

Handläggare
Björn Axén
Telefon: 08-50800953

Till
Förskolenämnden
2024-09-24

Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS 2024/848

Förvaltningens förslag till beslut

1. Förskolenämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn* (SOU 2024:50) till förskolenämnden. Betänkandet handlar om en översyn och förslag på förändringar av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. De förändringar som kommittén föreslår i detta betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Gällande statsbidragen anser förskoleförvaltningen att kommitténs förslag om att den huvudsakliga principen om att statsbidrag ska vara generella i stället för riktade är bra. Förvaltningen bedömer att effekterna av att berörda statsbidrag blir generella skulle vara gynnsamma för verksamheterna eftersom det minskar den administrativa bördan. Dock innebär förändringen att fördelningen av resurser utifrån de områden staten styr mot med hjälp av statsbidragen behöver beaktas.

Gällande utjämningssystemet innebär förslaget att Stockholms stad, får mindre medel. Det är dock svårt att bedöma hur det skulle påverka förskolenämndens verksamheter.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50) till förskolenämnden för yttrande den 30 september 2024. Betänkandet har tagits fram av Utjämningskommittén 2022 som bildades efter att regeringen beslutat att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en bred översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning och LSS-utjämningen samt vid behov föreslå förändringar. I uppdraget har också ingått att se över vilka av dagens riktade statsbidrag som skulle kunna inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn. Därutöver har kommittén haft i uppdrag att lämna förslag på åtgärder för att motverka höga och ökande skattesatser i kommuner och regioner, inklusive åtgärder för att minska risken för negativa bieffekter av inkomstutjämningen på tillväxten.

Kommittén har huvudsakligen arbetat kvantitativt men har även haft kontakt med ett stort antal, politiker och tjänstepersoner i kommunsektorn, för att säkerställa att de föreslagna förändringarna har stöd i kommuners och regioners praktiska verklighet.

De förändringar som kommittén föreslår i detta betänkande föreslås införas från och med 1 januari 2026.

Kommunstyrelsen ger förskolenämnden möjlighet att redovisa de effekter, såväl positiva och negativa, som förväntas för verksamheten av att omvandla riktade statsbidrag till generella motsvarande.

Nämnden förväntas också, där det finns anledning, redovisa synpunkter på såväl beräkningsgrunder som statistiska underlag inom nämndens ansvarsområde på vilket kommitténs förslag för kommunal utjämning vilar.

Nämnden bör också redovisa en bedömning av konsekvenser inom nämndens ansvarsområde om kommitténs förslag till beräkningsgrunder för utjämningsystemet blir verklighet (förutsatt att dessa förändrade beräkningsgrunder som konsekvens i nästa skede innebär motsvarande förändringar i stadens budget till nämnden). Nämnden kan samtidigt redovisa tänkbara konsekvenser av om verksamheten i stället för beräkningsgrunden ges ett generellt sparbetning om 2,5 % av kostnaderna (motsvarande utjämningskommitténs förslag utslaget på stadens samtliga verksamheter).

Förskoleförvaltningen kommenterar endast de delar som handlar om utjämningsystemet och statsbidrag som berör förskola.

Ärendet

Här beskrivs kommitténs förslag till nytt utjämningsystem och förslaget om statsbidrag.

Utjämningsystemet

Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar att tillhandahålla välfärdstjänster och annan samhällsservice trots strukturella skillnader mellan olika kommuner och regioner.

För att säkerställa att den kommunalekonomiska utjämnningen fungerar ändamålsenligt och åtnjuter en hög legitimitet i kommunsektorn behöver systemen ses över med jämna mellanrum. I denna översyn har kommittén särskilt beaktat följande kärnvärden:

- opåverkbarhet
- träffsäkerhet
- enkelhet (i den mån det inte står i konflikt med träffsäkerhet)
- stabilitet och förutsägbarhet
- sunda incitament, inklusive incitament för tillväxt
- aktualitet och tillförlitlighet

Till dessa lyfter kommittén även fram att en utgångspunkt för utjämningsystemet endast ska avse obligatorisk verksamhet och lokalt prioriterade verksamheter.

Utjämningsystemet är komplext med flera parametrar och delmodeller. Det finns exempelvis en delmodell för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet. Men även om dessa delmodellers utformning är relevanta för staden som helhet spelar de mindre roll för förskolenämndens perspektiv och beskrivs inte här. Detta eftersom systemet påverkar staden som helhet och det som är relevant för förskolans del handlar om hur staden fördelar sina resurser.

Kommitténs förslag har som störst negativ förändring på storstadsområden. Det gäller särskilt pendlingskommuner nära storstad men även Stockholm. Enligt kommittén innebär den samlade förändringen att det är socioekonomiskt starkare kommuner med stor folkmängd eller tät bebyggelsestruktur som i genomsnitt påverkas negativt och får betala in mer till systemet. För Stockholms stad skulle förslaget innebära ett sammantaget sämre utfall i utjämnningen motsvarande 1 642 kronor per invånare *exkl.*

införandebidrag, vilket motsvarar 1 624 miljoner kronor baserat på Stockholms invånarantal den 31 mars 2024 (988 786 personer). Se bilaga 2.¹

De riktade statsbidragen

Kommittén föreslår att huvudprincipen för statsbidrag ska vara att de ingår i det generella statsbidraget.

Kommittén beskriver hur de riktade statsbidragen har ökat i omfattning, i såväl antal som ekonomisk omslutning, sedan statsbidragsreformen på 1990-talet. Det finns samtidigt tydliga fördelar med riktade statsbidrag som att de:

- ger statsmakterna möjlighet att uttrycka politiska prioriteringar
- medger en snabb och flexibel styrning som kan svara mot oväntade omvärldshändelser
- skapar möjlighet att fördela resurser på ett sätt som kan vara svårt att åstadkomma i de generella systemen

Även om det ibland finns anledning att utforma statsbidragen så att de blir styrande finns det enligt kommittén flera problem med att rikta dem. Det grundläggande problemet är att de inte nödvändigtvis styr mot de lokalt identifierade verksamhetsbehoven i kommuner och regioner vilket innebär att resurser riskerar att inte användas på bästa sätt.

Problemen med riktade statsbidrag kan delas in *användning* respektive *utformning*.

Problemen som är relaterade användning av riktade statsbidrag handlar om:

1. de styr mot det som staten för närvarande är intresserad av, snarare än lokalt identifierade verksamhetsbehov
2. att verksamheter möter många och ibland koordinerade styrsignaler, innebär en problematik som växer med mängden riktade statsbidrag
3. med varje statsbidrag minskar värdet av dem i form av nationell uppmärksamhet, medvetenhet och prioritering av ett område vilket innebär att de får mindre effekt men upptar allt större administrativa resurser
4. de kan ge upphov till oönskade dynamiska effekter, exempelvis genom att förväntningarna om ett framtida statsbidrag leder till att kommuner och regioner skjuter upp

¹ Bilaga 4. *Samlade effekter av kommitténs förslag*, tabell 1.

- sina egna insatser i väntan på statsbidraget så att nettoeffekten blir marginell eller obefintlig
5. de kan innebära svagare incitament för långsiktig förändring hos huvudmännen eftersom den egna ekonomiska risken försvinner

Problem relaterade till utformningen av riktade statsbidrag handlar om gradproblematik snarare än en artproblematik:

1. de administrativa kostnaderna kan upplevas så betungande att små kommuner inte söker vissa bidrag trots att de skulle ha behov av dem
2. brister i framförhållning med för kort tid från det att ett statsbidrag aviseras till det att ansökan ska inkomma, resurserna ska rekvireras och insatserna ska genomföras
3. om insatserna som ska finansieras med riktade statsbidrag inbegriper bemanning – som de ofta gör – kan det medföra särskilda svårigheter:
 - a. för det första kan möjligheterna att rekrytera den kompetens som avses i statsbidraget skilja sig påtagligt mellan olika delar av Sverige;
 - b. för det andra finns en risk att kommuner och regioner drar på sig långsiktiga driftsutgifter som inte enkelt går att dra tillbaka den dag som det riktade statsbidraget upphör
4. även om flera statsbidrag är uttalat nivåhöjande och ska vara permanenta sker ändå en omprövning varje år inom ramen för den statliga budgetprocessen vilket innebär att de blir oförutsägbara på längre sikt
5. det finns även en problematik med mål och inriktning ofta saknar en tillräcklig förankring hos kommuner och regioner
6. förutsättningarna för uppföljningen är ofta svaga med fokus på vilka insatser som har utförts i stället för insatsernas resultat

Därför föreslår kommittén att statsbidrag som går till verksamhet för vilken kommuner och regioner är ansvariga ska, som huvudregel, vara generella. Riktade statsbidrag ska dock kunna ges:

- som kostnadsersättningar för uppgifter som ålagts kommuner och regioner av staten
- vid extraordinära situationer där kommuner och regioner kan påverkas i olika omfattning
- när det finns samsyn om behovet av ett riktat statsbidrag
- om det finns särskilda skäl

Kommittén bedömer att påvisade stimulansbehov, behov av koordinerad handling och överskjutande samhällsekonomisk nytta bör vara omständigheter som kan påkalla användningen av riktade statsbidrag inom ramen för särskilda skäl.

Kommittén anser vidare att de föreslagna principerna riktade statsbidrag inte bör regleras i lag men att riksdagen i stället bör ta ställning för det föreslagna principerna på samma sätt som gjordes med den kommunala finansieringsprincipen på 1990-talet. Kommittén föreslår att riktade statsbidrag som regel ska:

1. Vara samhällsekonomiskt motiverade
2. Kunna motiveras i förhållande till andra styrsystem
3. Vara tidsbegränsade
4. Börja gälla ett år efter det år som budgetpropositionen som innehåller aktuellt statsbidrag avser
5. Vara av en sådan storlek att en enskild kommun rimligen ska kunna finansiera en insats av väsentlig betydelse för kommunen i fråga
6. Ta hänsyn till kommuners varierande kapacitet och förmåga att uppnå syftet med den finansierade insatsen
7. Ha ett ansökningsförfarande som är så enkelt som möjligt
8. Utformas på ett sätt som tar i beaktande att eventuell redovisning ska vara så enkel som möjligt
9. Konstrueras på ett sätt som underlättar uppföljning, utvärdering och lärande

Berörda statsbidrag

Kommittén föreslår att totalt 17 riktade statsbidrag ska inordnas i det generella statsbidraget till kommunsektorn av vilka fyra är riktade till förskolan. Dessa är:

- Statsbidrag för att utveckla språk- och matematikundervisning
- Statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger
- Statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet
- Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Förskoleförvaltningens avdelning för stadsövergripande utveckling i samarbete med enheten för ekonomi och styrning.

Ärendet behandlas i samverkan med de fackliga organisationerna den 16 september. Funktionshindersrådet har möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 18 september.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förskoleförvaltningen välkomnar översynen av både det ekonomiska utjämningsystemet och principerna för statsbidrag.

Nedan kommenteras först effekten av förändringen av statsbidrag och därefter om utjämningsystemet.

Kommentarer om statsbidrag

För förskolenämnden är det fyra statsbidrag som omfattas av den föreslagna reformen:

- Statsbidrag för att utveckla språk- och matematikundervisning
- Statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger
- Statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet
- Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Förskoleförvaltningen bedömer att förändringen av dessa statsbidrag från riktade till generella skulle underlätta administrationen i allmänhet. Dock innebär förändringen att fördelningen av resurser utifrån de områden staten styr mot med hjälp av statsbidragen behöver beaktas. Det gäller särskilt i fråga om statsbidrag där huvudmannen ansökt om statsbidraget. Förändringen innebär även att vissa områden som statsbidragen krävt uppföljning av kan behöva utvecklas och ingå i det systematiska kvalitetsarbetet vilket således påverkar stadsdelarna.

Statsbidrag för att utveckla språk- och matematikundervisning

Statsbidraget ska användas för att frigöra tid till förskollärare att handleda kollegor som deltar i kompetensutveckling inom områdena språk-, läs- och skrivutveckling och matematikutveckling. Handledningens syfte är att förskollärare ska utveckla undervisningen inom dessa områden för att bättre kunna stödja och förbättra barns språk- och matematiska utveckling. För handledare inom förskolan är schablonbeloppet fastställt till 57 300 kronor för 10 procents nedsättning i tid och 114 600 kronor för 20 procents nedsättning i tid. Den som tagit emot statsbidrag ska redovisa hur bidraget har använts. Skolverket begär in uppgifter om:

- Vilka handledare som genomfört insatsen
- Till vilken omfattning

- Vilket deltagarantal
- Hur många deltagare som fullföljt respektive avbrutit insatsen

För läsåret 2024/25 har statsbidrag för att handleda inom kommunala förskolor beviljats till ett belopp om 687 600 kronor. Fristående utförare ansöker själva till Skolverket och förvaltningen har ingen insyn i hur många fristående utförare som sökt bidraget.

Förvaltningens kommentar: Om bidraget i stället för att vara riktat blir en del av det generella statsbidraget kommer troligtvis modellen för ersättning till förskola att behöva ses över, eftersom statsbidraget sannolikt kan behöva ingå i förskolepengen.

Statsbidrag för omsorg på kvällar, nätter och helger

Statsbidraget ska gå till kostnader för barn i behov av omsorg under kvällar, nätter och helger. För att vara berättigad bidraget måste kommunen erbjuda plats i minst 30 timmar per barn och månad. Det faktiska behovet för varje barn kan dock vara högre eller lägre. Omsorgen omfattar barn från och med ett års ålder till och med vårterminen det år barnet fyller 13 år.

Statsbidraget uppgår till 1 100 kronor per plats och Skolverket har för perioden januari-juni 2024 betalat ut 477 400 kronor till staden. Stadens kostnad för verksamheten uppgick under samma period till 5 848 000 kronor.

Förskoleförvaltningen samverkar med utbildningsförvaltningen om verksamheten.

Förvaltningens kommentar: Eftersom staden organiserar omsorg på obekvämt arbetstid i egen regi innebär förändringen inga effekter för enskilda huvudmän.

Statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet

Statsbidraget för maxtaxan ingår som en variabel i stadens grundersättning av förskoleverksamheten. Det tillfaller kommuner som en kompensation för att statligt beslutad maxnivå på avgiftsbeläggning av förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg följs. Varje år beräknar och informerar Skolverket kommunerna om inkomsttaket och vad den högsta avgiften är för första, andra och tredje barnet i förskola och motsvarande för fritidshem. Detta gör Skolverket senast den 1 december inför kommande bidragsår.

Staden följer maxtaxan och får därigenom ersättning från staten i form av statsbidraget.

Tabell 1. Statsbidrag maxtaxa, Stockholm stad

År	Bidragsstorlek (mnkr)
2023	200,4
2024	199,0

Förvaltningens kommentar: Den föreslagna förändringen förväntas inte att påverka nämndens verksamhet nämnvärt.

Statsbidrag för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan

Förskolenämnden ansvarar för att rekquirera medel för kvalitetshöjande åtgärder i förskolan. Stockholms stad kunde 2024 rekquirera 249,0 miljoner kronor. Medlen ska nyttjas till riktade insatser via förskolenämnden samt fördelas till stadens stadsdelsnämnder och till fristående utförare av förskoleverksamhet. Kommunstyrelsen beslutar om fördelningen av statsbidraget inom staden medan förskoleförvaltningen rekquirering och utbetalningar samt övrig administration.

Bidraget är villkorat för avgränsande åtgärder och behöver återredovisas av stadsdelar och fristående utförare. Om villkoren för bidraget inte uppfyllts så behöver bidraget återbetalas till Skolverket.

Förvaltningens kommentar: Den föreslagna förändringen innebär sannolikt att staden behöver avgöra hur ersättningen ska fördelas i budget.

Kommentarer om utjämningsystemet

Förslaget från utjämningskommittén skulle innebära att storstäderna, inklusive Stockholms stad, får mindre medel i och med att mer resurser fördelas till andra kommuner med gles eller liten folkmängd samt svag socioekonomi. Det är dock svårt att bedöma hur det skulle påverka förskolenämndens verksamheter.

Detta huvudsakligen för att utjämningsystemet har effekt på stadens budget som helhet vilket innebär att den faktiska effekten för förskolenämnden i praktiken handlar om politiska beslut och prioriteringar. Det går inte att se hur nuvarande utjämningsystemet direkt påverkar förskolenämndens budget. Att nämnden inrättades under 2023 försvårar även överblicken bakåt i tiden.

Förskoleförvaltningen utgår därför från hur effekten av förslaget påverkar nämndens verksamhet utifrån ett sammantaget sämre utfall i utjämnningen för Stockholms stad.

Vid antagandet att stadens samtliga verksamheter påverkas i samma utsträckning av en budgetminskning motsvarande utjämningsystemets förändring innebär det en minskning av budgetens verksamhetskostnader om cirka 2,6 procent. Se nedan för uträkning.

Tabell 2. Finansborgarrådets förslag till budget 2024, mnkr samt det förslagna utjämningsystemets effekter på Stockholms stad.

		Effekt kr	Effekt %
Verksamhetens kostnader	61 321	-1 627	-2,65%
Verksamhetens kostnader inkl. avskrivningar	63 869	-1 627	-2,55%

En sådan minskning skulle innebära flera effekter för stadsdelarna och de enskilda huvudmännen som ansvarar för förskolans regi. Den största del av förskolans budget är en kostnadsschablon per barn och påverkar den peng som går ut både till de kommunala förskolorna via stadsdelarnas budget, samt till fristående förskolor. Skulle den minska kan det innebära att förskolorna behöver se över samtliga kostnader såsom personal, lokalkostnader, förbrukning mm. Denna minskning av peng samtidigt som att barnantalet sjunker i staden kan innebära en ansträngd ekonomi med behov av omställningsarbeten i olika omfattning.

Om minskningen av peng som går ut till kommunala och fristående förskolor endast skulle påverka personal skulle det motsvara omkring 340 barnskötare eller 250 förskollärare. Det kan jämföras med det totala antalet 5618 barnskötare och 2637 förskollärare i stadens regi (juli 2024). Antagandet är baserat på kommunfullmäktiges budget för 2024, justerat med prognostiserad prestationsförändring.

För förskolenämndens budget 2024 skulle det innebära en minskning om ca 86 miljoner, räknat på 2,6 procents minskning av samtliga budgetposter. Av detta är det ca 83 miljoner som avser medel till fristående förskolor och 3 miljoner kronor som avser myndighetsutövning och satsningar inom förskoleförvaltningen.

Tabell 3. Förändring i förskolenämndens budget 2024, miljoner kronor

Poster	Rådande	Efter	Skillnad
Schablon NETTO	2 966,0	2 888,9	-77,1
Myndighetsutövning	60,0	58,4	-1,6
Socioekonomiskt tillägg	232,6	226,6	-6,0
Barnomsorg på OB-tid, Anslag	16,0	15,6	-0,4
Särskilda satsningar	6,0	5,8	-0,2
Kompetensutveckling	25,4	24,7	-0,7
Statsbidrag	-249,3	-249,3	±0

<i>Totalt</i>	3 056,7	2 970,7	-86,0
---------------	---------	---------	-------

Förvaltningen betonar avslutningsvis att förslaget från utjämningskommittén innebär mindre medel till Stockholms stad. Det är dock svårt att bedöma hur detta skulle påverka såväl förskolenämndens verksamhet som stadsdelarna och de enskilda huvudmännen som ansvarar för förskolans regi. Utifrån ett antagande att stadens samtliga verksamheter påverkas i samma utsträckning av en budgetminskning, motsvarande utjämningsystemets förändring, skulle detta kunna innebära relativt stora effekter på förskolan inom Stockholms stad.

Gunilla Davidsson
Förvaltningsdirektör
Förskoleförvaltningen

Katarina Odén-Ryhede
Avdelningschef
Förskoleförvaltningen

Bilagor

1. Remiss av Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50), del 1
2. Remiss av Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50), del 2 bilaga

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn

Gunilla Davidsson, Förvaltningsdirektör
Katarina Odén-Ryhede, Avdelningschef

Datum

2024-09-09
2024-09-09