar, både i genomsnitt och per kommun. Detsamma gäller uppgifter om kostnader för studie- och yrkesvägledare, fackligt arbete, elevförsäkringar, och så vidare.

86) Löneuppgifter för november 2007

I officiell statistik finns uppgifter om kostnader för vissa personalkategorier i skolan år 2007/2008. Andra kostnader har tagits fram via skattningar utifrån kommuners räkenskapsammandrag tillsammans med uppgifter om antal tjänster på kommunnivå.

Låt oss titta på ett exempel.

Tabell 4. Övrig-posten i Nacka kommun (uppskattade delbelopp)

	Kronor/elev
Skolledning	3 500
Elevassistent/skolvård	900
Elevförsäkring	500
Talpedagog	300
SYV	300
Kompetensutveckling	200
Tolkar	100
Stipendier/fackligt arbete	100
Delsumma	5 900
Fritidspersonal	?
Utvecklingsarbete	?
Administration	?
Delsumma	10 200
Totalt (faktisk uppgift)	16 100

Nacka kommun brukar hävda att kostnaderna för administration är väldigt låga. Trots detta ligger kommunen över kostnadsgenomsnittet 2008 om man tittar på posten ”övrigt” – 16 100 kronor per elev i grundskolan. Genomsnittet för riket ligger på 12 900 kronor per elev och år i grundskolan, men för kommuner av Nackas storlek ligger genomsnittet på 14 000 kronor per elev och år. Den specifika kostnaden för kommunal administration är svårast att bryta ut, inte bara för Nacka utan för kommuner generellt. Enklast är därför att bryta ut andra kostnader och se vad som blir kvar. Detta grundar sig på en kvalificerad bedömning, baserad på officiell och partsgemensam statistik. Riksgenomsnittskostnaden för skolledning ligger då på 3 000 kronor per elev och år (för Nacka 3 500 kronor). Vi har lagt på cirka 15 procent för Nackas del eftersom lönenivåerna i Nacka ligger en bit över riksgenomsnittet.

De fasta kompetensutvecklingsutgifterna (kursavgifter etcetera, ej lärars tid för kompetensutveckling) antas ligga på 200 kronor per elev och år (vilket motsvarar cirka 2 500 kronor per lärare och år) och kostnader för studie- och yrkesvägledning ligger på i genomsnitt 300 kronor per elev och år.

Fackligt arbete skattar vi till maximalt 100 kronor per elev och år, med tanke på medlemsantal⁸⁷ och ersättning för facklig tid⁸⁸. Stipendier bör en-

87) Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och Skolledarförbundet

88) Fyra timmar per år och medlem enligt avtal

ligt våra skattningar uppgå till en så liten summa, utslaget per elev och år, att den inte gör någon skillnad i beräkningen. Elevförsäkring skattas till 500 kronor, utgifter för elevassistenter och skolvårdar till 900 kronor, talpedagoger 300 kronor, tolkar 100 kronor. Kostnaderna för fritidspersonal i grundskolan och kostnader för utvecklingsarbete skattar vi inte då vi inte har något underlag att utgå ifrån. Vi bedömer dock dessa kostnader som mycket små.

Det finns följaktligen cirka 10 000 kronor per elev och år kvar till administration och utvecklingsarbete.

Riksgenomsnittet för övriga kostnader ligger totalt sett på 12 900 kronor. Detta är en mycket hög summa, med tanke på att den inte kommer eleverna till del. Därför borde det finnas stora möjligheter att göra en omfördelning av befintliga medel så att undervisningen på ett tydligare sätt prioriteras.

Vi kommer i vårt arbete med en nationell finansieringsmodell att flytta över 5 000 kronor till undervisningen. Det lämnar fortfarande ett stort utrymme för kommunal administration.

Strukturen på Lärarnas Riksförbunds modell - staten garanterar utbildningskostnaden

Syftet med Lärarnas Riksförbunds förslag till ny modell för skolans finansiering är att radikalt höja kvaliteten och stärka likvärdigheten i den svenska skolan. Resurser spelar roll för elevers resultat. Därför är det inte rimligt att de ekonomiska resurserna skiljer sig åt i så stor utsträckning som i dag, vilket inte innebär att alla skolor borde få lika mycket resurser. En hög kvalitetsnivå i alla skolor måste säkras. Det är sedan länge uppenbart att kommunerna inte kan ansvara för skolans finansiering, då utvecklingen sedan kommunaliseringen på 1990-talet gått åt fel håll.

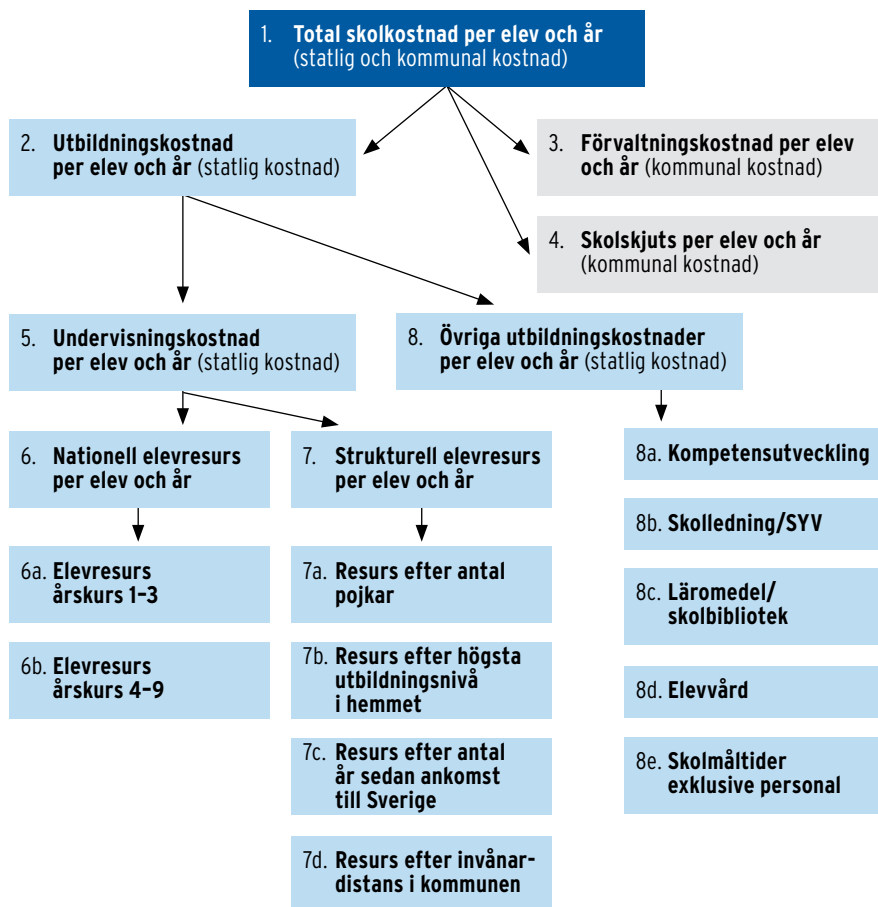
Staten måste därför garantera alla elever de resurser de behöver, med tanke på de olika förutsättningar som trots allt råder. Ingen åtskillnad ska heller få göras mellan privata och offentliga huvudmän. Detta innebär alltså inte att alla elever och skolor behöver exakt lika mycket resurser. Föräldrars utbildning, bostadsort, invandrarbakgrund och kön är sådana variabler som påverkar en individs förutsättningar, något en nationell finansieringsmodell måste ta hänsyn till. Dessa avgörande variabler finns därför med i Lärarnas Riksförbunds modellberäkningar.

Tonvikten i Lärarnas Riksförbunds modell ligger på att öka andelen resurser som går till undervisningen, främst på bekostnad av kommunal administration. Sverige utmärker sig internationellt genom att satsa mycket pengar på utbildning, men en relativt liten andel av totalkostnaden går till det som verkligen är av betydelse – undervisningen. Som visades i kapitel 1 går endast cirka 50 procent av grundskolans kostnad till undervisningen, jämfört med OECD-ländernas genomsnitt som ligger på cirka 63 procent. Det är osannolikt att Sveri-

ges låga undervisningskostnad inte skulle påverka svenska elevers prestationer, särskilt med tanke på elevresultaten i de stora nationella och internationella undersökningarna. Därför behöver skolans resurser styras på ett bättre sätt.

Figuren nedan är tänkt att ge en översiktlig bild av strukturen på den modell som Lärarnas Riksförbund använder i beräkningarna av ett nationellt finansieringssystem för skolan. Strukturen bygger på att fördelningen ska vara forskningsrelaterad samt att likvärdigheten ska öka genom ett statligt ansvarstagande. Strukturen utgår från grundskolans genomsnittliga totalkostnad per elev och visar vilka delar som bör åligga den statliga finansieringen och vilka som bör förbli under det kommunala ansvaret. Staten tar ett huvudansvar, men kommunerna förblir viktiga aktörer för att säkra skolans kvalitet.

Figur 2.



De statliga utgifterna

De kostnader/utgifter som staten ska garantera har primärt med undervisningen och utbildningens kvalitet att göra. Detta innebär att staten i och med den nya strukturen i figuren ovan, tar ansvar för att öka undervisningskostnadens andel av totalkostnaden. Det är genom stärkt undervisning som elevernas måluppfyllelse kan förbättras. En målsättning är att undervisningskostnadens andel av totalkostnaden i alla fall ska närma sig den genomsnittskostnad som gäller för OECD-länderna. Att komma över OECD-ländernas genomsnitt på 63,6 procent borde vara ett mål, men det skulle innebära ännu mer omfattande förändringar.

Staten ska med sin resursstyrning garantera hög kvalitet i grundskolans utbildning. Det ska alltså inte vara möjligt att använda de statliga pengarna för annat än syftet. Friheten att använda skolresurser till att täcka upp kostnader inom andra kommunala verksamhetsområden försvinner därmed. De statliga resurserna tar fokus på undervisningen, även om vissa kringkostnader som bedöms inverka positivt på elevernas lärande också ska omfattas av den statliga finansieringen, så som modellen visar i rutan med övriga utbildningskostnader. Undervisningskostnaden, kärnan i systemet, delas upp på en nationell elevresurs (basresurs) som är lika för alla elever, och en likvärdighetsresurs, som varierar beroende på elevernas bakgrundsförhållanden.

Den nationella elevresursen utgör en generell garanti för att alla elever ska kunna få det stöd de behöver för att kunna nå grundskolans mål. Den består av lärarresursen och specialpedagogiska insatser. Som modellen visar kommer den nationella elevresursen att differentieras mellan årskurserna 1-3 respektive 4-9. Differentieringen kommer att gynna de tidiga årskurserna något, dels för att uppmuntra mindre undervisningsgrupper som enligt forskning har god effekt här, dels för att i så stor utsträckning som möjligt ge skolan möjligheten att ta itu med eventuella specialpedagogiska åtgärder på ett tidigt stadium.

Små undervisningsgrupper och integrerat specialpedagogiskt stöd är receptet för en framgångsrik skolgång för individen⁸⁹. Utan baskunskaper i skrivning, läsning och räkning är det mycket svårt att klara av resten av skolarbetet. Fördelningen till årskurserna 1-3 sker med utgångspunkt i att 105 procent av den nationella elevresursen styrs hit. Det innebär att årskurserna 1-3 får cirka 7 procent mer resurser per elev och årskurs än 4-9. Här kan ytterligare forskning behövas för att bestämma resursfördelningen mer explicit.

Den andra delen av undervisningskostnaden, likvärdighetsresursen, ska garantera alla elever lika förutsättningar att nå målen, trots olikheter i bakgrund och hemförhållanden. De faktorer som tas hänsyn till är kön, högsta utbildningsnivån i hemmet, år sedan ankomst till Sverige samt invånardis-

89) Se tidigare resonemang med hänvisning till Gustafsson och Myrberg 2002, Giota och Lundborg 2007, med flera. Inspiration har också hämtats från det framgångsrika finska skolsystemet.

tans. Likvärdighetsresursen kommer följaktligen att skilja sig åt mellan olika skolor och olika kommuner. De olika variablerna i likvärdighetsresursen är fördelade så att tio procent knyts till könsvariabeln, 30 procent till utbildningsbakgrunden, 40 procent till ankomstår till Sverige och 20 procent till invånardistansen. Dessa procentsatser gäller alltså inom likvärdighetsresursen. För metodbeskrivning hänvisas till bilaga 1.

Fördelningen mellan nationell elevresurs och likvärdighetsresurs har vi satt till 90 respektive tio procent av total undervisningskostnad (se figur 2). Denna fördelning går givetvis att modifiera om man från politiskt håll önskar så, eller om forskning visar att det vore rimligt. Viktigt att påpeka är att de statliga pengarna är bundna till eleven och följer med eleven genom skolgången, vid eventuella flyttningar och skolbyten, och så vidare. Den kan alltså liknas vid en nationell skolpeng. Det spelar ingen roll om eleven går i friskola eller i en offentligdriven skola.

Övriga utbildningskostnader - en statlig utgift

Det ska inte råda någon tvekan om att undervisningen ska stå i centrum i ett nationellt finansieringssystem. Det finns dock även andra kostnader som bör garanteras på ett likvärdigt sätt över hela landet. Det gäller kostnader för skolledning, studie- och yrkesvägledning, undervisningsmaterial, elevvård, skolmåltider och vissa fasta kompetensutvecklingskostnader.

En statlig garanti som tar sin utgångspunkt i dagens genomsnittliga kostnad bör finnas för att säkra dessa funktioner. När det gäller lärarens kompetensutveckling är huvuddelen av denna kostnad inbakad i undervisningskostnaden, endast fasta avgifter finns utanför. En kostnad för en näringsriktig och vällagd skolmåltid bör garanteras, för att eleverna ska kunna tillgodogöra sig undervisningen maximalt. Däremot ska bespisingpersonalen fortsatt vara en kommunal utgift.

Den kommunala finansieringen av vissa skolkostnader

Kommunerna ska även i detta finansieringssystem ansvara för viktiga utgifter. Driften av de offentliga skolorna föreslås fortfarande ligga på den kommunala nivån. Det gäller till exempel skolans lokaler. Ett antal kostnadsposter kommer därmed att ligga kvar i kommunhuset. Eventuella statliga regleringar kring kommunala utgifter kan diskuteras, men ytterligare detaljregleringar bör, med erfarenhet av systemet före 1991, undvikas.

De kostnader som i övrigt ska åligga kommunerna är skolskjuts, vaktmästeri, kostnad för fritidshemmet, övriga kostnader där bland annat bespisingpersonal, elevassistenter, elevförsäkringar, med mera ingår.

Statistiska centralbyrån beräknar utfall för samtliga elever i grundskolan

Lärarnas Riksförbund har givit Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att utifrån den presenterade strukturen i figur 2 beräkna ett utfall för tre olika delmodeller för samtliga elever i dagens grundskola – i förlängningen ett utfall för Sveriges samtliga 290 kommuner.

SCB har gjort beräkningar på de tre delmodellerna, som skiljer sig åt från varandra när det gäller ingångsvärden och antaganden. Samtliga tre modeller följer exakt strukturen i figur 2. Anledningen till att beräkning sker på tre olika modeller är att vi vill tydliggöra utfallet (ambitionsnivån) beroende på vilken genomsnittlig skolkostnad man utgår ifrån samt vilka effekterna blir av att laborera med befintliga resurser.

Till grund för beräkningarna ligger den kostnadsbild som finns i dagens kommunala skola. I dessa modeller handlar det inte om att skära ned dagens totalkostnader, snarare att se hur de kan användas effektivare. Ett huvudsyfte är att likvärdigheten i systemet ska öka. Vi vill alltså maximera nyttan av de resurser som i dag satsas på grundskolan.

Utfallen för varje modell presenteras detaljrikt på kommunnivå i bilagor längst bak i rapporten. I redovisningen i den löpande texten kommer fokus att ligga på kommungrupper samt ett antal utvalda strategiska kommuner. Kommungrupperna och de strategiska kommunerna får illustrera Lärarnas Riksförbunds nationella finansieringsmodell för grundskolan.

En mer noggrann beskrivning av själva metoden och beräkningarna finns i bilaga 1 som utgörs av SCBs egna formuleringar kring uträkningarna.

Tre modeller med olika ambitionsnivåer

Nedan presenteras utfallet för Lärarnas Riksförbunds tre modeller. Resultaten i tabellerna är uppdelade på kommungrupper. Detta är Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) uppdelning av kommuner – storstäder, förortskommuner, större städer, pendlingskommuner, glesbygdskommuner, varuproducerande kommuner, övriga kommuner med mer än 25 000 invånare, övriga kommuner 12 500 – 25 000 invånare och övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare. Detta är en kommunuppdelning som även är vanlig i skolstatistiska sammanhang.

Ett antal utvalda strategiska kommuner kommer också att presenteras, i övrigt hänvisar vi till bilagorna. De utvalda kommunerna är Alvesta, Bollnäs, Lund, Malmö, Skellefteå, Stockholm, Strömsund och Södertälje. Kommunernas gruppstillhörighet kommer att upprepas inför varje gruppställning.

Det är viktigt att redan här understryka att den struktur som de olika modellerna vilar på har till yttersta syfte att öka likvärdigheten i undervisningen. Därutöver vill Lärarnas Riksförbund höja kvaliteten på undervisningen. Detta sker dels genom själva strukturen i figur 2 i sig, men också genom att visa på olika

ekonomiska ambitionsnivåer. Resurserna kan variera inom varje modell genom likvärdighetsresursen (strukturresursen). Exempelvis får en elev som invandrat sent till Sverige mer pengar än en elev som invandrat tidigt, en pojke får något mer än en flicka, en elev i glesbygd mer än en elev i tätort, och så vidare.

Modell 1.

Denna modell tar sin utgångspunkt i grundskolans kostnader år 2008 för samtliga 290 kommuner, det vill säga en genomsnittskostnad på 80 900 per elev (83 600 kronor per elev inklusive skolskjuts). Precis som för de övriga två modellerna är det strukturen från figur 2 som ligger till grund för resursfördelningen. Här görs inga överföringar av kostnadslag, det vill säga kostnadsbilden förändras inte för att öka undervisningens andel av totalkostnaden. Kostnadsposterna är intakta men fördelas enligt Lärarnas Riksförbunds modell, utifrån elevunderlagets sammansättning.

Undervisningskostnaden, som står i centrum, består av den nationella elevresursen och en likvärdighetsresurs (strukturresurs) som varierar från elev till elev. Bakgrundsuppgifter per elev går att använda via Statistiska centralbyråns register. I genomsnitt tio procent av undervisningskostnaden ska utgöras av likvärdighetsresurs, enligt Lärarnas Riksförbunds förslag.

Tabell 5 visar kostnaderna per elev enligt modell 1.

Tabell 5. Skolkostnader per elev och år i grundskolan – modell 1. Siffror inom parentes hänvisar till ruta i figur 2.

	Kronor/elev
<i>Statliga kostnader</i>	52 800
Undervisningskostnader (5)	41 900
Nationell elevresurs (6)	37 710
Därav	
Årskurs 1 - 3	39 600
Årskurs 4 - 9	36 860
Strukturresurs (7)	4 190
Övriga utbildningskostnader (8)	10 900
Därav	
Kompetensutveckling	200
Skolledning/SYV	3 300
Undervisningsmaterial/skolbibliotek	3 100
Elevvård	3 100
Skolmältider – ej personal ¹	2 300
<i>Kommunala kostnader</i>	30 800
Skolskjuts (4)	2 700
Lokaler (3)	16 000
Skolmältider - personal (3)	2 700
Övrigt – administration mm (3)	9 400
Total skolkostnad (1)	
(statlig och kommunal kostnad)	83 600

1) 12,5 kronor x 188 dagar

Se bilaga 1 för mer information om hur likvärdighetsresursen beräknats.

Med denna modell vill vi visa hur Lärarnas Riksförbunds fördelningsstruktur slår vid en oförändrad undervisningskostnad (41 900 kronor per elev och år). De olika kostnadsposterna i tabell 6 nedan redovisas övergripande, med hänvisning till strukturen i figur 2. De två kolumnerna längst till höger i tabellen nedan talar om dagens totala skolkostnad per elev och dagens undervisningskostnad per elev för respektive kommungrupp. Detta för att förenkla jämförelsen.

Observera att totalkostnaderna för skolan kommer att variera på grund av skillnader i lokalkostnader, lönelägen, administration och skolskjuts. Dessa kostnadsskillnader kompenseras inte staten i dessa modeller. Den här statliga finansieringsmodellen har som enda syfte att garantera en likvärdig skola ur elevernas perspektiv. Därför är det svårt att fånga in grundskolans totalkostnader per kommun. Det är också meningen att kommunerna även i framtiden ska kunna påverka ambitionsnivån genom att tillföra medel lokalt. Den statliga finansieringen av undervisningen sätter inget tak.

Tabell 6 visar modellens utfall för olika kommungrupper.

Tabell 6. Resurser per kommungrupp enligt modell 1. Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Antal	Utbildningskostnad (2)	Undervisningskostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Strukturresurs (7)	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisningskostnad
Storstäder	3	53 126	42 226	37 750	4 476	91 100	52 900
Förortskommuner	38	51 661	40 761	37 739	3 022	79 300	40 300
Större städer	27	52 958	42 058	37 708	4 351	79 200	40 100
Pendlingskommuner	41	52 457	41 557	37 709	3 848	78 000	39 600
Glesbygdskommuner	39	53 365	42 465	37 679	4 786	91 700	45 200
Varuproducerande kommuner	40	53 678	42 778	37 672	5 106	78 300	39 300
Övriga kommuner, >25 000 inv.	34	52 878	41 978	37 693	4 285	79 100	39 900
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	37	53 269	42 369	37 668	4 701	80 500	40 800
Övriga kommuner, <12 500 inv.	31	53 687	42 787	37 660	5 126	83 600	42 300
Riket	290	52 800	41 900	37 710	4 190	80 900	41 900

Med modell 1 får Lärarnas Riksförbunds nationella styrnings- och finansieringssystem positiva konsekvenser för de flesta kommungruppernas undervisningskostnad. Det innebär att skolor som ligger i förortskommuner, större städer, pendlingskommuner, varuproducerande kommuner, övriga kommuner med fler än 25 000 invånare och övriga kommuner 12 500 – 25 000 invånare och övriga kommuner med färre än 12 500 invånare, får mer pengar till undervisningen enligt modell 1.

För storstäder och glesbygdskommuner får denna modell negativa konsekvenser. Det gäller de kommuner som ligger högt både när det gäller total kostnad för grundskolan och även relativt höga undervisningskostnader. Denna modell, utan några förändringar i de olika kostnadsposterna, missgynnar storstäder och glesbygdskommuner jämfört med vad som är fallet i dag.

Detta innebär sammantaget att ett nationellt finansieringssystem som föreslås enligt modell 1 skulle medföra mer pengar från staten till grundskolans undervisning än vad många kommuner själva investerar/förbrukar i verksamheten i dag. Likaså skulle storstäderna och glesbygdskommunerna få mindre pengar av staten till grundskolan än vad de själva investerar/förbrukar med dagens system.

I tabell 7 nedan finns exempel på hur modell 1 slår på kommunnivå. Alvesta räknas till kategorin varuproducerande kommuner, Bollnäs är en övrig kommun med färre än 25 000 invånare, Lund, Skellefteå och Södertälje är större städer, Strömsund en glesbygdskommun och Stockholm och Malmö är storstäder.

Observera att siffrorna som står inom parentes i kolumnrubrikerna i tabellerna hänvisar till kostnadsposterna i figur 2.

Tabell 7. Resurser per kommun – exempel enligt modell 1. Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Utbildningskostnad (2)	Undervisningskostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Strukturresurs (7)	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisningskostnad
Alvesta	53 924	43 024	37 682	5 343	78 400	40 800
Bollnäs	53 200	42 300	37 686	4 614	84 000	37 400
Lund	51 401	40 501	37 737	2 765	89 200	44 600
Malmö	54 649	43 749	37 726	6 023	89 400	50 900
Skellefteå	52 959	42 059	37 667	4 392	81 200	41 300
Stockholm	52 815	41 915	37 761	4 154	94 500	57 700
Strömsund	54 116	43 216	37 668	5 548	108 800	45 600
Södertälje	55 291	44 391	37 712	6 678	79 400	37 900

Om man tittar på ovanstående exempel i tabellen blir bilden också här något splittrad. Alvesta, Bollnäs och Skellefteå får mer resurser till undervisningen

enligt modell 1. Bollnäs utmärker sig i dag genom en mycket låg undervisningskostnad, endast 44,5 procent av totalkostnaden. Lund och Malmö skulle få mindre pengar till undervisning.

Stockholm och Strömsund, kommuner med höga kostnadslägen, men av olika anledningar, skulle få mindre resurser. Södertälje skulle få betydligt mer resurser med denna modell.

Detta blir effekten av att endast följa den nationella finansieringsmodellens struktur, utan att förändra de inbördes kostnadsposterna.

Att resultatet blir en omfördelning från kommuner som satsar/förbrukar stora resurser på grundskolan till kommuner som satsar mindre är inte konstigt, eftersom grundtanken med Lärarnas Riksförbunds modell är att skapa en jämnare fördelning och öka likvärdigheten i resurssystemet. Där emot är det kanske inte önskvärt att fördelningen ska ske utifrån en genomsnittskostnad för samtliga 290 kommuner, dessutom utan en förändring i fördelningen i själva skolkostnadsstrukturen. Som vi tidigare påpekat går en förhållandevis liten andel av skolkostnaderna till undervisningen i Sverige, cirka 50 procent.

Modell 2.

Denna modell, precis som modell 1, tar sin utgångspunkt i grundskolans kostnader år 2008 för samtliga 290 kommuner, alltså en genomsnittskostnad på 80 900 per elev (83 600 kronor per elev inklusive skolskjuts). Skillnaden är att denna modell bejakar undervisningskostnaden, på bekostnad av utgifter för den kommunala administrationen. Som nämnts tidigare finner man utgifterna för kommunal administration under kostnadsposten "övrigt" i skolstatistiken eller i kommunernas räkenskapssammandrag. Kostnadsposten "övrigt" är väldigt omfattande, i genomsnitt 12 900 kronor per elev och år. I denna kostnad ingår många utgifter, de flesta tämligen blygsamma, som tidigare överslagsberäkning visar.

Kommunernas administrationskostnader har med åren kommit att växa. Resurser som egentligen ska nå klassrummen stannar upp i den lokala byråkratin och administrationen. Av 12 900 kronor per elev och år går den största delen till kommunal administration. När de mest centrala kostnaderna i denna post är utbrutna, såsom kostnader för skolledning (3 000 kronor per elev och år), studie- och yrkesvägledning (300 kronor per elev och år), vissa kompetensutvecklingskostnader (200 kronor per elev och år – vilket motsvarar 2 500 kronor per lärare och år) etcetera, återstår 9 400 kronor per elev och år. Det är fortfarande väldigt mycket pengar, oavsett om man studerar en stor eller liten kommun.

Observera att kostnader för lokaler, elevvård och undervisningsmaterial inte ingår här. Dessa kostnader redovisas separat i skolstatistiken. Från de 9 400 kronorna, där den absoluta huvuddelen utgörs av administrationskost-

nader, lyfter vi i modell 2 ut 5 000 kronor per elev och år. Dessa 5 000 kronor lägger vi på det som i figur 2 kallas för utbildningskostnader. Här fördelas dessa 5 000 kronor så att 200 kronor per elev och år går till lärares kompetensutveckling och 4 800 kronor direkt till förstärkning av undervisning.

Modell 2 minskar alltså den kommunala administrationskostnaden med 5 000 kronor per elev och år, och för över denna summa till i huvudsak undervisning. Det innebär att den genomsnittliga undervisningskostnaden stiger från 41 900 kronor per elev och år till 46 700 kronor per elev och år ($41\,900 + 4\,800 = 46\,700$ kronor). Andelen av totalkostnaden som går till undervisning ökar därmed från 50,1 procent till 55,9 procent för Sveriges del.

Tabell 8 visar skolkostnaderna per elev med modell 2 och tabell 9 visar utfallet på kommungrupperna.

Tabell 8. Skolkostnader per elev och år i grundskolan – modell 2
Siffror inom parentes hänvisar till ruta i figur 2.

	Kronor/elev	jmf modell 1
<i>Statliga kostnader</i>	57 800	+ 5 000
Undervisningskostnader (5)	46 700	+ 4 800
Nationell elevresurs (6)	42 030	+ 4 320
Därav		
Årskurs 1 - 3	44 130	+ 4 530
Årskurs 4 - 9	41 080	+ 4 220
Strukturrekurs (7)	4 670	+ 480
Övriga utbildningskostnader (8)	11 100	+ 200
Därav		
Kompetensutveckling	400	+ 200
Skolledning/SYV	3 300	
Undervisningsmaterial/skolbibliotek	3 100	
Elevvård	3 100	
Skolmältider – ej personal ¹	2 300	
<i>Kommunala kostnader</i>	25 800	- 5 000
Skolskjuts (4)	2 700	
Lokaler (3)	16 000	
Skolmältider – personal (3)	2 700	
Övrigt – administration mm (3)	4 400	- 5 000
Total skolkostnad (1)		
(statlig och kommunal kostnad)	83 600	0

1) 12,5 kronor x 188 dagar

Tabell 9. Resurser per kommungrupp enligt modell 2. Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Antal	Utbildnings- kostnad (2)	Under- visnings- kostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Struktur- resurs (7)	Aktuell total skol- kostnad	Aktuell undervis- nings- kostnad
Storstäder	3	58 163	47 063	42 075	4 988	91 100	52 900
Förorts- kommuner	38	56 531	45 431	42 062	3 369	79 300	40 300
Större städer	27	57 978	46 878	42 027	4 851	79 200	40 100
Pendlings- kommuner	41	57 419	46 319	42 029	4 290	78 000	39 600
Glesbygds- kommuner	39	58 423	47 323	41 996	5 328	91 700	45 200
Varuprodu- cerande kommuner	40	58 775	47 675	41 987	5 687	78 300	39 300
Övriga kommuner, >25 000 inv.	34	57 887	46 787	42 011	4 777	79 100	39 900
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	37	58 321	47 221	41 984	5 237	80 500	40 800
Övriga kommuner, <12 500 inv.	31	58 783	47 683	41 975	5 708	83 600	42 300
Riket	290	57 800	46 700	42 030	4 670	80 900	41 900

Skillnaderna jämfört med modell 1 är tydliga när det gäller undervisningskostnaderna – de har ju ökat med cirka 4 800 kronor för samtliga kommungrupper. Undervisningsresurserna skulle däremot gynnas för samtliga utom för storstäderna.

Modell 2 utgör en kvalitativ skillnad jämfört med modell 1, där de olika kostnadsposterna lämnades orörda. En tydlig ambition med en nationell finansieringsmodell måste vara att höja kvaliteten på undervisningen. Modell 2 utgör ett steg i den riktningen, då kostnader som inte direkt kommer eleverna till del har minskats. En undervisningskostnad som utgör 55,9 procent av grundskolans totalkostnad är fortfarande en bit ifrån genomsnittet i OECD-länderna som ligger på 63,6 procent.

I tabell 10 nedan finns samma kommunexempel som i tabell 7 för föregående modell. Alvesta räknas till kategorin varuproducerande kommuner, Bollnäs är en övrig kommun med färre än 25 000 invånare, Lund, Skellefteå och Södertälje är större städer, Strömsund en glesbygdskommun och Stockholm och Malmö är storstäder.

Tabell 10. Resurser per kommun – exempel enligt modell 2.
Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Utbildnings- kostnad (2)	Undervisnings- kostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Struktur- resurs (7)	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisnings- kostnad
Alvesta	59 047	47 947	41 998	5 949	78 400	40 800
Bollnäs	58 239	47 139	42 004	5 136	84 000	37 400
Lund	56 241	45 141	42 060	3 081	89 200	44 600
Malmö	59 861	48 761	42 048	6 713	89 400	50 900
Skellefteå	57 971	46 871	41 982	4 889	81 200	41 300
Stockholm	57 817	46 717	42 087	4 630	94 500	57 700
Strömsund	59 260	48 160	41 983	6 177	108 800	45 600
Södertälje	60 576	49 476	42 032	7 444	79 400	37 900

Skillnaden mot förra modellen är att när resurserna till undervisningen nu ökat med cirka 4 800 kronor är det ytterligare två kommuner i exempeltabel-
len som får mer pengar till undervisningen jämfört med i dag, Strömsund
och Lund.

De kommuner i exemplet som fortfarande har högre undervisningskost-
nader än vad modell 2 ger är Malmö och Södertälje.

Notera också hur likvärdighetsresursen (strukturresursen) varierar mel-
lan kommunerna – från 3 081 kronor per elev och år för Lunds räkning
till 7 444 kronor per elev och år för Södertälje. Södertäljes ogynnsamma
förutsättningar kompenseras på ett mycket tydligt sätt med den nationella
finansieringen, allt för att undervisningen ska bli likvärdig.

Modell 3.

Denna modell har en annan utgångspunkt än de båda förstnämnda mo-
dellerna. Antagandet att 5 000 kronor kan flyttas från den kommunala ad-
ministrationen till undervisningen är dock detsamma. Skillnaden är att 90
procent av kommunerna utgör underlag för beräkning av grundskolans
genomsnittskostnad. Skolverket⁹⁰ visar att tio procent av kommunerna drar
ned genomsnittskostnaden för grundskolan rejält. Om de 29 kommunerna
med lägst genomsnittskostnad lyfts ut ur statistiken blir genomsnittskostna-
den för de övriga 90 procenten 91 200 kronor per elev och år (93 900 kronor
inklusive skolskjuts).

Eftersom 90 procent av kommunerna har en genomsnittskostnad på
91 200 kronor per elev och år är detta en mer realistisk kostnadsbild för ett
nationellt finansieringssystem. Skillnaden mellan 91 200 och 80 900 kronor,
som gäller för modellerna 1 och 2 är 10 300 kronor. Denna mellanskillnad
går oavkortat till att förstärka undervisningen i modell 3. Jämfört med mo-

90) Skolverket 2009 Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2009

dell 1 har undervisningen fått 4 800 + 10 300 kronor i tillskott, alltså 15 100 kronor extra per elev och år. Tabell 11 redogör för skolkostnader per elev med modell 3 och tabell 12 visar utfallet per kommungrupp.

Tabell 11. Skolkostnader per elev och år i grundskolan – modell 3
Siffror inom parentes hänvisar till ruta i figur 2.

	Kronor/elev	jmf modell 1
<i>Statliga kostnader</i>	68 100	+ 15 300
Undervisningskostnader (5)	57 000	+ 15 100
Nationell elevresurs (6)	51 300	+ 15 100
Därav		
Årskurs 1 - 3	53 870	+ 14 270
Årskurs 4 - 9	50 150	+ 10 290
Strukturresurs (7)	5 700	+ 1 510
Övriga utbildningskostnader (8)	11 100	+ 200
Därav		
Kompetensutveckling	400	+ 200
Skolledning/SYV	3 300	
Undervisningsmaterial/skolbibliotek	3 100	
Elevvård	3 100	
Skolmåltider – ej personal ¹	2 300	
<i>Kommunala kostnader</i>	25 800	- 5 000
Skolskjuts (4)	2 700	
Lokaler (3)	16 000	
Skolmåltider – personal (3)	2 700	
Övrigt - administration mm (3)	4 400	- 5 000
Total skolkostnad (1)		
(statlig och kommunal kostnad)	93 900	+ 10 300

1) 12,5 kronor * 188 dagar

Tabell 12. Resurser per kommungrupp enligt modell 3.
Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Antal	Utbildnings- kostnad (2)	Under- visnings- kostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Struktur- resurs (7)	Aktuell total skol- kostnad	Aktuell undervis- nings- kostnad
Storstäder	3	68 543	57 443	51 355	6 088	91 100	52 900
Förorts- kommuner	38	66 550	55 450	51 339	4 111	79 300	40 300
Större städer	27	68 315	57 215	51 297	5 918	79 200	40 100
Pendlings- kommuner	41	67 634	56 534	51 299	5 235	78 000	39 600
Glesbygds- kommuner	39	68 869	57 769	51 258	6 511	91 700	45 200
Varuprodu- cerande kommuner	40	69 295	58 195	51 248	6 947	78 300	39 300
Övriga kommuner, >25 000 inv.	34	68 206	57 106	51 276	5 830	79 100	39 900
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	37	68 739	57 639	51 243	6 395	80 500	40 800
Övriga kommuner, <12 500 inv.	31	69 308	58 208	51 233	6 975	83 600	42 300
Riket	290	68 100	57 000	51 300	5 700	80 900	41 900

Skillnaden i undervisningskostnad jämfört med modell 1 är mycket stor, cirka 15 000 kronor per elev och år för samtliga kommungrupper. Det innebär att undervisningskostnaden blir större med modell 3 för alla kommungrupper, jämfört med dagens system.

Det nationella finansieringssystemet har här förstärkt undervisningsresursen avsevärt. Trots detta når Sverige inte upp till OECD-genomsnittet på 63,6 procent. Undervisningskostnaden utgör med modell 3, 60,8 procent av totalkostnaden. Detta visar hur eftersatt resursstyrningen är i dagens svenska skola. Trots betydande förändringar är det en bit kvar till våra konkurrentländer.

Den nationella elevresursen är i stort sett lika stor i samtliga kommungrupper, vilket också var tanken. Däremot varierar likvärdighetsresursen (strukturresursen) i modell 3 mellan 4 111 kronor i genomsnitt för förortskommuner och 6 975 kronor för övriga kommuner med mindre än 12 500 invånare. Förortskommunerna har generellt en gynnsam invånardistans och utbildningsnivå, till skillnad från de mindre kommunerna. Å andra sidan

har storstäder och förortskommuner fler sent anlända invandrare än mindre kommuner. Allt detta påverkar likvärdighetsresursen.

Tabell 13 nedan visar vilket resultat modell 3 får på våra exempelkommuner. Återigen, Alvesta räknas till kategorin varuproducerande kommuner, Bollnäs är en övrig kommun med färre än 25 000 invånare, Lund, Skellefteå och Södertälje är större städer, Strömsund en glesbygdskommun och Stockholm och Malmö är storstäder.

Tabell 13. Resurser per kommun – exempel enligt modell 3. Kostnad per elev och år i grundskolan.

Kommun	Utbildningskostnad (2)	Undervisningskostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Strukturresurs (7)	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisningskostnad
Alvesta	69 631	58 531	51 261	7 269	78 400	40 800
Bollnäs	68 645	57 545	51 268	6 278	84 000	37 400
Lund	66 197	55 097	51 336	3 761	89 200	44 600
Malmö	70 615	59 515	51 322	8 194	89 400	50 900
Skellefteå	68 317	57 217	51 241	5 977	81 200	41 300
Stockholm	68 120	57 020	51 369	5 651	94 500	57 700
Strömsund	69 891	58 791	51 243	7 548	108 800	45 600
Södertälje	71 488	60 388	51 303	9 085	79 400	37 900

Med modell 3 har resurserna till undervisningen ökat markant. Samtliga kommuner utom Stockholm får mer pengar till undervisningen, jämfört med i dag. Med denna modell för nationell finansiering får Stockholm 680 kronor mindre per elev och år till undervisningen. Detta utifrån ett väldigt högt läge, i kronor räknat. I dagsläget avsätter Stockholm dessutom redan 61 procent av totalkostnaden till undervisning. Men med den föreslagna fördelningsmodellen för likvärdig finansiering drabbas Stockholm negativt.

För Strömsunds räkning ökar resurserna till undervisning rejält. Kommunen utmärker sig i dagsläget genom en hög totalkostnad, men där undervisningen endast utgör 42 procent(!). Det ska understrykas att den nationella finansieringsmodellen beaktar ogynnsamma förutsättningar, såsom till exempel glesbygd (invånardistans), samt att modell 3 innebär en tydlig ambitionshöjning för skolan.

Precis som i modell 1 hålls de övriga utbildningskostnaderna (som också är tänkta att finansieras av staten) konstanta, med undantag för vissa kompetensutvecklingskostnader som fått förstärkning på 200 kronor. Det är självfallet en politisk fråga hur man vill att de olika kostnadsförslagen ska se ut. Fokus i Lärarnas Riksförbunds förslag ligger på undervisningskostnaden.

Resultatet av Lärarnas Riksförbunds förslag

Lärarnas Riksförbunds modeller visar att det är fullt möjligt att genom ett statligt nationellt finansieringssystem skapa en likvärdig skola. Det är också via en tydligare nationell styrning som resurserna verkligen når eleverna, alltså att undervisningen prioriteras. Var ambitionsnivån ska ligga är ytterst en politisk fråga. Faktum är att en del kommuner satsar väldigt lite resurser på både skolan generellt och på undervisningen specifikt.

Den sista av de tre modellerna innebär en rejäl ambitionshöjning för grundskolan och ett tydligt fokus på undervisningen. Denna modell kräver, till skillnad från de båda andra modellerna, ytterligare resurser, alternativt en radikal omfördelning av befintliga resurser. Tillskottet beror på att modellen ska resultera i att även de 29 kommunerna som satsar minst på skolan får ett tillskott som motsvarar genomsnittskostnaden för de övriga 261 kommunerna.

För att ingen kommun ska få mindre pengar till undervisningen med den statliga finansieringsmodellen föreslår förbundet en garanti just för undervisningskostnaden. Detta skulle kunna utgöra en fjärde modell. Det handlar då endast om att kompensera fem kommuner i landet som i dagsläget satsar mycket resurser på undervisningen.

Lärarnas Riksförbunds förslag innebär att de nationella kriterierna för resursfördelning jämnar ut olikheter i förutsättningarna om man tittar på olika kommuners elevsammansättning. Exempelvis får Södertälje mer likvärdighetsresurser per elev än Lund. Förutsättningarna för att bedriva skola blir rättvisare.

Förslaget innebär också en rättvisare resurstilldelning till de fristående skolorna. Det nationella finansieringssystemet ska gälla exakt lika för friskolor och offentligdrivna skolor. Grunderna för utbetalning av resurser blir tydliga och processen genomskinlig.

Den omfattande kommunala administrationen som blev en följd av skolans kommunalisering begränsas. Genom att göra resurserna elevbundna finns det ingen anledning att ”administrera” pengarna på det sätt som sker i dag. Kommunernas möjlighet att använda skolbudgeten som finansiering av annan verksamhet begränsas också. De statliga pengarna ska vara bundna till skolan.

Exakt hur staten rent tekniskt ska få kontroll över resurserna till skolan föreslår inte denna utredning. Denna tekniska fråga behöver utredas mer ingående, liksom en del andra frågor. Förändringen skulle kunna ske genom en skatteväxlingsreform. Trots att vissa teknikaliteter lämnas obesvarade kan Lärarnas Riksförbund bevisa att det genom tämligen enkla uträkningar går att stärka likvärdigheten, höja kvaliteten och minska administrationen i dagens grundskola – allt för att förbättra elevernas måluppfyllelse. Trots förslaget kommer undervisningskostnadens andel av totalkostnaden att vara mindre i Sverige än OECD-genomsnittet.

Bilagor

Bilaga 1. **Metodbeskrivning** Statistiska centralbyrån

Beräkningar avseende en ny styrnings- och finansieringsmodell för skolan

Bakgrund

Lärarnas Riksförbund arbetar på en ny modell avseende styrning och finansiering av grundskolan. Bärande för modellen är att resurserna fördelas efter nationellt beslutade kriterier och att finansieringen i huvudsak ska bestå av statliga medel. Modellen ska gälla såväl kommunala som privata skolor.

Lärarnas Riksförbund har utarbetat tre förslag till modeller där resurser fördelas olika till kommunerna beroende på ett antal variabler. De variabler som påverkar en kommuns utfall är kön, föräldrarnas utbildningsnivå, utländsk bakgrund och invånardistans.

SCB bistår med att beräkna utfallet kommunvis för vart och ett av de tre modellförslagen. För att genomföra beräkningarna använder SCB data från Skolregistret, Registret över totalbefolkningen (RTB) och Utbildningsregistret (UREG).

Underlag för beräkningarna

Uppgifter om alla elever som gick i grundskolan årskurs 1-9 hösten 2008 hämtas från Skolregistret. Registret omfattar cirka 898 000 individer.

Den officiella statistiken avseende elever i grundskolan hösten 2008 omfattar cirka 906 000 individer.

Skillnaden mellan registret och den officiella statistiken förklaras av konfessionella skolor. För dessa skolor samlar SCB inte in individuppgifter. Det rör sig om cirka 8 000 elever som gick i en konfessionell skola hösten 2008.

En del individer i registret har inte fullständiga personnummer. Dessa kan inte ingå i beräkningarna då uppgifter om utländsk bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå matchas utifrån personnumret. Efter att individer med ofullständigt personnummer uteslutits återstår cirka 895 000 individer. Det är dessa 895 000 individer som beräkningarna görs utifrån.

Variabler som påverkar en kommuns utfall i modellen

De variabler som påverkar en kommuns utfall är

- elever i årskurs 1-3 respektive årskurs 4-9
- könsfördelning
- föräldrarnas högsta utbildning
- år sedan ankomst till Sverige
- invånardistans

Beräkningarna görs utifrån elevens hemkommun.

Elever i årskurs 1-3 respektive årskurs 4-9

Uppgifter om hur eleverna i kommunerna fördelar sig på årskurs 1-3 respektive årskurs 4-9 hämtas från Skolregistret (avseende hösten 2008).

Könsfördelning

Uppgifter om hur eleverna i kommunen fördelar sig på kön hämtas från Skolregistret (avseende hösten 2008).

Föräldrarnas högsta utbildning

Uppgifter om elevernas föräldrar hämtas från RTB. Därefter hämtas föräldrarnas högsta utbildningsnivå från UREG. Högsta utbildning avser utbildningar avklarade till och med vårterminen 2007.

Utbildningen klassas i tre kategorier

1. Grundskoleutbildning
2. Gymnasial utbildning
3. Eftergymnasial utbildning

År sedan ankomst till Sverige

En kvot (K) mellan antal år sedan ankomst till Sverige och elevens ålder beräknas.

Ålder beräknas utifrån de fyra första siffrorna i personnumret och avser 2008-12-31.

Antal år sedan ankomst till Sverige beräknas som 2008 minus invandringsår. Invandringsår hämtas från RTB och avser senaste invandring. För elever födda i Sverige sätts denna variabel lika med ålder. Detta avser även svenskfödda elever som utvandrat och sedan invandrat.

Kvoten indelas i fem grupper

1. $K = 1$
2. $0,75 \leq K < 1$
3. $0,50 \leq K < 0,75$
4. $0,25 \leq K < 0,50$
5. $K < 0,25$

Invånardistans

Invånardistans är ett mått på kommunens befolkningstäthet. Invånardistans beräknas som snittavstånd (meter) till närmaste granne vid jämn spridning av befolkningen. Uppgift om antal kvadratmeter per invånare har hämtats från SCB:s hemsida och avser 2008.

$$I = \sqrt{\left\{ \frac{2A}{\sqrt{3}} \right\}}$$

där

A = antal kvadratmeter per invånare

Invånardistans indelas i tre grupper

1. $I \leq 100$
2. $100 < I \leq 192$
3. $I > 192$

Några utfall av modellen

Nedan visas hur mycket resurser per elev som tilldelas i modellen.

Elever i årskurs 1-3 respektive årskurs 4-9

Antal kronor per elev, årskurs 1-3 respektive årskurs 4-9

(105 procent nationell elevresurs till 1-3, 4-9 beräknas residualt)

Modell	Åk 1-3	Åk 4-9
1	39 600	36 860
2	44 130	41 080
3	53 870	50 150

Könsfördelning

Antal kronor per elev, kön

Modell	Flickor	Pojkar
1	0	820
2	0	910
3	0	1 110

Föräldrarnas högsta utbildning

Antal kronor per elev, utbildningsnivå

Modell	Grundskola	Gymnasial	Eftergymnasial
1	12 130	990	0
2	13 520	1 100	0
3	16 500	1 350	0

År sedan ankomst till Sverige

Antal kronor per elev, kvot

Modell	K = 1	0,75 ≤ K < 1	0,50 ≤ K < 0,75	0,25 ≤ K < 0,50	K < 0,25
1	0	5 950	16 090	26 860	42 620
2	0	6 640	17 930	29 930	47 500
3	0	8 100	21 890	36 540	57 980

Invånardistans

Antal kronor per elev, invånardistans

Modell	I ≤ 100	100 < I ≤ 192	I > 192
1	0	1 030	1 800
2	0	1 150	2 000
3	0	1 390	2 450

Filer som levereras

Tre filer innehållande resultat på kommunnivå levereras (en fil för varje modell). Filerna innehåller:

Variabel	Förklaring
Hkom	Kommunkod elevens hemkommun
Namn	Kommunnamn elevens hemkommun
Gkostnad1_elev_kommun	Genomsnittlig total skolkostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad1_elev_kommun_alt	Genomsnittlig total skolkostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad2_elev_kommun	Genomsnittlig utbildningskostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)

Gkostnad2_elev_kommun_alt	Genomsnittlig utbildningskostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad3_elev_kommun	Genomsnittlig förvaltningskostnad per elev (denna är konstant)
Gkostnad5_elev_kommun	Genomsnittlig undervisningskostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad5_elev_kommun_alt	Genomsnittlig undervisningskostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad6_elev_kommun	Genomsnittlig nationell elevresurs per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad6_elev_kommun_alt	Genomsnittlig nationell elevresurs per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad7_elev_kommun	Genomsnittlig strukturrekurs per elev
Gkostnad8_elev_kommun	Genomsnittlig övrig utbildningskostnad per elev (denna är konstant)
Gruppnummer	Kommungrupp enligt SKLs indelning
Gruppnamn	Kommungruppsnamn enligt SKLs indelning
Antelev	Antal elever i kommunen som beräkningarna grundas på
Pojkar	Antal pojkar
Flickor	Antal flickor
Grundskola	Antal elever där föräldrarna har högst grundskoleutbildning
Gymnasie	Antal elever där föräldrarna har högst gymnasieutbildning
Högskola	Antal elever där föräldrarna har eftergymnasialutbildning
Utlgrp1	Antal elever där kvoten=1
Utlgrp2	Antal elever, $0,75 \leq K < 1$
Utlgrp3	Antal elever, $0,50 \leq K < 0,75$
Utlgrp4	Antal elever, $0,25 \leq K < 0,50$

Utlgrp5	Antal elever, $K < 0,25$
Invdist1	Antal elever, $I \leq 100$
Invdist2	Antal elever, $100 < I \leq 192$
Invdist3	Antal elever, $I > 192$
Ak1_3	Antal elever i årskurs 1-3
Ak4_9	Antal elever i årskurs 4-9
Total	Totalkostnad per elev 2008 enligt Skolverkets statistik
Undervisning	Undervisningskostnad per elev 2008 enligt Skolverkets statistik

Tre filer innehållande resultat på kommungruppsnivå levereras (en fil för varje modell). Filerna innehåller

Variabel	Förklaring
Gruppnummer	Kommungrupp enligt SKLs indelning
Gruppnamn	Kommungruppsnamn enligt SKLs indelning
Antal	Antal kommuner i kommungruppen
Gkostnad1	Genomsnittlig total skolkostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad1_alt	Genomsnittlig total skolkostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad2	Genomsnittlig utbildningskostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad2_alt	Genomsnittlig utbildningskostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad3	Genomsnittlig förvaltningskostnad per elev (denna är konstant)
Gkostnad5	Genomsnittlig undervisningskostnad per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)

Gkostnad5 _alt	Genomsnittlig undervisningskostnad per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad6	Genomsnittlig nationell elevresurs per elev (där 95 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 4-9, årskurs 1-3 beräknas residualt)
Gkostnad6 _alt	Genomsnittlig nationell elevresurs per elev (där 105 procent av nationell elevresurs fördelas till årskurs 1-3, årskurs 4-9 beräknas residualt)
Gkostnad7	Genomsnittlig strukturrekurs per elev
Gkostnad8	Genomsnittlig övrig utbildningskostnad per elev (denna är konstant)
Total	Totalkostnad per elev 2008 enligt Skolverkets statistik
Undervisning	Undervisningskostnad per elev 2008 enligt Skolverkets statistik

Bilaga 2. Grundskolans statsbidrag budgetåret 1985/86

Typ av statsbidrag	Milj. kr	Procent
Basresurser	6 029,4	46,1
Förstärkningsresurs	2 582,4	19,75
Tilläggsbidrag	757,8	5,79
Specialdestinerade driftbidrag	1 060,7	8,11
- rektorer och studierektorer	457,2	3,5
- särskild undervisning	65,3	0,5
- hemspråkundervisning och studiehandledning på hemspråk	254,9	1,95
- stödundervisning i svenska	255,2	1,95
- kallortstillägg och finskspråktillägg	28,1	0,21
Bidrag till samlad skoldag	40,5	0,31
Bidrag till sociala avgifter	2 127,4	16,27
Bidrag till kommuner och organisationer för vissa verksamheter	5	0,04
Grundskolans SÅS-medel	203,7	1,56
Bidrag till lokal skolutveckling	199	1,52
Bidrag till lokalt utvecklingsarbete på lågstadiet	31,7	0,24
Bidrag till datorutrustning med mera	20	0,15
Bidrag till fristående skolor för skolpliktiga elever	20,1	0,16
Summa	13 077,7	100
Bidrag till utvecklingsarbete med kultur i skolan	15	
Särskilt bidrag till lokal skolutveckling	9,9	

Källa: DsU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet, sidan 120

Bilaga 3. Utfall per kommun för modell 3

Utgångspunkt: Totalkostnad (genomsnitt) för 90 procent av kommunerna – 91 200 kronor per grundskoleelev och år. Framräkningen har skett genom att resurserna till årskurserna 1-3 har varit låsta (105 procent av basresursen) och årskurserna 4-9 beräknats residualt. 5 000 kronor har tagits från den kommunala administrationskostnaden och flyttats till undervisningen, precis som för modell 2.

Observera att siffrorna inom parentes i kolumnrubrikerna refererar till figur 2.

Kommun	Utbildnings- kostnad (2)	Undervisnings- kostnad (5) (5) = (6)+(7)	Nationell elevresurs (6)	Struktur- resurs- resurs (7)	Aktuell total skolkostnad	Aktuell undervisnings- kostnad
Upplands						
Väsby	66774	55674	51335	4339	77100	38100
Vallentuna	66840	55740	51332	4408	81400	41000
Österåker	65730	54630	51334	3296	77400	37200
Värmdö	67151	56051	51367	4684	78300	35000
Järfälla	66823	55723	51312	4411	81300	45100
Ekerö	66502	55402	51361	4041	82700	38900
Huddinge	67849	56749	51363	5385	85000	42300
Botkyrka	70383	59283	51313	7970	81700	41700
Salem	66080	54980	51321	3660	83800	41800
Haninge	68251	57151	51308	5844	78700	43600
Tyresö	65435	54335	51341	2994	73500	36300
Upplands-Bro	68867	57767	51360	6407	73000	42200
Nykvarn	66472	55372	51342	4030	85900	41800
Täby	65346	54246	51345	2901	74600	38500
Danderyd	66009	54909	51372	3537	77400	37700
Sollentuna	66218	55118	51387	3731	85000	42900
Stockholm	68120	57020	51369	5651	94500	57700
Södertälje	71488	60388	51303	9085	79400	37900
Nacka	66066	54966	51377	3588	82900	43800
Sundbyberg	68671	57571	51360	6212	90700	44600
Solna	67013	55913	51405	4508	83300	46600
Lidingö	65699	54599	51380	3219	78800	39700
Vaxholm	65432	54332	51456	2876	84800	40100
Norrälje	68329	57229	51249	5980	76400	35200
Sigtuna	67751	56651	51269	5382	82600	37300
Nynäshamn	68805	57705	51286	6419	72000	35100
Håbo	65747	54647	51331	3316	90300	42300
Älvkarleby	67022	55922	51176	4747	86700	36700
Knivsta	67052	55952	51483	4469	86200	36600
Heby	69063	57963	51278	6685	88500	45700
Tierp	68982	57882	51180	6702	84500	38600
Uppsala	67676	56576	51306	5270	81100	38700
Enköping	67850	56750	51310	5439	75800	37400
Östhammar	68061	56961	51160	5802	74600	36700
Vingåker	68298	57198	51195	6003	86200	38600
Gnesta	68814	57714	51269	6446	80500	47000

Nyköping	67869	56769	51303	5465	81300	42100
Oxelösund	66883	55783	51196	4587	95300	41400
Flen	70937	59837	51297	8540	80700	37000
Katrineholm	69810	58710	51301	7409	89100	42700
Eskilstuna	69978	58878	51313	7565	75700	38400
Strängnäs	67567	56467	51301	5166	81400	40700
Trosa	66820	55720	51284	4436	80700	38000
Ödeshög	68895	57795	51202	6593	87700	42800
Ydre	68320	57220	51192	6028	94500	43700
Kinda	68183	57083	51218	5866	73300	34700
Boxholm	68011	56911	51261	5650	75400	38700
Åtvidaberg	67515	56415	51224	5190	79000	41700
Finspång	68563	57463	51174	6289	83100	36100
Valdemarsvik	68610	57510	51249	6261	88200	40400
Linköping	69010	57910	51294	6616	81500	43100
Norrköping	68737	57637	51285	6351	81400	42500
Söderköping	67608	56508	51253	5255	82600	39000
Motala	67910	56810	51247	5563	81100	39700
Vadstena	68014	56914	51208	5706	81900	41800
Mjölby	66748	55648	51223	4426	71900	38500
Aneby	69358	58258	51160	7098	82200	39900
Gnosjö	71717	60617	51174	9443	80200	37700
Mullsjö	67123	56023	51172	4851	73500	39900
Habo	66938	55838	51324	4514	71400	40900
Gislaved	69585	58485	51261	7224	79500	40700
Vaggeryd	69819	58719	51324	7394	79400	40000
Jönköping	67792	56692	51288	5404	76800	40800
Nässjö	69567	58467	51233	7235	71000	35900
Värnamo	69339	58239	51306	6933	78500	41800
Sävsjö	70170	59070	51195	7876	80000	33700
Vetlanda	69290	58190	51239	6951	78900	38500
Eksjö	69124	58024	51323	6701	72800	35700
Tranås	68087	56987	51298	5689	70600	37600
Uppvidinge	72517	61417	51262	10155	81700	40300
Lessebo	71818	60718	51343	9375	81600	32300
Tingsryd	71108	60008	51237	8770	85000	38700
Alvesta	69631	58531	51261	7269	78400	40800
Älmhult	69935	58835	51280	7556	75300	36800
Markaryd	72501	61401	51231	10170	80400	44900
Växjö	68986	57886	51298	6588	71200	36900
Ljungby	69159	58059	51208	6851	78000	40100
Högsby	70960	59860	51194	8666	79700	36600
Torsås	68105	57005	51431	5574	88500	51700
Mörbylånga	67212	56112	51279	4834	88200	46000
Hultsfred	70669	59569	51189	8379	74100	37800
Mönsterås	68007	56907	51211	5696	74900	33700
Emmaboda	68813	57713	51233	6480	80200	42600
Kalmar	67934	56834	51302	5531	76600	42000
Nybro	68630	57530	51212	6318	86800	42300
Oskarshamn	68253	57153	51254	5898	80700	43500
Västervik	68337	57237	51180	6057	78300	44000
Vimmerby	70436	59336	51244	8093	76500	42400
Borgholm	67911	56811	51259	5552	91000	52100
Gotland	67570	56470	51252	5218	85100	40900
Olofström	68053	56953	51179	5774	86000	45100

Karlskrona	67957	56857	51337	5521	77500	40100
Ronneby	68464	57364	51293	6070	72100	39600
Karlshamn	67296	56196	51226	4970	72200	41000
Sölvesborg	67789	56689	51315	5374	84200	45500
Svalöv	67680	56580	51290	5291	78000	39800
Staffanstorps	65726	54626	51380	3246	82000	55400
Burlöv	68947	57847	51321	6526	79500	40400
Vellinge	64856	53756	51294	2462	73600	37900
Östra Göinge	68126	57026	51199	5827	68100	34100
Örkelljunga	69847	58747	51191	7557	74000	37600
Bjuv	69277	58177	51287	6890	70000	35700
Kävlinge	65234	54134	51434	2700	65500	36800
Lomma	64965	53865	51389	2476	76200	38300
Svedala	66506	55406	51352	4053	78900	40800
Skurup	67645	56545	51301	5244	67600	37200
Sjöbo	67642	56542	51286	5256	85800	45400
Hörby	68770	57670	51243	6427	73200	38400
Höör	67461	56361	51324	5037	78000	38900
Tomelilla	68251	57151	51319	5832	82800	50100
Bromölla	69033	57933	51284	6649	85000	41800
Osby	70021	58921	51176	7745	80200	37900
Perstorp	69969	58869	51352	7517	70700	39000
Klippan	69436	58336	51285	7052	75200	39200
Åstorp	69609	58509	51302	7207	85700	43100
Båstad	67457	56357	51161	5196	84100	40900
Malmö	70615	59515	51322	8194	89400	50900
Lund	66197	55097	51336	3761	89200	44600
Landskrona	70121	59021	51363	7658	81500	40500
Helsingborg	68339	57239	51326	5912	70400	42400
Höganäs	66204	55104	51334	3770	71600	37400
Eslöv	68685	57585	51266	6319	71300	36900
Ystad	66842	55742	51263	4479	81500	40200
Trelleborg	66652	55552	51262	4289	81200	41100
Kristianstad	69430	58330	51323	7007	72600	42400
Simrishamn	67617	56517	51190	5328	80800	40300
Ångelholm	67120	56020	51275	4746	78400	38700
Hässleholm	68428	57328	51285	6044	80200	42200
Hylte	70663	59563	51205	8357	78600	39700
Halmstad	67696	56596	51288	5308	76300	39200
Laholm	68609	57509	51274	6236	74100	39400
Falkenberg	68098	56998	51265	5733	75900	39900
Varberg	66722	55622	51304	4318	74000	37700
Kungsbacka	64719	53619	51322	2297	77500	38400
Härryda	65361	54261	51318	2943	73500	37500
Partille	65352	54252	51290	2962	71700	35200
Öckerö	64366	53266	51283	1983	70600	38400
Stenungsund	66440	55340	51317	4023	68400	39200
Tjörn	66595	55495	51216	4280	86500	41000
Orust	67175	56075	51237	4837	87300	38300
Sotenäs	67570	56470	51282	5188	78600	42300
Munkedal	67998	56898	51239	5659	79600	39600
Tanum	69048	57948	51195	6753	85000	42100
Dals-Ed	70136	59036	51287	7749	79900	39300
Färgelanda	69207	58107	51183	6924	81700	38300
Ale	67259	56159	51313	4845	75600	36100

Lerum	64767	53667	51284	2382	74900	38300
Vårgårda	69798	58698	51226	7472	72900	35400
Bollebygd	67457	56357	51285	5072	83200	38300
Gråstorp	68417	57317	51281	6036	70800	37800
Essunga	68787	57687	51222	6465	75600	39900
Karlsborg	67499	56399	51163	5236	84500	38000
Gullspång	72096	60996	51270	9726	86200	44300
Tranemo	69583	58483	51309	7174	83100	41100
Bengtsfors	69196	58096	51165	6932	87600	40400
Mellerud	70186	59086	51118	7967	78200	42000
Lilla Edet	68303	57203	51204	6000	83500	38900
Mark	67080	55980	51287	4693	71900	45500
Svenljunga	70575	59475	51319	8156	79800	46200
Herrljunga	68703	57603	51275	6329	78500	41400
Vara	68453	57353	51233	6120	74100	37200
Götene	67737	56637	51254	5383	73400	38700
Tibro	68439	57339	51200	6139	68800	38200
Töreboda	69312	58212	51242	6970	74200	34800
Göteborg	68011	56911	51351	5560	86000	45800
Mölndal	65609	54509	51364	3144	73900	36300
Kungälv	66357	55257	51292	3964	85100	39000
Lysekil	68460	57360	51253	6108	74700	37400
Uddevalla	68370	57270	51263	6007	77100	38200
Strömstad	70500	59400	51369	8032	91700	40600
Vänersborg	67662	56562	51269	5293	79500	37800
Trollhättan	67584	56484	51269	5215	73300	36000
Alingsås	67471	56371	51286	5085	78100	40900
Borås	68860	57760	51301	6458	78600	38100
Ulricehamn	69481	58381	51312	7069	77400	38400
Åmål	68990	57890	51279	6611	81000	40900
Mariestad	67287	56187	51239	4948	72800	39900
Lidköping	66875	55775	51234	4541	73200	41700
Skara	68085	56985	51235	5750	71200	36000
Skövde	67702	56602	51309	5293	82000	37800
Hjo	67598	56498	51293	5204	78100	37000
Tidaholm	68577	57477	51351	6126	69800	38800
Falköping	69759	58659	51283	7376	70200	38400
Kil	66858	55758	51266	4492	82800	44900
Eda	73134	62034	51277	10758	89700	44600
Torsby	69302	58202	51273	6930	86100	52500
Storfors	71679	60579	51110	9469	96600	46500
Hammarö	64623	53523	51397	2126	71800	40200
Munkfors	68245	57145	51167	5978	84800	39800
Forshaga	66684	55584	51199	4385	78600	38400
Grums	67874	56774	51155	5618	83700	37400
Årjäng	70784	59684	51338	8346	75900	37900
Sunne	68303	57203	51204	5999	76700	39100
Karlstad	67801	56701	51304	5397	77100	37500
Kristinehamn	68174	57074	51184	5890	73700	39900
Filipstad	70309	59209	51285	7924	83200	47000
Hagfors	69938	58838	51191	7648	79100	43600
Arvika	69480	58380	51279	7101	70700	37900
Säffle	68643	57543	51177	6367	82600	44200
Lekeberg	67113	56013	51248	4764	84700	46800
Laxå	68115	57015	51158	5857	76300	39100

Hallsberg	70020	58920	51186	7735	81000	42100
Degerfors	68561	57461	51256	6205	77000	41700
Hällefors	73781	62681	51197	11483	85200	53400
Ljusnarsberg	70377	59277	51243	8034	94000	38100
Örebro	69285	58185	51310	6875	81400	38000
Kumla	68960	57860	51381	6479	74200	42600
Askersund	68047	56947	51323	5623	83000	39100
Karlskoga	67344	56244	51342	4902	73500	40700
Nora	70321	59221	51193	8028	84900	44200
Lindesberg	69824	58724	51195	7529	82400	43600
Skinnskatte- berg	69867	58767	51222	7545	89400	42500
Surahammar	69470	58370	51335	7035	80200	40800
Kungsör	67194	56094	51354	4740	74300	40400
Hallsta- hammar	68868	57768	51224	6544	80900	41700
Norberg	69240	58140	51194	6947	86800	41900
Västerås	67628	56528	51270	5258	73200	37900
Sala	69098	57998	51233	6766	83600	42300
Fagersta	69589	58489	51329	7160	81200	40600
Köping	68707	57607	51200	6407	85600	40900
Arboga	67730	56630	51292	5338	70700	40000
Vansbro	67707	56607	51275	5332	93100	48400
Malung	69737	58637	51388	7249	86300	38900
Gagnef	68043	56943	51373	5569	76100	39400
Leksand	67333	56233	51234	4999	80400	43700
Rättvik	67076	55976	51182	4794	81600	56600
Orsa	70074	58974	51250	7724	82100	41200
Älvdalen	68211	57111	51331	5779	101000	53400
Smedje- backen	68828	57728	51180	6547	90400	52500
Mora	67856	56756	51227	5529	79800	38400
Falun	68444	57344	51250	6095	81200	34000
Borlänge	70470	59370	51274	8096	78200	37200
Säter	68393	57293	51237	6056	83100	38000
Hedemora	68750	57650	51279	6371	88400	39600
Avesta	69026	57926	51239	6687	90700	46100
Ludvika	69823	58723	51246	7477	79500	35400
Ockelbo	68851	57751	51228	6523	85600	38800
Hofors	70212	59112	51235	7877	84500	41300
Ovanåker	69004	57904	51202	6701	73900	35600
Nordanstig	69572	58472	51186	7286	75700	42900
Ljusdal	69586	58486	51339	7146	87800	38600
Gävle	68381	57281	51276	6005	79900	38000
Sandviken	69618	58518	51303	7216	85300	40200
Söderhamn	69425	58325	51203	7122	75900	36300
Bollnäs	68645	57545	51268	6278	84000	37400
Hudiksvall	68698	57598	51265	6333	79200	41300
Ånge	68728	57628	51203	6425	90700	37300
Timrå	68846	57746	51330	6415	70300	37800
Härnösand	69286	58186	51292	6894	91400	38000
Sundsvall	69008	57908	51301	6606	88600	44000
Kramfors	69344	58244	51326	6918	85200	39600
Sollefteå	69029	57929	51320	6609	92700	39200
Örnsköldsvik	68326	57226	51297	5929	81300	43600

Ragunda	68179	57079	51133	5946	98600	42400
Bräcke	69510	58410	51265	7145	102100	45900
Krokom	68232	57132	51263	5869	96900	41200
Strömsund	69891	58791	51243	7548	108800	45600
Åre	68456	57356	51302	6054	81900	36500
Berg	67949	56849	51174	5675	104900	42400
Härjedalen	69154	58054	51239	6815	87600	40700
Östersund	67829	56729	51279	5450	85300	43200
Nordmaling	67997	56897	51327	5570	107000	47500
Bjurholm	70566	59466	51144	8323	73800	37800
Vindeln	68040	56940	51240	5700	.	.
Robertsfors	67914	56814	51261	5552	88300	41000
Norsjö	69022	57922	51206	6717	93500	52500
Malå	67767	56667	51144	5522	88100	54200
Storuman	67152	56052	51180	4872	100300	47300
Sorsele	68893	57793	51351	6442	94900	64100
Dorotea	69172	58072	51248	6824	91200	52300
Vännäs	67225	56125	51303	4822	84100	54200
Vilhelmina	67683	56583	51270	5312	111700	59500
Åsele	68612	57512	51315	6196	89600	48300
Umeå	66756	55656	51284	4372	89200	39900
Lycksele	68676	57576	51296	6281	93400	44300
Skellefteå	68317	57217	51241	5977	81200	41300
Arvidsjaur	68151	57051	51372	5679	107100	56700
Arjeplog	69722	58622	51086	7536	103600	66500
Jokkmokk	69832	58732	51026	7706	92500	44500
Överkalix	68875	57775	51214	6561	103700	50400
Kalix	68233	57133	51328	5805	89700	44700
Övertorneå	71408	60308	51228	9080	95100	44900
Pajala	68103	57003	51232	5771	103400	55500
Gällivare	68607	57507	51221	6287	92100	47000
Älvsbyn	68411	57311	51373	5938	78300	39400
Luleå	67339	56239	51303	4936	83800	42900
Piteå	67316	56216	51351	4865	84000	38900
Boden	68019	56919	51262	5657	85700	45000
Haparanda	69714	58614	51316	7298	83000	44900
Kiruna	67373	56273	51265	5007	88700	44900
Riket	68100	57000	51300	5700	80900	41900

Referenser

Litteratur inklusive offentligt tryck

Ahlin och Mörk 2005, Effects of decentralization on school resources, IFAU Working paper, no 5-2005.

Ahlin och Mörk 2007, Effects of decentralization on school resources; Sweden 1989-2002 Artikel i Economics of Education Review 2008, vol 23, nr 3.

Andersson 2007 Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare. IFAU.

Björklund med flera 2003, Den svenska skolan – effektiv och jämlik? SNS Förlag.

DsU 1987:1 Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. Utbildningsdepartementet.

Ds 2001:12 ESO 2001 Konkurrens bildar skola. Finansdepartementet.

Ds 2009:25 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Fritzes förlag.

Feldt 1991 Alla dessa dagar.... Norstedts förlag.

Fölster med flera 2009 Den orättvisa skolan. Hjalmarsson & Högberg Bokförlag.

Giota och Lundborg 2007, Specialpedagogiskt stöd i grundskolan – omfattning, former och konsekvenser. Göteborgs universitet.

Globaliseringsrådet 2009, Utvecklingskraft och omställningsförmåga. Utbildningsdepartementet.

Gustafsson och Myrberg 2002 Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat. Skolverket.

Högskoleverket 2005 Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor.

Lindbom (red.) 2007 Friskolorna och framtiden. Institutet för framtidsstudier.

Lärarnas Riksförbund, 2002: Varför lämnar lärarna yrket?

Lärarnas Riksförbund 2008 Vem blir var och varför?

Lärarnas Riksförbund 2008 Vi vill ha världens bästa skola

Lärarnas Riksförbund 2009 Styr de kommunala skolplanerna skolan?

Lärarnas Riksförbund 2009 Åsikter om skolan – en väljarundersökning

McKinsey & Company 2007 How the world's best-performing school systems come out on top.

OECD 2009 Education at a Glance 2009.

OECD 2007 Education at a Glance 2007

Persson 2007 Min väg, mina val. Albert Bonniers Förlag.

Prop 1989/90:41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.

Prop 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning.

Prop 1990/91:18 Om ansvaret för skolan.

Prop 2008/09:87 Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan. Fritzes förlag.

Rothstein 2007 Politik som organisation. SNS Förlag.

Skolverket 1996 Likvärdighet – ett delat ansvar.

Skolverket 2003 Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002.

Skolverket 2005 Grundskolans ämnen i ljuset av Nationella utvärderingen 2003.

Skolverket 2006 Könsskillnader i måluppfyllelse och utbildningsval.

Skolverket 2008, Studieresultat i gymnasieskolan.

Skolverket 2006 Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?

Skolverket 2007 Skolverkets lägesbedömning 2007.

Skolverket 2008 Skolverkets lägesbedömning 2008.

Skolverket 2009 Beskrivande data om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning 2009.

Skolverket 2009 Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?

Skolverket 2009 Resurser utifrån förutsättningar och behov?

Skolverket 2009 Skolverkets lägesbedömning 2009.

SOU 1978:65 Skolan. En ändrad ansvarsfördelning. Gotab.

SOU 2001:79 Valfärdsbokslut för 1990-talet. Socialdepartementet.

SOU 2006:1 Skola och Samhälle. Fritzes förlag.

SOU 2007:28 Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Fritzes förlag.

SOU 2008:8 Bidrag på lika villkor. Fritzes förlag.

Statistiska centralbyrån 2005 UF 26 SM 0501, Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden, Lärarförsljningen 2004.

Statskontoret 2007 Lärares utbildning och undervisning i skolan. Kartläggning och analys.

Utbildnings- och kulturdepartementet (OECD-serie) 2006, Likvärdigheten i utbildningssystemet – landrapport Sverige.

von Greiff 2008 Skolans finansiering ur ett likvärdighetsperspektiv. Lärarnas Riksförbund.

Artiklar

Dagens Samhälle nr. 35-2008 "Låt staten ta över våra skolor"

Dagens Nyheter 2007-03-01 "Mullsjö vill göra alla skolor privata"

Webbsidor

<http://lsok.saco.se>

<http://siris.skolverket.se>

Lärarnas Riksförbund är det enda förbundet i Sverige som
organiserar enbart behöriga lärare och studie- och yrkesvägledare.
Med våra cirka 80 000 medlemmar är vi ett av de
största förbunden inom Saco.



LÄRARNAS
RIKSFÖRBUND

www.lr.se

