

## Bilaga 2. Metod



RiR 2018:8

### Den kommunala finansieringsprincipen

– tillämpas den ändamålsenligt?

## Bilaga 2. Metod

### Utgångspunkter för urval av reformer

Riksrevisionen har valt att granska tre reformer baserat på de beloppsmässigt största reformerna som har varit aktuella för finansieringsprincipen under perioden 2007–2015. Urvalsperioden motiveras av att den omfattar reformer som inte infördes alltför långt tillbaka i tiden men att det samtidigt har gått tillräckligt med tid för eventuell uppföljning av reformernas beredning och reglering enligt finansieringsprincipen.

Förutom de reglerade beloppens storlek har ytterligare en utgångspunkt varit att endast inkludera reformer som omfattar primärkommuner, dvs. ej landsting. Det främsta skälet för detta är att det är betydligt vanligare med reformer där finansieringsprincipen reglerar kostnadsförhållandet mellan stat och kommuner än mellan stat och landsting. Under perioden 2007–2015 omfattade i genomsnitt åtta av tio reformer primärkommuner medan alltså endast två av tio omfattade landsting. Dessutom är en analys av hur de ekonomiska konsekvenserna av en reform varierar över landet mer motiverad om den görs på primärkommuner, eftersom dessa är väsentligt fler till antalet än landstingen.

### Metod för kostnadsberäkningar

För att besvara den andra delfrågan – huruvida regeringens kostnadsberäkningar för de tre granskade reformerna var väl underbyggda – har Riksrevisionen gjort egna kostnadsberäkningar. En jämförelse mellan regeringens och Riksrevisionens beräkningar belyser hur alternativa uppgifter (främst på enhetskostnader och volymer) samt beräkningssätt påverkar de delbelopp som ligger till grund för den ekonomiska regleringen. Därutöver har kommunspecifika kostnader för reformerna, och framför allt den kostnadsvariation som strukturella skillnader ger upphov till analyserats.

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 om kostnader och volymer än från två år innan aktuella propositioner överlämnades till riksdagen, har använts. Uppgifterna ska också ha funnits relativt lättillgängliga. Till stor del utgörs därför datamaterialet av officiell statistik som finns (bedöms ha funnits) att ladda ned från statistikproducerande myndigheters webbplats, här Statistiska centralbyrån (SCB) samt Skolverket. Därutöver har Riksrevisionen beställt statistik från SCB, men givet kravet på lättillgänglighet begränsat till uppgifter på som lägst kommunnivå, t.ex. antalet anställda i familjedaghem per kommun och medellön för lärare<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Klassificerade enligt standard för svensk yrkesklassificering 1996 (SSYK96), med kod 2330, grundskollärare eller kod 2340, speciallärare.

per lokal arbetsmarknadsregionnivå. En utgångspunkt har varit att om Riksrevisionen kunnat tillgå data, så bör även Regeringskansliet ha kunnat det.

I kostnadsberäkningarna har som nämnts inte använts nyare uppgifter än två år innan aktuella propositioner överlämnades till riksdagen. Själva regleringsbeloppen liksom de beräknade kostnaderna för reformerna har sedan beräknats för det år då respektive reform reglerades fullt ut för första gången, vilket i enlighet med fördelningen av anslag 1:1, Kommunalekonomisk utjämning, innebär per capita den 1 november året innan.

**Ett första steg** för att kunna bedöma regeringens kostnadsberäkningar och göra relevanta jämförelser har varit att replikera dem. Detta har i några fall inte varit möjligt utan vissa antaganden från Riksrevisionens sida. Specifikt gäller detta följande (där antaganden i förekommande fall har gjorts konsekvent mellan olika jämförelser):

- Reformen om barnomsorgsavgiften: Uppgiften från SCB om att andelen anställda i familjedaghem som har egna barn uppgår till 30 procent saknar underlag. Riksrevisionens kostnadsberäkningar har här utgått från antagandet om att denna siffra inte skiljer sig mellan kommuner.
- Reformen om allmän förskola även för treåringar: Treåringarnas andel av alla förskolebarn var 22 procent, medan regeringens kostnadsberäkningar utgick från antagandet att treåringarnas andel av avgifterna uppgick till 26 procent (eftersom fyra- och femåringarna redan erbjöds 15 timmars avgiftsfri förskola). Riksrevisionens kostnadsberäkningar har här utgått från antagandet att detta förhållande mellan treåringarnas andel av barnen respektive avgifterna var detsamma för samtliga kommuner – dvs. att avgifternas andel var  $(26-22)/22 \approx 18$  procent större än barnens andel.
- Reformen om utökad matematikundervisning: Uppgiften om att 13 extra timmar per läsår för 891 000 elever skulle kräva 700 heltidstjänster saknar komplett underlag. Riksrevisionen har härlett dessa heltidstjänster utifrån att varje lärare då kan antas undervisa  $13 \cdot 891\,000 / 700 \approx 16\,500$  "elevtimmar" per läsår, vilket sedan antagits konsekvent i de egna beräkningarna.
- Reformen om utökad matematikundervisning: Det framgår inte hur den angivna kostnaden för en lärartjänst, inklusive omkostnader, på 484 000 kronor tagits fram, förutom att det är en prognos för 2013 gjord på lönestatistik från SCB från 2010. Med följande steg – vilka sedan gjorts konsekvent i de egna beräkningarna – har Riksrevisionen närmat sig en replikering av denna kostnad:
  - Antag att lärare definieras utifrån kod 2330, grundskollärare och 2340, speciallärare, enligt svensk standard för yrkesklassificering 1996 (SSYK96). Medellönen i riket för dessa yrkeskategorier år 2010 var 26 800 kronor.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Statistik beställd från SCB.

- Under antagandet om en årlig löneökning på 3 procent från år 2010 blir medellönen år 2013 cirka 28 600 kronor. 3 procent är den löneökning som optimerar replikeringen, och är samtidigt rimlig utifrån löneökningar åren innan 2010.
- Övriga s.k. personalomkostnadspålägg uppgår för kommuner till ca 40 procent av lönen.<sup>3</sup>
- Under dessa antaganden uppgår den årliga kostnaden för en lärare till 480 480 kronor ( $28\,600 \cdot 12 \cdot 1,40$ ), vilket är den närmaste replikeringen av 484 000 kronor som varit möjlig.

**I ett andra steg** har Riksrevisionen bedömt vilken betydelse det har för regleringsbeloppet om man i stället för att utgå från riksgenomsnitt (enligt regeringens metod), baserar beräkningarna på kommunspecifika uppgifter, vilka sedan aggregeras. En jämförelse mellan regleringsbeloppet baserat på kommunspecifika uppgifter respektive det belopp som kunnat replikerats baserat på riksgenomsnitt belyser således vilken betydelse val av metod har.

**Det tredje steget** har därefter varit att studera hur den totala kostnaden fördelas över kommuner, en analys som kräver kommunspecifika uppgifter. Specifikt har medelvärde, standardavvikelse, min- och maxvärden i per capita-kostnaden tagits fram.

**I ett fjärde steg** har Riksrevisionen analyserat vilken kostnadsvariation som strukturella skillnader inom kommunkollektivet, så som olika målgruppsstorlek, ger upphov till. För respektive granskad reform har kommunspecifika kostnader baserat på sådana faktorer beräknats och studerats i termer av medelvärde, median och spridningsmått. För att undersöka om det finns en tendens att samma typer av kommuner systematiskt har höga eller låga beräknade kostnader har kommunkorrelationen över de granskade reformerna avseende den procentuella skillnaden mot genomsnittskommunen tagits fram. I dessa korrelationsskattningar, vilka redovisas i tabell 1 nedan, har de två reformerna om barnomsorgspengen respektive allmän förskola även för treåringar som beslutades i en gemensam proposition behandlats separat. Utöver korrelationsskattningarna över kommuner har, för respektive reform, skillnaden mot genomsnittskommunens beräknade kostnad även grupperats enligt SKL:s kommungruppsindelning (enligt 2017).<sup>4</sup> Dessa skillnader redovisas i tabell 3 i granskningsrapporten (avsnitt 4.2).

<sup>3</sup> Sveriges Kommuner och Landsting. *Personalomkostnadspålägg – information, användning och möjlig differentiering*. EkonomiNytt nr 04:11. Dnr 11/0813.

<sup>4</sup> Översiktstabell och lista på indelning 2017 från SKL:s webbplats: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html> (hämtat 2017-10-26).

**Tabell 1** Kommunkorrelationer över olika reformer avseende procentuell skillnad mot genomsnittskommunen i beräknad kostnad till följd av strukturella skillnader

	Gymnasie- reformen	Barnomsorgs- pengen	Allmän förskola för treåringar	Matematik- reformen
Gymnasiereformen	1,00			
Barnomsorgspengen	-0,05	1,00		
Allmän förskola för treåringar	-0,04	-0,01	1,00	
Matematikreformen	-0,03	0,03	0,79	1,00

Källa: SCB och Skolverket. Riksrevisionens bearbetningar.

**Det femte och sista steget** i Riksrevisionens kostnadsberäkningar har varit att analysera de för respektive reforms viktigaste variablerna bakåt i tiden, i syfte att bedöma kostnadsutvecklingen efter reformens genomförande. Denna trendanalys har baserats på riksaggregerade uppgifter som, liksom genomgående i kostnadsberäkningarna, fanns att tillgå vid tidpunkten för beredningen av reformen.

## Intervjuer

Intervjuerna har utgått ifrån ett i förväg översänt frågeunderlag med olika block med utgångspunkt från granskningens syfte och revisionsfrågor. Intervjuerna har varit semistrukturerade för att möjliggöra för relevanta följdfrågor. Samtidigt var syftet med intervjuerna att inhämta den information som var planerad från början.

Intervjuanteckningar har kvalitetssäkrats av informanterna i fyra fall, i övriga två fall har informanterna fått faktagranska granskningsutkast i ett senare skede. Följande intervjuer har genomförts:

- Intervju med Utbildningsdepartementet 2017-05-10 (enhetschef och handläggare).
- Intervju med SKL 2017-06-20 (tjänstemän vid avdelningen för ekonomi och styrning, sektionen för ekonomisk analys, tjänsteman med sakansvar inom gymnasie- och vuxenutbildning).
- Intervju med Finansdepartementet 2017-06-21 (enhetschef vid budgetavdelningen och handläggare vid kommunenheten, avdelningen för offentlig förvaltning).
- Intervju med huvudsekreterare för Gymnasieutredningen (SOU 2008:27) 2017-08-23.
- Intervju med ansvarig budgethandläggare för gymnasiereformens ekonomiska beräkningar, Utbildningsdepartementet 2017-08-25.
- Intervju med ansvarig handläggare för reformerna om barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar, Utbildningsdepartementet 2017-09-01.

## Intervjubortfall

Tre tillfrågade handläggare vid Utbildningsdepartementet har avböjt intervju:

- Handläggare/projektledare för beredningen av reformen om högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan (gymnasiereformen).
- Handläggare för reformen om ökad undervisningstid i matematik i grundskolan.
- Budgethandläggare vid Finansdepartementets budgetavdelning (kontaktperson mot Utbildningsdepartementet).

## Aktgenomgångar

Genomgång av arkiverat beredningsunderlag 2017-09-11, Regeringskansliets centralarkiv

Aktgenomgången avsåg prop. 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*, prop. 2008/09:115, *Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar* samt prop. 2012/13:64, *Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan*. Ett antal kompletterande sökningar gjordes i RK:s diarietätningssystem Klaradia på olika nyckelord, t.ex. för själva reformerna i olika former och med namn på myndigheter som kan kopplas till statistikbeställningar (Skolverket och SCB). Syftet var att hitta dokument som tillhör reformernas kommunalekonomiska beredningsunderlag men som har ett separat diarienummer.

Genomgång av remissvar

Ett strategiskt urval av remissvar begärdes ut av Utbildningsdepartementet för de tre granskade reformernas underliggande beredningsunderlag.<sup>5</sup> Syftet var att bedöma synpunkterna på de ekonomiska konsekvensbedömningarna i underliggande betänkanden, promemorior och Ds. Det strategiska urvalet bestod i att samtliga remissvar från kommunerna begärdes ut samt ett urval myndigheter och organisationer som kan ha lämnat initierade synpunkter på de ekonomiska konsekvensbedömningarna.

## Skriftliga frågor till Regeringskansliet

Förvaltningsavdelningen

Riksrevisionen har ställt ett antal skriftliga frågor om diarietätning och arkivering av propositioner till RK:s förvaltningsavdelning.<sup>6</sup> Syftet var att ta reda på vad det finns för dokumentationspraxis för regeringsärenden.

<sup>5</sup> E-post till Finansdepartementet, 2017-05-23.

<sup>6</sup> E-post till Förvaltningsavdelningen, Regeringskansliet, 2017-09-15.

Frågorna avser följande områden:

- vägledning utöver Gula boken
- processbeskrivning
- klassificeringsstruktur
- ärendehanterings- och/eller diarieföringssystem
- gallringsförfarande
- RK:s förvaltningspraxis vid dokumentskyldighet.

## Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet

Riksrevisionen har ställt ett antal kompletterande skriftliga frågor (utöver genomförda intervjuer) om beredningen av reformer med kommunalekonomiska konsekvenser. Frågorna har skickats ut till ett urval enhetschefer vid Finansdepartementet (budgetavdelning och kommunenhet), Utbildningsdepartementet och Socialdepartementet.<sup>7</sup> Syftet var att ta in information om beredningsprocessen av reformer enligt finansieringsprincipen specifikt från de olika enheterna och departementen, eftersom de har delvis olika roller och ansvarsområden i beredningen. Departementen valde dock att svara gemensamt, vilket har medfört att svaren inte har kunnat analyseras enligt det ursprungliga syftet.

Frågorna avser följande områden:

- bedömning av reformers kommunalekonomiska konsekvenser i förhållande till det kommunala åtagandet
- överläggningar med SKL
- specifika frågor riktade till Finansdepartementets kommunenhet
- uppföljning av reformers kostnader/besparingar.

## E-post med underlag

E-post från Riksdagsförvaltningen 2017-03-30.

E-post från Finansdepartementet 2017-04-10.

E-post från Finansdepartementet 2017-04-20.

E-post från Utbildningsdepartementet 2017-05-12.

E-post från Riksarkivet 2017-05-22.

E-post från Utbildningsdepartementet 2017-05-24.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-14.

E-post från Skolverket 2017-06-14.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-15.

---

<sup>7</sup> E-post till Finansdepartementet, 2017-09-15.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-21.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-22.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-26.

E-post från Finansdepartementet 2017-06-27.

E-post från Centralarkivet, Regeringskansliet 2017-09-12.

E-post från Utbildningsdepartementet 2017-09-15.

E-post från Riksdagsförvaltningen 2017-09-20.

E-post från Utbildningsdepartementet 2017-09-20.

E-post från Utbildningsdepartementet 2017-09-26.

E-post från Finansdepartementet 2017-10-20 och 2017-11-08 (svar på tidigare utskickade skriftliga frågor till enhetschefer vid Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet, Socialdepartementet och Förvaltningsavdelningen, Regeringskansliet). Frågorna som avsåg olika fackdepartement besvarades dock gemensamt av Regeringskansliet.

E-post från Finansdepartementet 2017-11-30.

E-post från Finansdepartementet 2017-12-01.