

Finansdepartement
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.k.remissser@regeringskansliet.se

Yttrande över förändring genom försök – försöksverksamhet i den kommunala sektorn (SOU 2023:94)

Dnr Fi2023/03211

Sammanfattning

Skolverket ställer sig positivt till försök att öka huvudmännens friutrymme att använda de statsbidrag de beviljas. Samtidigt ser myndigheten en risk att försöket innebär att det sammantaget kommer att bli mindre pengar till skolan i de kommuner som ingår i försöket. Myndigheten konstaterar även att utredningens modell för att finansiera försöket kommer att få negativa effekter för andra skolhuvudmän än de som ingår i försöket. Försökskommunernas handlingsutrymme för hur det föreslagna statsbidraget kan användas riskerar också att bli mindre än vad utredningen tänker sig.

Vidare så framgår inte heller hur, av vem eller när avdragen på de olika anslagen ska göras. Utredningen underskattar även den arbetsbörda som läggs på Skolverket vid ett genomförande av försöket. Slutligen bedömer Skolverket att tidplanen för hur snabbt ett försök kan påbörjas blir svår att genomföra.

Skolverkets synpunkter

Skolverket har bara synpunkter på de förslag som listas i detta remissyttrande. De förslag som inte tas upp har myndigheten därmed inga synpunkter på.

Skolverket ser positivt på förslaget och ser generellt det som angeläget att bidrag till skolans huvudmän fördelas på ett sådant sätt att huvudmannen själv kan använda pengarna där de gör mest nytta för eleverna i den egna verksamheten, så kallade sektorsbidrag, som tidigare utredningar föreslagit. Myndigheten uppskattar också förslag som minskar huvudmännens administrativa börda. Såsom förslaget om en försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner är utformat har Skolverket invändningar mot att förslaget genomförs, då det medför flertalet negativa konsekvenser, både för huvudmän som inte ingår i försöket och för berörda myndigheter.

När Skolverket i detta remissvar talar om statsbidrag, handlar det om inte annat anges om de 14 statsbidrag som föreslås ingå i försöket och som Skolverket ansvarar för.

8.7 Utredningen föreslår en försöksverksamhet med ett statsbidrag för små kommuner

Utredningens ambition är att det föreslagna statsbidraget ska motsvara det sammanlagda belopp som den enskilda kommunen hade kunnat få från de riktade statsbidragen. Skolverket är tveksamt till om utredningens ambition uppnås, på grund av att ungefär hälften av de utvalda statsbidragen från skolsektorn vilka ingår i försöket söks i konkurrens med många andra huvudmän. Det är därför svårt att förutse hur mycket de egentligen skulle ha beviljats.

Skolverket har granskat de beräkningar som utredningen gjort gällande statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling. Granskningen visar att den av utredningen föreslagna tilldelningen av medel för statsbidraget blir 14 miljoner kronor mindre än summan av de statsbidragsmedel som huvudmännen skulle ha fått om de inte ingått i försöket. I de andra fem bidragen som i likhet statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling också har bidragsramar, blir försökskommunerna däremot överkompenserade av utredningen, dvs. de tilldelas mer medel än de annars skulle ha fått. Överkompensationen utjämnar nästan skillnaden i tilldelning från statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling. Överkompensationen får dock negativa konsekvenser för övriga huvudmän som ansöker om samma statsbidrag, men som inte deltar i försöket. (Se nedan i avsnitt 8.7.2 om vilka negativa konsekvenser som uppstår.)

Skolverket ser även en risk att det föreslagna statsbidraget för små kommuner kommer att innebära att det sammantaget blir mindre pengar till skolsektorn i de kommuner som ingår i försöket. Detta då det nya statsbidraget inte reglerar hur stor del av bidraget som ska gå till olika sektorer.

8.7.1 Försökskommunerna anges i försökslagen

Skolverket instämmer med utredningens förslag. Skolverket noterar dock att det inte framgår av utredningen hur många tillfrågade kommuner som eventuellt har tackat nej till att delta i försöksverksamheten. Det hade varit bra om det gjorts en bortfallsanalys, alternativt att det hade framgått att alla tillfrågade tackat ja till att ingå i försöket om så var fallet. Med information om de karaktäristika som kännetecknar de små kommuner som ingår i försöket respektive de små kommuner som inte gör det, kan det göras en mer grundad bedömning av hur generaliserbara försöken är. Detta blir informativt i ett senare skede om försöksverksamheten till exempel skalas upp till alla små kommuner i Sverige.

8.7.2 Vilka riktade statsbidrag som ingår i försöket

Utredningen har använt sig av en beräkningsmodell som utgår från befolkningsstorlek, där hänsyn varken tas till de ingående statsbidragens särdrag eller de ingående kommunernas socioekonomiska förutsättningar. Skolverket kan vid en närmare granskning konstatera att det uppstår negativa effekter både för de 14 inblandade kommunerna, och för de kommuner, regioner och enskilda huvudmän som inte ingår i försöket. Om utredningen i stället valt att föreslå en modell där försöket finansieras med andra medel än från de statsbidrag som nu är tänkt att medel ska tas ifrån och ingå i försöket, skulle förutsättningarna för att genomföra försöksverksamheten varit bättre.

Utredningens ambition är att utelämna statsbidrag som till sin konstruktion kan påverka andra kommuner. Skolverket kan konstatera att den ambitionen inte uppnås. Utredningen ger försökskommunerna motsvarande 0,62 procent av anslaget i 13 av 14 statsbidrag, vilket bygger på kommunernas andel av befolkningen i riket. När Skolverket beräknar hur stor andel av eleverna som försökskommunerna har i sina skolor så motsvarar det knappt 0,5 procent. Differensen förklarar varför försökskommunerna blir överkompenserade för sitt deltagande då elevantal är en viktig variabel i samtliga bidrag med bidragsramar.

Skolverket vill framhålla att utredningens val av konstruktion kommer att påverka inte bara andra kommuner, utan även enskilda skolhuvudmän negativt. Myndighetens beräkningar för 2023 visar att i statsbidraget för karriärtjänster leder den tidigare nämnda överkompensationen till sänkta bidragsramar för andra huvudmän. Sänkningen skulle kunna innebära att som mest 35 förstelärare anställda hos andra huvudmän än de som ingår i försöket antingen förlorar sin förstelärartjänst, eller måste få sin löneökning betald med medel från arbetsgivarens egen budget. Samma sak gäller för som mest 115 lärare som beviljats en löneökning via lärarlönelyftet. Även för statsbidraget för lärarassistenter uppstår liknande effekter eftersom bidragsramarna för andra huvudmän kommer att minska, vilket enligt Skolverkets bedömning riskerar att leda till att några lärarassistenter som idag finansieras med statsbidrag måste sluta sin tjänst eller finansieras med medel ur huvudmannens egen budget. Liknande effekter riskerar också att uppstå i statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan.

Utredningens val av finansieringsmetod kommer också med stor sannolikhet att medföra att försökskommunernas möjligheter att använda det riktade nya statsbidraget fritt, i praktiken kommer att begränsas. Detta beroende på att 13 av de 14 huvudmännen redan har förstelärare (78 stycken hösten 2023), lärarlönelyftslärare (283 stycken hösten 2023) och lärarassistenter (29 stycken hösten 2023) anställda som finansieras med statsbidrag. Om avtalen med dessa är bindande kommer förmodligen de frigjorda medlen behöva användas till att fortsatt finansiera dessa personer och även om avtalen inte är bindande så kan det bli svårt för kommunerna att av konkurrensskäl sänka lönerna för yrkesskickliga

lärare. Det är inte heller otänkbart att medel i exempelvis statsbidraget för stärkt kunskapsutveckling, statsbidraget för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan också helt eller delvis kan vara upplåsta för flera år framåt i olika satsningar, vilket i så fall gör att det ekonomiska friutrymmet för försökskommunerna inte blir så stort som utredningen tänker sig.

Skolverket motsätter sig utredningens förslag att medel ska tas från Skolverkets uppdrag att genomföra insatser som för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska och uppdrag om samverkan för bästa skola. Skolverket menar att det inte är lämpligt att medel tas från dessa satsningar och att försökskommunerna inte kommer att kunna ta del av dessa medel under den tiden som försöket pågår. Det här statsbidraget skiljer sig från de andra i att det inte är fritt för huvudmän att söka, utan det är Skolverket som utifrån huvudmännens behov utser vilka som erbjuds stödinsatser inom statsbidraget. Att vissa kommuner inte kan ta del av finansieringen för Skolverkets riktade stöd försvårar myndighetens möjlighet erbjuda dessa kommuner ett riktat stöd, även om de har behov av stödet. Detta riskerar att ytterst drabba eleverna på skolor med stora svårigheter.

8.8 Uppföljning och utvärdering

Skolverket ställer sig positivt till att försöket ska följas upp och utvärderas, men vill framhålla vikten av att huvudmännen tidigt informeras om vilken struktur som uppföljningen kommer att ha och vilka data som kommer att samlas in inom ramen för uppföljningen och utvärderingen. Detta för att de redan från början ska kunna säkerställa att det finns tillgång till de data som behövs och för att det ofta tar längre tid om huvudmännen i efterhand ska sammanställa de data som efterfrågas.

Mer än hälften av de medel som bekostar försöket hämtas från statsbidrag kopplade till skolsektorn. Skolverket ser därför gärna att det görs en särskild uppföljning av hur skolverksamheten påverkas av försöket, för de kommuner som deltar i försöken, såväl som för de som inte gör det.

8.9 Konsekvensbeskrivning

Utredningen skriver att dess förslag kommer att innebära en kostnadsbesparing för berörda myndigheter, en bedömning som Skolverket ställer sig tveksamt till. Enligt utredningen kommer antalet ärenden som inkommer till Skolverket att minska, en bedömning som Skolverket delar, men försöket innebär också ett merarbete för myndigheten. Detta beroende på att de 14 kommunerna manuellt måste plockas bort i samband med exempelvis bidragsramsberäkningar och framtagandet av målgruppsfiler. Skolverket ser positivt på att enskilda myndigheters förvaltningsanslag inte ska påverkas negativt av försöksverksamheten under den tid som den pågår.

Utredningen tydliggör inte när avdraget på respektive statsbidragsanslag ska göras. Ska det göras redan innan de statliga myndigheterna får sina sakanslag eller är det tänkt att varje myndighet först får sina anslag som vanligt och därefter ska beräkna och hantera avdraget? Om den senare lösningen skulle bli aktuell kommer detta försök att innebära en kostnadsökning och ett merarbete för Skolverket. Det kommer att göra det mer tidskrävande att beräkna, redovisa, prognosticera och följa upp de 14 statsbidrag som omfattas av försöket.

15. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Skolverket ser inte att det är möjligt att försöket ska påbörjas redan 1 januari 2025. Tidplanen blir svår att genomföra, eftersom Skolverket redan när svarstiden har gått ut för denna remiss, med stöd av beställningsbemyndiganden kommer att ha beslutat upp den tilldelning som avser våren 2025 i flera av de statsbidrag som ingår i försöket. Detta innebär att de medel som utredningen räknat med, inte kommer att finnas tillgängliga i den omfattning som utredningen har tänkt sig för 2025. Om ett försök av den typ som föreslås ska kunna genomföras som det är tänkt, krävs en längre framförhållning. Skolverket kommer att behöva minst ett och halvt års framförhållning om försöket ska genomföras på det sätt som utredningen föreslår.

Skolverket delar inte utredningens bedömning att det inte behöver göras några informationsinsatser då det kommer att finnas behov av att informera de kommuner som ska ingå i försöket om hur det är tänkt att fungera med övergången från de olika statsbidragen till ett nytt bidrag, hur uppföljningen och utvärderingen ska struktureras och genomföras, samt vilka data som kommer att behöva samlas in.

På Skolverkets vägnar

Jonas Krantz
Avdelningschef

Tomas Johansson
Verksamhetscontroller