

KOMMUNALHuset

# Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?

RIR 2018:8



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-476-6

RIR 2018:8

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Den kommunala finansieringsprincipen

– tillämpas den ändamålsenligt?

Riksrevisionen har granskat ändamålsenligheten i finansieringsprincipens tillämpning vid statligt beslutade reformer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Regeringskansliet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Ann-Christin Johnreden har varit föredragande. Revisionsdirektör Heléne Berg och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Ann-Christin Johnreden

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet  
Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

DEN KOMMUNALA FINANSIERINGSPRINCIPEN – TILLÄMPAS DEN ÄNDAMÅLSENLIGT?

RIKSREVISIONEN

# Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Syfte och revisionsfrågor	10
1.3 Metod och avgränsningar	11
1.4 Bedömningsgrunder	14
1.5 Rapportens disposition	15
2 Finansieringsprincipens utformning och tillämpning	16
2.1 Finansieringsprincipens syfte och utformning	16
2.2 Finansieringsprincipens tillämpning	17
2.3 Omfattningen av ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen	18
2.4 Tidigare utvärdering av principens tillämpning	20
2.5 Uppföljning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser	20
3 Beredningen och redovisningen av de granskade reformerna	22
3.1 Beredningsprocessen för kommunalekonomiska reformer	22
3.2 Beredningen och redovisningen av reformernas ekonomiska beräkningar	23
3.3 Regeringskansliets överläggningar med SKL	35
3.4 Kommunernas planeringsförutsättningar	37
3.5 Uppföljning och efterreglering av reformerna	39
3.6 Sammanfattning av de tre granskade reformernas beredning och redovisning	41
3.7 Sammanfattande iakttagelser	44
4 Beräkningar av de granskade reformernas kommunalekonomiska konsekvenser	46
4.1 Var kostnadsberäkningarna för de tre granskade reformerna väl underbyggda?	46
4.2 Hur skulle den ekonomiska regleringen ha påverkats av alternativa kostnadsberäkningar?	48
4.3 Sammanfattande iakttagelser	60
5 Slutsatser och rekommendationer	62
5.1 Tillämpningen av finansieringsprincipen har inte fungerat som det var tänkt	63
5.2 Rekommendationer	66
Referenslista	68
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Dessa kan också begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 1. Ekonomiska regleringar och uppgifter	
Bilaga 2. Metod	
Bilaga 3. Styrande dokument för beredning och redovisning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser	
Bilaga 4. Remissinstansernas synpunkter på reformernas ekonomiska beräkningar	

DEN KOMMUNALA FINANSIERINGSPRINCIPEN – TILLÄMPAS DEN ÄNDAMÅLSENLIGT?

RIKSREVISIONEN

# Sammanfattning

## Bakgrund och motiv

Med ett långtgående kommunalt självstyre som i Sverige behöver staten och kommunerna ha en god relation. Ett viktigt statligt styrmedel för att upprätthålla denna relation är ekonomiska regleringar, t.ex. den kommunala finansieringsprincipen. Intentionen med dessa regleringar är bl.a. att tydliggöra gränsen mellan det statliga och kommunala ansvaret, och att skapa likvärdiga förutsättningar för kommunerna.

Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993 och innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering. Det vill säga, statligt beslutade reformer ska varken vara under- eller överfinansierade. Principen tillämpas genom att den beräknade kostnaden eller besparingen för kommunerna respektive landstingen för en reform fördelas utifrån befolkningsstorlek.

Finansdepartementet har huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning, medan fackdepartementen ansvarar för att ta fram beslutsunderlag och för överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I genomsnitt regleras ca fyra nya reformer per år, och eftersom regleringen av varje enskild reform kvarstår över tid rör det sig sammantaget om betydande belopp. Principen är därför grundläggande för att statligt beslutade reformer ska kunna genomföras i kommunerna utan att rubba det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna. Därtill är det viktigt för legitimiteten för statliga reformer att principen följs och att reformernas beslutsunderlag inte är bristfälligt.

## Syfte

Riksrevisionen har granskat tillämpningen av den kommunala finansieringsprincipen i syfte att bedöma om regeringens beredning och redovisning har varit tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering. Med adekvat reglering avses att syftet med finansieringsprincipen uppfylls, dvs. att kommuner varken blir under- eller överkompenserade vid statligt beslutade reformer. Bedömningen av vad som är en tillräcklig beredning och redovisning har gjorts utifrån intentionen med ekonomiska regleringar för kommuner, liksom från riksdagens uttalanden om hur reformer som regleras enligt finansieringsprincipen bör redovisas.

Tre reformer inom skol- och barnomsorgsområdet har valts ut för granskning:

- Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199), även kallad gymnasireformen 2011
- Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115)
- Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64)

## Slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt i de tre granskade reformerna. I centrala delar av beredningsprocessen har Regeringskansliet inte följt de egna riktlinjerna. Sammantaget innebär bristerna i beredningen och redovisningen att riksdagen i de granskade reformerna har fattat beslut om ekonomisk reglering på ett underlag som i flera delar är otydligt och otillräckligt.

### Reformernas beredning är i flera delar otydlig och bristfällig

Granskningen visar att beredningen av reformerna inte varit tillräcklig genom att regeringen, i varierande grad, inte tydligt och öppet redovisat de antaganden och beräkningar som har legat till grund för reformernas ekonomiska reglering. Exempelvis är antaganden sparsamt motiverade, och information om vilka specifika uppgifter och statistiska källor som använts saknas. Likaså har ingen analys gjorts av hur beräkningarna påverkas av alternativa antaganden. De bristfälliga underlagen har försvårat för kommuner att få insyn i reformernas beräkningar och att lämna relevanta synpunkter.

### Uteblivna överläggningar och snäva tidsramar

Regeringskansliet överlade inte med SKL i något av de tre granskade reformfallen. Överläggningar är en central del i tillämpningen av finansieringsprincipen och bör ske i god tid utifrån välunderbyggda beredningsunderlag. Dessutom kännetecknades beredningens slutskede av en snäv tidsmässig process för två av de tre granskade reformerna, vilket står i strid med Regeringskansliets egna riktlinjer för beredningsprocessen. Uteblivna överläggningar och snäva tidplaner i beredningsprocessen försvårar ytterligare möjligheterna för staten att skapa legitimitet för de reformer som ska genomföras i kommunerna.

### Någon analys av hur reformer påverkar enskilda kommuner görs inte

Regeringskansliet ska, enligt sina interna riktlinjer, bedöma om en ekonomisk reglering medför stora skillnader för enskilda kommuner. Enligt Riksrevisionens granskning har en sådan bedömning inte gjorts i de tre reformfallen och görs i regel inte heller för andra reformer som regleras enligt finansieringsprincipen.



Enligt Riksrevisionens egna beräkningar framgår att strukturella skillnader (exempelvis olika målgruppsstorlek) gör att kostnaderna för de granskade reformerna varierar väsentligt mellan kommuner. Systemet för kostnadsutjämningen korrigerar visserligen i många fall för detta, men inte alltid. I vissa fall kan finansieringsprincipens huvudregel att fördela regleringsbeloppet efter befolkningsstorlek därför behöva frångås. För att göra en sådan övervägning är det väsentligt att studera kommunspecifika förhållanden. En sådan analys är dock inte möjlig enbart med de uppgifter om enhetskostnader och volymer på riksnivå som beräkningarna i regeringens beslutsunderlag till riksdagen baseras på. Riksrevisionen noterar emellertid att motsvarande uppgifter på kommunnivå finns lätt tillgängliga hos statistikproducerande myndigheter.

### Reformkostnader är sällan konstanta över tid och följs inte upp

Regeringen följer inte upp det ekonomiska utfallet för reformer som reglerats enligt finansieringsprincipen. Det huvudsakliga skälet som anförs är att tillämpningen av principen inte kräver uppföljning, men också att en uppföljning av reformers ekonomiska utfall är förknippad med metodologiska svårigheter.

Att reformers ekonomiska utfall inte följs upp innebär att det saknas kunskap om huruvida syftet med finansieringsprincipen upprätthålls över tid. Enligt finansieringsprincipens utformning ska regleringar ske enligt de pris- och volymnivåer som gäller när respektive reform träder i kraft, vilket gör att regleringen urholkas i takt med att nivåerna förändras. Vanligtvis ingår dock inte någon analys av utvecklingen i berörda enhetskostnader och volymer i beredningsunderlaget. I de granskade reformerna nämns den bakomliggande trenden endast i ett fall, varpå kostnadsberäkningen sedan görs under antagandet om en vändande trend. Det är ett antagande som Riksrevisionen inte anser är välgrundat. Sammantaget visar Riksrevisionens analys att den konstanta reglering som tillämpas riskerar att inte vara träffsäker.

### Begränsat stöd för kommunalekonomiska konsekvensanalyser

Granskningen visar att stödet till statliga utredningar är begränsat, då det inte inkluderar de riktlinjer som gäller för den fortsatta beredningen av finansieringsprincipen inom Regeringskansliet. Samtidigt framhålls i de interna riktlinjerna att det är viktigt att reformers finansiering och kommunalekonomiska konsekvenser analyseras tidigt i beredningsprocessen, t.ex. i ett utredningsbetänkande.

## Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser följande rekommendationer till regeringen:

- *Kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt.* I detta ingår att tydligt och öppet redovisa vilka statistiska källor som har använts i beredningsunderlaget och vilka antaganden och bedömningar som har gjorts i de kommunalekonomiska beräkningarna. En analys av hur de beräknade kostnaderna påverkas av alternativa antaganden bör också göras och redovisas för de reformer som är behäftade med stora osäkerheter.
- *Företrädare för kommuner och landsting bör i god tid bjudas in i beredningsarbetet för kommunalekonomiska reformer.* Överläggningar mellan Regeringskansliet och SKL utgör en central del av finansieringsprincipens tillämpning. I enlighet med principens intention bör företrädare för kommuner och landsting ges möjlighet att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslag som riksdagen så småningom ska fatta beslut om. Riksrevisionen menar att detta bör ske i god tid.
- *Beredningen av reformers kommunalekonomiska konsekvenser bör omfatta en analys av hur konsekvenserna skiljer sig mellan kommuner.* Granskningen visar att en kommunspecifik analys är väsentlig för att kunna bedöma om fördelningen av regleringsbeloppet bör baseras på något annat än befolkningsstorlek, eller om förändringar i andra system, företrädesvis kostnadsutjämnningen, är nödvändiga. För att möjliggöra en sådan analys behöver kostnadsberäkningarna baseras på kommunspecifika uppgifter snarare än på riksgenomsnitt.
- *Kostnadsmässiga uppföljningar bör göras.* För att kunna identifiera eventuella felregleringar krävs kostnadsmässiga uppföljningar. Detta är framför allt angeläget för beloppsmässigt stora reformer. Sådana uppföljningar bör redovisas på ett tydligt och transparent sätt. I de fall tydliga trender föreligger bör regleringsbeloppet också kunna anpassas, för att på så sätt undvika att felregleringar uppstår över tid.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Regeringskansliet:

- *Kommittéer bör ges tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna.* En statlig utredning syftar till att ge ett välunderbyggt beredningsunderlag. För att de kommunalekonomiska konsekvensanalyser som görs i utredningar ska kunna användas i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet, behöver ansvarigt fackdepartement se till att kommittéerna får del av de riktlinjer som gäller för finansieringsprincipen.

# 1 Inledning

Riksrevisionen har granskat den kommunala finansieringsprincipens tillämpning och om den har skett på ett ändamålsenligt sätt i fråga om regeringens beredning och redovisning. I kapitlet beskrivs bakgrunden till granskningen och hur den har utförts.

## 1.1 Bakgrund och motiv

En fungerande statlig styrning är grundläggande för att relationen mellan staten och kommunerna ska kunna upprätthållas.<sup>1</sup> För denna relation är en övergripande utgångspunkt att det kommunala självstyret måste balanseras mot den statliga styrningens syften, som ofta är knutna till nationella mål och krav. Detta innebär att staten ska kunna ålägga kommunerna nya uppgifter och skyldigheter, men utan att kommunerna tvingas till ofrivillig omfördelning av resurser från befintliga verksamheter.

Ekonomiska regleringar utgör en av de viktigaste typerna av statliga styrmedel. Statens ambitioner med dessa har varierat över tid, och det bidragssystem som infördes på 1990-talet utgjorde en tydlig vändpunkt. En stor mängd riktade statsbidrag<sup>2</sup> ersattes då med generella bidrag som kommunerna fritt får disponera, med ökat kommunalt självstyre till följd. Den övergripande intentionen med denna förändring i den ekonomiska regleringen var att skapa mer likvärdiga förutsättningar för kommunerna, tydliggöra gränsen mellan det statliga och kommunala ansvaret och underlätta den kommunala planeringen.

Den kommunala finansieringsprincipen tillkom som en del av detta statsbidragssystem.<sup>3</sup> Enligt principen ska staten inte ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, vilket innebär att statliga reformer varken ska vara under- eller överfinansierade. Principen gäller således i båda riktningar; om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras billigare (eller dyrare) ska de statliga bidragen enligt principen minska (eller öka) i motsvarande mån. Finansdepartementet har huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning, medan fackdepartementen med sakansvar har ansvar för att ta fram underlag för bedömning av kommunalekonomiska konsekvenser, och att hålla överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

---

<sup>1</sup> T.ex. SOU 1991:98, SOU 2007:10 och SOU 2007:11. Se även Statskontorets rapport 2016:24.

<sup>2</sup> I rapporten används termen riktade bidrag i stället för specialdestinerade statsbidrag.

<sup>3</sup> Följaktligen ingår regleringar enligt finansieringsprincipen i anslaget för kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25.

Finansieringsprincipen är inte författningsreglerad men har tillämpats sedan 1993.<sup>4</sup> Inledningsvis bedömde framför allt kommunföreträdare att det var svårt att bedöma vad som skulle regleras och till vilket belopp.<sup>5</sup> Även finansutskottet menade att tolkningen och tillämpningen av principen borde klargöras. Av denna anledning föreslog regeringen ett antal riktlinjer för principens tillämpning som riksdagen ställt sig bakom.<sup>6</sup> En utvärdering från 2009 på uppdrag av finansutskottet<sup>7</sup> visade att det fortsatt fanns flera brister i tillämpningen av finansieringsprincipen, dels att principen inte var transparent och dels att dess roll i statsbidragssystemet var oklar. Samma utvärdering pekade också på att flera av de utvärderade reformerna lett till underfinansiering, flera redan under det första året.

Riksrevisionen anser att brister i den grundläggande analysen samt regeringens beredning och redovisning av statliga reformer med kommunalekonomiska konsekvenser kan leda till att finansieringsprincipens syfte urholkas och att reformerna blir över- eller underfinansierade. En konsekvens av en underfinansiering blir att kommunerna inte klarar att genomföra de beslutade reformerna utan att prioritera om i andra verksamheter eller att höja skatten. Enligt en tidigare granskning från Riksrevisionen riskerar kommunala skattehöjningar att leda till minskat arbetsutbud och därmed lägre skattebaser såväl för kommunerna som för staten.<sup>8</sup> På sikt kan detta sammantaget medföra att legitimiteten för statliga beslut som rör kommunerna försvagas och att relationen mellan staten och kommunerna försämras.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om regeringens tillämpning av finansieringsprincipen har varit tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering, i enlighet med intentionen om ekonomiska regleringar för kommuner. Med adekvat ekonomisk reglering avses att syftet med finansieringsprincipen uppfylls, dvs. att kommuner varken blir under- eller överkompenserade vid statligt beslutade reformer. Granskningens utgångspunkter för vad som avses med ”tillräcklig” när det gäller regeringens tillämpning (beredning och redovisning) samt dess kostnadsberäkningar redovisas inledningsvis i kapitel 3 och 4 (se även bilaga 3).

<sup>4</sup> Prop. 1991/92:150 del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

<sup>5</sup> Enligt bet. 1993/94:FiU19 hade dåvarande Svenska Kommunförbundet invändningar mot regeringens tillämpning av finansieringsprincipen, framför allt i anslutning till riksdagsbesluten åren 1992 och 1993 om förstatligandet av bostadsbidragen och om den utvidgade lagregleringen på barnomsorgsområdet.

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442. Riktlinjerna för finansieringsprincipens tillämpning återges i Regeringskansliets budgetcirkulär, vilket redovisas i avsnitt 2.2.

<sup>7</sup> Rapport från riksdagen. *Finansieringsprincipens tillämpning*. 2008/09:RFR11.

<sup>8</sup> Riksrevisionen. *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser*. RiR 2012:25.

Granskningen har utifrån syftet avsett att besvara följande revisionsfrågor:

1. Har regeringens *beredning* av reformer enligt finansieringsprincipen varit tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering, och har regeringens *redovisning* varit tydlig och transparent?
2. Har regeringens *kostnadsberäkningar* för reformerna varit tillräckliga för att resultera i adekvat reglering? Om inte, hur (ex ante) påverkade bristerna den ekonomiska regleringen enligt finansieringsprincipen jämfört med en mer ändamålsenlig beräkning?

### 1.3 Metod och avgränsningar<sup>9</sup>

Fokus för granskningen har varit att närmare följa regeringens tillämpning av finansieringsprincipen och på så sätt bedöma förutsättningarna för en adekvat reglering. Granskningen tar således sikte på beredningsfasen snarare än på reformernas resultat.

För att dra slutsatser om den första delfrågan gällande regeringens beredning och redovisning har Riksrevisionen analyserat ett antal dokument såsom budgetpropositioner, propositioner, beredningsunderlag från Regeringskansliet (RK), regeringsbeslut, remissammanställningar och vissa enskilda remissyttranden till tre utvalda skol- och barnomsorgsreformer (se avsnitt 1.3.1). Riksrevisionen har också på plats hos Regeringskansliets centralarkiv tagit del av det arkiverade underlaget till de tre utvalda reformerna. Styrande dokument och interna riktlinjer för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser har även studerats inom ramen för granskningen.

När det gäller den andra delfrågan, som specifikt berör kostnadsberäkningarna i beredningen, har användningen av tillgängliga uppgifter analyserats för samma urval av reformer som berörs i fråga 1. Vidare har Riksrevisionen gjort egna kostnadsberäkningar för dessa reformer baserade på uppgifter som Regeringskansliet bedöms ha haft tillgång till i sin beredning. En jämförelse mellan regeringens och Riksrevisionens kostnadsberäkningar belyser hur alternativa uppgifter (främst på enhetskostnader och volymer) samt beräkningssätt påverkar de delbelopp som ligger till grund för den ekonomiska regleringen. Därutöver analyseras kommunspecifika kostnader för reformerna, och framför allt den kostnadsvariation som strukturella skillnader – exempelvis olika målgruppsstorlek – ger upphov till.<sup>10</sup>

Ett antal skriftliga frågor om reformer med kommunalekonomiska konsekvenser har skickats till enhetschefer vid Finansdepartementets budgetavdelning och

<sup>9</sup> För en närmare beskrivning av urval, metod och tillvägagångssätt för granskningen, se bilaga 2.

<sup>10</sup> Samtliga bilagor i rapporten är elektroniska och kan laddas ned från Riksrevisionens webbplats: <http://www.riksrevisionen.se>.

kommunenhet samt till ett urval enhetschefer vid Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet, i syfte att få en mer fullödig bild av beredningsprocessen.

För att underbygga revisionsfrågorna har intervjuer genomförts med tjänstemän vid Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och SKL. Intervjuer har också gjorts med de handläggare vid Utbildningsdepartementet som ansvarade för beredningen av reformerna, samt med huvudsekreteraren till den statliga utredning som låg till grund för en av de granskade reformerna.

Referenspersonerna Patrik Zapata, professor i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet, och Björn Tyrefors Hinnerich, docent i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och rapportutkast. Tjänstemän vid Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och SKL har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten.

### 1.3.1 Tre granskade reformer

Riksrevisionen har valt att granska följande tre reformer, som är de beloppsmässigt största reformerna som har varit aktuella för finansieringsprincipen under perioden 2007–2015:

1. Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199)
2. Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115)
3. Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64)<sup>11</sup>

Propositionen enligt punkt 2 består av två reformer med olika datum för ikraftträdande, men de har beretts i en gemensam proposition. Därför har Riksrevisionen valt att betrakta dessa reformer som en helhet, vilken då totalt sett utgör den beloppsmässigt näst största reformen under den valda perioden.<sup>12</sup> I bilaga 1 redovisas de tio beloppsmässigt största reformerna som har reglerats enligt finansieringsprincipen 2007–2015, och i bilaga 2 framgår hur urvalet av de granskade reformerna har gjorts.

Utifrån granskningen av de tre utvalda reformerna kan generella slutsatser endast dras med viss försiktighet. Eftersom reformerna är så pass stora menar dock Riksrevisionen dels att de är intressanta fall i sig, dels att de möjliggör för viss generalisering; i den mån tillämpningen av finansieringsprincipen uppvisar brister i de beloppsmässigt största reformerna kan motsvarande brister (minst) antas föreligga även för reformer med lägre regleringsbelopp. För att få en bredare bild av finansieringsprincipens tillämpning har Riksrevisionen därtill granskat

<sup>11</sup> Då alla reformer omfattar skol- och barnomsorgsområdet har Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet varit föremål för granskning.

<sup>12</sup> Sett som enskild reform är allmän förskola även för treåringar den tredje största reformen under den valda perioden.

relevanta allmänt gällande styrande dokument och ställt frågor till Regeringskansliet av mer generell karaktär.

### 1.3.2 Avgränsningar

Finansieringsprincipen innebär att kommunerna får ökat eller minskat generellt bidrag enligt anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. Anslaget omfattar även det kommunala utjämningsystemet som dock inte är föremål för granskning. Däremot berör granskningen i viss mån kostnadsutjämningen, då denna del av systemet kan påverkas av förändringar i det kommunalekonomiska åtagandet som föranleder reglering enligt finansieringsprincipen.<sup>13</sup>

Som nämnts har granskningen inte omfattat de utvalda reformernas resultat i de kommunala verksamheterna eller uppföljning av de kommunalekonomiska effekterna. Tillämpningen av finansieringsprincipen sker tidigt i verkställighetskedjan – redan när en utredning får i uppdrag att se över en reforms ekonomiska konsekvenser – varför granskningens fokus är själva beredningsfasen. Detta är ett underlag inför den reglering som bereds av Finansdepartementet och fackdepartementen fram till dess att reformförslagen redovisas i en budgetproposition och/eller egen proposition inför riksdagsbeslut.

Ansvarigt fackdepartement bedömer tidigt i beredningsfasen huruvida en reform ska regleras enligt finansieringsprincipen, eller om t.ex. riktade statsbidrag ska tillföras kommunsektorn. Denna bedömning är inte helt oproblematisk, eftersom det inte alltid är tydligt vilka reformer som innebär ett utökat kommunalt åtagande.<sup>14</sup> Exempelvis kan brister hos kommunerna motivera förtydliganden av befintlig lagstiftning, vilket i regel inte innebär ett utökat åtagande och därmed inte att finansieringsprincipen ska tillämpas. De reformer som granskats har valts utifrån de reformer som faktiskt har reglerats enligt finansieringsprincipen.<sup>15</sup> Riksrevisionen har alltså inte gjort någon annan bedömning eller granskat om ytterligare reformer borde ha reglerats enligt principen.

---

<sup>13</sup> En särskild utredare ser för närvarande över den kommunala kostnadsutjämningen (dir. 2016:91), och ska överväga huruvida samhällsförändringar (bl.a. till följd av statliga beslut) i tillräcklig grad fångas upp av nuvarande system. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

<sup>14</sup> Svårigheter med en sådan gränsdragning har bl.a. lyfts inom ramen för Ansvarsutredningen, se SOU 2007:11 *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation* (sekretariatsrapport), s. 188 f.

<sup>15</sup> Detta innebär att det under urvalsperioden kan ha funnits beloppsmässigt större reformer – inom utgiftsområde 25 såväl som inom olika utgiftsområden – än de tre som valts ut för granskning, men som alltså inte reglerats enligt finansieringsprincipen.

## 1.4 Bedömningsgrunder

Finansieringsprincipen tillkom som en del av det kommunala bidragssystem som växte fram under 1990-talet, där intentionen med övergången till generella bidrag bl.a. var att förenkla för kommunerna och att skapa mer likvärdiga förutsättningar.<sup>16</sup> Målet med dessa ekonomiska regleringar har med tiden kommit att omfatta både en effektivitets- och en kvalitetsdimension; det nuvarande målet för generella statsbidrag inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, är att skapa goda och likvärdiga förutsättningar för kommuner och landsting som bidrar till en effektiv kommunal verksamhet med hög kvalitet.<sup>17</sup>

I valet mellan enkelhet och träffsäkerhet valdes för finansieringsprincipens del en modell som var enkel att tillämpa, genom att regleringsbeloppet fördelas över kommunerna med ett enhetligt per capita-belopp. Andra delar av bidragssystemet – specifikt kostnadsutjämningen<sup>18</sup> och, senare, LSS-utjämningen<sup>19</sup> – karaktäriseras tvärtom av relativt komplexa beräkningsmodeller med fokus på likvärdighet.

Mot bakgrund av intentionen med de ekonomiska regleringarna mellan stat och kommun är granskningens utgångspunkt att vad som är adekvat ekonomisk reglering bör ses utifrån ett perspektiv om likvärdiga förutsättningar för kommuner. Även om denna granskning avser just finansieringsprincipen behöver detta beaktas utifrån sitt sammanhang, i den mening att principen ingår i ett system där kostnadsutjämningen syftar till att skapa just likvärdiga förutsättningar via hög träffsäkerhet.

För respektive revisionsfråga utgår granskningen dessutom från följande bedömningsgrunder:

- formulerade beredningskrav för reformer med kommunalekonomiska konsekvenser (revisionsfråga 1)
- riksdagens uttalanden om redovisningen av reformers ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen (revisionsfråga 1)
- uppgifter om kommunernas kostnader som fanns att tillgå vid beredningstillfället (revisionsfråga 2).

En närmare beskrivning av dessa bedömningsgrunder, och en operationalisering av dessa anges inledningsvis till redovisningen av respektive revisionsfråga i kapitel 3 och 4.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Prop. 1991/92:150 del II, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

<sup>17</sup> Prop. 2008/09:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.3, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

<sup>18</sup> Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

<sup>19</sup> Lag (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

<sup>20</sup> Operationaliseringen av bedömningsgrunderna för revisionsfråga 1 har gjorts utifrån en genomgång av styrande dokument, vilket beskrivs närmare i bilaga 3.



## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en bakgrundsbeskrivning av finansieringsprincipens utformning och tillämpning, men också omfattning av ekonomiska regleringar och resultat från en utvärdering på uppdrag av finansutskottet. Kapitel 3 avser Regeringskansliets beredning och redovisning av tre utvalda reformer som omfattas av finansieringsprincipen och svarar således på revisionsfråga 1. Kapitel 4 innehåller Riksrevisionens alternativa kommunalekonomiska beräkningar i syfte att besvara revisionsfråga 2. Granskningens slutsatser och rekommendationer följer i kapitel 5. Rapporten omfattar även fyra elektroniska bilagor som kan laddas ned från Riksrevisionens webbplats.

## 2 Finansieringsprincipens utformning och tillämpning

I detta bakgrundskapitel beskrivs finansieringsprincipens syfte, utformning och hur det är tänkt att den ska tillämpas i form av formulerade riktlinjer för principen. I kapitlet redovisas också omfattningen av ekonomiska regleringar enligt principen samt resultat från en tidigare utvärdering. Även uppföljningar av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser redovisas i korthet.

### 2.1 Finansieringsprincipens syfte och utformning

Den kommunala finansieringsprincipen syftar till att ge kommuner och landsting adekvat finansiering när staten ålägger dem nya uppgifter och åtaganden. Med adekvat finansiering avses att statligt beslutade reformer varken ska vara under- eller överfinansierade. Principen gäller således i båda riktningar; om staten fattar beslut som gör att kommunal verksamhet kan utföras billigare (eller dyrare) än tidigare ska de statliga bidragen enligt principen minskas (eller ökas) i motsvarande mån.

Ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen genomförs som huvudregel genom justering av anslaget för kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner.<sup>21</sup> Själva regleringen ligger i utjämningsystemets s.k. regleringspost,<sup>22</sup> vilket utgör den restpost (positiv eller negativ) som återstår av de statligt anslagna medlen efter finansieringen av utjämningen. Liksom övriga delar av regleringsposten fördelas regleringar enligt finansieringsprincipen per capita i respektive kommun den 1 november året innan budgetåret.<sup>23</sup>

Finansdepartementet har huvudansvaret för finansieringsprincipens tillämpning, medan fackdepartementen med sakansvar bereder kommunalekonomiska förslag genom kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Beredningsförfarandet sker genom överläggning på tjänstemannanivå mellan Regeringskansliet (RK) och SKL. I det löpande budgetarbetet på RK bereds reformer med kommunalekonomiska konsekvenser med hjälp av ett s.k.

<sup>21</sup> I vissa fall kan kommuner (och landsting) i stället finansiera nya åtaganden genom avgifter. Enligt uppgift från Finansdepartementet (e-post, 2017-10-12) kan det då röra sig om t.ex. avgifter i samband med tillsyn.

<sup>22</sup> 15–16 §§ lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

<sup>23</sup> Statskontoret. *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*. Rapport 2014:2, s. 21. Regleringsposten används även för att reglera ekonomiska effekter av andra åtgärder som påverkar t.ex. det kommunala skatteunderlaget.

budgetcirkulär (specifikt i en särskild bilaga till cirkuläret). Som ett sätt att publikt beskriva beredningsprocessen finns också ett informationsmaterial<sup>24</sup> utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och SKL. Informationsmaterialet omnämns i 2007 års ekonomiska vårproposition<sup>25</sup> och är till stor del identiskt med innehållet i budgetcirkuläret.

SKL sammanställer i anslutning till budgetpropositionerna information om budgetförslag som bl.a. gäller ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen. Sammanställningarna innehåller också bedömningar av och kommentarer till de olika budgetförslagen.

## 2.2 Finansieringsprincipens tillämpning

Enligt det budgetcirkulär som utgör RK:s stöddokument för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser ska finansieringsprincipen tillämpas när:

- nya obligatoriska uppgifter införs, t.ex. när staten för över uppgifter till kommuner och landsting
- frivilliga uppgifter blir obligatoriska
- det kommunala ansvaret för uppgifter tas bort eller avregleras
- staten ändrar ambitionsnivåerna för befintlig verksamhet
- regeländringar påverkar kommunsektorns möjligheter att ta ut avgifter.

Principen ska *inte* tillämpas på statliga beslut om åtgärder som inte direkt omfattar den kommunala verksamheten, men som ändå får ekonomiska effekter för kommunsektorn, t.ex. när:

- förändringar i skattesystemet påverkar skatteunderlaget, t.ex. ändringar av grundavdraget
- kostnader påverkas av indirekta skatter, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt
- transfereringssystemen ändras som påverkar skatteunderlag och kostnader
- kostnader ändras på samma sätt som för andra arbetsgivare, t.ex. av karensregler i sjukförsäkringen
- kostnader påverkas av att statlig verksamhet förändras, t.ex. utbildningsvolym i arbetsmarknadsutbildning eller högskola
- kostnader påverkas av den demografiska, tekniska eller allmänna pris- och löneutvecklingen.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> I bilaga 3 redovisas skillnader i innehållet.

<sup>25</sup> Prop. 2006/07:100, s. 221 f., bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:220.

<sup>26</sup> Dessa förändringar ska däremot beaktas vid regeringens bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet i samband med fastställandet av statsbidragsramen.

Även om de ovan beskrivna förändringarna inte omfattas av principen ska de dock beaktas vid regeringens sammantagna bedömning av det samhällsekonomiska utrymmet när statsbidragsramen fastställs. Det innebär att en bedömning av om ett statligt förslag påverkar kommunernas och landstingens verksamhet och om det får effekt på deras ekonomi därför alltid måste göras. Då bör framgå vilka åtgärder som ingår i bedömningsunderlaget och åtgärdernas förväntade ekonomiska konsekvenser för kommunsektorn.

Den ekonomiska regleringen till följd av finansieringsprincipen görs normalt sett endast vid ett tillfälle. Regleringen ska göras i de pris- och volymnivåer som gäller när förändringen träder i kraft. Någon retroaktiv reglering görs inte. Skulle en reglering i efterhand visa sig vara väsentligt felaktig beaktas detta i stället i samband med att de generella statsbidragen fastställs. En reglering fördelas i kronor per invånare och avser samtliga kommuner respektive landsting. En reglering görs aldrig för enskilda kommuner eller landsting. Enligt budgetcirkuläret får sådana enskilda effekter lösas på annat sätt, t.ex. genom att man inför eller tar bort riktade statsbidrag.<sup>27</sup>

### 2.3 Omfattningen av ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen

Samtliga ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen redovisas årligen i budgetpropositionen för utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner, i en sammanfattande tabell.<sup>28</sup> Regleringarna görs inom ramen för anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, som till stor del utgör utgiftsområdet. Det finns också reformer som inte regleras enligt principen även om de får konsekvenser för kommunerna, men då främst genom förtydligande av befintlig lagstiftning.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> För en närmare redovisning av finansieringsprincipens tillämpning avseende ansvarsfördelning och struktur för kostnadsberäkningar, se bilaga 3.

<sup>28</sup> Enligt tabell "Tillskott, ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen och övriga ekonomiska regleringar för anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning". Aktuella reformer redovisas i ett särskilt avsnitt, "Regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen".

<sup>29</sup> Som nämnts inledningsvis är gränsdragningen mellan dessa typer av reformer inte helt tydlig.

**Tabell 1** Utgiftsutveckling för anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, respektive för utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. Beloppen gäller för beslutade budgetår 2010–2017, miljoner kronor.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Anslag 1:1</b>	72 749	85 003	81 975	85 603	90 128	87 723	89 680	94 657
<i>varav</i>								
tillägg enl. principen	432	598	226	1 879	1 156	171	663	1 556
avdrag enl. principen	-122	–	-755	-33	–	-349	-975	-150
<b>Utgiftsområde 25</b>	75 564	88 025	85 075	88 906	93 596	94 491	93 398	105 555

*Anm. Beslutad ändrad nivå för anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, för 2015 (bet. 2014/15:FiU3, bilaga 3). I tabellen redovisas inte övriga anslag inom utgiftsområde 25 eller övriga delposter som t.ex. LSS-utjämning och övriga ekonomiska regleringar. Tillägg respektive avdrag enligt finansieringsprincipen.*

*Källa: Budgetpropositioner för 2010–2017, utgiftsområde 25.*

Ovanstående tabell visar utgiftsutvecklingen för anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, inom utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. Utgiftsnivån avser beslut för budgetåren 2010–2017. Enligt tabellen utgör de ekonomiska regleringarna för reformer enligt finansieringsprincipen en relativt liten del av anslaget och således även av utgiftsområdet sett på enskilt budgetår. Raden ”tillägg enl. principen” avser dock endast nya/ändrade regleringar, samtidigt som äldre regleringar ligger kvar över tid i det totala anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Under perioden tillkom i genomsnitt fyra reformer per år.<sup>30</sup> Ackumulerat rör det sig således om betydande belopp.

Också den kommunala kostnadsutjämningen, som även den ingår i anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, påverkas av förändrade kommunala åtaganden. Specifikt viktas de kostnader som för varje år räknas fram enligt respektive delmodell upp med de faktiska kostnaderna enligt räkenskapssammandraget två år tidigare.<sup>31</sup> Kommuner med en ”ogynnsam struktur” (exempelvis en hög andel elever i skolmodellerna) blir därmed ytterligare kompenserade då kostnaderna stiger. Huruvida kostnadsutjämningen hanterar skillnader i just de strukturer som berörs av specifika reformer som regleras via finansieringsprincipen varierar dock från fall till fall.

<sup>30</sup> Avser endast reformer för kommuner.

<sup>31</sup> Tekniskt sker detta via förändrade styckkostnader och/eller via den s.k. justeringsfaktorn i berörd beräkningsmodell. Räkenskapssammandraget utgörs av finansiella uppgifter om kommunerna, sammanställda av Statistiska centralbyrån (SCB).

## 2.4 Tidigare utvärdering av principens tillämpning

Finansutskottet beslutade våren 2007 att genomföra en utvärdering av finansieringsprincipens tillämpning.<sup>32</sup> Anledningen var att flera riksdagsbeslut på det kommunala området kritiserades för att vara oförenliga med principens innebörd. Utvärderingen, som genomfördes av forskarna Stellan Malmer och Patrik Zapata, visade att det fanns brister såtillvida att principen inte var transparent och att dess roll i statsbidragssystemet var oklar. Specifikt avsågs det sätt som regleringar görs – via enhetliga per-capita-justeringar av regleringsposten i statsbidraget – leder till att det saknas koppling mellan reform och ersättning, vilket försvårar för uppföljning och förståelse för principen. Utvärderingen pekade också på att flera av de utvärderade reformerna varit underfinansierade. Detta gällde delvis redan under reformernas första år, men framför allt med tiden eftersom det fastställda beloppet för det generella statsbidraget inte justeras för inflation och löneökningar.

Finansutskottets behandling av utvärderingen tre år senare bestod främst i att återge de rådande reglerna för finansieringsprincipen.<sup>33</sup> Exempelvis poängterade man att den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle, och att det därför inte finns något krav på ”fullständig statlig finansiering” i evig tid. Likaså konstaterade utskottet att regleringar fördelas i kronor per invånare för hela kommun- eller landstingskollektivet, och således inte för enskilda kommuner eller landsting.

## 2.5 Uppföljning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser

Övergripande uppföljningar av olika statligt beslutade reformer görs i budgetpropositionen för det aktuella utgiftsområdet och på en aggregerad nivå av statsbudgetens resultat i regeringens årliga skrivelse *Årsredovisning för staten*. Ekonomiska uppföljningar som rör kommuner görs i skrivelsen endast ur ett statligt budgetperspektiv och på anslagsnivå inom utgiftsområde 25. I den årliga skrivelsen *Utvecklingen inom den kommunala sektorn* redovisar regeringen på ett övergripande plan omfattningen och utvecklingen av statliga bidrag till kommunsektorn. Specifika reformer som finansieras genom riktade statsbidrag följs upp i skrivelsen i den mån det finns uppgifter på resultat.<sup>34</sup> Kostnadsmässiga

<sup>32</sup> Rapport från riksdagen. *Finansieringsprincipens tillämpning*. 2008/09:RFR11.

<sup>33</sup> Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, rskr. 2009/10:355.

<sup>34</sup> Finansutskottet bedömde att skillnaden mellan den redovisning som görs i skrivelsen och den som görs i budgetpropositionen är relativt liten. Av denna anledning finns det enligt utskottet skäl att överväga en utmönstring av skrivelsen till förmån för en mer utvecklad redovisning i budgetpropositionen (skr. 2016/17:102, bet. 2017/18:FiU8, rskr. 2017/18:4).

uppföljningar av specifika reformer som regleras enligt finansieringsprincipen görs dock inte, eftersom de inte ingår i tillämpningen av principen som den är utformad idag. Ett ofta anført skäl är att reformer som har reglerats ekonomiskt enligt finansieringsprincipen är svåra att följa upp i efterhand.<sup>35</sup> Enligt ett skriftligt svar från Regeringskansliet<sup>36</sup> beaktas kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar att klara sitt uppdrag vid den bedömning som görs vid fastställandet av statsbidragsramen, vilket görs årligen i budgetpropositionen.

---

<sup>35</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10, intervju med SKL, 2017-06-20 och intervju med Finansdepartementet, 2017-06-21.

<sup>36</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Finansdepartementet, 2017-10-20.

### 3 Beredningen och redovisningen av de granskade reformerna

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens granskning av Regeringskansliets beredning och redovisning av följande tre reformer som har varit aktuella för finansieringsprincipen:

- Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199), även kallad gymnasiereformen 2011
- Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115)
- Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64)

Tonvikten i granskningen ligger därför på beredningen och redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna som ligger till grund för de tre utvalda reformerna, och specifikt om dessa varit tillräckliga för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering, dvs. att kommunerna varken under- eller överkompenseras vid statligt beslutade reformer. Beredningen av gymnasiereformen redovisas relativt detaljerat i kapitlet jämfört med beredningarna av övriga granskade reformer. Det beror dels på att det är den enda som inleddes med en statlig utredning och att det därmed finns mer material att utgå ifrån, dels på att den ekonomiska regleringen till stor del bygger på kvalitativa bedömningar och därför endast behandlas översiktligt i nästa kapitelns kostnadsberäkningar. I avsnitt 3.6 finns en tabell som visar ett samlat granskningsresultat för de tre granskade reformerna utifrån de olika delmomenten i beredningsprocessen som gäller för reformer som regleras enligt finansieringsprincipen. Riksrevisionens iakttagelser redovisas närmare sist i kapitlet (avsnitt 3.7).

Som utgångspunkt för att bedöma om beredningen och redovisningen av de granskade reformerna har varit tillräcklig används de bedömningsgrunder som listas i avsnitt 1.4. Riksrevisionens operationalisering av dessa bedömningsgrunder framgår nedan i inledningen till respektive avsnitt.<sup>37</sup>

#### 3.1 Beredningsprocessen för kommunalekonomiska reformer

Utgångspunkterna för beredningen av kommunalekonomiska reformer enligt finansieringsprincipen har sin grund i proposition 1993/94:150. I propositionen anges några grundförutsättningar för tillämpningen men inte hur den närmare

---

<sup>37</sup> Se bilaga 3 för en mer utförlig beskrivning av bedömningsgrunderna samt av hur operationaliseringen har gjorts.



beredningen av reformernas ekonomiska reglering ska gå till. Det är i stället en bilaga till Regeringskansliets s.k. budgetcirkulär som utgör det primära stöddokumentet för hur beredningen ska genomföras. I det budgetcirkulär som gäller för 2016<sup>38</sup> anges att det ansvariga fackdepartementet ska ta fram ett tillräckligt beredningsunderlag. Där anges även en rad krav och rekommendationer avseende innehållet i kostnadsberäkningarna. Riksrevisionen har också gått igenom de budgetcirkulär som var aktuella som stöd för beredningen av de tre granskade skol- och barnomsorgsreformerna.<sup>39</sup> Genomgången visar att innehållet inte ändrats över tid när det gäller beredningen av reformer enligt den kommunala finansieringsprincipen, och att det till stor del följer det publika informationsmaterialet från 2007 (för en närmare redovisning, se bilaga 3).

Förutom på ansvarigt fackdepartement bereds reformer som ska regleras enligt finansieringsprincipen även på Finansdepartementets kommunenhet, som ansvarar för utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner. Beredningen av reformförslag inleds oftast genom en utredning, antingen i form av ett utredningsbetänkande eller en intern rapport enligt Departementsserien (Ds) eller som en promemoria hos det ansvariga fackdepartementet.

Reformförslaget remitteras för att bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och ett urval kommuner ska kunna yttra sig avseende de ekonomiska beräkningarna. Samsyn ska nås inom Regeringskansliet innan överläggningar om reglering inleds med SKL. Fackdepartementen ansvarar för att hålla i överläggningarna efter att ha kommit överens med Finansdepartementet om reformförslagets kommunalekonomiska konsekvenser.<sup>40</sup>

### 3.2 Beredningen och redovisningen av reformernas ekonomiska beräkningar

Riksrevisionens operationalisering av bedömningsgrunderna har gjorts med utgångspunkt i riksdagens uttalanden om principens tillämpning, och efter en genomgång av styrande dokument för RK:s beredning av reformer av kommunalekonomiska konsekvenser (se bilaga 3). De bedömningsgrunder som avser beredning och redovisning av reformers ekonomiska beräkningar redovisas i det följande.

---

<sup>38</sup> Cirkulär Fi 2016:1, 2015-12-22.

<sup>39</sup> Cirkulär Fi 2008:2, 2008-02-08 (bp 2009), cirkulär Fi 2004:10, 2004-12-15 (avser bp 2010 enligt hänvisning i cirkulär Fi 2009:1, bilaga 2, 2009-01-23), cirkulär Fi 2010:1, bilaga 20, reviderad 2010-08-25 (bp 2011), cirkulär Fi 2011:1, bilaga 6, 2011-01-17 (bp 2012) och cirkulär Fi 2012:1, 2011-12-20, bilaga 6, reviderad 2012-10-08 (bp 2013).

<sup>40</sup> Cirkulär Fi 2016:1, 2015-12-22.

***Tydlig och transparent redovisning av reformers ekonomiska beräkningar***

Riksdagen har vid två tillfällen uttryckt krav på tydlighet och transparens i fråga om regeringens redovisning av de ekonomiska beräkningar som görs enligt finansieringsprincipen.<sup>41</sup> Finansutskottet förutsatte att regeringen ger en så fullödlig bild som möjligt och menade att den sammantagna informationen till riksdagen bör för varje enskilt fall visa hur regeringen har kommit fram till ett visst belopp.

Enligt Riksrevisionen bör kraven på tydlig och transparent redovisning konkret innebära en tydlig redovisning av statistiska källor och vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna. Det bör även framgå om förslagen har varit särskilt svårbedömda och om det har gjorts analyser av hur de beräknade kostnaderna påverkas av alternativa antaganden (känslighetsanalyser), i syfte att ge en transparent redovisning av förslagen.<sup>42</sup>

***Bedömning av skillnader för enskilda kommuner***

En av riktlinjerna i Regeringskansliets stöddokument (budgetcirkuläret) är att en bedömning ska göras av om en reglering enligt anslaget om kommunalekonomisk utjämning medför stora skillnader för enskilda kommuner. Riksrevisionen anser att det bör framgå i beredningsunderlaget om en sådan bedömning har gjorts eller inte, och vad genomgången av kostnadsdata på kommunnivå i så fall har visat.

***Välunderbyggt och operativt stöd vid beredning av kommunalekonomiska reformer***

Reformer bereds antingen inledningsvis i en statlig utredning eller endast internt inom Regeringskansliet. En central utgångspunkt för en tillräcklig beredning är enligt Riksrevisionen att det bör finnas ett gemensamt stöd för all beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser, oavsett om beredningen inleds med en statlig utredning eller endast sker internt inom RK.

### 3.2.1 Gymnasiereformen

Beredningen av gymnasiereformen inleddes med en statlig utredning, som fick namnet Gymnasieutredningen.<sup>43</sup> Slutbetänkandet<sup>44</sup> bereddes under 2008–2009 av Utbildningsdepartementet som också tog fram en departementspromemoria.<sup>45</sup> Både slutbetänkandet och promemorian remissbehandlades. Reformen innebar ändringar i skollagen, vilka trädde i kraft den 1 mars 2010 och började tillämpas på utbildningar som påbörjades efter den 1 juli 2011.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, s. 19, rskr. 2009/10:355 och prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64.

<sup>42</sup> För en samlad redovisning av operationaliserade bedömningsgrunder, se bilaga 2.

<sup>43</sup> Dir. 2007:8 och dir. 2007:143 (tilläggsdirektiv).

<sup>44</sup> SOU 2008:27. *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*.

<sup>45</sup> Departementspromemoria U2008/7831/G. *Flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

### Gymnasiereformen

Syftet med gymnasiereformen var att bättre förbereda elever på yrkesprogrammen för yrkeslivet och att elever på de högskoleförberedande programmen skulle bli bättre förberedda för högskolestudier. På yrkesprogrammen minskades tiden för teoretiska ämnen till förmån för yrkesämnena samtidigt som alla elever på yrkesprogram gavs möjlighet att få grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Två nya examina infördes, en högskoleförberedande examen och en yrkesexamen, med olika behörighetsregler. Reformen innebar också att kärnämnen bytte namn till gymnasiegemensamma ämnen, som kan variera i omfattning mellan de olika programmen.

Gymnasiereformen bedömdes framför allt leda till effektivitetsvinster för kommunerna i fråga om elevers genomströmning, skolornas planering, schemaläggning och möjligheter att kunna fylla undervisningsgrupperna. Enligt budgetpropositionen för 2011 beräknades den sammantagna besparingen uppgå till 675 miljoner kronor 2012, 895 miljoner kronor 2013, 1 360 miljoner kronor 2014 och 1 930 miljoner kronor fr.o.m. 2015. Den ekonomiska regleringen kom dock att både revideras och senareläggas enligt följande:

- Reglering 2012: -675 mnkr
- Reglering 2013: +675 mnkr
- Reglering 2014: 0 mnkr
- Reglering 2015: 0 mnkr
- Reglering 2016: -470 mnkr

*Källa: Budgetpropositioner 2012–2016, utg.omr. 25.*

Den första regleringen av gymnasiereformen enligt finansieringsprincipen gjordes 2012 med en minskning med 675 miljoner kronor. Under det nästföljande året 2013 gjordes dock en återreglering i budgetpropositionen med motsvarande belopp eftersom de tänkta effektiviseringsvinsterna på kort sikt uteblev. Regeringen återkom i budgetpropositionen för 2014 med bedömningen att gymnasiereformen på kort sikt inte leder till lägre kostnader i den omfattning som tidigare beräknats. Den beräknade regleringen för 2014 och 2015 skulle därför inte genomföras. Först fr.o.m. 2016 minskades bidraget årligen med 470 miljoner kronor. Någon närmare redovisning av regeringens överväganden eller beräkningar framgår inte av budgetpropositionerna, övriga propositioner eller regeringsskrivelser.<sup>47</sup>

### Gymnasieutredningens ekonomiska bedömningar

Gymnasieutredningen använde sig av den senast tillgängliga officiella statistiken om gymnasieskolan på nationell nivå från Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB).<sup>48</sup> Utredningen antog också en delvis kvalitativ ansats med bedömningar som byggde på intervjuer med en fokusgrupp bestående av sju kommuner. Urvalet av kommuner skedde utifrån att kommunerna hade olika regionala

<sup>47</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och intervju med SKL, 2017-06-20.

<sup>48</sup> SOU 2008:27 (bilaga 3).

förutsättningar för att bedriva gymnasieskolverksamhet.<sup>49</sup> Utredningens sekretariat deltog också i flera möten med t.ex. länsförbund, SKL och andra intresseorganisationer inför remissarbetet i syfte att redogöra för antaganden och beräkningar som låg till grund för utredningens olika reformförslag.

Vid ett fokusgruppsmöte med kommunerna diskuterades ekonomi och finansiering utifrån statistikunderlag som Skolverket tagit fram ur Sveriges officiella statistik (SOS).<sup>50</sup> Även underlag i form av kommunblad<sup>51</sup> enligt Skolverkets databas SIRIS, statistiska sammanställningar från Riksprislistan<sup>52</sup> och tabelluppgifter för gymnasieskolan togs fram.<sup>53</sup> Statistiken avsåg både riket och de sju kommuner som ingick i fokusgruppen.

Gymnasieutredningen bedömde att det var svårt att kvantifiera effektiviseringsvinster. Därför diskuterades olika beräkningsunderlag med kommunerna i fokusgruppen. Diskussionerna indikerade att utredningens förslag till ny utformning av gymnasieskolan skulle kunna leda till minskade kostnader. Besparingen bedömdes kunna uppgå till 5–10 procent av de totala driftskostnaderna för gymnasieskolan. Enligt Skolverkets lägesbedömning 2007 skulle en besparing på 5 procent ge minskade kostnader med 1,6 miljarder kronor per år.

Bland annat bedömde utredningen också att reformförslagen skulle leda till en bättre genomströmning, dvs. färre avhopp och byten och därmed fler elever som klarar av gymnasiet på tre år. Utredningen antog att reformförslagen kunde leda till en halvering av avhopp. Vidare antogs att reformförslagen kunde bidra till att färre elever behöver komplettera sina studier i den gymnasiala vuxenutbildningen, komvux, och även här antogs en halvering. Av den totala besparingen för kommunerna på ca 1,6 miljarder kronor beräknades 350 respektive 250 miljoner kronor kunna sparas in till följd av dessa två reformförslag.

Gällande kommunernas kostnader för reformen skulle dessa enligt utredningen vid en fullt genomförd reform komma att uppgå till ca 600 miljoner kronor

<sup>49</sup> Intervju med huvudsekreterare, 2017-08-23. Se även SOU 2008:27, s. 190.

<sup>50</sup> Riksrevisionen har tagit del av den del som avser finansieringsfrågor från den arkiverade akten hos Riksarkivet 2017-05-22 (volym 26 Finansieringsfrågor fokuskommunerna Arbetsmöte enkät).

<sup>51</sup> I kommunbladet ges en sammanfattande bild av kommunens förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning utifrån ett urval av de senast publicerade jämförelsetalen. En jämförelse görs även med andra liknande kommuner och med riket som helhet. Uppgifterna avser kommunal huvudman. Under våren publiceras uppgifter om barn/elever, pedagogisk personal och utbildningsresultat. Under hösten kompletteras kommunbladen med information om kostnader.

<sup>52</sup> Skolverkets beslut om ersättning till fristående skolor uppdelat på grundbelopp enligt kronor/elev och bidragsår. Ersättningen avser det belopp en elevs hemkommun ska betala till en enskild huvudman för en fristående gymnasieskola eller gymnasiesärskola när hemkommunen inte erbjuder utbildningen.

<sup>53</sup> Avseende elever som sökt i första hand och intagna, elever per den 15 oktober och elever med slutbetyg.

årligen. Kostnaderna avsåg tre reformdelar: För det första kostnader för ytterligare examensansvariga lärare (300 miljoner). För det andra kostnader för att elever på yrkesprogram skulle kunna uppnå grundläggande högskolebehörighet via utökat program (100 miljoner). För det tredje kostnader för införandet av ett fjärde gymnasieår inom teknikområdet (150–200 miljoner).

Efter både årliga besparingar (2,2 miljarder kronor) och kostnader (0,6 miljarder kronor) för kommunerna bedömdes den sammanvägda ekonomiska konsekvensen bli en årlig effektiviseringsvinst på 1,6 miljarder kronor vid en fullt utbyggd gymnasiereform.

#### *Regeringens ekonomiska bedömningar av gymnasiereformen*

Regeringens ekonomiska bedömningar av gymnasiereformen följde till stor del utredningens förslag. Dock gjorde regeringen en nedrevidering av de tänkta effektiviseringsvinsterna från 5 till 4 procent av kostnaderna för gymnasieskolan, vilka därmed beräknades ge en årlig besparing på 1,35 miljarder kronor i stället för 1,6 miljarder kronor<sup>54</sup> som antogs i utredningen. Regeringen antog också en viss fördröjning av kostnadsbesparingarna med anledning av skärpta behörighetskrav i gymnasiet. Det framgår inte i propositionen vilka närmare antaganden som låg till grund för beräkningarna till den lägre kostnadsminskningen.<sup>55</sup>

I beredningen av gymnasiereformen utgick Utbildningsdepartementet från utredningens beräkningar, men det gjordes vissa uppdateringar av statistiken om nyare statistik hade publicerats från Skolverket vid tiden för beredningen.<sup>56</sup> Det gjordes dock ingen känslighetsanalys i syfte att redovisa eventuella osäkerheter i de olika antagandena, varken i utredningsbetänkandet eller i RK:s beredning.

#### *Stödet för kommunalekonomiska analyser i statliga utredningar*

I Finansdepartementets stöddokument (budgetcirkuläret) står att det, för reformförslag som baseras på betänkanden från kommittéer, är ”av stor betydelse att de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och landsting analyserats under utredningsarbetet”<sup>57</sup> vilket också bekräftas av en intervju vid Finansdepartementet. De närmare instruktionerna från RK för att göra sådana

<sup>54</sup> I Gymnasieutredningens betänkande angavs 1,6 miljarder kronor (SOU 2008:27, s. 623) och i propositionen 1,7 miljarder kronor (prop. 2008/09:199, s. 149).

<sup>55</sup> Den lägre kostnadsminskningen baseras på att färre elever bedömdes gå det individuella programmet (IV) samtidigt som regeringen räknade med kostnader för stödundervisning eftersom samma elever samtidigt bedömdes behöva få stöd i det ämne, engelska eller matematik, i vilket eleven kan ha förkunskapsbrister.

<sup>56</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-08-25.

<sup>57</sup> Cirkulär Fi 2011:1. *Bilaga 6 Den kommunala finansieringsprincipen*, s. 1.

ekonomiska kostnadsberäkningar kan dels ges i själva kommittédirektivet, dels i Kommittéhandboken<sup>58</sup>.

I det 16-sidiga direktivet till Gymnasieutredningen<sup>59</sup> beskrivs att förslagets ekonomiska konsekvenser ska beräknas för staten och kommunerna samt att förslag på finansiering ska lämnas. Någon närmare vägledning lämnas således inte i direktivet om vad som bör finnas med i de ekonomiska konsekvensbedömningarna för gymnasiereformen.

Kommittéhandboken är styrande för statliga utredningar och innehåller motiv och kommentarer till kommittéförordningens<sup>60</sup> krav. Enligt kraven ska kommittéer i sina betänkanden analysera och redovisa konsekvenser av sina förslag om dessa bl.a. påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda.<sup>61</sup> Handboken fungerade som ett stöd för Gymnasieutredningen, men bedömdes enligt den intervjuade huvudsekreteraren som föråldrad och utformad med fokus på juridiska frågor.<sup>62</sup> När det gäller utredningens arbetssätt och metodval styrdes detta till stor del av den snäva tidsplanen.

Beräkningarna av de kommunalekonomiska konsekvenserna i utredningens slutbetänkande, togs i princip direkt in i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet.<sup>63</sup> I detta sammanhang noterar Riksrevisionen att Kommittéhandbokens krav och riktlinjer inte nämner RK:s interna riktlinjer för hur kommunalekonomiska konsekvenser bör tas fram trots vikten av att denna analys sker redan i utredningsarbetet. Enligt Riksrevisionens intervju med tjänstemän vid Finansdepartementet<sup>64</sup> har handboken ett annat syfte: Den ska vägleda utredningen att beräkna kostnader för reformens olika delförslag och föreslå hur dessa ska finansieras. Ekonomiska beräkningar av reformförslag som ska regleras enligt finansieringsprincipen syftar i stället till att ge underlag för hur förslagen ska regleras för kommunerna.

<sup>58</sup> Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*. Se även 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Kommittéerna erbjuds också en endagsutbildning i konsekvensanalyser.

<sup>59</sup> Dir. 2007:8. *En reformerad gymnasieskola*, s. 16.

<sup>60</sup> Kommittéförordning (1998:1474).

<sup>61</sup> Kostnadsberäkningar och andra konsekvensanalyser behandlas i ett separat kapitel (Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*, kap. 7).

<sup>62</sup> Intervju med huvudsekreterare, 2017-08-23. Att handboken behöver uppdateras har också lyfts fram av flera kommittéer i en intern översyn inom Regeringskansliet (Statsrådsberedningen. *Översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare*, s. 25. Slutrapport 2013-04-25). Det kan också nämnas att samtliga utredningssekreterare och utredare erbjuds en s.k. kommittéutbildning däribland en endagsutbildning i konsekvensanalyser. Även den kommunala finansieringsprincipen enligt budgetcirkuläret går igenom vid dessa tillfällen.

<sup>63</sup> Prop. 2008/09:199.

<sup>64</sup> Intervju med Finansdepartementet, 2017-06-21.

### 3.2.2 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar

Reformerna om barnomsorgspengen och allmän förskola även för treåringar bereddes inom RK genom en promemoria som också remissbehandlades (se bilaga 4).<sup>65</sup> Reformerna redovisades i en gemensam proposition men med olika infördandedatum och därmed olika tidpunkt för ekonomisk reglering.<sup>66</sup>

Barnomsorgspengen infördes den 1 juli 2009 och allmän förskola även för treåringar den 1 juli 2010.<sup>67</sup>

#### Barnomsorgspeng

Den 1 juli 2009 infördes en s.k. barnomsorgspeng, ett kommunalt bidrag, som följer med barnet oavsett vilken verksamhet föräldrarna väljer. Syftet med reformen var att öka mångfalden av utövare inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Benämningen på förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som inte drivs i form av förskola, fritidshem, öppen förskola eller öppen fritidsverksamhet ändrades till pedagogisk omsorg. Kommunerna blev skyldiga att godkänna förskolor, fritidshem och pedagogisk omsorg i enskild regi, under förutsättning att verksamheten håller samma nivå på kvalitet och säkerhet som motsvarande offentlig verksamhet. Kommunerna blev också skyldiga att ge bidrag till en godkänd verksamhet om den är öppen för alla barn som ska tas emot i motsvarande offentlig verksamhet med vissa undantag, om verksamheten inte medför påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet och inte tar ut oskäligt höga avgifter.

Reformen beräknades innebära ökade kostnader för kommuner, dels för en utökad informationsskyldighet för kommuner, dels för ersättning för egna barn i pedagogisk omsorg:

- Reglering 2009: +135 mnkr (halvårseffekt)
- Reglering 2010: +220 mnkr

Källa: *Budgetpropositioner 2009–2011, utg.omr. 25.*

#### Allmän förskola även för treåringar

Reformen infördes den 1 juli 2010 och innebar att kommunens skyldighet utvidgades till att anordna avgiftsfri allmän förskola även för treåringar. Syftet var att fler barn skulle få tillgång till pedagogisk verksamhet på samma sätt som fyra- och femåringar får. Sedan den 1 januari 2003 är kommunerna skyldiga att anordna allmän avgiftsfri förskola som omfattar minst 525 timmar om året för fyra- och femåringar.

Reformen beräknades medföra ökade kostnader för kommuner, dels på grund av inkomstbortfall för kommunerna då 525 timmar per år i förskola blir avgiftsfria, dels för ökade kostnader vid en ökad efterfrågan genom att fler treåringar antogs börja i förskola:

- Reglering 2010: +220 mnkr (halvårseffekt)
- Reglering 2011: +440 mnkr

Källa: *Budgetpropositioner 2009–2011, utg.omr. 25.*

<sup>65</sup> Ds 2008:56. *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*

<sup>66</sup> Prop. 2008/09:1, utg.omr. 25, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150 och prop. 2009/10:1, utg.omr. 25, bet. 2009/10:FiU3, rskr. 2009/10:166.

<sup>67</sup> Prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11, rskr. 2008/09:220.

Den ekonomiska regleringen av barnomsorgspengen innebar en ökning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning med 135 miljoner kronor för 2009 (halvårseffekt). Från och med 2010 ökade anslaget med 220 miljoner kronor. Reformen om allmän förskola även för treåringar reglerades med 220 miljoner kronor 2010 (halvårseffekt) och med 440 miljoner kronor per år fr.o.m. 2011.

### *Barnomsorgspeng*

När det gäller reformerna om barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar rådde det inga oklarheter kring reformernas kostnadsberäkningar och finansiering under beredningsprocessen och från Utbildningsdepartementets sida gjordes inga ytterligare beräkningar utöver de som redovisades i promemorian.<sup>68</sup> Beräkningarna byggde på enkla kostnadsberäkningar baserat på översiktliga volym-, deltagar- och kostnadsuppgifter från Skolverkets webbplats enligt den officiella statistiken.<sup>69</sup>

Kostnaderna för barnomsorgspengen som beräknades vara 220 miljoner kronor, bestod dels av kostnader för en utökad informationsskyldighet för kommuner (50 miljoner kronor), dels av kostnader för ersättning för egna barn i familjedaghem och annan pedagogisk verksamhet (170 miljoner kronor). Vid en genomgång av regleringsbeloppen över tid för reformen noterar Riksrevisionen att regleringen för informationsskyldigheten på totalt 50 miljoner kronor inte har tagits bort efter det första året utan kvarstår som en löpande reglering. Samtidigt har denna del i regleringen inte heller räknats om till en halvårseffekt för 2009, vilket är rimligt om departementet avsåg att göra en engångsreglering. Enligt budgethandläggaren hade möjligen det mest rättvisande varit att trappa ner ersättningen efter en period, men man valde en enkel finansiell lösning med reglering enligt finansieringsprincipen.<sup>70</sup>

Under beredningen av reformen användes grundläggande officiell statistik som t.ex. befolkningsstatistik på ettårsklasser för de lägsta åldrarna. I vissa fall togs det fram extra underlag utöver SCB:s löpande statistik, t.ex. extra kostnadsunderlag. Vad gäller familjedaghem hade Utbildningsdepartementet kontakt med SCB för ytterligare statistik.<sup>71</sup>

Den största kostnaden för kommunerna för införandet av barnomsorgspengen bestod av ersättningen för egna barn bland anställda i familjedaghem (s.k. dagbarnvårdare). Antalet familjedaghem antogs öka med 10 procent de närmaste åren trots att trenden varit nedåtgående. Bedömningen av utvecklingen av familjedaghem gjordes utifrån en höjd ambitionsnivå och en förhoppning att

<sup>68</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-09-01.

<sup>69</sup> E-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-20 och kompletterande e-post, 2017-09-26.

<sup>70</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-26.

<sup>71</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-09-01.



reformen skulle stimulera ett ökat utbud och vända den nedåtgående trenden inom familjedaghemmen. Det var inte aktuellt med någon pilotstudie eller någon försöksverksamhet så det fanns ingen möjlighet att göra någon kvalificerad skattning.<sup>72</sup>

De statistiska uppgifterna om antalet dagbarnvårdare som har barn fanns inte tillgängliga i den officiella statistiken. För att ta fram siffran på 30 procent, vilken anges i propositionen, krävdes sannolikt en särskild beställning från SCB.<sup>73</sup> Riksrevisionen har inte kunnat hitta något beräkningsunderlag i den arkiverade akten till propositionen som kan verifiera vilka statistiska underlag som användes (se även avsnitt 3.2.3).

#### *Allmän förskola även för treåringar*

Kostnaden för reformen om allmän förskola även för treåringar beräknades till 440 miljoner kronor, och bestod dels av kostnader på grund av inkomstbortfall för kommunerna då 525 timmar i förskola blir avgiftsfria, dels ökade kostnader vid en ökad efterfrågan genom att fler treåringar antogs börja i förskola.

En del av kommunernas kostnader för allmän förskola för treåringar antogs komma från ökad efterfrågan – hälften av de treåringar som inte tidigare gått i förskolan antogs börja då 15 timmar blir avgiftsfria (525 timmar per år motsvarar ca 15 timmar i veckan under förskolans terminer). Inte heller i det här fallet var det aktuellt med någon pilotstudie eller någon försöksverksamhet, så i praktiken var det omöjligt att göra någon kvalificerad bedömning av hur stor efterfrågan skulle bli. Här bedömdes det finnas två empiriska ledtrådar som man kunde ha arbetat mer med. Dels fanns Skolverkets föräldraundersökning som visade att en övervägande majoritet av föräldrar som hade sina barn utanför förskola var generellt nöjda med sin omsorg, dels kunde man utgå ifrån tidigare effekter av den allmänna förskolan för fyra- och femåringar. Det viktiga var dock att ta höjd för en ökad efterfrågan så att kommunerna skulle ”hållas skadeslösa”.<sup>74</sup>

### 3.2.3 Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan

Reformen om ökad undervisningstid i matematik i grundskolan bereddes internt inom RK genom en departementspromemoria som också remissbehandlades (se bilaga 4).<sup>75</sup> Reformen infördes den 1 juli 2013 och syftade till att utöka den totala undervisningstiden i grundskolan genom utökad matematikundervisning med 120 timmar, från en nivå på 900 timmar.<sup>76</sup>

<sup>72</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-26.

<sup>73</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-09-01 och svar på skriftliga frågor i e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-26.

<sup>74</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-26.

<sup>75</sup> Departementspromemoria U2012/3839/S. *Utökad undervisningstid i matematik.*

<sup>76</sup> Prop. 2012/13:64, bet. 2012/2013:UbU16, rskr. 2012/13:199.

**Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan**

Reformen infördes den 1 juli 2013 och innebar att matematikundervisningen i grundskolan och motsvarande skolformer utökades med 120 timmar i grundskolans årskurs 1–3, från en nivå på 900 till 1 020 timmar. Syftet var att öka elevernas matematikkunskaper som hade försämrats under 2000-talet.

Reformen beräknades innebära ökade kostnader för kommunerna i form av ökade lönekostnader för matematiklärare. Den ekonomiska regleringen inleddes 2013:

- Reglering 2013: +250 mnkr (halvårseffekt)
- Reglering 2014: +500 mnkr

Källa: *Budgetpropositioner 2013–2014, utg.omr. 25.*

Regeringen bedömde att reformen innebar ökade kostnader för kommunerna, framför allt i form av ökade lönekostnader för matematiklärare. Den ekonomiska regleringen av matematikreformen uppgick till 250 miljoner kronor 2013 (halvårseffekt) och ytterligare 250 miljoner kronor fr.o.m. 2014, dvs. en sammantagen årlig reglering på 500 miljoner kronor fr.o.m. 2014.<sup>77</sup>

Beräkningarna av reformens ekonomiska reglering redovisas i en departementspromemoria.<sup>78</sup> I den framgår att Utbildningsdepartementet utgick ifrån officiell statistik från Skolverket och från SCB gällande elevantal och löneuppgifter, men inte närmare vilken typ av lönestatistik som användes. Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet<sup>79</sup> baserades de antaganden som låg till grund för matematikreformen på officiell statistik för 2010 på följande delar:

- antalet elever på klass- och gruppstorlek för läsåret 2010/11 (Skolverket)
- lärarnas arbetstider (enligt HÖK-avtal)<sup>80</sup>
- antalet elever per årskull, prognosberäkningar för läsåret 2013/14 (Skolverket)
- lönegenomsnitt för grundskollärare (SCB).<sup>81</sup>

Enligt Skolverkets prognosberäkningar på elevkullarnas storlek i grundskolan bedömdes antalet vara ca 891 000 elever läsåret 2013/14. Utslaget över hela skoltiden i grundskolan antogs en ökad undervisningstid för varje elev med 13 timmar per läsår. Sammantaget bedömdes det handla om drygt 700 heltidstjänster och en årlig kostnad på 340 miljoner kronor.

<sup>77</sup> Prop. 2010/11:1, utg.omr. 25, bet. 2010/11:FiU3, rskr. 2010/11:141.

<sup>78</sup> Departementspromemoria U2012/3839/S. *Utökad undervisningstid i matematik.*

<sup>79</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och kompletterande uppgifter (e-post) Utbildningsdepartementet, 2017-05-12.

<sup>80</sup> HÖK-avtal (huvudöverenskommelse) innebar en arbetsplatsförlagd tid om 35,6 timmar/vecka. Där antogs en undervisningsandel på 50 procent av dessa timmar. Arbetstiden enligt HÖK-avtalet omfattar också förtroendearbets- och utbildningstid och anges enbart som årsarbetstid. Vidare är det upp till lokala nivå att avtala om undervisningstidens storlek; den finns inte angiven i HÖK.

<sup>81</sup> Vid reformens beredning fanns ingen lönestatistik för lärare på ämnes- eller årskursnivå.

Dessutom antogs att vissa andra kostnader förknippade med läro- och timplanebundna aktiviteter kunde förväntas öka, t.ex. vikariekostnader, räknat som 20 procent av den genomsnittliga kostnaden för undervisning i grundskolan. Det framgår dock inte av promemorian vilken statistisk källa som användes för de beräknade kostnaderna eller vilka antaganden som låg till grund för kostnadsökningarna. Vidare antogs att dessa kostnader skulle öka proportionellt mot utökningen av undervisningstiden, vilket innebar en årlig ökad kostnad för skolhuvudmännen om 160 miljoner kronor.

Utöver underliggande promemoria har Riksrevisionen inga skriftliga eller muntliga uppgifter från Utbildningsdepartementet om hur själva beredningen av matematikreformen gick till.

#### *Dokumentationen av reformernas ekonomiska beräkningar*

Riksrevisionen begärde i ett tidigt granskningsskede ut underliggande beräkningsunderlag för de tre granskade reformerna i de delar som rör kommunalekonomiska konsekvenser.<sup>82</sup> Utbildningsdepartementet har enligt uppgift ingen sådan dokumentation arkiverad. Skälen som anfördes var bl.a. att RK har bytt diarieföringssystem några gånger sedan reformerna bereddades.<sup>83</sup>

Av denna anledning kontaktade Riksrevisionen Skolverket<sup>84</sup> för att ta del av eventuellt statistikunderlag som har beställts från Utbildningsdepartementet för de tre reformernas ekonomiska kostnadsberäkningar. Enligt myndigheten finns inget arkiverat underlag som går att ta fram på ett hanterbart sätt.

Riksrevisionen gjorde därefter en aktgenomgång på plats vid Regeringskansliets centralarkiv av de tre reformerna.<sup>85</sup> Genomgången visade att akten inte innehåller något substantiellt underlag utöver redan publicerade förarbeten.<sup>86</sup> Utöver detta fanns inkomna skrivelser och brev från bl.a. organisationer, kommuner eller allmänhet. För matematikreformen fanns också Skolverkets redovisning av regeringsuppdraget med. Regeringsuppdraget till Skolverket om att följa upp gymnasiereformen fanns som ett separat ärende genom sökningar i diariesystemet. Aktgenomgången visade att det för alla tre reformer saknas skriftlig information från RK om hur den interna beredningen av reformernas kommunalekonomiska konsekvenser gick till och vilket beräkningsunderlag som låg till grund för reformernas ekonomiska reglering.

---

<sup>82</sup> E-post från Utbildningsdepartementet, 2017-04-25.

<sup>83</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10. Enligt skriftlig uppgift (e-post) från Förvaltningsavdelningen, 2017-11-08 har RK bytt diarieföringssystem 2009 och 2015.

<sup>84</sup> E-post från Skolverket, 2017-05-24, 2017-06-02, 2017-06-14 och 2017-06-15. Telefonsamtal med Skolverket, 2017-06-30.

<sup>85</sup> Aktgenomgång vid RK:s centralarkiv, 2017-09-11.

<sup>86</sup> Ds, promemoria, remissvar från remissinstanser, remissammanställning, lagrådsremiss, proposition, betänkande och riksdagsskrivelse

### 3.2.4 SKL:s bedömning av reformers ekonomiska beräkningar

Enligt Riksrevisionens intervju med tjänstemän vid SKL gör organisationen och Regeringskansliet ibland olika ekonomiska beräkningar, men i slutändan avgör regeringen och det finns ingen öppenhet i hur RK kommit fram till sina ekonomiska beräkningar. Om man sedan inte kan komma överens vid överläggningarna med RK (genom ansvarigt fackdepartement) om den ekonomiska regleringen ska kostnaderna för reformen i stället "följas upp i efterhand". Regeringen följer i regel upp reformer genom att ta in SKL vid några mötestillfällen, vilket var fallet med både gymnasiereformen och reformen om betyg i årskurs 6<sup>87</sup>. Det görs dock ingen samlad uppföljning från SKL:s sida heller.

En av de intervjuade tjänstemännen från SKL nämner Norge som exempel på länder med ett system för uppföljning av statliga reformer. Genom systemet redovisas öppet beräkningar och uppföljningar av statliga reformer. Systemet administreras av ett fristående organ<sup>88</sup> med medlemmar från bl.a. Norges motsvarighet till departement, SCB och SKL. Det borde enligt de intervjuade företrädarna för SKL framgå tydligt hur statligt beslutade reformer på det kommunala området har följts upp även i Sverige. Det är i första hand fackdepartementen som gör beräkningar i beredningsfasen och informationen borde även vara tydlig för riksdagen som beslutar om beloppen. Företrädarna uppfattade att många kommuner inte känner till hur finansieringsprincipen fungerar i praktiken, åtminstone inte hur den är tänkt att fungera.

Enligt de intervjuade tjänstemännen vid SKL finns det skillnader i beredningen av reformer mellan de ansvariga fackdepartementen. Ett problem som nämns är att underlaget kommer för sent i processen och oftast med "baklängesberäkningar" i syfte att belägga en på förhand bestämd siffra.

SKL ansåg att beräkningarna för gymnasiereformen var högst problematiska, vilket också framgick tydligt i remissvaret (se bilaga 4). Beräkningarna för reformerna om barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar samt matematikreformen bedömdes däremot som rimliga enligt de intervjuade tjänstemännen (se även avsnitt 3.3).

### 3.2.5 Bedömning av skillnader för enskilda kommuner och förekomst av känslighetsanalyser

Enligt Finansdepartementet<sup>89</sup> görs inga egna beräkningar av enskilda kommuners ekonomiska utfall, eftersom det ligger på fackdepartementens ansvar. Om det råder skillnader mellan kommuner så fångas detta enligt tjänstemännen på sikt

<sup>87</sup> Prop. 2009/10:219, bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.

<sup>88</sup> Det tekniske berekningsutvalet for inntektsoppgjera (TBU).

<sup>89</sup> Intervju med Finansdepartementet, 2017-06-21.

upp i utjämningsystemet, på en samlad nivå. Det kan ha inkommit remisser från enskilda kommuner under remissförfarandet, vilket fackdepartementet kan ta hänsyn till i den fortsatta beredningen. Om utredningen har gjort sitt jobb grundligt så behöver inte fackdepartementet göra egna beräkningar.

Enligt de intervjuade tjänstemännen från SKL gör inte heller SKL några beräkningar för enskilda kommuner eftersom finansieringsprincipen ska tillämpas utifrån kommunkollektivet. Ibland kan det finnas en poäng att belysa enskilda reformexempel om det är så att RK har en annan syn, t.ex. reformen om skolskjuts för obligatorisk förskoleklass. Kostnaderna blir t.ex. höga per elev om antalet elever är lågt i en glesbygdskommun. Enligt SKL:s tjänstemän går det sällan att göra beräkningar för enskilda kommuner från centralt håll. De ställer sig också frågan om det är rimligt att beakta enskilda kommuners kostnader till en rimlig arbetsinsats. SKL beaktar i stället eventuella kommunskillnader genom möten med referensgrupper och länsvisa nätverk inom olika verksamhetsområden. Mötena sker några gånger per år för att utbyta information. I referensgrupperna kan både tjänstemän från kommuner och RK delta. Sammantaget ses utjämningsystemet och finansieringsprincipen som ett bra system, även om enskilda regleringar kan slå olika.

För de tre granskade reformerna saknas beredningsunderlag för att utvärdera om Utbildningsdepartementet har gjort några bedömningar av utfall för enskilda kommuner eller känslighetsanalyser av kostnadsberäkningarna.<sup>90</sup> För reformerna om barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar var syftet att beräkna en generell ersättning för kommunsektorn, och inte att gå in på resultat för enskilda kommuner.<sup>91</sup> Andelen barn i familjedaghem varierade mellan kommuner, vilket möjligtvis hade kunnat motivera sådana beräkningar. Det antogs att beloppen var så pass små att man inte ville göra en närmare analys. Det gjordes heller inga känslighetsanalyser av kostnadsberäkningarna.

### 3.3 Regeringskansliets överläggningar med SKL

Regeringskansliets överläggningar med SKL utgör en central del av beredningen av statliga reformer med kommunalekonomiska konsekvenser, vilket enligt Riksrevisionens bedömning särskilt motiverar en beredning med tydliga och transparenta beräkningar av reformernas kommunalekonomiska konsekvenser.

Förutsättningen för vidare beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser, innan överläggning med SKL kan ske är att berörda departement måste komma överens, vilket innefattar tre enheter: fackdepartementet samt

---

<sup>90</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och aktgenomgång vid RK:s centralarkiv, 2017-09-11.

<sup>91</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-09-26.

Finansdepartementets budgetavdelning och kommunenhet.<sup>92</sup> Budgetavdelningen ska lämna sitt godkännande av finansieringen för reformer som regleras enligt finansieringsprincipen utifrån en gemensam bedömning för berörda departement. Fackdepartementet ansvarar för att ett tillräckligt underlag tas fram för att bedöma ekonomiska konsekvenser. Efter en första beredning kontaktas SKL för överläggningar. Överläggningarna ska alltid leda till en överenskommelse som ska innehålla hur och när regleringen ska ske och till vilket belopp. Enligt budgetcirkuläret ska också resultatet av överläggningarna dokumenteras.<sup>93</sup>

Enligt RK<sup>94</sup> finns det en övergripande strävan internt att ha en god dialog med berörda intressenter, så även SKL, och överläggningar sker när så är påkallat och regelmässigt när RK bereder reformer med kommunalekonomiska konsekvenser. Överläggningarnas karaktär och på vilken nivå de sker kan skilja sig åt beroende på vilket sakområde det gäller.

### Gymnasiereformen

Enligt Riksrevisionens intervju med en grupp tjänstemän vid SKL kommer organisationen ofta in för sent i beredningsprocessen. Det största problemet uppfattas dock vara själva beräkningsunderlaget. Ofta bedöms beredningsunderlaget vara för bristfälligt så tillvida att det inte går att följa beräkningarna. Tjänstemännen menar också att det inte heller är ett syfte att få för mycket ekonomisk kompensation.<sup>95</sup>

I fallet med gymnasiereformen kallade Regeringskansliet in SKL till överläggningar vid några mötestillfällen då frågor om vissa beräkningar togs upp till diskussion. Vissa antaganden som redovisades av RK hade karaktären av "möjliga" i stället för "troliga", och kunde sedan återkomma i budgetpropositionen. Enligt de intervjuade företrädarna för SKL är bristfälliga beräkningsunderlag ett generellt problem, men gymnasiereformen utgör det främsta exemplet, särskilt när det gäller antagandena om kommunernas kostnadsbesparingar för gymnasieverksamheten.<sup>96</sup> Framför allt ställde sig SKL frågande till den framräknade besparingen på 4 procent av driftskostnaderna för gymnasieskolan. De intervjuade tjänstemännen menar att det var oklart hur beräkningsunderlaget till antagandet såg ut, vilket också togs upp i SKL:s

<sup>92</sup> Cirkulär Fi 2016:1. *Bilaga 10 Den kommunala finansieringsprincipen*, avsnitt 5.

<sup>93</sup> Cirkulär Fi 2016:1. *Bilaga 10 Den kommunala finansieringsprincipen*, avsnitt 4. Formuleringen om dokumentation har varierat något över tid, t.ex. att "överenskommelsen ska vara undertecknad" (cirkulär Fi 2004:10) alternativt att "resultatet av förhandlingarna ska dokumenteras" vid beredningen av budgetpropositionen för 2011 (cirkulär Fi 2010:1). Fr.o.m. beredningen av budgetpropositionen för 2012 anges att "överläggningar ska dokumenteras" (cirkulär Fi 2011:1).

<sup>94</sup> Svar på skriftliga frågor i e-post från Regeringskansliet, 2017-10-20 (gemensamt svar).

<sup>95</sup> Intervju med SKL, 2017-06-20.

<sup>96</sup> Ibid.

remissyttrande till Gymnasieutredningen, men också senare i en särskild skrivelse till riksdagens finansutskott när den ekonomiska regleringen skulle beslutas i samband med utskottets behandling av budgetpropositionen.<sup>97</sup> De intervjuade företrädarna för SKL tog också upp antagandet om bättre genomströmning. I beredningen av reformen antogs att 4 000 färre elever skulle behöva gå ett fjärde år, och att detta skulle vara en besparing. Bedömningen från SKL:s sida var att en sådan åtgärd inte leder till någon faktisk besparing eftersom det inte finns något fjärde år i praktiken, utan dessa elever placeras vanligen i befintliga klasser.

Diskussionerna mellan SKL och Utbildningsdepartementet om beräkningarna i gymnasiereformens olika delar uppmärksammades också av riksdagen. Finansutskottet betonade i sin behandling av budgetpropositionen vikten av att finansieringsprincipen följs och efterfrågade att regeringen redovisar sina överväganden av gymnasiereformen.<sup>98</sup> Riksdagens utbildningsutskott lämnade liknande synpunkter som finansutskottet, men poängterade också att regeringen borde återuppta överläggningarna med SKL.<sup>99</sup> Överläggningarna med SKL avslutades utan att man kunde komma överens. Följden blev att regeringen sköt upp den aviserade minskningen av det generella bidraget med ett år och avsåg att tillsammans med SKL noggrant följa kostnadsutvecklingen för kommunerna.

### Övriga granskade reformer

Enligt Riksrevisionens intervju med tjänstemän vid SKL skedde ingen överläggning med Regeringskansliet i fråga om reformerna om barnomsorgspong och allmän förskola för treåringar. Inte heller reformen om en utökad matematikundervisning omfattades av en överläggning. Enligt tjänstemännen ska överläggningar ske, men de ekonomiska beräkningarna uppfattades som relativt rimliga för dessa reformfall.<sup>100</sup>

Riksrevisionen har ingen skriftlig information från Utbildningsdepartementet om överläggningar med SKL i de två reformfallen.

## 3.4 Kommunernas planeringsförutsättningar

I förarbetena till finansieringsprincipens tillämpning finns en formulering som avser att underlätta för kommunernas planeringsförutsättningar.<sup>101</sup> En utgångspunkt för en god beredning är enligt Riksrevisionens bedömning att

<sup>97</sup> Sveriges Kommuner och Landsting. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan – kostnadseffekter av reformer*. Skrivelse till finansutskottet 2010-10-21. Dnr RD060-519-2010/11.

<sup>98</sup> Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64.

<sup>99</sup> Prop. 2010/11:1, utg.omr. 16, bet. 2010/11:UbU1, s. 21, rskr. 2010/11:118.

<sup>100</sup> Intervju med SKL, 2017-06-20.

<sup>101</sup> Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345. Finansutskottet anförde att gränsen mellan det statliga och det kommunala ansvaret blir tydligare samtidigt som den kommunala planeringen underlättas med ett generellt bidragssystem däribland finansieringsprincipen.

kommunerna ges rimliga planeringsförutsättningar. Detta uttrycks också i Regeringskansliets budgetcirkulär – kommuner bör ges stabila planeringsförutsättningar, vilket ska återspeglas i den tidsmässiga hanteringen av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser inom RK. Det innebär konkret att sådana reformer bör redovisas i eller i anslutning till en budgetproposition. Tanken är att reformerna införs tidigast den 1 januari året efter budgetåret.

### Den tidsmässiga hanteringen av de tre reformerna

Gymnasierreformens beredning inleddes med en statlig utredning, Gymnasieutredningen. Uppdraget var omfattande och avsåg i stort sett alla frågor inom gymnasieskolan – från behörighetsregler till hur examen och utgången från gymnasieskolan ska utformas. Tiden för genomförandet bedömdes därför av utredningssekretariatet som osedvanligt kort för en utredning av den omfattningen, vilket i hög grad har påverkat utredningens arbetssätt och metodval.<sup>102</sup>

Tidsramarna i den senare delen av beredningen var snäva för två av de tre granskade reformerna: barnomsorgspengen och matematikreformen. Från det att respektive proposition med reformförslag överlämnades till riksdagen till att förslagen skulle träda i kraft var det endast fem månader. Den substantiella delen i barnomsorgspengen hade dock beretts under lång tid på grund av dess komplexitet. De ekonomiska beräkningarna bereddes inom ramen för en begränsad tid; samtidigt som beredningens promemoria till förslagen om barnomsorgspong var ute på remiss under hösten 2008 behandlade riksdagen den ekonomiska regleringen till samma förslag inom ramen för beredningen av budgetpropositionen för 2009. Matematikreformen bereddes på samma sätt under hösten 2012, även om en första avisering om reformens ekonomiska reglering gjordes i budgetpropositionen för 2011.

SKL hade inga större synpunkter på de ekonomiska beräkningarna för reformerna om barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar samt om utökad matematikundervisning. Beloppen bedömdes som rimliga vid beredningstillfället men SKL deltog inte i överläggningarna. Enligt de intervjuade tjänstemännen borde ordningen ändå ha varit att SKL deltog i överläggningarna.

Enligt de intervjuade tjänstemännen vid SKL är det vanligt att reformer bereds sent och att organisationen kommer in för sent i beredningsprocessen<sup>103</sup>, vilket inte överensstämmer med delsyftet med principens tillämpning om stabila planeringsförutsättningar. SKL:s politiska ledning och statsråd vid

<sup>102</sup> Intervju med huvudsekreterare, 2017-08-23.

<sup>103</sup> Intervju med SKL, 2017-06-20. Även enligt SKL:s remissvar till promemorian Utökad undervisningstid i matematik (remissammanställning s. 11).



Finansdepartementet träffas två gånger per år, och planeringsfrågor tas upp regelbundet. SKL tar också upp planeringsfrågor i sina nätverksmöten med kommunerna.

### 3.5 Uppföljning och efterreglering av reformerna

Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av att finansieringsprincipen följs.<sup>104</sup> I fallet med gymnasiereformen konstaterade finansutskottet att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av reformen var omdiskuterade. Utskottet anförde att regeringen skulle återkomma till riksdagen och redovisa sina överväganden rörande principens tillämpning.<sup>105</sup> Enligt Riksrevisionens bedömning är det rimligt att regeringen följer upp den ekonomiska regleringen åtminstone för beloppsmässigt stora reformer och särskilt om det har funnits brister i beredningen av de ekonomiska beräkningarna och antagandena.

#### Gymnasiereformen

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag att undersöka de organisatoriska konsekvenserna av den nya gymnasieskolan.<sup>106</sup> Statskontorets uppföljning genomfördes tidigt i reformen vilket har gjort det svårt att urskilja och belägga reformens konsekvenser. Rapporten gav dock inte något stöd för effektiviseringsvinster redan från start.<sup>107</sup> Skolverket har sedan 2012 haft i uppdrag att följa upp och analysera den reformerade gymnasieskolan.<sup>108</sup> Fokus har varit reformens resultat och inte specifikt kommunernas ekonomiska utfall.

Riksdagens utbildningsutskott tog initiativet till att följa upp gymnasiereformen genom att arrangera en öppen utfrågning den 19 februari 2013.<sup>109</sup> Vid utfrågningen redovisade Skolverket, Skolinspektionen och Statskontoret statistik och annan uppföljning av reformen, däremot ingen uppföljning av det ekonomiska utfallet. Enligt SKL påverkas gymnasieskolan av elevers sökbeteende, vilket skiljer sig åt i olika delar av landet och därmed ger kommunerna olika planeringsförutsättningar. Elevkullarna minskade samtidigt som elevers sökmönster förändrades, vilket sammantaget försämrade planeringsförutsättningarna för kommunerna när gymnasiereformen infördes.<sup>110</sup>

<sup>104</sup> Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, s. 19, rskr. 2009/10:355 och prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64.

<sup>105</sup> Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, s. 108, rskr. 2010/11:64.

<sup>106</sup> Regeringsbeslut U2012/3133/GV. *Uppdrag att följa upp organisatoriska konsekvenser av gymnasiereformen för kommunala huvudmän.*

<sup>107</sup> Statskontorets rapport 2012:23.

<sup>108</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk*, s. 12.

<sup>109</sup> Rapport från riksdagen. *Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen 2013-02-19.* 2012/13:RFR8.

<sup>110</sup> *Ibid.*, s. 11.

Därför är det svårt att schablonmässigt betrakta finansieringen av gymnasiereformen, även om det till viss del är nödvändigt i fråga om relationen mellan stat och kommun.<sup>111</sup>

Regeringen angav i propositionen att skolhuvudmännens kostnader för reformen skulle följas noggrant.<sup>112</sup> En sådan uppföljning gjordes t.o.m. 2015, men endast internt vid några enstaka mötestillfällen med SKL. Det innebär att inga specifika kostnader redovisades i efterföljande budgetpropositioner, skrivelser eller regeringsuppdrag.<sup>113</sup> Den interna uppföljningen avslutades sedan som en följd av att en ny reform, rätt till komvux, skulle beredas.<sup>114</sup> Uppföljningen av gymnasiereformen ses som ett undantag eftersom uppföljning av reformer inte ingår i tillämpningen av finansieringsprincipen.<sup>115</sup>

### Övriga granskade reformer

Skolverket har som ett återkommande regeringsuppdrag att bl.a. övergripande redovisa kommunernas kostnader för skolan och annan pedagogisk verksamhet.<sup>116</sup> Myndigheten redovisar också årligen officiell statistik för annan pedagogisk verksamhet,<sup>117</sup> däremot redovisas inte reformernas ekonomiska utfall.

Skolverket har ett regeringsuppdrag att löpande följa upp genomförandet av reformen om utökad undervisningstid i matematik i grundskolan och motsvarande skolformer som trädde i kraft den 1 juli 2013.<sup>118</sup> Uppföljningen redovisas i myndighetens årsredovisning och berör främst hur den utökade undervisningstiden i matematik fördelas över årskurser.<sup>119</sup>

<sup>111</sup> Rapport från riksdagen. *Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen 2013-02-19*. 2012/13:RFR8, s. 14.

<sup>112</sup> Prop. 2010/11:1, utg.omr. 25, s. 18, bet. 2010/11:FiU3, rskr. 2010/11:141.

<sup>113</sup> En generell bedömning av gymnasiereformens totala kostnader och senarelagda effektiviseringsvinster redovisades i prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, avsnitt 4.4.1 och prop. 2013/14:1, utg.omr. 16, avsnitt 4.5.1. Skolverkets återkommande uppföljningar av bl.a. gymnasiereformen omfattar inte kostnader specifikt.

<sup>114</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och intervju med SKL, 2017-06-20. Komvuxreformen infördes den 1 januari 2017.

<sup>115</sup> Intervju med Finansdepartementet, 2017-06-21.

<sup>116</sup> Från och med regleringsbrevet för budgetåret 2012 har verksamheter enligt begreppet annan pedagogisk verksamhet inkluderats i uppföljningen.

<sup>117</sup> Skolverket publicerade den första promemorian 2012, hämtad 2017-11-17, <https://www.skolverket.se/sok?page=search&website=&q=Barn+och+personal+i+annan+pedagogisk+verksamhet>.

<sup>118</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk*, s. 17.

<sup>119</sup> *Skolverkets årsredovisning 2015*, s. 25. Åtterrapporeringen avser dock inte uppföljning av reformens ekonomiska utfall i kommunerna.

### Ekonomisk efterreglering av kommunalekonomiska reformer

Enligt Regeringskansliets stöddokument (budgetcirkuläret) kan ett reformförslag regleras i efterhand genom det generella statsbidraget om det visar sig vara felaktigt reglerat initialt. Enligt förarbetena till finansieringsprincipen kan frågor om uppenbara felregleringar tas upp i samband med bedömningar av det samhällsekonomiska utrymmet.<sup>120</sup> Tanken var också att överläggningar skulle hållas mellan regeringen och företrädare för kommuner och landsting gällande förslag som rör den kommunala verksamheten och hur de ska anpassas till det samhällsekonomiska utrymmet.<sup>121</sup>

Det har inte varit aktuellt med någon efterreglering av de tre granskade reformernas ekonomiska kompensation till kommunerna. Gymnasiereformens effektiviseringsvinster har dock fått revideras i efterhand, så i den meningen har reformens ekonomiska reglering enligt Riksrevisionens bedömning reglerats i efterhand sett både över tid och till belopp.

Troligen har det inte skett någon efterreglering av reformer som har reglerats enligt finansieringsprincipen, med det angivna skälet att det är svårt att i efterhand bedöma de exakta kostnaderna för en reform.<sup>122</sup> SKL lämnar dock synpunkter på förslag och reformer som de anser är underfinansierade, vilket tas upp vid möten med SKL:s ledning och ansvariga statsråd två gånger per år.

Enligt RK görs generellt ingen uppföljning av utfallet av enskilda reformer som reglerats genom finansieringsprincipen.<sup>123</sup> Kommunernas ekonomiska situation och förutsättningar att klara sitt uppdrag beaktas vid den bedömning som görs vid fastställandet av statsbidragsramen, vilket görs årligen i budgetpropositionen.<sup>124</sup> Enligt uppgifter från Finansdepartementet sker inga systematiska överläggningar mellan RK och SKL när det gäller den övergripande finansieringen av nya reformer t.ex. inför fastställandet av statsbidragsramen, utöver överläggningar när enskilda reformer ska regleras enligt finansieringsprincipen.<sup>125</sup>

## 3.6 Sammanfattning av de tre granskade reformernas beredning och redovisning

Tabell 2 visar ett samlat granskningsresultat för de tre granskade reformerna utifrån de olika delmomenten i beredningsprocessen som gäller för reformer som

<sup>120</sup> Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1, s. 32, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

<sup>121</sup> Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.1, s. 23, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

<sup>122</sup> Intervju med Finansdepartementet, 2017-06-21.

<sup>123</sup> Gemensamt svar från Regeringskansliet på skriftliga frågor (e-post) till enhetschefer vid Finansdepartementets budgetavdelning, kommunenhet samt till enhetschefer vid Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet, 2017-09-15.

<sup>124</sup> Skriftligt svar (e-post) från Regeringskansliet, 2017-10-20.

<sup>125</sup> Skriftligt svar (e-post) från Finansdepartementet, 2017-11-30.

regleras enligt finansieringsprincipen. De redovisade iakttagelserna utgör en grund för att besvara delfrågorna om huruvida beredningen och redovisningen av de granskade reformerna har varit tillräcklig utifrån ett antal centrala utgångspunkter enligt Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrunder. Iakttagelserna redovisas närmare sist i kapitlet (avsnitt 3.7).

**Tabell 2** Huvudsakliga iakttagelser för olika delmoment i beredningsprocessen för de granskade reformerna

Delmoment i beredningsprocessen	Centrala utgångspunkter (Riksrevisionen)	Gymnasie-reformen	Barnomsorgspeng och förskola för treåringar	Matematik-reformen
Kommittédirektiv	Riktlinjer/vägledning om ekonomisk konsekvensanalys.	Omfattande direktiv (16 sidor), men en mening om ekonomisk konsekvensanalys.	Ej aktuellt	Ej aktuellt
Statlig utredning	Välunderbyggt och operativt stöd för ekonomiska beräkningar? Tidsaspekt?	Kommittéhandboken, följer ej budgetcirkuläret. Omfattande utredning med en relativt snäv tidplan.	Ej aktuellt	Ej aktuellt
Beredningsunderlag (SOU, Ds, pm)	Sammantagen bedömning enligt följande delar:	Utredning (SOU) och intern beredning (pm). Oklara ekonomiska bedömningar i SOU:n som till stor del antogs av RK.	Intern beredning (Ds). Flera centrala utgångspunkter är inte uppfyllda (se nedan).	Intern beredning (pm). Flera centrala utgångspunkter är inte uppfyllda (se nedan).
	– Tydliga och transparenta beräkningar och antaganden?	Till stor del kvalitativa och svårbedömda bedömningar som avsåg främst kostnadsbesparingar.	Oklart i de fall då statistiken visade på en motsatt utveckling (bopeng) eller antaganden om en ökad efterfrågan (förskola).	Oklart vilken statistik som användes (löner) eller vilka antaganden som gjordes i vissa fall (vikarie-kostnader).
	– Tydligt angivna statistikkällor?	Data från SCB och Skolverket tydligt angivna i betänkandet (bilaga).	Data från SCB och Skolverket, men källornas tydlighet varierar.	Data från SCB och Skolverket, men källornas tydlighet varierar.
	– Känslighetsanalys?	Nej	Nej	Nej
	– Bedömning av kommunskillnader?	Nej	Nej	Nej

Delmoment i beredningsprocessen	Centrala utgångspunkter (Riksrevisionen)	Gymnasie-reformen	Barnomsorgspeng och förskola för treåringar	Matematik-reformen
	– Dokumenterat beräkningsunderlag hos RK?	Underlag till SOU finns, saknas för pm.	Nej	Nej
Remisshanteringen*	Bedömning av kommunal-ekonomiska analysen? Tidsaspekten?	En majoritet av remissinstanserna bedömde analysen som svagt underbyggd.	Flera remissinstanser bedömde analysen som otillräcklig el. underkompenserande. Bo-pengen remissbehandlades samtidigt som reformens ekonomiska reglering i bp bereddes av riksdagen.	En majoritet av kommunerna hade inga synpunkter. Promemorian remissbehandlades samtidigt som reformens ekonomiska reglering i bp bereddes av riksdagen.
Överläggningar med SKL	Delsyfte med principen.	Avbröts i ett tidigt skede.	Uteblev helt.	Uteblev helt.
Bedömning av tidplan för slutberedning enligt följande delmoment:	Delsyfte att kommuner ges rimliga planeringsförutsättningar.	Se tidplan för utredning.	Snäv slutberedning av bo-peng (5 mån.), ingen föravisering.	Snäv slutberedning (5 mån.), dock tidig avisering.
– Tidigast avisering om ekonomisk reglering?		Bp 2010	Bp 2009	Bp 2011
– Datum för överlämnande av proposition?		Prop. 2008/09:199: 13 maj 2009	Prop. 2008/09:115: 29 jan 2009	Prop. 2012/13:64: 17 jan 2013
– Datum för reformens ikraftträdande och ekonomiska reglering?		Lagändringar: 1 mars 2010 Reformens tillämpning: 1 juli 2011 Reglering: 2012	Bo-peng: 1 juli 2009, allmän förskola för treåringar: 1 juli 2010	1 juli 2013
Efterprocess och uppföljning	Uppföljning är en förutsättning för att identifiera ev. felregleringar.	Den ekonomiska regleringen reviderades och senarelades. Kostnadsuppföljning inom RK.	Ingen kostnadsuppföljning gjordes.	Ingen kostnadsuppföljning gjordes.

Anm. Iakttagelserna för respektive delmoment/granskad reform har gjorts med utgångspunkt i Riksrevisionens operationaliserade bedömningsgrunder.

\*) Riksrevisionens genomgång av remissinstansernas synpunkter redovisas i bilaga 4.

Källa: Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet. Riksrevisionens granskning.

### 3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Gymnasieutredningens kommunalekonomiska antaganden och beräkningar utgick från officiell statistik men är svårbedömda eftersom de i stor utsträckning var kvalitativa och till stor del avsåg omfattande besparingar. Samtidigt saknas en känslighetsanalys för att bedöma hur olika antaganden skulle slå. Utbildningsdepartementet utgick till stor del från utredningens bedömningar i den fortsatta beredningen av reformen. I de två andra reformfallen bereddes förslagen utifrån officiell statistik, men i vissa delar är det oklart vilken statistik som användes och vilka antaganden som gjordes, t.ex. i de fall då statistiken visar på en motsatt utveckling eller antaganden om att förslagen skulle leda till en ökad efterfrågan.
- RK saknar dokumentation av de kommunalekonomiska beräkningarna för de tre reformerna utöver vad som redovisas i publikt beredningsunderlag. Beräkningarna utgör ett direkt beslutsunderlag för ekonomisk reglering.
- Enligt Finansdepartementets budgetcirkulär ska en bedömning göras av om en reglering medför stora effektskillnader för enskilda kommuner. En sådan bedömning har inte gjorts i de tre reformfallen och görs i regel inte heller för andra reformer som regleras enligt finansieringsprincipen.
- Enligt intentionen med finansieringsprincipen bör kommuner ges stabila planeringsförutsättningar, vilket ska återspeglas i den tidsmässiga hanteringen av reformers beredning. Gymnasiereformens beredning inleddes med en statlig utredning. Uppdraget var omfattande och tiden för genomförandet begränsat, vilket bedömdes påverka utredningens arbetssätt och metodval. Barnomsorgspengen och matematikreformen kännetecknades av en snäv tidplan i slutskedet av beredningen.
- Beredningen av gymnasiereformen skedde till stor del utan överläggning med SKL, vilket också kom till riksdagens kännedom. I fallet med de övriga två reformerna uteblev överläggningarna helt, eftersom de ekonomiska beräkningarna uppfattades som rimliga av SKL. Generellt sett bedöms välplanerade överläggningar vara sällsynta.
- Gymnasieutredningens kommunalekonomiska beräkningar togs i princip direkt in i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet. Samtidigt saknas en koppling mellan det stöd som erbjuds kommittéer och RK:s interna riktlinjer för beredningen av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser.
- Reformers regleras enligt finansieringsprincipen följs inte upp. Som huvudsakligt skäl anges att reformernas kommunalekonomiska utfall är metodologiskt svåra att följa upp och att uppföljning inte ingår i tillämpningen av principen. I fallet med gymnasiereformen gjordes en intern kostnadsuppföljning som inte redovisades publikt.

- Reformen kan regleras i efterhand genom det generella statsbidraget om de visar sig vara felaktigt reglerade initialt. En sådan efterreglering har inte varit aktuell för någon av de tre granskade reformerna och sannolikt inte heller för andra reformer. Gymnasiereformens ekonomiska reglering har dock fått revideras och senareläggas, vilket enligt Riksrevisionen kan ses som en typ av efterreglering. Regeringen har i samband med revideringarna inte redovisat närmare vilka nya antaganden och bedömningar som har gjorts för de olika förslagens kostnader och effektiviseringsvinster.

## 4 Beräkningar av de granskade reformernas kommunalekonomiska konsekvenser

I detta kapitel redovisas resultatet av Riksrevisionens granskning av tre valda reformers kostnadsberäkningar, som är en central del av beredningen av reformer som regleras enligt finansieringsprincipen. Riksrevisionen har utgått ifrån de beräkningar som redovisas i regeringens beslutsunderlag till riksdagen inför beslut om ekonomisk reglering. Samma tre reformer som i föregående kapitel har granskats, dvs.:

- Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (prop. 2008/09:199), även kallad gymnasiereformen 2011
- Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (prop. 2008/09:115)
- Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan (prop. 2012/13:64)

Kapitlet inleds med de generella iakttagelser som gjorts i analysen av kostnadsberäkningarna till de tre reformerna. Därefter redovisas resultatet av Riksrevisionens egna kostnadsberäkningar. Syftet är att bedöma hur väl underbyggda kostnadsberäkningarna har varit för de tre reformerna, och i de fall brister noteras, om ändamålsenligheten i den ekonomiska regleringen skulle kunnat förbättras med Riksrevisionens alternativa underlag och beräkningssätt. Granskningen fokuserar på förutsättningarna för en adekvat reglering, utan att för den skull i efterhand beräkna vad detta skulle varit.

Gymnasiereformens kommunalekonomiska konsekvenser granskas endast översiktligt i kapitlet. Det har sin grund i att reformens ekonomiska bedömningar är mer kvalitativa än kvantitativa såtillvida att de bygger på övergripande antaganden om förändrade kostnader och volymer, men också att beredningen av reformen inklusive kostnadsberäkningarna redan har behandlats utförligt i det föregående kapitlet (avsnitt 3.2.1).

### 4.1 Var kostnadsberäkningarna för de tre granskade reformerna väl underbyggda?

Ett uttryck för den brist på tydlighet och transparens i regeringens redogörelse av de ekonomiska konsekvenserna som granskningen visat på (se avsnitt 3.2) är att det inte framgår vilka uppgifter som använts och varifrån de hämtats. För att fastställa detta har det varit nödvändigt att ställa de redovisade siffrorna mot statistik som Riksrevisionen inom ramen för granskningen tagit fram eller låtit SCB ta fram. Denna jämförelse visar att regeringens kostnadsberäkningar som



ligger till grund för reglering mellan stat och kommun enligt finansieringsprincipen baseras på kostnadsuppgifter och volymer på riksnivå.

Ett alternativt beräkningssätt är att utgå från uppgifter på kommunnivå, som sedan aggregeras till riksnivå. I den mån det råder skillnader mellan kommuner i både strukturella faktorer (som demografi) och i lokala kostnader (som lönenivå) ger dessa två metoder olika resultat. Exempelvis resulterar metoden i beslutsunderlagen i en högre beräknad totalkostnad för en reform som har relativt stor påverkan på verksamheten i kommuner med låga kostnader.

#### **Utgångspunkter och metod för Riksrevisionens kostnadsberäkningar**

Riksrevisionens kostnadsberäkningar har utgått från uppgifter som bedöms ha funnits att tillgå vid tidpunkten för beredningen av respektive reform. Det betyder bl.a. att inga senare uppgifter har använts än från två år innan aktuella propositioner överlämnades till riksdagen. Uppgifterna ska också ha funnits relativt lättillgängliga. Specifikt har informationen begränsats till statistik på som lägst kommunnivå som antingen är öppet tillgänglig hos Statistiska centralbyrån (SCB) eller andra statistikproducenter, eller som SCB för ändamålet kan sammanställa. En utgångspunkt har varit att om Riksrevisionen kunnat tillgå data, så bör även Regeringskansliet ha kunnat det.

Beräkningarna har gjorts för det år då respektive reform reglerades fullt ut för första gången (se även bilaga 1 för en samlad redovisning av reformernas ekonomiska reglering).

Syftet med kostnadsberäkningarna har varit att bedöma ändamålsenligheten i de uppgifter och beräkningssätt som använts. Ett första steg för att kunna göra en sådan bedömning har varit att replikera kostnadsberäkningarna i regeringens beslutsunderlag inför ekonomisk reglering. Detta har i vissa fall krävt vissa antaganden från Riksrevisionens sida, antaganden som då i förekommande fall gjorts konsekvent mellan olika jämförelser.

I bilaga 2 ges en mer utförlig beskrivning av metoden för Riksrevisionens kostnadsberäkningar.

Reformers faktiska totala påverkan på den kommunala sektorn fångas sannolikt bäst om hänsyn tas till att en reform slår olika över kommuner, dvs. genom att vika lokala kostnader eller besparingar med lokala förutsättningar och behov. Denna metod är således i linje med syftet med finansieringsprincipen; statliga reformer som innebär förändrade uppgifter för kommunerna ska följas av adekvat reglering och som i fallet med t.ex. utökade uppgifter inte tvinga kommunerna till skattehöjningar. Riksrevisionen noterar också att uppgifter om kostnader och volymer finns lätt tillgängliga från statistikproducerande myndigheter på riks- såväl som på kommunnivå.

En central iakttagelse är att en analys av hur kostnaderna för respektive reform kan tänkas variera över kommuner inte görs eller åtminstone inte redovisas. Kostnadsvariationer som följer av skillnader i enhetskostnader kan återspegla olika ambitionsnivåer, och är inget som tas hänsyn till vid den ekonomiska regleringen av en reform. Däremot är det inte rimligt att kommuner med en

”ogynnsam struktur” (exempelvis att en målgrupp aktuell för en kostnadshöjande reform är relativt stor) ska behöva betala för statligt beslutade reformer. Bristen på en sådan analys gör att det saknas kunskap om huruvida vissa kommuner blir över- eller underkompenserade, och således huruvida syftet med finansieringsprincipen uppfylls för enskilda kommuner. Att inte studera kostnadsvariationer över kommuner strider också mot riktlinjerna för finansieringsprincipen så som de är formulerade i Finansdepartementets stöddokument för ekonomisk reglering, det s.k. budgetcirkuläret. Där framgår att en bedömning ska göras av om en reglering via anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, ger stora skillnader för enskilda kommuner. Riksrevisionen konstaterar att detta inte är möjligt enbart med de uppgifter om enhetskostnader och volymer på riksnivå som används i beslutsunderlagen inför ekonomisk reglering.

Enligt Finansdepartementets budgetcirkulär ska reglering enligt finansieringsprincipen ske i de pris- och volymnivåer som gäller när reformen träder i kraft, dvs. med oförändrade belopp över tid. Enligt Riksrevisionens bedömning är denna riktlinje inte ändamålsenlig om det samtidigt föreligger tydliga trender i berörda volymer och kostnader, eftersom reformen kommer att rubba kostnadsförhållandet mellan stat och kommun över tid – dvs. precis det förhållande som principen är tänkt att reglera. Riksrevisionen noterar att utvecklingen över tid av aktuella volymer, priser och löner inte analyseras i de underliggande och publika promemoriorna till reformerna. I Riksrevisionens granskning av de tre reformerna nämns den bakomliggande trenden i endast ett fall, varpå kostnadsberäkningarna sedan görs under antagandet om en vändande trend.

## **4.2 Hur skulle den ekonomiska regleringen ha påverkats av alternativa kostnadsberäkningar?**

För att bedöma hur den ekonomiska compensationen till kommunerna skulle påverkats av alternativa underlag och beräkningssätt har Riksrevisionen gjort egna beräkningar av de kommunalekonomiska konsekvenserna av de tre granskade reformerna. Syftet har inte varit att räkna fram en alternativ kostnad eller besparing för respektive reform som helhet, utan snarare att undersöka hur de brister som redogjorts för ovan har påverkat specifika delbelopp, hur kostnaden för en reform varierar mellan kommuner och framför allt betydelsen av strukturella skillnader, så som målgruppsstorlek, för denna kostnadsvariation.

Följaktligen analyseras för respektive granskad reform:

- Hur vissa delkostnader som ska regleras påverkas av en metod som i stället för att utgå från riksgenomsnitt utgår från kommunnivå.<sup>126</sup>
- Hur vissa delkostnader varierar över kommuner till följd av strukturella skillnader.
- Utvecklingen över tid av kostnader och volymer fram till reformens genomförande.

De ekonomiska konsekvensanalyserna till gymnasiereformen är mer kvalitativa än kvantitativa, i meningen att de i huvudsak bygger på övergripande antaganden om förändrade kostnader och volymer. Beredningen av gymnasiereformen – inklusive kostnadsberäkningarna – har också behandlats utförligt i det föregående kapitlet (avsnitt 3.2.1). För denna reform har därför endast den andra punkten beräknats – dvs. hur kostnaden (eller besparingen för kommunerna i detta fall) varierar mellan kommunerna på grund av olika stora elevkullar.

#### 4.2.1 Gymnasiereformen

Gymnasiereformens reglering enligt finansieringsprincipen reviderades ett flertal gånger i efterhand, men landade slutligen på en årlig besparing på 470 miljoner kronor fr.om. år 2016. Anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, minskades således med detta belopp, i enlighet med riktlinjerna fördelat per capita per den 1 november året innan, dvs. 2015. Detta motsvarade en enhetlig reglering på (minus) 48 kronor per capita.

Då denna reglering varit problemfylld och överlag kritiserats för att inte vara transparent, väljer Riksrevisionen att inte vidare granska eller göra alternativa beräkningar för specifika delbelopp. I stället tas totalbeloppet 470 miljoner kronor för givet, och en analys görs av hur kommunspecifika besparingar varierar till följd av strukturella skillnader.

Eftersom reformen avsåg gymnasieskolan påverkades rimligen kommuner mer desto fler gymnasieelever de hade. Med andra ord kan besparingen antas ha blivit större per capita där andelen gymnasieelever bland befolkningen var större. Riksrevisionen har därför beräknat hur den totala besparingen på 470 miljoner kronor fördelas beroende på storleken på respektive kommuns elevkull, där antalet elever mäts år 2010<sup>127</sup> – dvs. året innan gymnasiereformen infördes.

<sup>126</sup> Eller, i förekommande fall, på lokal arbetsmarknadsregionnivå.

<sup>127</sup> Uppgifter över gymnasieelever folkbokförda i kommunen läsåret 2010/2011 från Skolverkets webbplats, hämtade 2017-10-18, <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2010-11-1.124788>.

Dessa beräkningar visar följande:

- Den reglerade besparingen på 470 miljoner kronor motsvarar drygt 1 200 kronor per gymnasieelev.
- Om man utgår från en enhetlig besparing per gymnasieelev á 1 200 kronor innebär det i genomsnitt 51 kronor per capita (att jämföra med regleringsbeloppet på 48 kronor per capita).
- Mediankommunens besparing är i stort densamma som genomsnittet.
- Den beräknade besparingen varierar betydligt över kommuner. Spannet ligger mellan 25 och 67 kronor per capita, dvs. 51 procent lägre respektive 31 procent högre än genomsnittskommunen (på 51 kronor). I en fjärdedel av kommunerna är den beräknade besparingen 6 procent lägre respektive 6 procent högre än i genomsnittskommunen.
- Den procentuella skillnaden i besparing jämfört med genomsnittskommunen varierar sett över olika kommuntyper<sup>128</sup>, vilket illustreras i tabell 3, s. 60. Framför allt storstäder och andra större städer har en sådan struktur att de inte skulle kunnat spara så mycket tack vare reformen, medan skillnaderna mot genomsnittskommunen i övriga kommungrupper är relativt små.

#### 4.2.2 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar

Nedan redovisas iakttagelser från Riksrevisionens beräkningar av de kommunalekonomiska konsekvenserna av barnomsorgspengen och allmän förskola även för treåringar separat för respektive reform.

##### *Barnomsorgspeng*

Barnomsorgspengen reglerades på årsbasis via finansieringsprincipen för första gången 2010, i enlighet med riktlinjerna genom att anslag 1:1, Kommunal-ekonomisk utjämning, ökades med den beräknade totalkostnaden på 220 miljoner kronor fördelat per capita per den 1 november 2009. Av dessa 220 miljoner kronor avsåg 50 miljoner kostnader för utökat informationsansvar, och 170 miljoner kostnader för ersättning för egna barn i familjedaghem.

När det gäller ett utökat informationsansvar förefaller det orimligt att kostnaderna skulle vara proportionella med befolkningsstorlek. Snarare motsvarar en reglering med ett fast belopp per kommun bättre enskilda kommuners kostnader. En sådan reglering skulle innebära drygt 170 000 kronor per kommun, medan per capita-regleringen (per konstruktion) innebar ett betydligt större tillskott till befolkningsmässigt stora kommuner på bekostnad av de små; bidragsökningen till de fyra största kommunerna uppgick till 950 000–4 000 000 kronor, men endast till 13 000–16 000 kronor till de fyra minsta kommunerna.

---

<sup>128</sup> Baserat på SKL:s kommungruppsindelning för 2017.

Vidare kan det ifrågasättas om det utökade informationsansvaret fortsatt bör regleras med 50 miljoner kronor varje år, eller om det främst rör sig om en engångskostnad för nya informationssatsningar.

Det är relativt lätt att följa de redovisade beräkningarna avseende kommunernas ersättning för egna barn bland anställda i familjedaghem (dagbarnvårdare). Beloppet på 170 miljoner kronor beräknades utifrån uppgifter från 2006 över antalet familjedaghem (6 100), andelen dagbarnvårdare som hade egna barn (30 procent) samt utifrån genomsnittskostnaden för barn i familjedaghem (84 000 kronor). Vidare antogs att familjedaghemmen och liknande verksamheter skulle komma att öka med 10 procent som en följd av reformen.<sup>129</sup>

Det saknas dock underlag till uppgiften från SCB om att andelen dagbarnvårdare som har egna barn uppgår till 30 procent (se avsnitt 3.2.2). Riksrevisionens kostnadsberäkningar har utgått från antagandet om att denna siffra inte skiljer sig mellan kommuner. Däremot har kommunspecifika uppgifter över antalet familjedaghem och genomsnittskostnader för barn som är inskrivna i dem beställts. Genom att sedan tillämpa den metod som används i regeringens beslutsunderlag till riksdagen (vilken utgår från riksaggregat), har kostnaden på 170 miljoner kronor kunnat replikeras. Den alternativa metoden, som utgår från kommunuppgifter som sedan aggregeras till riksnivå, resulterar i en marginellt högre kostnad på 173 miljoner kronor.

Att de två metoderna resulterar i snarlika totalkostnader betyder att genomsnittskostnaderna inte skiljer sig systematiskt mellan kommuner beroende på antalet familjedaghem. Detta utesluter dock inte att det råder stora skillnader mellan kommuner. Riksrevisionens analys visar tvärtom på en mycket stor kostnadsvariation; baserat på 2006 års uppgifter skulle den införda ersättningen till kommunens dagbarnvårdare för egna barn variera från noll (14 kommuner hade inga anställda i familjedaghem) till 96 kronor per capita, med ett medelvärde respektive standardavvikelse på 21 respektive 15 kronor.

Dessa skillnader är delvis utfallet av olika genomsnittskostnader för barn i familjedaghem, vilket till viss del återspeglar olika ambitionsnivåer. Men kostnadsskillnaderna beror också på olika strukturer, så som storleken på den aktuella målgruppen – i detta fall andelen dagbarnvårdare bland befolkningen. Exempelvis innebär inte reformen någon ytterligare kostnad för en kommun som helt saknar dagbarnvårdare.

---

<sup>129</sup> Ds 2008:56. *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*

Riksrevisionen har beräknat hur kostnaden för reformen skiljer sig över kommunerna beroende på antalet anställda i familjedaghem år 2006<sup>130</sup> (dvs. det år vars uppgifter man utgick från i beredningen). Dessa beräkningar visar följande:

- Den reglerade kostnadsökningen på 170 miljoner kronor motsvarar ca 27 800 kronor per anställd i familjedaghem (dagbarnvårdare).
- Om man utgår från en enhetlig kostnad per dagbarnvårdare á 27 800 kronor innebär det i genomsnitt 23 kronor per capita (att jämföra med regleringsbeloppet på 18 kronor per capita).<sup>131</sup>
- För mediankommunen beräknas kostnaden till 21 kronor, dvs. något lägre än genomsnittet.
- Då utbredningen av familjedaghem skiljer sig mycket blir skillnaden i den beräknade kostnaden mellan kommuner extrem: Spannet ligger mellan 0 (14 kommuner saknade familjedaghem år 2006) och 136 kronor per capita, dvs. 100 procent lägre respektive 491 procent högre än genomsnittskommunen. I en fjärdedel av kommunerna är den beräknade kostnaden 48 procent lägre respektive 35 procent högre än genomsnittskommunens 23 kronor per capita.
- Sett över olika kommuntyper<sup>132</sup> varierar den procentuella skillnaden i beräknad kostnad enligt andra kolumnen i tabell 3, s. 60. Storstäder och andra större städer har betydligt fler familjedaghem och därmed betydligt högre beräknade kostnader, medan det motsatta gäller för framför allt vissa pendlingskommuner och landsbygdskommuner.

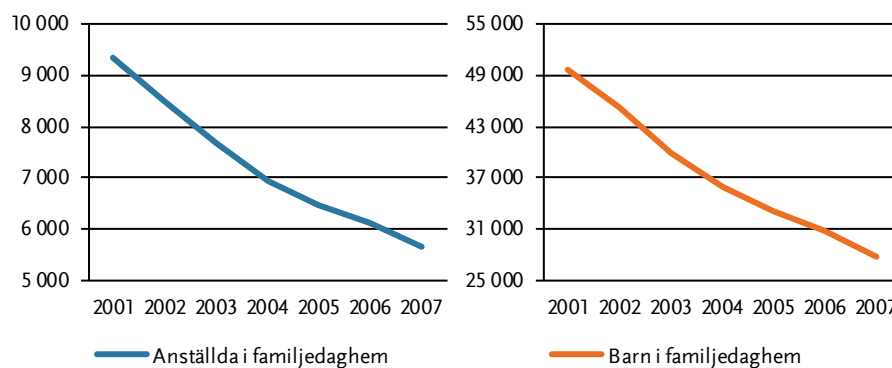
I enlighet med finansieringsprincipens utformning regleras reformen med totalbeloppet 170 miljoner kronor oförändrat över tid (det enhetliga per capita-beloppet förändras således i takt med befolkningsutvecklingen).

Barnomsorgspengen är den enda av de granskade reformerna där bakåtliggande trender över huvud taget nämns i beredningsunderlaget. Trots betydande minskningar i antal anställda och antal barn i familjedaghem fram till tiden för beredning av reformen, vilka illustreras i diagram 1, beräknades emellertid regleringen under antagandet om 10 procents ökning av antal barn i familjedaghem. Riksrevisionen konstaterar således att detta antagande inte var motiverat utifrån tillgänglig statistik.

<sup>130</sup> Antalet anställda som arbetar med barn i familjedaghem i kommunen. Statistik levererad från Statistiska centralbyrån, 2017-08-25.

<sup>131</sup> Antalet anställda avser år 2006 medan befolkningen avser den 1 november 2009, dvs. den befolkningsuppgift som används vid beräkning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning det första året som reformen reglerades (2010).

<sup>132</sup> Baserat på SKL:s kommungruppsindelning för 2017.

**Diagram 1** Antal anställda och barn i familjedaghem, år 2001–2007

Källa: SCB.

### Allmän förskola även för treåringar

Reformen om allmän förskola även för treåringar reglerades på årsbasis via finansieringsprincipen för första gången 2011, i enlighet med riktlinjerna genom att anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, ökades med den beräknade totalkostnaden på 440 miljoner kronor fördelat per capita per den 1 november 2010. Av 440 miljoner kronor avsåg 320 miljoner kostnader för avgiftsbortfall för treåringar som även utan reformen skulle haft barnomsorg, och 120 miljoner kronor kostnader för utökat behov för treåringar som utan reformen inte skulle haft barnomsorg.

Kostnadsberäkningarna i beslutsunderlagen utgår från uppgifter främst från år 2006. Specifikt beräknas kostnaden för avgiftsbortfall på 320 miljoner kronor utifrån att andelen treåringar utgjorde 22 procent av alla förskolebarn men antogs stå för 26 procent av avgifterna,<sup>133</sup> att de totala kostnaderna för förskolan uppgick till 41 miljarder kronor varav avgifterna täckte 8 procent, och att 15 av 40 timmar (eller 37,5 procent) skulle bli avgiftsfria.<sup>134</sup>

Riksrevisionen har beställt kommunspecifika uppgifter på andelen treåringar inom förskolan, kostnadsuppgifter för förskolan samt avgiftsfinansieringsgrad från SCB. Genom att applicera metoden som utgår från riksaggregat på dessa uppgifter har det totala avgiftsbortfallet på 320 miljoner kronor kunnat replikeras.<sup>135</sup> Om man i stället utgår från kommunspecifika uppgifter blir avgiftsbortfallet ca 333 miljoner kronor.

<sup>133</sup> Eftersom fyra- och femåringar redan erbjöds 15 timmars avgiftsfri förskola.

<sup>134</sup> Ds 2008:56. *Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar.*

<sup>135</sup> Detta under antagandet att förhållandet mellan treåringarnas andel av barnen respektive avgifterna är 22/26 procent.

Gällande den utökade efterfrågan har det inte gått att replikera kostnaden på 120 miljoner kronor. Beloppet beräknades utifrån antagandet om att andelen treåringar utanför barnomsorgen skulle halveras, en andel som år 2006 uppgick till 6,4 procent och år 2007 till 5,5 procent, eller ”färre än 7 000” enligt beredningsunderlaget.<sup>136</sup> Någon vidare information ges inte.

I ett försök att komma fram till beloppet 120 miljoner kronor har Riksrevisionen med egen inhämtad data beräknat att antalet treåringar utanför barnomsorgen uppgick till ca 6 500 år 2006 och 5 700 år 2007.<sup>137</sup> Vidare visar uppgifter från Skolverket att snittkostnaden i riket per barn inom barnomsorgen år 2006 uppgick till 105 000 kronor (avser barn i samtliga åldrar).<sup>138</sup> Om hälften av de 6 500 treåringarna skulle utnyttja barnomsorg de avgiftsfria timmarna – dvs. 15 av 40 timmar eller 37,5 procent – ger detta en total kostnad på ca 129 miljoner kronor. Denna totalkostnad baseras på metoden i beslutsunderlaget som utgår från riksnivå, och är det närmaste en replikering av de 120 miljoner kronor som varit möjlig.

Metoden som utgår från kommunnivå ger i stort sett samma resultat; 127 i stället för 129 miljoner kronor. Totalt sett resulterar denna metod således i en kostnad för allmän förskola för treåringar på 460 (333 + 127) miljoner kronor. Detta ska jämföras med 449 (320 + 129) miljoner kronor, som är den kostnad som metoden som utgår från riksaggregat skulle resulterat i med samma uppgifter. Liksom i fallet med barnomsorgspengen är skillnaden mellan de två metoderna alltså inte särskilt stor. Däremot finns även för reformen om den allmänna förskolan för treåringar viss spridning i kostnader över kommuner: från ca 3 kronor per capita som lägst, upp till 155 kr, med medelvärde respektive standardavvikelse på 50 respektive 17 kronor.

I enlighet med principens riktlinjer fördelades den totala kostnaden på 440 miljoner kronor för reformen om allmän förskola för treåringar till kommunerna med ett enhetligt per capita-belopp, vilket här uppgår till 47 kronor. Om den totala kostnaden på 440 miljoner kronor tas för given, hur fördelas den

<sup>136</sup> Ds 2008:56. *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*

<sup>137</sup> Detta baserat dels på att andelarna var 6,4 respektive 5,5 procent, vilket är de siffror som regeringen använt sig av och som även stämmer med uppgifter från Skolverkets webbplats, hämtade 2017-10-06, <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/barn-och-grupper/2006-1.40911>, respektive <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/barn-och-grupper/2007-1.77936>, tillsammans med uppgifter om antalet treåringar den 1 november från SCB:s webbplats, hämtade 2017-10-06, [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BE\\_\\_BE0101\\_\\_BE0101A/FolkmandN ov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/FolkmandN ov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299).

<sup>138</sup> Uppgifter från Skolverkets webbplats, hämtade 2017-10-05, <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/kostnader/2006-1.42360>.



över kommunerna baserat på storleken på den aktuella målgruppen, i detta fall antalet treåringar? Riksrevisionens analys visar följande:<sup>139</sup>

- Den reglerade kostnadsökningen på 440 miljoner kronor motsvarar ca 4 300 kronor per treåring.
- Givet 4 300 kronor per treåring blir den beräknade kostnaden 45 kronor per capita för genomsnittskommunen (att jämföra med regleringen på 47 kronor).<sup>140</sup> Detsamma gäller mediankommunen.
- Även om treåringar givetvis finns i alla kommuner råder det ändå en viss spridning i den beräknade kostnaden. Intervallet ligger mellan 26 och 71 kronor per capita, vilket alltså motsvarar 42 respektive 58 procent lägre respektive högre kostnad än i genomsnittskommunen. I en fjärdedel av kommunerna är den beräknade kostnaden 11 procent lägre respektive 9 procent högre än genomsnittskostnaden.
- Sett över olika kommuntyper<sup>141</sup> varierar den procentuella skillnaden i beräknad kostnad enligt tredje kolumnen i tabell 3, s. 60. Pendlingskommuner nära storstäder har lägst beräknad kostnad, medan landsbygdskommuner har högst.

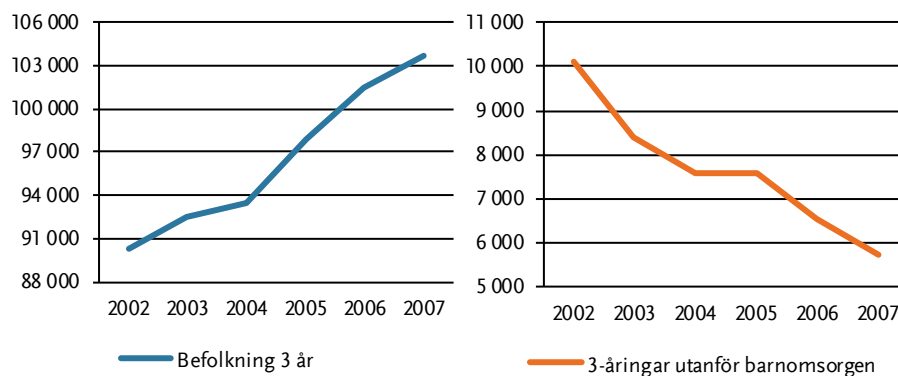
Beloppet om 440 miljoner kronor har inte ändrats sedan det reglerades på årsbasis via finansieringsprincipen för första gången 2011. I beredningsunderlaget noteras att antalet treåringar utanför barnomsorgen är ”färre än 7 000”, och att statistiken för 2007 visar att de är ”färre än vad som tidigare antagits”.<sup>142</sup> Riksrevisionens analys visar att det förelåg en markant nedåtgående trend i antalet treåringar utanför barnomsorgen, detta trots en generell ökning av denna åldersgrupp, se diagram 2. Vidare tyder Riksrevisionens beräkningar på att 2006 års uppgifter användes för att fastställa regleringsbeloppet, inklusive framtida belopp, detta trots att man alltså noterade nedgången mellan 2006 och 2007.

<sup>139</sup> Antalet treåringar den 1 november från SCB:s webbplats, hämtat 2017-10-06, [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BE\\_\\_BE0101\\_\\_BE0101A/FolkmangdN ov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/FolkmangdN ov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299).

<sup>140</sup> Antalet treåringar avser den 1 november 2006 (året man utgick från i beredningen) medan total befolkning avser den 1 november 2009 (året som användes vid beräkning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning det första året som reformen reglerades, dvs. 2010).

<sup>141</sup> Baserat på SKL:s kommungruppsindelning för 2017.

<sup>142</sup> Prop. 2008/09:115 och Ds 2008:56.

**Diagram 2** Befolkning 3 år och antalet treåringar utanför barnomsorgen, år 2002–2007

Källa: SCB.

#### 4.2.3 Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan

Reformen reglerades via finansieringsprincipen på årsbasis för första gången 2014, i enlighet med riktlinjerna genom att anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, ökades med den beräknade totalkostnaden på 500 miljoner kronor fördelat per capita per den 1 november 2013. Av 500 miljoner kronor avsåg 340 miljoner kostnader för fler lärare som skulle undervisa de 120 extra matematiktimmarna, medan man antog att behovet av vikarier skulle öka till en kostnad på 160 miljoner kronor.

Det finns ett flertal oklarheter i de redovisade kostnadsberäkningarna. Det som framgår av de underliggande promemoriorna är att kostnaden på 340 miljoner kronor för extra lärare beräknats utifrån följande:

- att antalet elever i grundskolan läsåret 2013/14 (dvs. vid reformens genomförande) prognostiserades till 891 000 elever
- att de 13 extra timmarna per läsår som 120 timmar innebär skulle kräva 700 heltidstjänster för dessa elever
- att man med lönestatistik från SCB beräknat att en heltidstjänst skulle kosta 484 000 kronor år 2013, inklusive omkostnader.

Vidare framgår att kostnaden på 160 miljoner kronor för vikarietjänster beräknats utifrån att kostnader för vikarier utgjorde 20 procent av undervisningskostnaderna i grundskolan, samt utifrån antagandet om en proportionell ökning av undervisningstiden.<sup>143</sup>

Mycket information saknas dock för att kunna härleda de slutliga beloppen. Detta har gjort att Riksrevisionen behövt göra ett antal antaganden för att kunna

<sup>143</sup> Prop. 2012/13:64, bet. 2012/2013:UbU16, rskr. 2012/13:199 och departementspromemoria U2012/3839/S.

replikera kostnadsberäkningarna, och därmed för att kunna jämföra alternativa beräkningar:

- Underlag/källa till elevprognosen på 891 000 saknas. Skolverket publicerar varje år storleken på elevkullarna, inklusive framtida prognoser baserade på antalet barn i åldern 0–6 år. Inte för något år som rimligen kunnat användas vid beredningen stämmer emellertid siffran för läsåret 2013/14. För år 2010, vilket enligt Riksrevisionens intervju med tjänstemän på Utbildningsdepartementet var det aktuella statistikåret, var prognosen just 891 000 – men för läsåret 2012/13. Det framstår således som att man "tittat på fel rad". Riksrevisionens beräkningar har därför utgått från prognoserna gjorda år 2010, men för rätt läsår, dvs. 2013/14.
- Det går inte att härleda varför 13 extra timmar per läsår för 891 000 elever skulle kräva 700 heltidstjänster. Enligt uppgift från Utbildningsdepartementet använde man sig av lärarnas arbetstidsavtal,<sup>144</sup> men mer information än så finns inte. Här har därför Riksrevisionen behövt göra antaganden om antalet undervisningstimmar per läsår och elev (se bilaga 2).
- Det är högst oklart hur den angivna kostnaden för en lärartjänst på 484 000 kronor tagits fram. Det framgår inte vilken lönestatistik som använts, inte vilka antaganden man gjort för att med uppgifter från år 2010 göra prognos för 2013, och inte hur man beräknat omkostnader. För samtliga dessa oklarheter har Riksrevisionen således behövt göra egna antaganden (se bilaga 2).
- Gällande vikariekostnaderna framgår visserligen att kostnadsuppgifter över undervisning i grundskolan använts, men någon källa eller för vilket år anges inte. För att kunna replikera kostnaden på 160 miljoner kronor har Riksrevisionen gjort baklängdesberäkningar, vilka tillsammans med information från Utbildningsdepartementet visat att 2010 års uppgifter använts även här.<sup>145</sup>

Med egna inhämtade data och antaganden enligt ovanstående punkter beräknar Riksrevisionen med den riksuppgiftsbaserade metoden kostnaden för ytterligare lärare till 344 miljoner kronor, dvs. marginellt högre än de 340 miljoner kronor som redovisas i kostnadsberäkningarna. Eftersom reformen främst riktade sig mot elever i årskurs 1–3 bedömer dock Riksrevisionen att beräkningar baserade på det totala elevantalet i grundskolan blir felaktiga. En mer ändamålsenlig beräkning är att i stället utgå ifrån att elever i årskurs 1–3 skulle få 40 timmar extra matematikundervisning per år, vilket resulterar i ett högre belopp om 376

<sup>144</sup> Enligt HÖK (huvudöverenskommelse). Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och kompletterande uppgifter per e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-05-12.

<sup>145</sup> Intervju med Utbildningsdepartementet, 2017-05-10 och kompletterande uppgifter per e-post från Utbildningsdepartementet, 2017-05-12.

miljoner kronor, detta baserat på riksgenomsnitt. Riksrevisionens alternativa metod, som här utgår dels ifrån elevprognoser för årskurs 1–3 på kommunnivå, dels ifrån lärarlöner på lokal arbetsmarknadsregionnivå, ger i princip samma resultat: 377 miljoner kronor. Se bilaga 2 för detaljer kring kostnadsberäkningarna.

Kostnaden om 377 miljoner kronor för utökade lärartjänster är fördelad över kommunkollektivet med viss spridning, och varierar mellan 25 och 72 kronor per capita, med ett medelvärde respektive standardavvikelse på 38 respektive 8 kronor. Gällande kostnaden om 160 miljoner kronor för utökat vikariebehov beräknas den som nämnts utifrån en ökning av vikariekostnader proportionellt med den utökade undervisningstiden, varvid det inte gör någon skillnad för totalbeloppet om man utgår från riks- eller kommunuppgifter. Även här skiljer sig dock kostnaden mellan kommunerna, från 12 till 26 kronor per capita, med ett medelvärde respektive standardavvikelse på 18 respektive 2 kronor.

De totalt 500 miljoner kronorna reglerades med ett enhetligt per capita-bidrag på 52 kronor. Ovanstående kommunvariation indikerar återigen att det föreligger strukturella skillnader som gör att kostnaderna för reformen fördelas ojämnt över kommunerna. För att illustrera detta har Riksrevisionen även här gjort kommunspecifika kostnadsberäkningar baserat på målgruppens storlek, som för denna reform omfattar antalet prognostiserade elever i årskurs 1–3.

Beräkningarna visar följande:

- Den reglerade kostnadsökningen på 500 miljoner kronor motsvarar ca 1 600 kronor per elev i årskurs 1–3.
- Givet 1 600 kronor per elev blir den beräknade kostnaden för genomsnittskommunen identisk med regleringen på 52 kronor per capita.<sup>146</sup> För mediankommunen beräknas kostnaden till 51 kronor per capita.
- Även för denna reform avseende elever i årskurs 1–3 råder viss spridning mellan kommunerna när det gäller den beräknade kostnaden; spannet ligger mellan 36 och 89 kronor per capita, eller 31 respektive 71 procent lägre respektive högre än genomsnittskostnaden. En fjärdedel av kommunerna skulle sett sitt bidrag öka med ytterligare ca 2 procent eller mer, samtidigt som en fjärdedel av kommunerna skulle fått ett lägre bidrag motsvarande ca 13 procent eller mer.

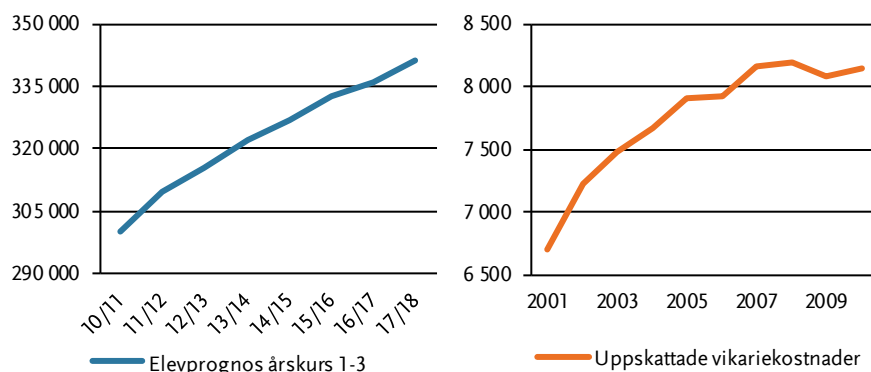
---

<sup>146</sup> Antalet elever i årskurs 1–3 avser prognos för läsåret 2013/14 gjord 2010 (enligt den prognos som gjordes i beredningen), medan total befolkning avser den 1 november 2013 (året som användes vid beräkning av anslaget för kommunalekonomisk utjämning det första året som reformen reglerades, dvs. 2014).

- Sett över olika kommuntyper<sup>147</sup> varierar den procentuella skillnaden i beräknad kostnad enligt fjärde kolumnen i tabell 3, s. 60. Pendlingskommuner nära storstäder har en sådan struktur att den beräknade kostnaden blir väsentligt lägre, medan de högsta kostnaderna beräknas till landsbygdskommuner.

Beredningsunderlaget innehåller ingen analys av hur kostnaderna för reformen skulle kunna tänkas utvecklas över tid. Riksrevisionen har i granskningen noterat att en sådan bedömning enkelt hade kunnat göras, då den prognos på 891 000 elever från Skolverket som nämns i kostnadsberäkningarna för läsåret 2013/14 återfinns fram till läsåret 2017/18 på samma Excelblad. Diagram 3 illustrerar motsvarande elevprognos fast specifikt för de aktuella årskurserna 1–3, tillsammans med den kostnadsutveckling för vikarier som föregick beredningen (under antagandet att vikariekostnader utgör 20 procent av de totala kostnaderna för undervisning i grundskolan). Liksom för reformerna ovan förelåg tydliga trender inför denna reforms genomförande, även om kostnadsutvecklingen för vikarier avstannat något under de senare åren.

**Diagram 3** Antal elever i årskurs 1–3, läsåren 2010/11–2016/17 enligt prognos år 2010, samt vikariekostnader, år 2001–2010



Anm. Vikariekostnader uppskattas till 20 procent av totala undervisningskostnader. Elevprognoser avser Skolverkets prognoser enligt tillgänglig statistik år 2010.

Källa: SCB och Skolverket.

<sup>147</sup> Baserat på SKL:s kommungruppsindelning för 2017.

**Tabell 3** Beräknad kostnad/besparing baserad på målgruppsstorlek, procentuell skillnad mot genomsnittskommunen

Kommungrupp	Procentuell skillnad			
	Gymnasie- reformen	Barnomsorgs- pengen	Allmän förskola för treåringar	Matematik- reformen
Storstäder	-27	65	1	3
Pendlingskommun nära storstad	0	0	-24	-26
Större stad	-9	38	-1	-1
Pendlingskommun nära större stad	4	-6	-5	-7
Lågpendlingskommun nära större stad	4	6	6	6
Mindre stad/tätort	-3	7	2	4
Pendlingskommun nära mindre tätort	3	-15	7	8
Landsbygdskommun	3	-12	11	13
Landsbygdskommun med besöksnäring	-4	-4	18	14
<i>Reglerat belopp</i>	<i>-470 mnkr</i>	<i>170 mnkr</i>	<i>440 mnkr</i>	<i>500 mnkr</i>

Anm. Ett positivt (negativt) värde avser högre (lägre) kostnad/besparing än genomsnittskommunen. Gymnasiereformen avser reglering med anledning av besparingar för kommunsektorn, medan regleringar för övriga reformer avser kostnadsökningar för kommunsektorn.

Källa: SCB och Skolverket. Riksrevisionens bearbetningar.

### 4.3 Sammanfattande iakttagelser

- Det har i varierande grad varit svårt att bedöma kostnadsberäkningarna i regeringens beslutsunderlag till riksdagen för de tre granskade reformerna. I fallet med barnomsorgspengen och reformen om allmän förskola även för treåringar (avseende avgiftsbortfallet) går det visserligen att följa hur man räknat fram beloppen, men det saknas mer specifik information om vilka uppgifter som använts och deras källor. När det gäller den antagna efterfrågeökningen med anledning av reformen om allmän förskola även för treåringar liksom för matematikreformen är det än mer otydligt hur man kommit fram till vissa volymer och kostnader, trots att bakomliggande antaganden och analyser måste ha krävts i det senare reformfallet.
- Riksrevisionens kostnadsberäkningar visar att metoden i regeringens beslutsunderlag, vilken utgår från riksmedelvärden, enbart skiljer sig

marginellt från metoden som utgår från kommunspecifika uppgifter; som mest med ca 4 procent (från 320 till 333 miljoner kronor för avgiftsbortfall med anledning av förskolereformen).

- Att de två beräkningsmetoderna är snarlika på totalen utesluter inte skillnader mellan kommuner. Någon sådan bedömning har inte gjorts i de tre reformfallen, vilket strider mot Finansdepartementets stöddokument för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser. Riksrevisionen konstaterar att det inte är möjligt att göra kommunspecifika analyser enbart med den statistik på riksnivå som beräkningarna i beslutsunderlagen baseras på.
- Kostnadsskillnader som beror på skillnader i målgruppsstorlek gör att kommuner med en ogynnsam struktur riskerar att inte bli fullt kompenserade vid statligt beslutade reformer, och därmed att syftet med finansieringsprincipen inte uppfylls för vissa kommuner. Den kostnadsvariation som Riksrevisionen beräknar att sådana strukturella skillnader ger upphov till är också betydande.
- Barnomsorgsavgiften med kommunernas ersättning till dagbarnvårdare egna barn är ett exempel på en reform med extrem variation i de kostnader som beräknas följa av strukturella skillnader, detta på grund av att vissa kommuner inte har en enda dagbarnvårdare medan andra har relativt många. Men även för övriga granskade regleringar där respektive målgrupp är mer generell (gymnasieelever, treåringar, elever i årskurs 1–3) skiljer sig den beräknade kostnaden för många kommuner väsentligt mot genomsnittskommunen.
- Granskningen visar att variationen i den beräknade kostnaden mellan olika kommuntyper är likartad för reformen om allmän förskola även för treåringar respektive matematikreformen. Korrelationen mellan ”vinnare” och ”förlorare” i övriga reformer är dock små.<sup>148</sup>
- Många enhetskostnader och volymer uppvisar tydliga trender inför reformernas införande. Detta är dock, i enlighet med Finansdepartementets stöddokument för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser, inget som i normalfallet analyseras. I det enda fall den bakåtliggande utvecklingen tas i beaktande antas en vändande trend.

<sup>148</sup> Se korrelationsmatrisen i tabell 1 i bilaga 2.

## 5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat hur den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats för tre reformer. Syftet har varit att bedöma om regeringens tillämpning av finansieringsprincipen har varit tillräcklig för att resultera i en adekvat ekonomisk reglering, i enlighet med intentionen om ekonomiska regleringar för kommuner. De tre reformer som har granskats inom skol- och barnomsorgsområdet<sup>149</sup> är de beloppsmässigt största reformerna som har varit aktuella för ekonomisk reglering enligt principen under perioden 2007–2015. På grund av reformernas ålder, i kombination med avsaknad av dokumentation av reformernas underliggande beräkningsunderlag inom Regeringskansliet, kan Riksrevisionen inte dra några långtgående slutsatser om hur beredningen inom Regeringskansliet gick till i detalj. Däremot kan Riksrevisionen dra ett antal övergripande slutsatser om ändamålsenligheten i finansieringsprincipens tillämpning, både för de granskade reformerna och – i viss mån – generellt; eftersom de granskade reformerna är de beloppsmässigt största reformerna, bör många av de iakttagna bristerna kunna antas föreligga även i beredningen av mindre omfattande reformer. De generaliseringar som görs inom ramen för granskningen har därutöver underbyggts med hjälp av allmänt gällande styrande dokument samt frågeunderlag av mer generell karaktär.

En övergripande slutsats från granskningen av de tre reformerna är att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt. Beredningen av reformerna har inte varit tillräcklig såtillvida att regeringen, i varierande grad, har brustit i uppdraget att tydligt och öppet redovisa de antaganden och beräkningar som har legat till grund för reformernas ekonomiska reglering. I centrala delar av processen har man inte heller följt de egna riktlinjerna för beredning av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser; exempelvis saknas en analys av hur enskilda kommuner påverkas. Det innebär att riksdagen i de granskade reformerna har fattat beslut om ekonomisk reglering på ett beslutsunderlag som i flera delar är otydligt och otillräckligt. Detta har skett trots att riksdagen specifikt har uttryckt att det för varje enskilt reformfall bör framgå hur regeringen har kommit fram till ett visst belopp i den sammantagna informationen till riksdagen.<sup>150</sup>

Ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen kan ske i båda riktningar, dvs. det kan både handla om kostnader och besparingar för kommuner när statliga reformer införs och kommuners åtagande ändras. Riksrevisionen vill därför understryka att det är lika problematiskt om beräkningsunderlaget för statliga

<sup>149</sup> Prop. 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, prop. 2008/09:115, *Barnomsorgsavgift och allmän förskola även för treåringar* samt prop. 2012/13:64, *Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan*.

<sup>150</sup> Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, s. 19, rskr. 2009/10:355.



reformer som väntas leda till en besparing för kommunerna är bristfälligt och därmed leder till felaktiga regleringar, som att det finns felaktiga regleringar av kommunala kostnadsökningar till följd av statligt beslutade reformer. Riksdagen bör ha ett välunderbyggt beslutsunderlag för reformer som innefattar ekonomiska regleringar, i båda riktningar.

## 5.1 Tillämpningen av finansieringsprincipen har inte fungerat som det var tänkt

Intentionen med övergången till generella bidrag var bl.a. att förenkla för kommunerna och att skapa mer likvärdiga förutsättningar. Ett centralt syfte med den kommunala finansieringsprincipens tillämpning är att den ska klargöra gränsen mellan statens och kommunernas ansvar, och genom att reglera kostnaden för statliga reformer upprätthålla de ekonomiska förhållandena. Principen ska också ge kommunerna rimliga planeringsförutsättningar inför nya reformer. Riksrevisionens granskning visar på flera brister i hur finansieringsprincipen har tillämpats.

### Reformernas beräkningar är i flera delar otydliga och bereddes med snäv tidplan utan överläggningar med SKL

Riksrevisionen anser att bedömningar, antaganden och statistiska källor som ligger till grund för kommunalekonomiska beräkningar i samband med statligt beslutade reformer bör redovisas på ett tydligt och transparent sätt. I detta avseende har flera återkommande brister i de tre granskade reformerna framkommit; antaganden som görs motiveras sällan och information om vilka specifika uppgifter som använts och deras källor saknas ofta. I fallet med gymnasier reformen var det påfallande svårt att bedöma de underliggande antagandena, eftersom beräkningarna till stor del avsåg kvalitativa bedömningar om tänkta besparingar för kommunerna. Detta är något som särskilt motiverar en analys för att bedöma osäkerheter i beräkningarna. I likhet med för övriga granskade reformer gjordes dock ingen sådan analys.

Ett delsyfte med finansieringsprincipen är att underlätta för kommunernas planering när nya reformer ska införas. Den snäva tidplanen i beredningens slutskede som var fallet med två av de tre granskade reformerna försvårade däremot för kommunerna att planera och implementera reformerna. Dessutom uteblev Regeringskansliets överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i samtliga av de granskade reformerna, och välplanerade överläggningar bedöms generellt vara sällsynta. Riksrevisionen vill särskilt understryka vikten av fungerande överläggningar. Dessa bör ske i god tid och utifrån välunderbyggda beredningsunderlag när det gäller kommunalekonomiska konsekvenser. Anledningen är att det inte finns en tydlig gränsdragning mellan vad som är ett befintligt eller utökat kommunalt åtagande. Det finns heller inga

formulerade utgångspunkter från statens sida om hur reformer som påverkar kommunala uppgifter ska ställas i förhållande till det befintliga kommunala åtagandet, vilket kan skapa tolkningsutrymme om reformernas finansiering och regleringsform.<sup>151</sup>

För att bedöma reformernas kostnadsberäkningar har Riksrevisionen gjort replikeringar av dessa. Bristen på transparens och tydlighet i dokumentationen och redovisningen av de ekonomiska beräkningarna har dock gjort att replikeringarna inte kunnat göras utan egna antaganden. Men framför allt försvårar de bristfälliga underlagen för kommuner att lämna relevanta synpunkter. Därmed har möjligheterna för kommunerna att få insyn i reformernas beräkningar i flera delar varit begränsade. Riksrevisionen menar att det finns flera risker med otydliga och svagt underbyggda ekonomiska beslutsunderlag för reformer som ska implementeras i kommunerna: på kort sikt felaktiga regleringar och på längre sikt försämrade statlig styrning av centrala välfärdsverksamheter i kommuner. Felaktiga regleringar kan också leda till kommunala skattechöjningar vars samhällsekonomiska kostnader i förlängningen delvis bärs av staten. Uteblivna överläggningar och snäva tidplaner i beredningsprocessen försvårar ytterligare möjligheterna för staten att skapa legitimitet för de reformer som ska genomföras i kommunerna. Ytterst riskerar förtroendet för statens relation till kommunerna att försämrats; ska nya kommunala åtaganden genomföras på ett trovärdigt sätt bör också de statliga reformernas konsekvensanalyser vara tydliga och väl underbyggda i beslutsunderlagen för ekonomisk reglering.

**Någon analys av hur reformer påverkar enskilda kommuner är väsentlig, men görs inte**

Utifrån granskningen drar Riksrevisionen slutsatsen att det saknas kunskap om hur kommunalekonomiska reformer påverkar enskilda kommuner eller vilka kostnadsmässiga konsekvenser statliga reformer får på kommunnivå. Detta gör att syftet med finansieringsprincipen riskerar att inte uppfyllas för vissa kommuner. Avsaknaden av en analys av kommunskillnader gäller både för de tre granskade reformerna och generellt för statliga reformer inför ekonomisk reglering. Anledningarna till att riktlinjerna i Regeringskansliets stöddokument inte följs och ingen analys av kommunskillnader görs kan vara flera, t.ex. tidsbrist i beredningsprocessen som helhet eller att beräkningarna genomförs i ett sent skede. Den ekonomiska regleringens nuvarande utformning med ett enhetligt per capita-belopp ger inte heller några starka incitament att göra kostnadsberäkningar på kommunnivå.

---

<sup>151</sup> Utgångspunkten för granskningen har varit statligt beslutade reformer som faktiskt har reglerats enligt finansieringsprincipen. Riksrevisionen har inte gjort någon annan bedömning av om ytterligare reformer borde ha reglerats enligt principen eller inte.

En analys av kommunskillnader är inte möjlig enbart med de uppgifter om enhetskostnader och volymer på riksnivå som beräkningarna i regeringens beslutsunderlag till riksdagen baseras på. Riksrevisionen noterar emellertid att motsvarande uppgifter på kommunnivå finns lätt tillgängliga hos statistikproducerande myndigheter. Även om de totala regleringsbeloppen endast påverkas marginellt om de baseras på dessa uppgifter, så visar Riksrevisionens beräkningar att kostnaderna för de granskade reformerna varierar väsentligt inom kommunkollektivet. Varierande genomsnittskostnader kan visserligen återspegla olika ambitionsnivåer och är inget som bör tas hänsyn till vid den ekonomiska regleringen av en reform. Däremot är det inte rimligt att strukturella skillnader (exempelvis olika målgruppstorlek) gör att kommuner med ogynnsam struktur ska behöva betala för statligt beslutade reformer.

Enligt Riksrevisionens beräkningar är de kostnadsvariationer som strukturella skillnader ger upphov till betydande. Då endast tre reformer analyserats (där en reform behandlats som två separata regleringar) går det inte utifrån granskningen att uttala sig om ifall vissa kommuntyper systematiskt har högre respektive lägre kostnader än genomsnittskommunen. De granskade reformerna visar ändå att det inte går att utgå ifrån att skillnaderna för enskilda kommuner skulle jämnas ut över tid.

Till viss del kan systemet för kostnadsutjämning mellan kommuner korrigera för de strukturellt betingade kostnadsskillnader som en reform ger upphov till. Framför allt gäller det reformer som riktar in sig på målgrupper som också ingår i relevanta delmodeller i kostnadsutjämningen, exempelvis barn och skolungdomar. Det kan dock finnas reformer där så inte är fallet, varvid huvudregeln att regleringar sker genom ett enhetligt per capita-belopp kan behöva frångås. Ett exempel är reformen om barnomsorgsavgiften, där kostnaden per capita för såväl utökat informationsansvar som för dagbarnvårdarens egna barn beräknas variera mycket mellan kommunerna, och där det inte finns något i kostnadsutjämningskonstruktionen som korrigerar för detta. För att överväga huruvida regleringsbeloppet bör fördelas enligt befolkningsstorlek är en kommunspecifik analys väsentlig, och att detta inte ingår i beredningen är därför problematiskt.

### Reformkostnader är sällan konstanta över tid och följs inte upp

Granskningen visar att regeringen inte följer upp det ekonomiska utfallet för reformer som reglerats enligt principen. Det huvudsakliga skälet är att själva tillämpningen av principen inte kräver uppföljning men också att en uppföljning av reformers ekonomiska utfall är förknippad med metodologiska svårigheter. Tanken är att eventuella felregleringar tas upp när regeringen bedömer det skattefinansierade utrymmet och fastställer statsbidragsramen. I det perspektivet menar Riksrevisionen att det är problematiskt att uppföljningar inte görs eftersom

detta är nödvändigt för att felregleringar ska kunna upptäckas och beaktas vid fastställandet av statsbidragsramen. Vidare menar Riksrevisionen att i den mån det föreligger metodologiska svårigheter att följa upp reformer så motiverar det särskilt att beredningen av reformer grundas på ett välunderbyggt och genomarbetat underlag.

I fallet med gymnasiereformen gjorde Utbildningsdepartementet en intern uppföljning, som SKL tog del av, men som inte redovisades externt. Reformens ekonomiska reglering fick revideras och senareläggas med fyra år, vilket kan ses som en form av efterreglering. Regeringen redovisade dock inte närmare de nya antagandena och beräkningarna som låg till grund för revideringen, vilket Riksrevisionen anser bör göras vid större förändringar i den ekonomiska regleringen.

Att reformers ekonomiska utfall inte följs upp innebär att det saknas kunskap om huruvida syftet med finansieringsprincipen upprätthålls över tid. Enligt principens nuvarande utformning ska regleringar ske enligt de pris- och volymnivåer som gäller när respektive reform träder i kraft. Detta medför att regleringen urholkas i takt med att dessa nivåer förändras. Riksrevisionens analys visar att enhetskostnader och volymer i de granskade reformerna vanligen uppvisar tydliga trender inför reformernas genomförande, vilket indikerar att den konstanta reglering som tillämpas inte kommer vara träffsäker. Vanligtvis görs dock inte någon sådan analys av bakomliggande trender i kostnadsberäkningarna. Av de granskade reformerna nämns den bakomliggande trenden i endast ett fall, varpå kostnadsberäkningarna sedan görs under antagandet om en vändande trend, ett antagande som Riksrevisionen inte anser var välgrundat.

### Begränsat stöd för kommunalekonomiska konsekvensanalyser

Enligt Regeringskansliets interna riktlinjer för beredningen av kommunalekonomiska reformer framhålls tydligt att det är viktigt att reformers finansiering och kommunalekonomiska konsekvenser analyseras tidigt i beredningsprocessen, t.ex. i ett utredningsbetänkande. De kommunalekonomiska konsekvensanalyser som görs i utredningar används även i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet. För att dessa analyser ska följa de riktlinjer som gäller för finansieringsprincipen behöver ansvarigt fackdepartement därför se till att kommittéerna får del av de stöddokument där dessa anges.

## 5.2 Rekommendationer

Enligt Riksrevisionens mening finns det flera möjligheter både till ökad transparens i beredningen och redovisningen av reformer som regleras enligt finansieringsprincipen, liksom till mer välunderbyggda beräkningar av de kommunalekonomiska konsekvenserna.

Riksrevisionen lämnar utifrån granskningens iakttagelser och slutsatser följande rekommendationer till regeringen:

- *Kommunalekonomiska reformer bör beredas på ett transparent och välunderbyggt sätt.* I detta ingår att tydligt och öppet redovisa vilka statistiska källor som har använts i beredningsunderlaget och vilka antaganden och bedömningar som har gjorts i de kommunalekonomiska beräkningarna. En analys av hur de beräknade kostnaderna påverkas av alternativa antaganden bör också göras och redovisas för de reformer som är behäftade med stora osäkerheter.
- *Företrädare för kommuner och landsting bör i god tid bjudas in i beredningsarbetet för kommunalekonomiska reformer.* Överläggningar mellan Regeringskansliet och SKL utgör en central del av finansieringsprincipens tillämpning. I enlighet med principens intention bör företrädare för kommuner och landsting ges möjlighet att bedöma de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslag som riksdagen så småningom ska fatta beslut om. Riksrevisionen menar att detta bör ske i god tid.
- *Beredningen av reformers kommunalekonomiska konsekvenser bör omfatta en analys av hur konsekvenserna skiljer sig mellan kommuner.* Granskningen visar att en kommunspecifik analys är väsentlig för att kunna bedöma om fördelningen av regleringsbeloppet bör baseras på något annat än befolkningsstorlek, eller om förändringar i andra system, företrädesvis kostnadsutjämnningen, är nödvändiga. För att möjliggöra en sådan analys behöver kostnadsberäkningarna baseras på kommunspecifika uppgifter snarare än på riksgenomsnitt.
- *Kostnadsmissiga uppföljningar bör göras.* För att kunna identifiera eventuella felregleringar krävs kostnadsmissiga uppföljningar. Detta är framför allt angeläget för beloppsmässigt stora reformer. Sådana uppföljningar bör redovisas på ett tydligt och transparent sätt. I de fall tydliga trender föreligger bör regleringsbeloppet också kunna anpassas, för att på så sätt undvika att felregleringar uppstår över tid.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Regeringskansliet:

- *Kommittéer bör ges tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna.* En statlig utredning syftar till att ge ett välunderbyggt beredningsunderlag. För att de kommunalekonomiska konsekvensanalyser som görs i utredningar ska kunna användas i den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet, behöver ansvarigt fackdepartement se till att kommittéerna får del av de riktlinjer som gäller för finansieringsprincipen.

## Referenslista

### Författningar

Regeringsformen.

Tryckfrihetsförordning (1949:105).

Lag (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

Lag (2008:342) om utjämning av kostnader för stöd och service till vissa funktionshindrade.

Arkivförordning (1991:446).

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kommittéförordning (1998:1474).

Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2005:15) om arkivbildning, arkivvård och utlåning av allmänna handlingar (omtryck RKF 2015:20).

Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1999:03) om gallring av allmänna handlingar (omtryck RKF 2015:4).

### Riksdagstryck

Bet. 2008/09:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, rskr. 2008/09:158.

Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

Prop. 1993/94:29, bet. 1993/94:FiU2, rskr. 1993/94:35.

Prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1993/94:442.

Prop. 2004/05:2, bet. 2004/05:KRU2, rskr. 2004/05:94.

Prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

Prop. 2006/07:100, bet. 2006/07:FiU21, rskr. 2006/07:220.

Prop. 2008/09:1, utg.omr. 25, avsnitt 2.3, bet. 2008/09:FiU3, rskr. 2008/09:150.

Prop. 2008/09:115, bet. 2008/09:UbU11, rskr. 2008/09:220.

Prop. 2008/09:199, bet. 2009/10:UbU3, rskr. 2009/10:8.

Prop. 2009/10:1, utg.omr. 25, bet. 2009/10:FiU3, rskr. 2009/10:166.

Prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/2010:370.

Prop. 2009/10:219, bet. 2010/11:UbU3, rskr. 2010/11:137.

Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU1, rskr. 2010/11:64.

Prop. 2010/11:1, utg.omr. 16, bet. 2010/11:UbU1, rskr. 2010/11:118.

Prop. 2010/11:1, utg.omr. 25, bet. 2010/11:FiU3, rskr. 2010/11:141.  
Prop. 2011/12:1, utg.omr. 16, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.  
Prop. 2011/12:1, utg.omr. 25, bet. 2011/12:FiU3, rskr. 2011/12:108.  
Prop. 2012/13:64, bet. 2012/2013:UbU16, rskr. 2012/13:199.  
Prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113.  
Prop. 2013/14:1, utg.omr. 16, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104.  
Rapport från riksdagen. *Finansieringsprincipens tillämpning*. Rapport 2008/09:RFR11.  
Rapport från riksdagen. *Utbildningsutskottets offentliga utfrågning om gymnasiereformen 2013-02-19*. Rapport 2012/13:RFR8.  
Skr. 2009/10:102, bet. 2009/10:FiU19, rskr. 2009/10:355.

## Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Cirkulär Fi 2004:10. *Den kommunala finansieringsprincipen*. 2004-12-15.  
Cirkulär Fi 2008:2. *Den kommunala finansieringsprincipen*. 2008-02-08.  
Cirkulär Fi 2009:1. Bilaga 2, *Finansierings- och budgeteringsprinciper*. 2009-01-23 (hänvisning till Fi 2004:10 2004-12-15).  
Cirkulär Fi 2010:1. *Bilaga 20 Den kommunala finansieringsprincipen*. 2010-01-29 reviderad 2010-04-29, 2010-08-25.  
Cirkulär Fi 2011:1. *Bilaga 6 Den kommunala finansieringsprincipen*. 2011-01-17.  
Cirkulär Fi 2012:1. *Bilaga 6 Den kommunala finansieringsprincipen*. 2011-12-20. Reviderad 2012-03-05, 2012-04-26, 2012-05-08, 2012-10-08.  
Cirkulär Fi 2016:1. *Bilaga 10 Den kommunala finansieringsprincipen*. 2015-12-22.  
Departementspromemoria U2008/7831/G. *Flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*.  
Departementspromemoria U2012/3839/S. *Utökad undervisningstid i matematik*.  
Dir. 2007:8. Kommittédirektiv. *En reformerad gymnasieskola*.  
Dir. 2007:143. Kommittédirektiv. *Tilläggsdirektiv till Gymnasieutredningen (U 2007:01)*.  
Dir. 2016:91. Kommittédirektiv. *Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*.  
Ds 1997:1. *Propositionshandboken*.  
Ds 1998:39. *Gula boken*.  
Ds 2000:1. *Kommittéhandboken*.  
Ds 2008:56. *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar*.

Ds 2014:10 *En tydligare beredning av myndighetsföreskrifter.*

Förvaltningsavdelningen. *Kvalitet i utredningsväsendet – utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten.* 2003.

Promemoria U2008/4759/S. *Remissammanställning Ds 2008:56 Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar.*

Promemoria U2008/2521/G. *Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008:27).*

Promemoria U2008/7831/G. *Sammanställning av remissyttranden över remisspromemorian Flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram.*

Promemoria U2012/3839/S. *Remissammanställning avseende departementspromemorian Utökad undervisningstid i matematik.*

Promemoria FA2016/01034/JA. *Arkivbeskrivning för Regeringskansliet.*

Regeringsbeslut U2012/3133/GV. *Uppdrag att följa upp organisatoriska konsekvenser av gymnasiereformen för kommunala huvudmän.* 2012-05-24.

Regeringsbeslut U2013/532/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statens skolverk.* 2013-01-31.

Regeringsbeslut U2013/7784/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Statens skolverk.* 2013-12-19.

Regeringsbeslut U2015/608/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk.* 2015-02-05.

Regeringsbeslut U2015/05782/S. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk.* 2015-12-10.

Regeringsbeslut U2016/01673/GV. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.* 2016-12-20.

Regeringskansliet. *Utveckling av kommittéväsendet: Förslag från en arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Arbetsgruppen för kvalitet i utredningsväsendet.* 2005.

Remissvar (ett urval) till underliggande promemorior och Ds till prop.  
2008/09:115, *Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, prop.*  
2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan samt prop.*  
2012/13:64, *Ökad undervisningstid i matematik.*

Statsrådsberedningen. *Att styra genom regler? Checklista för regelgivare.* PM 1995:2 (reviderad 1998-06-30).

Statsrådsberedningen. *Elektronisk post och allmänna handlingar.* PM 1995:3. (reviderad 1998-06-30).

Statsrådsberedningen. *Hur kommittédirektiv utformas.* PM 1994:3 (reviderad 2002-03-20).



Statsrådsberedningen. *Registreringen av allmänna handlingar i Regeringskansliet*. PM 1982:3 (reviderad 1998-06-30).

Statsrådsberedningen. *Samrådsformer i Regeringskansliet*. PM 1997:4 (reviderad 2002-02-06).

Statsrådsberedningen. *Översyn av stödet till kommittéer och särskilda utredare*. Slutrapport 2013-04-25.

## Utredningar och rapporter

Ekonomistyrningsverket. *Tänka efter före – konsekvensutredning vid regelgivning*. Rapport 2015:19.

Expertgruppen för studier i samhällsekonomi. *Intervjuer med kommittésekreterare, ordförande/särskilda utredare och expeditiönschefer*. Promemoria 2004-11-24 (bilaga 3).

Justitieombudsmannen. *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*. Redogörelse 1979/80:1.

Justitieombudsmannen. *Remissyttrande: En ny förvaltningslag (SOU 2010:29)*. Dnr 3239–2010. 2010-10-01.

Riksrevisionen. *Förändringar inom kommittéväsendet*. RiR 2004:2.

Riksrevisionen. *Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?* RiR 2012:21.

Riksrevisionen. *Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser*. RiR 2012:25.

Riksrevisionen. *Riksrevisionens mandat – Riksrevisionen, konstitutionsutskottet och granskningen av regeringen*. Dnr 30–2014–0237. Pm 2014-02-18.

Riksrevisionen. *Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut*. RiR 2017:25.

Ramböll. *Ekonomisk metodkvalitet inom statens offentliga utredningar*. Rapport för Arena Idé. Maj 2014.

Skolverket. *Pedagogisk omsorg. En nationell kartläggning av verksamhetsformens struktur och styrning i kommunerna*. Rapport 370 2012.

Skolverket. *Skolverkets årsredovisning 2014*.

Skolverket. *Skolverkets årsredovisning 2015*.

Skolverket. *Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017*. Dnr 2016:1706. Redovisning av regeringsuppdrag 2017-04-05.

Skolverket. *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2016*. Dnr 2017:1306. PM 2017-09-15.

SOU 1991:98. Kommunalekonomiska kommittén. *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer*. Betänkande.

SOU 2007:10. Ansvarskommittén. *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*. Slutbetänkande.

SOU 2007:11. *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*. Sekretariatsrapport.

SOU 2008:27. Gymnasieutredningen. *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Betänkande.

SOU 2013:73. Budgetprocesskommittén. *En utvecklad budgetprocess – ökad tydlighet och struktur*. Slutbetänkande.

Statskontoret. *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. Rapport 2011:17.

Statskontoret. *Organisatoriska konsekvenser av Gymnasiereformen 2011. En uppföljning av kommunernas planeringsförutsättningar*. Rapport 2012:23.

Statskontoret. *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*. Rapport 2014:2.

Statskontoret. *Statens styrning av kommunerna*. Rapport 2016:24.

Statskontoret. *Samlad uppföljning av den statliga styrningen av kommuner och landsting*. Rapport 2016/32–5.

Statskontoret. *Det kommunalekonomiska utjämningsystemets historik 1993–2017*. Dnr 2017/60–5. 2017-06-15.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Nya bestämmelser i samband med införandet av barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar*. Cirkulär nr 09:28. Dnr 09/1903. 2009-04-29.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan – kostnadseffekter av reformer*. Dnr RD060–519–2010/11. Skrivelse till finansutskottet 2010-10-21.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Personalomkostnadspålägg – information, användning och möjlig differentiering*. EkonomiNytt nr 04:11. Dnr 11/0813. 2011-02-28.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Kommunernas informationsansvar. En guide om lagstiftning, ekonomi och insatser för unga som varken arbetar eller studerar*. 2012.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Ökad undervisningstid i matematik (remissyttrande)*. Dnr 12/4149. 2012-10-05.

Informationsmaterial utformat av tjänstemän på Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting. *Den kommunala finansieringsprincipen*. 2007-04-16.

## Internet

Skolverket. *Kostnader för förskolan år 2006*. <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/kostnader/2006-1.42360> (hämtad 2017-10-05).

Skolverket. *Barn och grupper i förskolan 15 oktober 2006*.  
<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/barn-och-grupper/2006-1.40911> (hämtad 2017-10-06).

Skolverket. *Barn och grupper i förskolan 15 oktober 2007*.  
<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/forskola/barn-och-grupper/2007-1.77936> (hämtad 2017-10-06).

Skolverket. *Skolor och elever i gymnasieskolan läsåret 2010/2011*.  
<https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/gymnasieskola/skolor-och-elever/skolor-och-elever-i-gymnasieskolan-lasar-2010-11-1.124788> (hämtad 2017-10-18).

Skolverket. *PM – Barn och personal i annan pedagogisk verksamhet*.  
<https://www.skolverket.se/sok?page=search&website=&q=Barn+och+personal+i+annan+pedagogisk+verksamhet> (hämtad 2017-11-17).

Statistiska centralbyrån. *Folkmängden den 1 november efter region, ålder och kön. År 2002 – 2017*.  
[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_\\_BE\\_\\_BE0101\\_\\_BE0101A/FolkmangdNov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/FolkmangdNov/?rxid=f45f90b6-7345-4877-ba25-9b43e6c6e299) (hämtad 2017-10-06).

Sveriges Kommuner och Landsting. *Kommungruppsindelning 2017. Översiktstabell och lista på indelning 2017*.  
<https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html> (hämtad 2017-10-26)

Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993 och innebär att staten inte ska ålägga kommuner och landsting nya uppgifter utan att ge dem adekvat finansiering, dvs. att statligt beslutade reformer varken ska vara under- eller överfinansierade. Syftet med den här typen av ekonomisk reglering är att tydliggöra gränsen mellan det statliga och kommunala ansvaret och att skapa likvärdiga förutsättningar för kommuner. Riksrevisionen har granskat regeringens beslutsunderlag till riksdagen för tre beloppsmässigt stora reformer i syfte att bedöma om tillämpningen av principen har bidragit till adekvat ekonomisk reglering.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att finansieringsprincipen i flera delar inte har tillämpats som det var tänkt. Sammantaget innebär bristerna i beredningen och redovisningen att riksdagen i de granskade reformerna har fattat beslut om ekonomisk reglering på ett underlag som i flera delar är otydligt och otillräckligt.

För att uppnå en mer ändamålsenlig tillämpning av principen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att bereda kommunalekonomiska reformer på ett transparent och välunderbyggt sätt och att i god tid bjuda in företrädare för kommuner och landsting i beredningsarbetet. Därutöver bör reformers kommunalekonomiska konsekvenser analyseras för att utröna hur de skiljer sig mellan kommuner. Slutligen bör Regeringskansliet ge kommittéer tillräckligt stöd för att kunna göra kostnadsberäkningar i enlighet med riktlinjerna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-476-6

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

---

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

