

Bilaga 4.

Remissinstansernas synpunkter på reformernas ekonomiska beräkningar



RiR 2018:8

Den kommunala finansieringsprincipen

– tillämpas den ändamålsenligt?

Bilaga 4. Remissinstansernas synpunkter på reformernas ekonomiska beräkningar

Remissinstansernas synpunkter

Riksrevisionen har tagit del av Utbildningsdepartementets remissammanställningar för de granskade reformerna och begärt in remissvar från samtliga kommuner som lämnat synpunkter, men också från ett urval myndigheter och organisationer.¹ Syftet var att bedöma hur de svarat i de kommunalekonomiska bedömningarna för reformerna. En tydlig och transparent redovisning av reformers ekonomiska bedömningar förutsätter att remissinstanserna ska kunna ge synpunkter på ett underbyggt underlag. I tabell 1 redovisas hur kommunerna har svarat på reformernas kommunalekonomiska beräkningar och antaganden, vilket kommenteras löpande för varje reform.

Tabell 1 Antal kommuner som lämnat remissvar på reformernas kommunalekonomiska bedömningar i underliggande beredningsunderlag, fördelat på svarstyp

Reform (remissunderlag)	Negativ synpunkt	Positiv synpunkt	Ingen synpunkt	Indirekt synpunkt	Totalt enligt svar	Ej lämnat yttrande	Enligt sändlista
Gymnasieutredningen (SOU 2008:27)	24	–	16	3	43*	10	38
Flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram (pm U/2008/7831/G)	10	–	11	–	21	10	31
Ökad undervisningstid i matematik (pm U2012/3839/S)	1	1	12	3	18**	12	30
Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar (Ds 2008:56)	6	–	11	12	29*	–	27

Anm. Med indirekt synpunkt avses formuleringar som "kommunen förutsätter en heltäckande ekonomisk ersättning för förslagen" utan övriga bedömningar.

*) Antalet svarande kommuner överstiger sändlistans antal, vilket förklaras av att kommuner har lämnat spontana remissvar (15 kommuner i fallet med Gymnasieutredningens betänkande och två kommuner gällande barnomsorgspeng och förskola för treåringar).

***) Remissvaret från en kommun har inte skickats från Regeringskansliets registrator.

Källa: Utbildningsdepartementet (prop. 2008/09:199, prop. 2008/09:115 och prop. 2012/13:64).

¹ Remissammanställningar och remissvar (ett urval) via e-post från Utbildningsdepartementet 2017-04-20 och 2017-05-24, e-post från Finansdepartementet 2017-06-14 och 2017-06-15 samt e-post från RK:s centralarkiv 2017-09-12. Riksrevisionen har inte granskat RK:s hantering av remissvaren eftersom en sådan granskning ingår i det yttre beredningskravet och därmed inom KU:s granskningsmandat.

Gymnasiereformen

Betänkandet från Gymnasieutredningen skickades ut till ett stort antal remissinstanser, och därutöver inkom många remissvar spontant. Riksrevisionen begärde ut remissvar från bl.a. de 40-tal kommuner som lämnat ett yttrande, vilket illustreras i tabell 1.² Drygt hälften av de kommuner som yttrade sig var kritiska till regeringens bedömning av förslagets kommunalekonomiska konsekvenser. Kommunerna menade att förslagen inte var kostnadsneutrala för kommunsektorn såtillvida att förslagen snarare skulle leda till ökade kostnader på grund av två parallella utbildningssystem under en övergångsperiod. Två kommuner efterfrågade en analys av kommunala och regionala skillnader när målet om en nationellt likvärdig gymnasieskola ska beaktas. Flera kommuner efterfrågade också noggranna överläggningar med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Remissen skickades också till de sju kommuner som deltog som fokuskommuner i Gymnasieutredningens beredning. Av dessa var fyra kommuner kritiska till de ekonomiska bedömningarna, av samma skäl som anförts av andra kommuner, trots att de var delaktiga i utredningens arbete med finansieringen av förslagen.

Enligt Utbildningsdepartementets remissammanställning för betänkandet³ ansåg de flesta remissinstanser som yttrade sig att finansieringen av reformen var oklar och svår att bedöma på grund av bristande information. En majoritet ifrågasatte också utredarens slutsats att kommunernas kostnader för att genomföra förslagen inte skulle komma att öka. Ekonomistyrningsverket (ESV) bedömde att konsekvensanalysen byggde på antaganden som var svåra att värdera, och enligt Statskontoret var beräkningarna svåra att rimlighetspröva då de vilade på osäkra antaganden. SKL var särskilt kritisk till de antagna kostnadsbesparingarna i samband med ökad fyllnadsgrad av undervisningsgrupper och en uppstramning av nationella program, vars antaganden var mer spekulativa än välgrundade enligt deras bedömning. SKL ansåg också att förslaget att få rätt att via vuxenutbildningen komplettera ämnen till allmän behörighet innebar ökade kostnader för huvudmännen.

När det gäller förslagen om flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram⁴ var majoriteten av remissinstanserna som yttrade sig om de ekonomiska konsekvenserna tveksamma eller negativa till antagandet om att förslagen skulle leda till en besparing.⁵ Totalt 31 kommuner omfattades av remissen, och 21 valde att svara på den, se tabell 1. Hälften av kommunerna var kritiska till de ekonomiska bedömningarna, bl.a. menade de att kostnaderna hade underskattats för t.ex. stödinsatser för elever som saknar betyg i

² Riksrevisionen har också begärt ut remissvar från bransch- och arbetsgivarorganisationer, fackförbund, SKL och några kommunalförbund.

³ Promemoria U2008/2521/G. *Sammanställning av remissyttranden över betänkandet Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola (SOU 2008/27)*.

⁴ Promemoria U2008/7831/G. *Sammanställning av remissyttranden över remisspromemorian Flexibla behörighetskrav till gymnasieskolans yrkesprogram*.

⁵ Sammanlagt 49 remissvar varav tre svar inkom spontant. 16 remissinstanser valde att avstå från att yttra sig.

engelska och matematik. Vidare bedömdes det föreligga en risk för ett fjärde år i gymnasiet för elever som inte klarar gymnasieskolan.

Barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar

Sammanlagt 51 remissinstanser lämnade ett yttrande på promemorian till propositionen. Ytterligare 13 instanser erbjöds att lämna ett yttrande men avstod.⁶ Riksrevisionen har tagit del av samtliga remissvar från kommunerna och ett urval svar från övriga remissinstanser.

Reformerna om barnomsorgspeng och allmän förskola även för treåringar bedömdes enligt regeringens promemoria medföra ökade kostnader för kommunerna, dels i form av ökade kostnader för ersättningen för egna barn i pedagogisk omsorg, dels på grund av en utökad informationsskyldighet för kommunerna och avgiftsbortfall till följd av att allmän förskola för treåringar infördes med 15 avgiftsfria timmar.

Flera remissinstanser ansåg att redovisningen av den kommunalekonomiska konsekvensanalysen av reformförslagen var otillräcklig. Statskontoret påpekade att det var svårt att göra en kostnadsbedömning och efterlyste motiveringar för antagandena som görs i promemorian. Dessutom varnade Statskontoret för att statsbidraget kunde vara underdimensionerat, då kostnadsökningen inom förskoleverksamheten har varit på 9 procent årligen under 2004–2007. Statskontoret saknade även en analys av om förslagen kan leda till ökad efterfrågan av redan inskrivna treåringars vistelsetid, vilket också Socialstyrelsen pekade på. Ett lärosäte menade att redovisningen av förslagets ekonomiska konsekvenser var knapphändig och efterfrågade ytterligare utredning av reformförslagen. SKL förutspådde att efterfrågan på deltidsplatser skulle komma att öka och påtalade att det inte alltid går att dela på en heltidsplats.

Riksrevisionen har tagit del av yttrandena från de 29 kommuner som svarade på remissen. Flertalet kommuner hade substantiella synpunkter på själva reformerna, framför allt barnomsorgspengen och det nya begreppet ”annan pedagogisk verksamhet” som uppfattades som otydligt. Flera kommuner menade också att förslaget om fri etableringsrätt innebär ett ökat behov av tillsyn och kvalitetsgranskning av verksamheten i denna del, vilket torde innebära ökade kostnader utan att det togs upp i remissen, vilket därmed kan vara en underkompensation. Flera kommuner var också kritiska till den snäva tidplanen för beredningen av barnomsorgspengen – förslaget remitterades samtidigt som reformen togs upp för ekonomisk reglering i budgetpropositionen. Barnomsorgspengen skulle också införas under pågående budgetår, vilka några kommuner ställde sig starkt kritiska till. De kommuner (6 stycken) som var negativa till de ekonomiska beräkningarna menade bl.a. att kommunerna sannolikt var underkompenserade när det gäller antalet treåringar som börjar förskolan. Också kostnader för ökad administration, stödbehov och tillsyn angavs som skäl för att kommunerna ansåg sig vara underkompenserade. En kommun menade att kostnaderna måste beräknas utifrån heltidsplatser, och inte utifrån

⁶ Tre remissvar inkom spontant utöver Utbildningsdepartementets sändlista.

antalet timmar per barn och år. Flera kommuner bedömde att reformen leder till en efterfrågeökning på barnomsorg och platser i förskolan, och att kommunerna måste kompenseras dels för avgiftsbortfall, dels för ökad efterfrågan.

I remissammanställningen från Utbildningsdepartementet beskrivs svaren från fyra kommuner av Utbildningsdepartementet som instämmande till de ekonomiska bedömningarna.⁷ Riksrevisionens genomgång av svaren visar dock att dessa kommuner på olika sätt anför att det bedöms finnas kostnader som inte har tagits med, t.ex. kostnader för mottagande av barn med särskilt stöd i annan kommun, ökade kostnader för administration och kostnader för tillsyn för förslaget om fri etableringsrätt. En kommun har inte kunnat beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslagen och en kommun anger i sitt remissvar att det förutsätts att kommunerna kompenseras enligt finansieringsprincipen.

Ökad undervisningstid i matematik i grundskolan

Sammanlagt 38 remissinstanser lämnade ett yttrande på promemorian till propositionen, däribland 18 kommuner.⁸ Ytterligare 33 instanser erbjöds att lämna ett yttrande men avstod. Riksrevisionen har tagit del av samtliga remissvar från kommunerna och ett urval svar från övriga remissinstanser.

Enligt regeringen bedömdes kostnadsökningen för matematikreformen främst bero på utökade utgifter i form av lönekostnader för lärare som undervisar i matematik. En majoritet av kommunerna hade inga synpunkter på de ekonomiska beräkningarna. Tre kommuner anförde på olika sätt att det behövs en finansiering för att täcka ökade kostnader i och med ett ökat åtagande. En kommun menade att kostnaderna tycktes vara för lågt räknade efter beräkningar för den egna kommunen. Samma kommun ansåg att det var tveksamt om beräkningen som görs i promemorian motsvarar den faktiska kostnadsökningen eftersom det är oklart vilken lönenivå den grundar sig på, då det har betydelse för vilken lärarkategori som avses. Det bör också framgå vilken beräkningsgrund som används för att beräkna ersättningsnivån till enskilda kommuner, inte minst för kommuner med en kraftig befolkningsökning. SKL bedömde den beräknade ekonomiska kompensationen som rimlig, men ställde sig dock kritiska till att det inte skett en överläggning med dem angående finansieringen.⁹

⁷ Promemoria U2008/4759/S. *Remissammanställning Ds 2008:56 Barnomsorgspeng och allmän för skola även för treåringar*, s. 13.

⁸ Promemoria U2012/3839/S. *Remissammanställning avseende promemorian Utökad undervisningstid i matematik*.

⁹ Sveriges Kommuner och Landsting. *Ökad undervisningstid i matematik (remissyttrande)*. Dnr 12/4149, s. 2. Även intervju med SKL, 2017-06-20.