

Kommittédirektiv



Redovisning av kostnader för skolväsendet
på huvudmanna- och skolenhetsnivå m.m.

Dir.
2014:126

Beslut vid regeringssammanträde den 4 september 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet är att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras. Utredaren ska även se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.

Utredaren ska bl.a.

- analysera hur kommuner och friskoleföretag redovisar sina kostnader och intäkter för skolväsendet,
- föreslå bestämmelser som reglerar hur huvudmännen ska redovisa ekonomisk information på skolenhetsnivå,
- se över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor tillämpas,
- se över behovet av ändrade bestämmelser om ersättning till huvudmän för fristående skolor som är inriktade mot utbildning för elever i behov av särskilt stöd eller utbildning som är anpassad för vissa elever (s.k. resursskolor), och
- överväga och vid behov föreslå ändringar i dagens regler för beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor, med utgångspunkt att säkerställa lika villkor och att insynen i hur underlaget för bidragsbesluten beräknas och hanteras ska vara så stor som möjligt.

Uppdraget ska redovisas den 1 juni 2015.

Friskolekommittén

Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén hade i uppdrag att se över regler och villkor för fristående skolor m.m. (dir. 2011:68). I uppdraget ingick bland annat att överväga om Statens skolverk och Statens skolinspektion kan publicera information om offentliga och fristående skolor på ett mer lättillgängligt sätt så att elever, föräldrar och andra intressenter kan utläsa och jämföra olika skolors kvalitet.

Kommittén överlämnade den 20 augusti 2013 betänkandet Friskolorna i samhället (SOU 2013:56). Till grund för förslagen i betänkandet ligger en sexpartiuppgörelse som förhandlades fram inom ramen för Friskolekommittén och som presenterades den 23 maj 2013. Bakom förslagsavsnittet står de fyra allianspartierna – Moderata samlingspartiet, Folkpartiet liberalerna, Centerpartiet och Kristdemokraterna – samt Socialdemokraterna och Miljöpartiet.

Regeringen har i propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112) lämnat förslag som utgår från Friskolekommitténs betänkande.

Bestämmelser om resursfördelning

Principen om rätten till likvärdig utbildning uttrycks i 1 kap. 4 § andra stycket skollagen. Där anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I förarbetena till paragrafen anges att avsikten med dessa formuleringar är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov (se prop. 2009/10:165 s. 221 f.). Att kravet på likvärdighet i utbildningen innebär att resurser ska fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov kommer även till uttryck i läroplanerna, se t.ex. läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37, Lgr 11).

Statens skolverk har funnit att den omfördelning av resurser som kommunerna gör utifrån behov är förhållandevis försiktig och att fritidshem och förskolor mera sällan omfattas av någon omfördelning (Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?, Skolverkets rapport 330, och Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv, Skolverkets rapport 365). Enligt en granskning av Statens skolinspektion är det vidare relativt få kommuner som fördelar resurser till skolor efter elevers behov och förutsättningar (Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet, Skolinspektionens rapport 2014:01). Skollagen har därför förtydligats fr.o.m. 1 juli 2014 så att det i lagen uttryckligen framgår dels att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, dels att rektorn och förskolechefen har ansvar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (prop. 2013/14:148 s. 17 f, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292).

Uppdraget att utreda och föreslå hur ekonomisk information ska redovisas på skolenhetsnivå

Friskolekommitténs förslag

Friskolekommittén ansåg att en god tillgång till öppen information underlättar elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende. Ett uppenbart problem är dock enligt kommittén att ”skolmarknaden” inte är så transparent som väl fungerande marknader bör vara. Eleverna och deras familjer kan därför sakna den information de skulle behöva för att göra välunderbyggda val. Friskolekommittén föreslog att ett nytt nationellt system som gör det möjligt att jämföra olika skolor skulle byggas upp och administreras av Skolverket. I systemet ska uppgifter presenteras på ett sådant sätt att det blir möjligt att jämföra olika skolenheter.

Friskolekommittén angav i sitt betänkande att det ska finnas aktuell ekonomisk information på skolenhetsnivå för både kommunala och fristående skolor, och att det ska vara möjligt

att följa hur resurserna används på varje skola. Det ska i regel, enligt Friskolekommittén, finnas en resultat- och balansräkning (eller motsvarande) för varje skolenhet. För fristående skolor föreslogs att ekonomiska nyckeltal som omsättning, eget kapital, soliditet och årets resultat för huvudmannen ska redovisas, och på motsvarande sätt föreslogs att det för kommunala skolor ska kunna utläsas om en skolenhet går med över- eller under-skott och vilka overheadkostnader som finns.

Vilka möjligheter finns det att redovisa jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå?

Friskolekommitténs betänkande har remitterats (U2013/4880/GV). Även om många remissinstanser var positiva till förslaget var det flera, såväl myndigheter som kommuner och företrädare för fristående skolor, som avstyrkte eller invände mot förslaget att ekonomisk information ska redovisas på enhetsnivå.

Skolverket framförde i sitt yttrande att en sådan redovisning är svår att förena med krav på jämförbarhet mellan fristående och kommunala skolor, liksom med de två principer som Friskolekommittén anger som grundläggande för ett utvidgat informationssystem: överskådlighet (att kunna överblicka valmöjligheter och innehåll) samt tillförlitlighet (att informationen är uppdaterad och korrekt). Vad som enligt Skolverket försvårar är dels att uppgifterna inte finns, dels att uppgifter inom kommunen inte blir jämförbara eftersom de redovisas på olika sätt. Skolverket lyfter fram att såväl Friskolornas Riksförbund som Sveriges Kommuner och Landsting avstyrkt förslaget om att tillhandahålla ekonomisk information på skolenhetsnivå. Skolverket bedömde att det varken är möjligt eller rimligt att ålägga huvudmän krav på att lämna ekonomisk information per skolenhet. Från kommunalt håll framfördes att det är förknippat med stora kostnader att huvudmännen ska vara skyldiga att lämna sådan information. Även nyttan med en sådan information ifrågasattes eftersom kommun- respektive koncern-gemensamma kostnader i så fall måste fördelas på skolenheter

enligt schabloner vilket innebär att kostnadsbilden inte överensstämmer med den faktiska kostnadsbilden för respektive skola.

I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. bedömer regeringen att Skolverket bör ges i uppdrag att bygga upp och administrera ett nationellt informationssystem för alla skolor som gör det möjligt att jämföra olika skolor. Systemet ska innehålla information om skolors organisation, resultat och utbildningsutbud, upplevd kvalitet, ekonomisk information samt eventuella förelägganden från Skolinspektionen. Ekonomisk information ska redovisas på huvudmannanivå och, i de fall informationen är tillgänglig, även på skolenhetsnivå. I propositionen anges att det är angeläget att ekonomisk information redovisas på skolenhetsnivå, men att remissinstansernas yttranden visar att ett genomförande av Friskolekommitténs förslag i denna del kräver en ordentlig genomlysning av hur budgetering och redovisning går till i kommuner och skolföretag, för att man ska kunna bedöma hur en jämförbar ekonomisk information ska kunna upprättas. Frågan måste därför utredas vidare i syfte att möjliggöra att sådan information som behövs för allmänhetens insyn presenteras på skolnivå. Regeringen aviserade därför att en särskild utredare skulle tillsättas med uppgift att skyndsamt utreda och lämna sådana förslag som innebär att ekonomisk information ska redovisas på skolenhetsnivå.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera skolhuvudmännens principer för fördelning av medel till skolenheter, inklusive hur medel för förvaltnings- respektive företagsgemensamma kostnader hanteras,
- analysera hur kommuner och friskoleföretag redovisar sina kostnader och intäkter för skolväsendet, och
- föreslå bestämmelser som reglerar hur huvudmännen ska redovisa ekonomisk information på skolenhetsnivå.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att de förslag som läggs ska vara konkurrensneutrala för de olika huvudmännen och syfta till att uppnå lika villkor och jämförbarhet mellan kommunala och privata utförare (se t.ex. prop. 2011/12:1 utgiftsområde 24 Näringsliv avsnitt 3.5.3 s. 67).

Uppdraget att göra en översyn av bestämmelser för beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor

Nuvarande bestämmelser

Från och med kalenderåret 2010 tillämpas nya bestämmelser för beslut om bidrag till fristående skolor (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:129). Reglerna bygger på lika-behandlingsprincipen och syftar till att verksamheter med enskild huvudman ska få bidrag på lika villkor och inte missgynnas i förhållande till kommunernas egna verksamheter. En del i reformen med nya bidragsregler var att beslut om bidrag nu är möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Överklagandebestämmelsen finns numera i 28 kap. 5 § 2 skollagen (2010:800). Tidigare kunde en kommuns bidragsbeslut endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Bidraget ska bestå av ett grundbelopp innefattande vissa särskilt reglerade kostnadsposter, där kommunens budget för det aktuella kalenderåret ska vara utgångspunkten. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen motsvarande verksamhet eller skolform (se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen). För utbildning i gymnasieskolan på nationella program och nationella inriktningar som kommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen (16 kap. 55 §). Om en elev antagits till ett program och inriktning som kommunen inte erbjuder ska den fristående skolan ersättas med det belopp Skolverket föreskrivit i den s.k. riksprislistan (14 kap. 9 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

I vissa fall betalas även ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska bl.a. lämnas för barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Under de år som gått sedan de nya bidragsreglerna började gälla har ett mycket stort antal ärenden prövats i domstol och en stor andel av dessa har handlat om huruvida en verksamhet med enskild huvudman har rätt till tilläggsbelopp för särskilt stöd. I en klar majoritet av dessa ärenden har den enskilde huvudmannen nekats tilläggsbelopp.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet (U 2013:C) har haft i uppdrag att överväga och vid behov föreslå vissa ändringar av skollagen. I en promemoria, som remitterats, föreslås att det ska förtydligas i skollagen att tilläggsbelopp för särskilt stöd ska vara individuellt utformat utifrån barnets eller elevens behov och ska syfta till att eleven får förutsättningar att nå målen för utbildningen (U2014/5176/S). För förskolan ska tilläggsbeloppet syfta till att målen för utbildningen nås. I skolförordningen och i gymnasieförordningen ska det enligt förslaget anges att tilläggsbelopp ska kunna betalas för bl.a. extraordinära stödåtgärder till barn och elever med stora inlärningssvårigheter.

Friskolekommitténs förslag

Friskolekommittén ansåg (SOU 2013:56 s. 305) att det vore värdefullt med en översyn av de bidragsbestämmelser som infördes från och med kalenderåret 2010. Detta motiveras bl.a. av att flera av Friskolekommitténs förslag behandlar nya resursfördelningsfrågor.

Kommittén lyfter fram att många fristående skolor misstänker att kommunerna försöker dölja sina verkliga skolkostnader i syfte att sänka bidragen till de fristående skolorna. Enligt kommittén har denna misstro resulterat i hundratals fall i domstol. Därför föreslog kommittén att reglerna för redovisning av kommunala skolkostnader ska ses över och att översynen ska omfatta en granskning av hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet. Samma principer för insyn och redovisning ska gälla i kommuner och fristående skolor.

Bristande transparens i underlaget för kommunernas beräkning av bidrag till fristående skolor

I propositionen Villkor för fristående skolor m.m. (prop. 2013/14:112 s. 69 f.) gör regeringen samma bedömning som Friskolekommittén när det gäller behovet av en översyn av bidragsbestämmelserna. Även en stor majoritet av de remissinstanser som behandlat frågan delar denna uppfattning. Dagens bidragsbestämmelser tillämpas nu för femte året och det finns

behov av att undersöka hur bestämmelserna fungerar liksom att bedöma transparensen i hur underlaget för bidragsbesluten hanteras. En viktig grund är att klargöra hur kommunerna redovisar sina kostnader för skolväsendet, en kartläggning som även bildar utgångspunkt för utredarens andra uppdrag om ekonomisk information på skolenhetsnivå. De principer som används för kostnadsredovisningen påverkar t.ex. hur bestämmelserna om resurstillskott vid budgetavvikelser tillämpas liksom beräkningen av ersättningen för lokaler respektive för administration. Dessa frågor bör därför belysas närmare.

Det stora antalet överklaganden som författningsändringen inneburit ger i sig anledning till en översyn. I propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171) där förslaget till förtydligade bestämmelser presenterades, bedömde regeringen att möjligheten att överklaga bidragsbeslut till allmän förvaltningsdomstol inte skulle få någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och kostnader. I den mån utgiftsökningar, som inte är obetydliga, uppkom för förvaltningsdomstolarna skulle dock domstolarna kompenseras för detta.

Som framgår ovan har Utbildningsdepartementet i en promemoria föreslagit att bestämmelserna om tilläggsbelopp förtydligas, vilket innebär att den ansats som finns i förarbetena till reformen om nya bidragsregler tydligare kommer till uttryck i författningarna (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:129). Det finns även skäl att utreda behovet av ändrade bestämmelser om ersättning till huvudmän för fristående skolor, oftast mindre skolor, som begränsar sin verksamhet till utbildning för elever i behov av särskilt stöd eller utbildning som är anpassad för vissa elever (s.k. resursskolor). Utgångspunkten för arbetet i denna del bör vara att de elever som behöver en viss anpassad utbildning har möjlighet att få det på en skola med inriktning mot sådan utbildning.

Utredaren ska

- se över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor tillämpas och bedöma graden av transparens i förfarandet,
- se över behovet av ändrade bestämmelser om ersättning till huvudmän för fristående skolor som är inriktade mot ut-

bildning för elever i behov av särskilt stöd eller utbildning som är anpassad för vissa elever (s.k. resursskolor),

- analysera överklagade ärenden om beslut om bidrag till fristående skolor till allmän förvaltningsdomstol, och
- överväga och vid behov föreslå ändringar i dagens regler för beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor, där en utgångspunkt ska vara att insynen i hur underlaget för bidragsbesluten beräknas och hanteras ska vara så stor som möjligt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och administrativa konsekvenser av sina förslag. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska kostnadsberäknas. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Rådet för kommunal redovisning, FAR och Bokföringsnämnden. Utredaren ska även samråda med den utredare som ska göra en översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (dir. 2014:48) och med den utredare som ska göra en översyn av lagen om kommunal redovisning (dir. 2014:125). Vidare ska utredaren samråda med andra myndigheter och organisationer som har betydelse för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2015.

(Utbildningsdepartementet)