

Utbildning och arbetsmarknad
Bodil Bävner
Jenny Kallstenius

Utbildningsdepartementet

Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vill med denna skrivelse uppmana regeringen att skyndsamt se över konstruktionen av statsbidraget för likvärdig skola. Bakgrunden är att Skolverket i förra veckan fattade beslut om att sex kommuner ska betala tillbaka närmare 24 miljoner kronor. Det är en olycklig konsekvens av statsbidragets konstruktion och inte ett uttryck för att kommunerna använt statliga medel på ett felaktigt sätt. SKL varnade regeringen för den situation som nu uppstått när villkoren för statsbidraget utarbetades.

Riktade statsbidrag ger kortsiktig och ryckig styrning

SKL har tidigare i olika sammanhang uppmärksammat regeringen på problematiken med det stora antalet riktade statsbidrag till skolområdet. Bidragen kan ha vällovliga syften men ger upphov till en kortsiktighet och ryckighet som försvårar för kommunernas planering, och en detaljstyrning som inte gynnar vare sig kommunernas möjligheter att ta sitt ansvar för skolutveckling, eller i slutänden de enskilda eleverna. De riktade statsbidragen kan bli ett hinder för förnyelse och utveckling där det behövs. Därmed kan staten i praktiken motverka en effektiv användning av resurserna. De riktade statsbidragen försvårar alltså för kommuner att hantera sin ekonomi väl. Detta är rimligen ståndpunkter som såväl regeringen som Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet är väl medvetna om.

Likvärdighetsbidraget är det yttersta exemplet på denna problematik. Vi vill, genom denna skrivelse, delge regeringen kommunernas erfarenheter av hur bidragets konstruktion kan bidra till försämrade förutsättningar för huvudmännen och som en följd av detta resultera i sänkt kvalitet och försämrad likvärdighet. Om inte konstruktionen förändras finns en överhängande risk för att många kommuner framöver inte kommer att våga ansöka om bidraget, för att därigenom inte riskera återbetalningskrav. Det kommer framför allt gälla de kommuner som har minst ekonomiska marginaler, vilket är de kommuner som regeringen främst vill rikta sig till. Om så sker kommer likvärdighetsbidraget att bidra till minskad likvärdighet, tvärs emot regeringens intentioner.

Problem med likvärdighetsbidragets konstruktion kända på förhand

I samband med att statsbidraget för likvärdig skola skulle införas uppmärksammade vi Utbildningsdepartementet på problem i bidragets konstruktion. Det handlade först och främst om villkoret att kommunen inte får minska de egna kostnaderna för undervisning och elevhälsa för förskoleklass och grundskola. För att få bidraget måste kommunen redovisa om de har minskat de egna kostnaderna per elev under bidragsomgången jämfört med ett genomsnitt för de tre föregående åren, eller inte. Minskade kostnader kan leda till återkrav. I villkoren för bidraget anges att kommuner som får avsevärt förändrade förutsättningar som leder till minskade kostnader kan åberopa särskilda skäl, och därmed – om skälen godkänns av Skolverket – undantas från kravet att bli återbetalningsskyldiga. Vi kunde förutse ett par problem med detta. Dels de budgettekniska svårigheterna med att redovisa kostnader tre år bakåt i tiden kopplat till just undervisning och elevhälsa, dels att en kommuns genomsnittliga kostnader under en treårsperiod i hög grad kan påverkas av specifika förutsättningar under just den perioden vilket medför att kostnaderna därefter av naturliga skäl upphör, dels oklarheten i vad som skulle komma att godkännas som särskilda skäl. I våra samtal med tjänstepersoner på Utbildningsdepartementet konkretiserade vi vad detta kunde vara fråga om i kommuners verksamheter.

Statsbidragets konstruktion har dock visat sig få värre konsekvenser än vad vi kunnat föreställa oss. Situationerna i de kommuner som har fått återbetalningskrav visar med all önskvärd tydlighet att konstruktionen inte fungerar. En kommun måste kunna ha ett manöverutrymme att hantera förändringar som uppstår, till exempel förändrat elevantal, särskilda lärmiljöer som behöver finnas en viss tid för vissa elever eller elevgrupper eller ekonomiska förändringar. Regeringens intentioner är att man inte ska minska resurserna till undervisning och elevhälsa generellt, men intentionen var sannolikt inte att kringskära kommunens möjligheter att i god ordning hantera förändringar som uppstår. I dessa kommuner finns även andra exempel som visar på problemen med statsbidragets konstruktion, utöver de svårigheter med grunden i kostnader för undervisning och elevhälsa samt kopplingen till genomsnittskostnaden per elev som var de problem som var kända i förväg.

Förändring av antal elever ger bild av sänkt kostnad per elev

I samband med att kommuner ansöker om likvärdighetsbidraget för nästkommande år ska elevantal och kostnader uppskattas. Uppskattningen kan komma att bli felaktig, exempelvis på grund av inflyttning eller händelser i omvärlden.

Av de sex kommuner som nu har fått återbetalningskrav har flera haft så pass stora elevförändringar under den period som 2018-års statsbidrag jämförs med att det har påverkat den genomsnittliga kostnaden per elev. Flera av kommunerna tog under perioden emot fler nyanlända elever än planerat. Kostnaderna för dessa kommuner har inte ökat i proportion till elevökningen, vilket sänker den genomsnittliga kostnaden per elev. Det beror till exempel på att det ökade elevantalet har kunnat få plats i befintliga skolor eller att kommunen med kort varsel fick ta emot elever som först hade planerats gå i en fristående skola.

Verksamhetsförändringar som kommuner behöver kunna besluta om

Genomsnittskostnaden påverkas även av förändringar i verksamhetens omfång och organisation, sådant som kommunerna behöver kunna förändra när behov och förutsättningar förändras. För de kommuner som under en period tog emot många nyanlända inrättade man till exempel förberedelseklasser på alla skolor vilket ledde till en kostnadsökning. Dessa är nu avvecklade på flera skolor vilket har lett till en lägre genomsnittlig kostnad än tidigare. För andra kommuner har sådana kostnader berott på att särskilda organisationer har behövts för enskilda elever utifrån dessa elevers behov, organisationer som sedan förändrats när eleven inte längre finns i verksamheten.

Bland de kommuner som nu får återbetalningskrav har några gjort särskilda satsningar på skolan under några år. I tider av kärvare ekonomiskt läge har dessa dragits tillbaka istället för att minska kostnaderna generellt. Detta är ett manöverutrymme som kommunerna behöver ha. I annat fall kommer många kommuner att tveka att göra särskilda satsningar ens när det finns ett gynnsamt ekonomisk läge, eftersom det riskerar att slå tillbaka senare.

För vissa av kommunerna har sådana extra kostnader berott på svårigheter att planera långsiktigt utifrån andra statsbidrag. Det kan handla om att man behöver inleda en verksamhet innan det slutliga beslutet om statsbidrag tilldelas, för att kunna genomföra den verksamhet som man ansöker om. När statsbidrag inte lämnats har kommunen ändå genomfört den planerade verksamheten, vilket för den perioden har ökat de egna kostnaderna. Exempelen från de nu aktuella kommunerna gäller till exempel statsbidrag för läxhjälp, där ansökningarna översteg de medel som fanns tillgängliga och lärarlönelyftet, där kommunen inte fick del av de statliga bidragen för de första månaderna som den högre lönen betalades ut.

För andra kommuner ser vi dessutom hur resurser som nu finns inom likvärdighetsbidraget tidigare har funnits i andra riktade statsbidrag med andra villkor, vilket gör att kommunen kan få samma resurser tilldelade (eller till och

med mindre resurser) men med andra villkor, som försvårar ett ansvar för helheten.

Oklara krav på kostnadsredovisning samt former för återbetalning försvårar införandet

En del av kommunerna har angett särskilda skäl till kostnadsökningar som Skolverket har godkänt, men där redovisningen för berörda år inte har varit sådana att de har kunnat särskiljas från andra kostnader. En självklar regel borde vara att medge övergångsregler för sådana fall när ett statsbidrag med retroaktiv jämförelse införs.

För kommuner som nu har återbetalningskrav är det även osäkert för vilka år dessa ska belasta budgeten, och hur det påverkar möjligheten att söka detta statsbidrag framöver. Det är ännu ett skäl att i redovisning och uppföljning noga studera kommunernas olika situationer så att syftet med statsbidragen uppfylls. Idag medför regelverket snarare att det blir svårare för kommunerna att ta det helhetsansvar som behövs, utifrån varje kommuns enskilda behov och förutsättningar.

Vägen framåt

Vi välkomnar att regeringen gett Skolverket i uppdrag att följa upp det nya likvärdighetsbidraget. Av regleringsbrevet, med ändringsbeslut den 27 juni 2019, framgår att Skolverket ska utvärdera bidragets konstruktion och ändamålsenlighet, och att utvärderingen särskilt ska fokusera på villkor om att huvudmännen inte får sänka de egna kostnaderna för undervisning och elevhälsa och vilka konsekvenser villkoret får för huvudmännen.

Vår hållning är att uppdraget, mot bakgrund av de konsekvenser som redovisas i denna skrivelse, behöver kompletteras med en tydligare avsikt från regeringen att förändra bidragets konstruktion än vad som nu sägs. Syftet med en sådan förändring bör vara att ge kommunerna det manöverutrymme som behövs för att kunna ta ansvar för att verksamheten fyller de krav som ställs i det statliga regelverket.

Skolverket ska slutrapportera uppdraget till Utbildningsdepartementet senast den 14 augusti 2019. I samband med att detta sker bidrar vi gärna med konkreta förslag till hur likvärdighetsbidraget kan konstrueras för att bli effektivt och ändamålsenligt samt i högre grad bidra till det som är bidragets övergripande syfte – likvärdighet.

Anders Knapé

Ordförande

Sveriges Kommuner och Landsting

Per-Arne Andersson

Direktör Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad

Sveriges Kommuner och Landsting