

Flyktinginvandring och kostnadsutjämnning för förskola, grundskola och gymnasium

Förslag till förändringar och fortsatt
utredningsarbete

Flyktinginvandring och kostnadsutjämning för förskola, grundskola och gymnasium – förslag till förändringar och fortsatt utredningsarbete

1 Inledning

Denna promemoria är en delrapportering av ett uppdrag till Statskontoret från utredningen om Översyn av kostnadsutjämningen för kommuner och landsting (Fi 2016:12). Uppdraget är att bistå utredningen med underlag för beräkningar som gäller för kostnadsutjämningen till följd av flyktinginvandring.¹

Promemorian är disponerad på följande sätt:

Avsnitt 2 sammanfattar Statskontorets förslag till förändringar och behoven av fortsatt utredningsarbete.

Avsnitt 3 beskriver uppdraget till Statskontoret.

Avsnitt 4 beskriver den demografiska utvecklingen sedan mitten av 1990-talet.

Avsnitt 5 beskriver kommunernas ansvar för asylsökande och nyanlända. I detta avsnitt beskrivs också delmodellen Förskola och grundskola och delmodellen Barn med utländsk bakgrund i kostnadsutjämningen.

I avsnitt 6 föreslår vi att delmodellen Barn med utländsk bakgrund bör avskaffas och vi beskriver motiven för detta.

I avsnitt 7 beskriver vi två alternativ för fortsatt utredningsarbete, alternativ 1 (uppdatering) och alternativ 2 (socioekonomi).

I avsnitt 8 svarar vi på de frågor som ställts i deluppdraget till Statskontoret.

I bilagan till denna promemoria redovisar vi hur det nuvarande normbeloppet för modersmålsundervisning i delmodellen Förskola och grundskola har beräknats. I bilagan redovisar vi också en ny beräkning av normbeloppet med data från år 2015.

¹ Uppdrag till Statskontoret (dnr. 2017/60-5). Uppdraget från utredningen innehåller ytterligare tre deluppdrag.

2 Förslag till förändringar och fortsatt utredningsarbete

Nedan beskriver vi kortfattat våra förslag till förändringar och identifierar vilket fortsatt utredningsarbete som behövs när det gäller kostnadsutjämnningen med koppling till flyktinginvandring.

Statskontoret föreslår att delmodellen Barn med utländsk bakgrund avskaffas i kostnadsutjämnningen för kommunerna. Skälet är att det inte finns några verksamhetsanknutna kostnader kopplade till denna delmodell och att det är oklart vilket underlag som bör användas för att uppdatera ersättningsbeloppet i delmodellen.

Vi föreslår också ett fortsatt utredningsarbete av i huvudsak två alternativ (alternativ 1 och alternativ 2). Utredningsarbetet gäller de två delmodellerna Förskoleklass och grundskola samt Gymnasieskola. I detta avsnitt beskriver vi de två alternativen kortfattat. I avsnitt 7 beskriver vi de två alternativen närmare.

2.1 Alternativ 1 (uppdatering) – förslag till förändring och fortsatt utredningsarbete

Delmodellen Förskola och grundskola

- Normbeloppet i modersmålsundervisning i delmodellen Förskola och grundskolan uppdateras med aktuella data till 12 190 kronor räknat i 2015 års priser. I dagsläget uppgår detta belopp till 8 040 kronor. Det kan övervägas om normbeloppet bör uppdateras varje år. Detta är möjligt att göra med offentlig statistik som finns tillgänglig vid Skolverket och vid SCB.
- Möjligheten att införa ett nytt tilläggsbelopp för studiehandledning på modersmål i delmodellen Förskoleklass och grundskola utreds. Skälet är att skolförordningen kräver att kommunerna tillhandahåller en sådan studiehandledning om en elev behöver det.² Utredningen syftar till att få klarhet i om det går att samla in tillförlitlig statistik för att beräkna ett nytt tilläggsbelopp i delmodellen Förskoleklass och grundskola.

Delmodellen Gymnasieskola

- Möjligheten att införa ett nytt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och svenska som andra språk i delmodellen Gymnasieskola utreds. Skälet är att skollagen och gymnasieförordningen kräver att kommunerna ska ge sådan undervisning.³ Utredningen syftar till att se om det

² SFS 2011:185.

³ Skollag (2010:800) och SFS 2010:2039.

går att samla in tillförlitlig statistik för att beräkna ett nytt tilläggsbelopp i delmodellen Gymnasieskola.

- Möjligheten att införa ett nytt tilläggsbelopp för studiehandledning på modersmål i delmodellen Gymnasieskola behöver utredas. Skälet är att gymnasieförordningen kräver att kommunerna tillhandahåller en sådan studiehandledning till elever som behöver det.

2.2 Alternativ 2 (Socioekonomi) – förslag till fortsatt utredningsarbete

Delmodellen Förskola och grundskola

- Möjligheten att införa en ny socioekonomiskt baserad kostnadsdifferentiering för elever mellan kommunerna behöver utredas. Det finns skäl för att införa en sådan differentiering. Skollagen kräver att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Forskning visar också att de socioekonomiska förhållandena har stor betydelse för studieresultaten och att dessa förhållanden varierar påtagligt mellan kommunerna.

Delmodellen Gymnasieskola

- Möjligheten att införa en socioekonomisk delmodell för kostnadsutjämning behöver utredas. Skälen för detta är de samma som för grundskolan. Om utredningsarbetet leder fram till att det inte är lämpligt att införa en sådan modell genomförs istället samma utredningsarbete som de delar av alternativ 1 som gäller gymnasieskolan.

3 Uppdraget till Statskontoret (deluppdrag)

Enligt uppdraget ska Statskontoret bistå utredningen med underlag för beräkningar som gäller för kostnadsutjämningen till följd av flyktinginvandring.

Uppdraget ska rapporteras till utredningen senast den 16 juni 2017.

3.1 Närmare om uppdraget

I kostnadsutjämningsystemet för kommunerna finns ett tillägg i delmodellen Förskoleklass och grundskola för barn födda utanför Sverige,

Danmark eller Norge.⁴ Detta tillägg kallas för normbelopp. Normbeloppet ska utjämna kostnader för undervisning i modersmål och svenska som andraspråk. I kostnadsutjämningen finns det även en särskild delmodell för

⁴ Barn födda i Sverige vars föräldrar båda är födda utanför dessa länder ingår också i denna kategori av barn.

barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Denna delmodell ger ett tillskott i beräkningen av standardkostnaden i de kommuner som har många barn med utländsk bakgrund i förhållande till övriga kommuner.

Enligt uppdraget ska Statskontoret beskriva hur olika tilläggsbelopp och styckkostnader tidigare tagits fram. Tilläggen baserade på existerande datakällor kan i vissa fall tas fram på flera olika sätt som ger olika utfall, och för- och nackdelar med olika tillvägagångssätt ska redovisas.

Statskontoret ska också pröva om ovan nämnda form av utjämning bör förändras i syfte att öka precisionen i kostnadsutjämningen alternativt endast föreslå uppdaterade tilläggsbelopp. Om det inte finns relevanta kostnadsunderlag för att beräkna uppdaterade tilläggsbelopp ska Statskontoret föreslå de förändringar i datainsamlingen som är nödvändiga för att kunna beräkna nya tilläggsbelopp.

I utredningsarbetet ingår också att undersöka om det finns anledning att införa kostnadsutjämning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund i två delmodeller. Detta gäller för delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet samt för delmodellen för gymnasieskolan. Statskontoret ska också pröva om den nuvarande delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör inlemmas i någon eller några av delmodellerna som hör till skolväsendet.

Om statskontoret bedömer att kostnadsutjämning bör förändras som följd av utredningsuppdraget ska ett förslag till utjämningsmekanism som baseras på lämpliga data presenteras.

4 Snabb invandring påverkar behovet av resurser i skolan

Den demografiska utvecklingen har inneburit att andelen elever med utländsk bakgrund ökat under flera decennier. Under tidsperioden 1994–2015 ökade denna andel i Sverige från cirka 12 procent till närmare 23 procent. Andelen utlandsfödda elever ökade under samma period från drygt 7 procent till närmare 13 procent av alla elever. En stor ökning ägde rum under perioden 2006–2015. Statistiken visar att andelen elever i årskurs 9 som invandrat efter sju års ålder ökade påtagligt under denna tidsperiod.⁵

Denna utveckling innebär en särskild utmaning för skolväsendet. Statistik från SCB visar att elever som invandrar till Sverige efter 12 års ålder har nästan 70 procent lägre sannolikhet att bli behöriga till gymnasieskolan än genomsnittet för alla elever i riket.⁶

⁵ *Invandringens betydelse för skolresultaten*. Aktuella analyser, Skolverket 2016.

⁶ *Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*. Rapport 9, SCB 2016.

Skolkommisionen konstaterar i sitt slutbetänkande i april 2017 att staten och kommunsektorn står inför en svår utmaning under de närmaste åren när det gäller skolväsendets finansiering.⁷ Enligt Skolkommisionen kommer den demografiska utvecklingen kräva utökade resurser till skolan i många kommuner. Den demografiska utmaningen är heller inte jämnt fördelad mellan kommunerna. Enligt Skolkommisionen är det därför ur ett likvärdighetsperspektiv angeläget att staten noga följer kommunernas förutsättningar att finansiera skoluppdraget.

5 Skolgång för flyktingbarn, statsbidrag och kopplingen till kostnadsutjämningen

Nedan beskriver vi översiktligt vilket ansvar kommunerna har för asylsökande barn och nyanlända barn samt för barn med utländsk bakgrund. Vi beskriver också översiktligt de riktade statsbidragen till kommunerna för asylsökande barn och nyanlända barn. Slutligen beskriver vi kravet på kommunerna att anordna modersmålsundervisning och studiehandledning i grundskolan och i gymnasiet. Tabellen nedan visar finansieringen med riktade statsbidrag till kommunerna för asylsökande barn och nyanlända barn samt kopplingen till kostnadsutjämningen.

Tabell Statsbidrag och kostnadsutjämning – asylsökande barn, nyanlända barn och barn med utländsk bakgrund

Asylsökande barn	Nyanlända barn	Barn med utländsk bakgrund
Riktade statsbidrag till kommunerna.	Riktade statsbidrag till kommunerna. Nyanlända med uppehållstillstånd som gäller minst 12 månader ingår kostnadsutjämningen genom att de blir folkbokförda.	Kostnadsutjämning mellan kommunerna för barn med utländsk bakgrund.

5.1 Kommunerna ansvarar för asylsökande barns skolgång

Barn och ungdomar som är asylsökande har rätt till förskola, förskoleklass, skola och gymnasieskola. För ensamkommande barn under 18 år måste kommunerna dessutom ordna boende och annan omsorg. Detta gäller även efter att de ensamkommande barnen har fått uppehållstillstånd, fram till dess att de har fyllt 18 år.⁸

⁷ Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35).

⁸ I vissa fall upp till 21 år. Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

5.1.1 Statsbidrag till kommunerna för asylsökande barns skolgång

Staten ersätter kommunernas skolkostnader med ett schablonbelopp per barn som går i förskola, förskoleklass, grundskola eller gymnasieskola. Ersättningen ska täcka i princip alla kostnader som kommunen har för respektive skolform, inklusive skolskjuts. För 2017 varierar beloppen mellan 50 700 kronor för ett barn i förskoleklass till 113 100 kronor för en elev i gymnasieskola.

Kommunerna kan också få ersättning för placering av barn och för stöd till barn. Utöver detta kan kommunerna ansöka om ersättning för extraordinära skolkostnader, till exempel för särskilt anordnade skollokaler.

5.2 Kommunerna ansvarar för nyanlända barns skolgång

När asylsökande barn får uppehållstillstånd övergår de till att kallas nyanlända. Då ett barn har fått uppehållstillstånd som gäller i minst 12 månader blir barnet folkbokfört och blir invånare i en kommun. Kommunerna ansvarar för att ta emot nyanlända barn och ungdomar i förskolan, förskoleklass, grundskolan och gymnasieskolan.

Enligt skollagen ska kommunerna se till att barn och ungdomar får det stöd de behöver för att kunna tillgodogöra sig den pedagogiska verksamheten i förskolan eller undervisningen i skolan.⁹ En nyanländ som fått uppehållstillstånd har samma rättigheter till samhällsservice från kommunen och landstinget som övriga invånare.

5.2.1 Statsbidrag till kommunerna för nyanlända barns skolgång

Kommunerna får en årlig grundersättning för flyktingmottagandet på fem prisbasbelopp per person, vilket motsvarar 224 000 kronor år 2017. För att täcka kommunernas merkostnader för flyktingmottagandet får kommunerna dessutom en schablonersättning för varje nyanländ flykting.¹⁰ Ersättningen är 126 400 kronor per person för barn, ungdomar och vuxna upp till 64 års ålder som har tagits emot i en kommun under 2016 eller senare.¹¹ Ersättningen ska bland annat täcka särskilda introduktionsinsatser och merkostnader i skola, förskola, fritidshem och barnomsorg. Ersättningen är tidsbegränsad och betalas ut med delbelopp under två år.

⁹ Skollag (2010:800), 3 kap., 12 a §–12 f §.

¹⁰ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

¹¹ För personer som är 65 år och äldre är ersättningen 79 100 kronor per person.

5.3 Barn med utländsk bakgrund – två kompensationer finns i nuvarande kostnadsutjämnings

När barn inte längre räknas som asylsökande eller nyanlända får kommunerna inte statsbidrag för dessa barn. De barn som har fått uppehållstillstånd som gäller i minst 12 månader ingår i befolkningsstatistiken och kommer då med i underlaget för kostnadsutjämnings som ”barn med utländsk bakgrund”.¹² På detta sätt kan kostnadsutjämnings sägas ”kroka i” efter det att statsbidragen till kommunerna för kostnader för asylsökande och nyanlända för varje given grupp flyktingar faller bort. Eftersom nyanlända barn och ungdomar har utländsk bakgrund och ingår i folkbokförings inverkar de på utfallet av kostnadsutjämnings.

5.3.1 Kompensation för modersmålsundervisning och ersättning för barn med utländsk bakgrund

I kostnadsutjämnings för kommunerna finns två typer av ersättningar som gäller barn med utländsk bakgrund. Den ena ersättningen kallas för normbelopp och gäller för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk i grundskolan. Den andra ersättningen ingår i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund med ett särskilt tillägg.

Normbeloppet för modersmålsundervisning och undervisning svenska som andraspråk ingår i delmodellen för förskoleklass och grundskolan och är i dagsläget till 8 040 kronor per elev med utländsk bakgrund i åldern 7–15 år. I detta fall definieras utländsk bakgrund som att barnet är fött utanför Sverige, Norge och Danmark eller att båda föräldrarna är födda utanför dessa länder.¹³

Det finns även en separat delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. I denna delmodell beräknas standardkostnaden i kommunen med ett tillägg i de distrikt där andelen barn med utländsk bakgrund är högre än riksgenomsnittet. Tillägget är 75 kronor per invånare för varje procentenhet som andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund i åldern 0–19 år överstiger den genomsnittliga andelen i landet.

¹² Enligt skollagen (3 kap. § 12a) är en elev inte längre nyanländ efter att ha gått i skolan i fyra år i Sverige.

¹³ Definitionen av begreppet ”utländsk bakgrund” skiljer sig här från den definition som används i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund där ”utländsk bakgrund” omfattar ett färre antal länder. Definitionen av ”utländsk bakgrund” i delmodellen för förskoleklass och grundskola är å andra sidan snävare i bemärkelsen att båda föräldrarna ska vara födda utomlands.

5.3.2 Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål

Det finns tre tydligt definierade verksamheter i kommunala skolor och friskolor som är riktade till barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Det gäller modersmålsundervisning, undervisning i svenska som andraspråk och studiehandledning på modersmålet.

Enligt skollagen har elever i grundskolan och gymnasiet rätt till modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.¹⁴ Kostnadsutjämnningen utjämnar kommunernas kostnader för modersmålsundervisning i grundskolan men systemet saknar utjämnning för modersmålsundervisning i gymnasieskolan. Både skolförordningen och gymnasieförordningen kräver också att en elev som behöver studiehandledning på sitt modersmål också ska få det.¹⁵ Men kostnadsutjämnningen ger inte någon särskild kompensation för detta krav.

6 Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund infördes i kostnadsutjämnningen 2000.¹⁶ Modellen ger en kompensation i beräkningen av standardkostnaden för de kommuner som har distrikt där andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund i åldern 0–19 år är högre än riksgenomsnittet.

6.1 Beräkningen av kompensationen

Beräkningen av kompensationen utförs i två steg. I det första steget beräknas andelen barn med utländsk bakgrund i distriktet minus den genomsnittliga andelen barn med utländsk bakgrund i landet.¹⁷ Utifrån denna differens beräknas sedan standardkostnaden. I det andra steget beräknas standardkostnaden för varje kommun med ett tillägg i de distrikt i kommunerna där andelen barn med utländsk bakgrund i åldern 0–19 år är högre än riksgenomsnittet. Tillägget är 75 kronor per person för varje procentenhet som andelen barn med utländsk bakgrund överstiger motsvarande andel i hela riket. I de kommuner där det inte finns något distrikt med en högre andel barn med utländsk bakgrund än riksgenomsnittet är standardkostnaden noll.

¹⁴ Kap. 10 kap. 7 §, 15 kap., 19 § och 18 kap. 19 § skollagen (2010:800). Skolförordningen (2011:185), 5 kap., 4 § och gymnasieförordningen (2010:2039), 4 kap., 11 § och 15 §.

¹⁵ En elev har enligt skolförordningen (SFS 2011:185) och enligt gymnasieförordningen (SFS 2010:2039) rätt få studiehandledning på sitt modersmål om eleven behöver det.

¹⁶ Prop. 1998/99:89.

¹⁷ Detta gäller för andelen barn och ungdomar den 31 december två år innan utjämningsåret i åldern 0–19 år som är födda utom Norden eller EU – eller som är födda inom Norden eller EU och har minst en förälder som är född utom Norden eller EU. Med EU avses de medlemsländer som ingick i unionen före utvidgningen 2004.

Från och med 2017 beräknas kompensationen utifrån andelen barn med utländsk bakgrund i distrikt i stället för i kommundelar. Befolkningen i distrikten uppdateras årligen vilket inte var fallet i kommundelarna.

6.2 Delmodellen saknar tillförlitligt kostnadsunderlag

Det finns inte någon tydligt definierad merkostnad i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund och det saknas ett tillförlitligt kostnadsunderlag för att uppdatera tillägget i delmodellen. Tillägget har legat fast med ett nominellt belopp om 75 kronor sedan år 2000.

Det går inte att beräkna de merkostnader som är förknippade med barn med utländsk bakgrund utifrån kommunernas redovisning. Det går därför inte att uppdatera ersättningsbeloppet på ett tillförlitligt sätt. Kostnaderna skulle möjligen kunna uppskattas om nya uppgifter samlades in från kommunerna. Men sådana uppgifter skulle ändå bli relativt osäkra eftersom kostnadsredovisningen för olika kommunala tjänster inte kan kopplas till olika grupper av individer.

Enligt Utjämningskommittén 2003 hade Svenska kommunförbundets integrationsberedning jämfört stadsdelar i kommuner där personer med utländsk bakgrund utgör en hög andel av befolkningen. Integrationsberedningen.¹⁸ Integrationsberedningen uppskattade att:

”... kostnaderna per barn i den aktuella gruppen överstiger genomsnittet för kommunen med ca 10 procent i såväl barnomsorgen som grundskolan.”

I regeringens proposition nämns följande motiv för att införa kompensationen:

”Regeringen delar de synpunkter som framförts av flera remissinstanser att en hög andel invånare med utländsk bakgrund kan ställa högre krav på den kommunala verksamheten”.¹⁹

I samma proposition pekar regeringen också på att de merkostnader som kan följa av detta redan beaktas i kostnadsutjämnningen för grundskola och individ- och familjeomsorg. Men regeringen nämner också att det är befogat att ytterligare komplettera kostnadsutjämnningen så att de större behoven av insatser i kommuner med en hög andel barn och ungdomar med utländsk bakgrund från länder utanför EU och Norden beaktas.

Det är oklart hur integrationsberedningens uppgift om 10 procents högre kostnad har använts som underlag för att fastställa det nuvarande tillägget på

¹⁸ *Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn* (SOU 2003:88), sid. 162.

¹⁹ Prop. 1998/99:89, sid. 20.

75 kronor i delmodellen. Uppgiften om 10 procent är heller inte representativ som ett genomsnitt för alla landets kommuner eftersom den endast gäller en viss grupp av kommuner.

6.3 Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör avskaffas

Statskontoret anser att det är viktigt att kostnadsutjämnningen är transparent så att de ingående delmodellerna speglar de kostnader som tydligt går att koppla till verksamheter i kommunerna. Delmodellen Barn och ungdomar med utländsk bakgrund är inte transparent på detta sätt.

Statskontoret bedömer att delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör avskaffas i kostnadsutjämnningen för kommunerna. Skälet är att det är oklart vilka insatser och kostnader som ingår i delmodellen. Som följd av detta saknas det också ett lämpligt underlag för att beräkna kostnadsutjämnningen.

Det också oklart hur kostnadsutjämnningen via delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund hänger ihop med de andra delmodellerna. Detta gäller i första hand kostnadsutjämnningen i delmodellen för förskola och grundskola, som innehåller kostnadsutjämnning för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk.

Det finns skäl för att barn och ungdomar med utländsk bakgrund behöver mer stöd än andra elever, även utöver modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Enligt Statskontorets bör det undersökas och klargöras vilka dessa kostnader är och hur de kan beräknas. En möjlighet är att ta med socioekonomiska förhållanden i kostnadsutjämnningen i grund- och gymnasieskolan. Men detta kräver ett fortsatt utredningsarbete. Vi beskriver två möjliga riktlinjer för ett sådant arbete i avsnitt 7 i denna promemoria.

7 Fortsatt utredningsarbete – två alternativ

Enligt uppdraget ska Statskontorets pröva om kostnadsutjämnningen bör förändras i syfte att öka precisionen eller endast föreslå uppdaterade ersättningsbelopp. I detta avsnitt diskuterar vi därför hur kostnadsutjämnningen i delmodellen för förskoleklass och grundskola och delmodellen för gymnasieskola skulle kunna förändras för att inkludera särskilda kostnader för barn med utländsk bakgrund i skolan tydligare än i dag.

7.1 Utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete

Nedan diskuterar vi två tänkbara alternativ för vidare utredning för att förändra delmodellerna för förskola och grundskola samt delmodellen för gymnasieskola. Vi utgår i båda alternativen från att det finns indikationer på att variationen mellan kommunerna när det gäller behov av stöd per elev i både grund- och gymnasieskolan har ökat på grund av att invandringen har ökat. Mottagandet av nyanlända är ojämnt fördelat mellan landets kommuner och

spridningen i andelen utrikes födda barn och ungdomar mellan kommunerna har också tilltagit de senaste åren.²⁰ Därför finns det anledning att se över kostnadsutjämnningen.

Det ena alternativet (alternativ 1) innebär att uppdatera den befintliga delmodellen för förskoleklass och grundskola med en aktuell beräkning av det så kallade normbeloppet för modersmålsundervisning. Om det går att samla in ett nytt datamaterial för att beräkna kostnaderna för studiehandledning på modersmål så kan modellen kompletteras med ett nytt tilläggsbelopp. Vi beskriver detta i avsnitt 7.2. I detta alternativ utreds också möjligheten att införa ett nytt normbelopp för modersmålsundervisning, svenska som andraspråk och studiehandledning i gymnasieskolan. Det beror på att gymnasieförordningen kräver att kommunerna ska tillhandahålla dessa stöd.

Det andra alternativet (alternativ 2) innebär att komplettera delmodellen för förskoleklass och grundskola genom att införa en variation i kostnaden per elev mellan kommunerna. Variationen kan möjligen beräknas med utgångspunkt från den socioekonomiska modell som SCB har tagit fram på uppdrag av Skolkommissionen. Med denna modell beräknas ett index för varje kommun utifrån kommunens socioekonomiska förhållanden. Detta beskrivs i avsnitt 7.3. I alternativ 2 utreds också möjligheten att utveckla en ny delmodell för kostnadsutjämnning i gymnasiet som baseras på socioekonomiska förhållanden.

7.2 Alternativ 1 (uppdatering) – förslag till förändring och fortsatt utredningsarbete

Detta alternativ innebär att normbeloppet uppdateras med aktuella data med hjälp av samma metod som utjämningskommittén⁰⁸ använde (se avsnitt 7.2.1). Dessutom ska frågan om kompensation med ett tilläggsbelopp för studiehandledning på modersmål vid beräkning av standardkostnaden utredas. Skälet till att införa tillägget är att staten via skolförordningen ger vissa elever rätt att få studiehandledning på ett annat språk än svenska och att kommunerna därför behöver tilldela resurser till denna verksamhet.

Det finns även anledning att införa en kompensation i kostnadsutjämnningen för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk i gymnasiet eftersom vissa elever har rätt till detta stöd.

En förutsättning för att införa nämnda kompensationer är att kostnaderna för dessa verksamheter i kommunerna inte är försumbara. Det ska också vara möjligt att samla in ett lämpligt statistiskt underlag från kommunerna.

²⁰ Statskontoret (2016), *Flyktinginvandring och kommunal utjämnning – analys av utredningsbehov*, rapport 2016:32, sid. 40–42.

7.2.1 Uppdatering av normbelopp i delmodellen Förskoleklass och grundskola

I delmodellen för förskoleklass och grundskola finns ett särskilt tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. En kostnad per elev som kallas normbelopp beräknas. Normbeloppet uppdaterades senast år 2014 på förslag av utjämningskommittén.⁰⁸ och är i dagsläget 8 040 kronor. Tillägget eller avdraget bygger på andelen 7–15 åringar med utländsk bakgrund i kommunen. I detta fall definieras utländsk bakgrund som att barnet är fött utanför Sverige, Norge och Danmark eller att minst en förälder är född utanför dessa länder.

Det nu gällande normbeloppet på 8 040 kronor beräknades av utjämningskommittén.⁰⁸ utifrån en lönekostnad för lärarna som bedrev undervisningen dividerad med antalet barn som fick modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. Lönekostnaden beräknades med det beräknade antalet heltidstjänster under läsåret 2009/2010 multiplicerat med den genomsnittliga lärarlönen i grundskolan i riket 2009 inklusive lönekostnads-pålägg. Källan till uppgifterna om lärarlön i grundskolan är SCB och uppgifter om antal lärare och elever kommer från Skolverket.

Med samma metodik skulle ett uppdaterat normbelopp bli 12 190 kronor med data för 2015. Beräkningen baseras på en genomsnittlig lönekostnad för en grundskolelärare under 2015 i riket och antalet lärare som undervisar i hemspråk och svenska som andraspråk. Vidare baseras beräkningen på antalet elever som fick modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk under läsåret 2015/2016. Enligt Skolverkets statistik fick 237 645 elever denna undervisning (se bilagan till denna promemoria för en utförligare beräkning).

Det kan övervägas om normbeloppet bör uppdateras varje år. Detta är möjligt att göra med offentlig statistik som finns tillgänglig vid Skolverket och vid SCB.

7.2.2 En ny kompensation för studiehandledning på modersmålet

Som ovan nämnts ger skolförordningen rätt till elever att få studiehandledning på sitt modersmål. Det finns därför principiella skäl att utjämna kostnaderna för denna verksamhet mellan kommunerna genom att kompensera i beräkningen av standardkostnaden i delmodellen för förskola och grundskola. En förutsättning är att kostnaden för studiehandledningen inte är försumbar och att det går att samla in ett lämpligt statistiskt underlag från kommunerna. En möjlighet är att regeringen beslutar om att låta Skolverket samla in de data som behövs från kommunerna. Ett nytt tillägg kan då beräknas och läggas till i delmodellen för förskola och grundskola vid beräkning av standardkostnaden i varje kommun. Vi förväntar oss att en

sådan förändring medför att de kommuner som har tagit emot många nyanlända barn eller har många barn vars modersmål inte är svenska kan få mer resurser via kostnadsutjämnningen än vad de annars skulle få.

7.2.3 En ny kompensation för modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i gymnasiet

Möjligheten att införa ett nytt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och modersmål och svenska som andraspråk i delmodellen för gymnasieskola bör utredas närmare. Det bör också utredas om det är lämpligt att införa ett nytt tilläggsbelopp för studiehandledning på modersmålet i gymnasiet. Det beror på att skollagen och gymnasieförordningen kräver att kommunerna tillhandahåller sådan undervisning. Gymnasieförordningen kräver också att studiehandledning ges på modersmålet om eleven behöver det. Utredningen ska dels ge underlag för att bedöma om kostnaderna är så pass stora att de bör utjämnas mellan kommunerna, dels ta fram ett tillförlitligt statistiskt underlag för att beräkna nya tilläggsbelopp.²¹

7.3 Alternativ 2 (socioekonomi) – förslag till förändring och fortsatt utredningsarbete

Skollagen säger att kommunerna är skyldiga fördela resurser till utbildning inom skolan utifrån barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Allt fler kommuner använder sig därför av socioekonomiska modeller för att fördela medel mellan distrikt och skolor.

Den socioekonomiska strukturen varierar påtagligt mellan olika kommuner. Detta innebär att möjligheterna att nå goda resultat i skolverksamheten också varierar mellan kommunerna. Statskontoret anser därför att det finns skäl att utreda möjligheten att även ta med socioekonomiska förhållanden i kostnadsutjämnningen för kommunernas skolverksamhet.

Underlagen för den nuvarande kostnadsutjämnningen baseras på olika verksamheters kostnader där strukturella skillnader ska utjämnas mellan kommunerna respektive landstingen. Att införa skillnader i socioekonomisk struktur i kostnadsutjämnningen för skolverksamhet innebär ett principiellt avsteg och en utvidgning av de principer som nu gäller för kostnadsutjämnningen. Utvidgningen består i att även behovet av resurser som kan kompensera för olika förutsättningar i kommunerna att nå resultat bland eleverna i skolan innefattas. Dessa behov finns inte särredovisade som kostnader och ingår därför inte kommunernas räkenskapsammandrag för skolverksamheten. Principen om vilka strukturella förhållanden som bör ingå i kostnadsutjämnningen för kommunernas skolverksamhet kan därför komma att

²¹ Skollagen (2010:800), 15 kap. 19 §, Gymnasieförordningen (2010:2039), 4 kap. 15–20 § och 9 kap. 9 §.

behöva diskuteras och förändras om kostnadsutjämningen ska utvidgas till att omfatta olika socioekonomisk struktur i kommunerna.

Motiven för ett fortsatt utredningsarbete beskrivs mer ingående nedan.

7.3.1 Socioekonomiska förhållanden och resurser i skolan har betydelse för elevernas prestationer

Det finns ett brett stöd i forskningen för att socioekonomiska förhållanden har stor betydelse för elevernas resultat. Elevernas utländska bakgrund är en socioekonomisk faktor som visat sig ha särskilt stor betydelse i detta sammanhang. Det finns också ett brett stöd i forskningen för att resurstilldelningen i skolan har betydelse för elevernas prestationer, det gäller i synnerhet lärartäthet och lärarnas kompetens.²² Därför bedömer Statskontoret att ett fortsatt utredningsarbete bör genomföras för att utjämna kostnaderna för skolverksamhet, även med hänsyn till socioekonomiska förhållanden.

Denna utredning bör pröva om den socioekonomiska modellen som Skolkommissionen låtit SCB ta fram kan fungera som fördelningsmekanism i kostnadsutjämningen för förskole- och grundskoleverksamhet. Två frågor är viktiga i detta sammanhang. Den ena frågan är om SCB:s index i den utarbetade modellen är relevant för att spegla skillnader i behovet av resurser mellan kommunerna för elever i förskola och grundskola. Den andra frågan är under vilka villkor SCB kan uppdatera regressionskattningen i den socioekonomiska modellen och hur ofta denna uppdatering bör göras.

Att implementera Skolkommissionens modell skulle innebära att den nuvarande delmodellen för förskoleklass och grundskola kompletteras med en variation i den beräknade kostnaden per elev mellan kommunerna baserad på socioekonomiska förhållanden.

Det finns också anledning att utreda om det är möjligt och lämpligt att införa en socioekonomisk modell för kostnadsutjämning i gymnasiet.

Nedan beskriver vi den socioekonomiska modell som Skolkommissionen låtit SCB utarbeta. Vi beskriver också hur modellen skulle kunna användas i kostnadsutjämningen.

7.3.2 Skolkommissionens socioekonomiska modell

SCB har på uppdrag av Skolkommissionen utarbetat en socioekonomisk modell för att fördela statsbidragsmedel till skolverksamhet i kommunerna. Grundtanken är att socioekonomiska förhållanden har betydelse för sannolikheten att en elev uppnår ett givet resultat i skolan. I detta fall handlar det om sannolikheten att nå behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.

²² Se till exempel *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35), *Lika skola med olika resurser – en ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning* (ESO 2009:5) och *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund* (ESO 2017:3).

Detta stämmer väl överens med forskningsresultat inom skolområdet. Det finns även forskning som visar att det finns ett positivt samband mellan tilldelning av resurser i skolan och elevernas prestationer. I modellen förklaras sannolikheten för behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram.²³

Modellen beräknar ett index för varje kommun utifrån socioekonomiska förhållanden med en skattad regressionskvation. En kommun med ett indexvärde som är mindre än 100 har en lägre förväntad andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet till gymnasiestudier. En kommun som har indexvärdet 100 ligger på samma nivå som rikets genomsnitt. En kommun som har ett indexvärde som är större än 100 har en högre förväntad andel obehöriga jämfört med riksgenomsnittet.

De faktorer som ingår i modellen är följande:

- Vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- Invandring
- Vårdnadshavarnas inkomst
- Kön
- Ekonomiskt bistånd
- Familj
- Antal syskon
- Bostadsområdets socioekonomiska status²⁴

Modellen ger ett mycket starkt utslag för faktorn som speglar invandring. Denna faktor innehåller variablerna ”invandrat inom tre år från grundskoleavgång” och ”invandrat 4–6 år från grundskoleavgång”.

7.3.3 Tillämpning i kostnadsutjämnningen för förskoleklass och grundskola – en preliminär bedömning

Vår bedömning är att SCB:s modell skulle kunna tillämpas i delmodellen för förskoleklass och grundskola. Men det krävs ett fortsatt utrednings- och beräkningsarbete för att bedöma om det är lämpligt.

En tillämpning av den socioekonomiska modellen skulle innebära att resurser för förskole- och grundskoleverksamhet omfördelas mellan kommuner med hänsyn tagen till strukturella skillnader i kommunernas socioekonomiska förhållanden. De kommuner som har mer gynnsamma socioekonomiska förhållanden skulle tilldelas mindre resurser i kostnadsutjämnningen – och tvärtom. Nedan beskriver vi en teknik som möjligen skulle kunna användas för att beräkna standardkostnaden.

²³ En detaljerad beskrivning av regressionsmodellen finns i Skolkommissionens slutbetänkande SOU 2017:35, bilaga 5 och bilaga 7.

²⁴ Det område som individerna bor i klassas med utgångspunkt i ett antal socioekonomiska variabler.

Index styr beräkningen för kostnad per elev i kommunerna

De kommuner som har ett indexvärde som överstiger 100 tilldelas mer resurser per elev på grund av att de har sämre socioekonomiska förhållanden än genomsnittet i riket. Skälet är att sådana kommuner kan förväntas behöva tillföra mer resurser till skolverksamheten för att nå en given frekvens elever som är behöriga för gymnasiestudier. De kommuner som har ett indexvärde som understiger 100 tilldelas minde resurser per elev på grund av bättre socioekonomiska förhållanden än genomsnittet i riket.

Om SCB:s modell skulle användas i kostnadsutjämnningen skulle ett särskilt beräkningsförfarande införas för att beräkna tillägg eller avdrag för socioekonomiska förhållanden. Detta skulle innebära ytterligare omfördelning av medel mellan kommunerna jämfört med vad den nuvarande delmodellen för förskola och grundskola omfördelar.

Nedan beskriver vi schematiskt hur detta tillägg eller avdrag kan införas i delmodellen för förskola och grundskola i kostnadsutjämnningen för kommunerna.

Formel för beräkning av standardkostnaden

I den nuvarande delmodellen beräknas standardkostnaden enligt följande:

Standardkostnad (nuvarande modell) = [(Andel 6-åringar i kommunen × genomsnittlig kostnad per 6-åring i riket) + (Andel barn 7–15 år i kommunen × genomsnittlig kostnad per 7–15-åring i riket)] + Tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk + Tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar] × förändring av NPI

För att ta hänsyn till olika socioekonomiska förhållanden i kommunerna skulle en socioekonomisk faktor ”Index (i) /100” kunna läggas in för att justera och variera kostnaden per elev mellan kommunerna. Den socioekonomiska faktorn gäller här för åldersgruppen 7–15 år men kan även införas för elevkostnaden bland 6-åringar i respektive kommun.

Standardkostnad (alternativ 2) = [(Andel 6-åringar i kommunen × genomsnittlig kostnad per 6-åring i riket) + (Andel barn 7–15 år i kommunen × (genomsnittlig kostnad per 7–15-åring i riket + **tillägg/avdrag per 7–15 åring för socioekonomiska förhållanden i kommunen**))] + Tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk + Tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar] × förändring av NPI

Den nuvarande delmodellen för förskoleklass och grundskola kompenserar särskilt för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk. Det blir en fråga för en kommande utredning att avgöra om denna kompensation blir överflödigt om den socioekonomiska kostnadsdifferentieringen införs.

7.3.4 En socioekonomisk modell för kostnadsutjämning i gymnasiet

Det finns även skäl för att utreda om det är möjligt och lämpligt att införa en socioekonomisk modell för kostnadsutjämning i gymnasiet. Det blir då fråga om en annan modell än den som SCB utarbetat åt Skolkommissionen. I detta fall kan det bli fråga om att med socioekonomiska faktorer förklara kvalifikation för studier vid högskolor eller möjligen hur olika skolor uppfyller målen med gymnasieskolan.

Om utredningsarbetet leder fram till att det inte är lämpligt att införa en sådan modell genomförs istället samma utredningsarbete som de delar av alternativ 1 som gäller gymnasieskolan. Det blir då fråga om att beräkna ett nytt tilläggsbelopp för modersmålsundervisning samt svenska som andraspråk och ersättning för studiehandledning på modersmål.

8 Svar på frågorna som ställs i uppdraget från utredningen

I detta kapitel svarar vi på frågorna i uppdraget till Statskontoret från Utredningen om översyn av kostnadsutjämningen (Fi 2016:12).

8.1 Hur har olika tilläggsbelopp tidigare tagits fram?

I denna promemoria redovisar vi hur normbeloppet i delmodellen för förskola och grundskola tagits fram. Vi redovisar också så långt det är möjligt hur ersättningsbeloppet i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund beräknas. Metoden för beräkningen av normbeloppet framgår i bilagan till denna PM. I avsnitt 6 beskriver vi bakgrunden till varför delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund infördes.

8.2 Bör kostnadsutjämningen förändras i syfte att öka precisionen?

Statskontorets bedömer att ett fortsatt utredningsarbete bör utföras. Ett sådant utredningsarbete bör bedrivas enligt något av de två olika alternativ som beskrivs i avsnitt 7 i denna promemoria. Enligt Statskontorets uppfattning bör det prövas om en socioekonomisk modell för kostnadsutjämning bör införas för förskolan och grundskolan samt för gymnasieskolan. En sådan socioekonomisk modell bör innehålla variabler som speglar invandring och barn med utländsk bakgrund. Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av Skolkommissionen utarbetat en socioekonomisk modell som pekar på att utländsk bakgrund har stor betydelse för elevernas prestationer i grundskolan. Det bör prövas om denna modell är lämplig att tillämpa inom kostnadsutjämningen för kommunerna.

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör avskaffas. Skälet är att det är oklart vilka insatser och kostnader som ingår i delmo-



dellen. Detta medför också att det saknas ett lämpligt underlag för beräkningarna i kostnadsutjämnningen. Enligt de två olika alternativ som beskrivs i avsnitt 7 bör andra utjämningsmekanismer för barn med utländsk bakgrund prövas.

8.3 Bör delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund inlemmas i någon eller några av de andra delmodellerna?

Utredningen om översyn av kostnadsutjämnningen har ställt frågan om den nuvarande delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund bör inlemmas i någon eller några av delmodellerna som avser skolväsendet.

Enligt Statskontoret bör – som ovan nämnts – delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund avskaffas. Andra alternativ till kostnadsutjämnning i skolväsendet för barn med utländsk bakgrund bör i stället utredas.

Bilaga: Ersättningsbelopp i delmodellen Förskoleklass och grundskola – beräkningsmetod och uppdatering

I denna bilaga beskriver vi hur normbeloppet i modersmålsundervisningen beräknats. Vi redovisar också en uppdaterad beräkning av normbeloppet med data för 2015.

Beräkning av normbelopp i delmodellen för förskoleklass och grundskola

I den nuvarande kostnadsutjämningsen finns det i delmodellen förskoleklass och grundskolan ett särskilt tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andraspråk. En kostnad per elev som kallas normbelopp beräknas. Normbeloppet uppdaterades senast år 2014 på förslag av utjämningskommittén.⁰⁸ och är i dagsläget till 8 040 kronor.²⁵ Tillägget eller avdraget bygger på andelen 7–15 åringar med utländsk bakgrund i kommunen. I detta fall definieras utländsk bakgrund som att barnet är fött utanför Sverige, Norge och Danmark eller att minst en förälder är född utanför dessa länder.

Utjämningskommitténs beräkning av normbeloppet baserades på en genomsnittlig månadslönekostnad per grundskolelärare år 2009, antalet lärare som undervisar i hemspråk och svenska som andraspråk under läsåret 2009/2010 (omräknat till heltidstjänster) och antalet elever som deltog i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk under läsåret 2009/10.

Den genomsnittliga månadslönekostnaden per grundskolelärare år 2009 beräknades till 36 636 kronor. Med statistik från Skolverket beräknades antalet lärare som undervisar i hemspråk och svenska som andraspråk under läsåret 2009/2010 (omräknat till heltidstjänster) till 2 995. Antalet elever som deltog i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk var enligt Skolverkets statistik 163 690 under läsåret 2009/2010.

Det nu gällande normbeloppet på 8 040 kronor beräknades av utjämningskommittén.⁰⁸ med en lönekostnad för lärarna som bedrev undervisningen dividerad med antalet barn som deltog i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk. Lönekostnaden beräknades med ett uppskattat antal heltidstjänster under läsåret 2009/2010 multiplicerat med den genomsnittliga lärarlönen i grundskolan i riket 2009 inklusive lönekostnadspålägg. Källan till uppgifterna om lärarlön i grundskolan var SCB och uppgifter om antal lärare och elever kom från Skolverket.

²⁵ SOU 2011:39, prop. 2013/14:1, utgiftsområde 25, bet. 2013/14:FiU3, rskr. 2013/14: 69.



Uppdatering av normbeloppet

Med samma metodik som utjämningskommittén.08 använde för att beräkna normbeloppet skulle ett uppdaterat normbelopp bli 12 190 kronor med data för 2015.

Beräkningen baseras på en genomsnittlig lönekostnad för en grundskolelärare under 2015 i riket, antalet lärare som undervisar i hemspråk och svenska som andraspråk under läsåret 2015/2016 och antalet elever som deltog i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk under läsåret 2015/2016. Den genomsnittliga lönekostnaden per lärare beräknas till 480 180 kronor för år 2015. Antalet lärare omräknat till heltid uppgick till 6 034 under läsåret 2015/2016. Enligt Skolverkets statistik uppgick antalet elever som deltog i modersmålsundervisning eller undervisning i svenska som andraspråk till 237 645 under läsåret 2015/16.



Referenser

Offentligt tryck

SOU 2003:88 *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

SOU 2011:39 *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*

SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

Proposition 1995/96:64 *Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting, m.m.*

Proposition 1998/99:89 *Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen, utgiftsområde 25.*

Lagar och förordningar

Skollag (2010:800).

Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Gymnasieförordningen (SFS 2010:2039).

Skolförordningen (SFS 2011:185).

Övrigt

ESO (2009), *Lika skola med olika resurser – en ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*, ESO 2009:5.

ESO (2017), *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund*, ESO 2017:3.

Skolverket (2016), *Invandringens betydelse för skolresultaten. Aktuella analyser*, Skolverket.

Statistiska centralbyrån (2016), *Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Rapport 9*, Statistiska centralbyrån.

Statskontoret (2016), *Flyktinginvandring och kommunal utjämning – analys av utredningsbehov*, rapport 2016:32.