

Det stämmer!

Ökad transparens och mer lika villkor

*Betänkande av
Skolkostnadsutredningen*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:66

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24504-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor, med syftet att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå skulle kunna presenteras. Utredaren skulle 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. Redovisningen av uppdraget skulle ske senast den 1 juni 2015.

Nicholas Prigorowsky, ekonomidirektör vid Landstinget i Sörmland, förordnades som särskild utredare för detta uppdrag.

Regeringen beslutade den 1 april 2015 om tilläggsdirektiv. Utredaren fick i uppdrag att även utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte. Vidare skulle utredaren utreda alternativa regleringar som syftar till att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker enligt gällande regelverk. Utredaren skulle även föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningstiden förlängdes på så sätt att uppdraget skulle redovisas senast den 31 mars 2016.

Den 19 november 2015 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv. Genom dessa direktiv utvidgades den del av uppdraget som avsåg att överväga och vid behov föreslå ändringar i dagens regler för beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor till att även omfatta fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem och pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

Utredningstiden förlängdes också på så sätt att uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 26 januari 2015 ämnesrådet Anna Barklund, undervisningsrådet Henrik Bengtsson, departementssekreteraren Maria Antonsson, biträdande enhetschefen Stefan Jönsson, statistikern Olof Klingnéus, enhetschefen Gunnar Persson och ämnessakkunniga Emma Östling. Maria Antonsson ersattes som expert av departementssekreteraren Malin Ekelund under perioden 13 oktober 2015 fram till den 7 juni 2016. Den 15 december 2015 förordnades även ämnesrådet Christer Tofténus som expert.

Som sekreterare i utredningen förordnades från den 1 januari 2015 ämnesrådet Christian de Filippi, från den 26 januari 2015 konsulten Mikael Hellstadius samt från den 1 februari 2016 ekonomichefen Ulf Fryklund. Som sekreterare i utredningen förordnades från den 8 september 2015 även ekonomen Madeleine Holm fram till den 31 mars 2016.

Utredningen, som antagit namnet Skolkostnadsutredningen, överlämnar här sitt betänkande *”Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor”* (SOU 2016:66). Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm 30 september 2016

Nicholas Prigorowsky

/Christian de Filippi
Ulf Fryklund
Mikael Hellstadius

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)	29
1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)	32
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet	36
2 Inledning.....	37
2.1 Utredningens uppdrag och genomförande	37
2.2 Avgränsning och metod	39
2.3 Bakgrundsbeskrivning	41
2.3.1 Fristående skolors framväxt.....	41
2.3.2 Trender och utveckling avseende fristående skolor.....	43
2.3.3 Olika associationsformer bland enskilda huvudmän.....	50
2.4 Skolmarknaden i dag.....	52
2.4.1 En bild över skolmarknaden	52
2.4.2 En beskrivning av skolmarknaden.....	54

2.5	Andra utredningar som påverkar Skolkostnadsutredningen.....	58
2.5.1	Välfärdsutredningen.....	58
2.5.2	Offentlighetsprincipen i fristående skolor och förskolor	58
2.5.3	Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt.....	59
2.5.4	Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.....	61
2.5.5	Skolkommissionen.....	61
3	Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman	63
3.1	Uppdraget	63
3.2	Övergripande problemställning.....	63
3.3	Gällande rätt	67
3.4	Överväganden, analys och förslag	71
3.4.1	Inledning.....	71
3.4.2	Strukturbelopp	72
3.4.3	Särskilda kostnader för kommunalt ansvar	76
3.4.4	Administrativa kostnader	77
3.4.5	Ersättning för mervärdesskatt	79
3.4.6	Lokalkostnader.....	81
3.4.7	Interkommunal ersättning.....	84
3.4.8	Tilläggsbelopp för särskilt stöd	85
3.4.9	Ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp.....	91
4	Ekonomisk information på enhetsnivå	103
4.1	Uppdraget	103
4.2	Övergripande problemställning.....	104
4.3	Gällande rätt	105
4.3.1	Bokföringslagen	106
4.3.2	Årsredovisningslagen	106
4.3.3	Kommunallagen	107

4.3.4	Lag om kommunal redovisning	107
4.3.5	Redovisningskrav vid olika associationsformer...	107
4.3.6	Den officiella statistiken om skolväsendet	108
4.4	Huvudmännens interna budgetering och redovisning – en övergripande bild	111
4.4.1	Metod för resursfördelning till enheterna	112
4.4.2	Grad av decentraliserat ansvar	113
4.4.3	Hantering av interna tjänster	114
4.4.4	Hantering av överskott/underskott	115
4.4.5	Former för intern uppföljning.....	116
4.5	Överväganden och förslag.....	117
4.5.1	Två alternativa uppställningar av ekonomisk information	119
4.5.2	Presentation av vald modell	120
4.5.3	Sekretess för uppgifter avseende enskild huvudman inom den officiella statistiken	125
4.5.4	Skolverket ansvarar för insamlingen.....	129
5	Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen	133
5.1	Uppdraget.....	133
5.2	Övergripande problemställning	133
5.3	Gällande rätt avseende godkännande av enskild som huvudman	135
5.4	Associationsrättsliga regler	137
5.4.1	Aktiebolag.....	137
5.4.2	Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning	138
5.4.3	Ekonomiska föreningar.....	138
5.4.4	Stiftelser	139
5.4.5	Ideella föreningar m.m.	139
5.4.6	Slutsats	140
5.5	Parallella processer	140

5.6	Överväganden och förslag	141
5.6.1	Principiella hinder för ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetablering av verksamheter med vinstsyfte	141
5.6.2	Ett ökat inflytande för kommuner	143
6	Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola	147
6.1	Uppdraget	147
6.2	Övergripande problemställning	147
6.3	Gällande rätt	149
6.4	Överväganden och förslag	152
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	159
8	Förslagens konsekvenser	161
8.1	Förslag avseende beslut och beräkning av bidrag till verksamhet med enskild huvudman	162
8.1.1	Förslagen i korthet	162
8.1.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	164
8.1.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	166
8.1.4	Ekonomiska konsekvenser för staten	167
8.1.5	Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän	167
8.1.6	Konsekvenser för elever	168
8.1.7	Övriga konsekvenser	168
8.2	Förslag om ekonomisk redovisning på enhetsnivå	169
8.2.1	Förslagen i korthet	169
8.2.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	169
8.2.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	171
8.2.4	Konsekvenser för enskilda huvudmän	171
8.2.5	Konsekvenser för staten	171
8.2.6	Övriga konsekvenser	172

8.3	Förslag avseende kommuners inflytande vid tillståndsprocessen	173
8.3.1	Förslagen i korthet	173
8.3.2	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	173
8.3.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	174
8.3.4	Konsekvenser för staten	174
8.3.5	Övriga konsekvenser	174
8.4	Förslag om antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola	175
8.4.1	Förslagen i korthet	175
8.4.2	Konsekvenser för kommunerna	175
8.4.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän	175
8.4.4	Konsekvenser för eleven	176
8.4.5	Konsekvenser för staten	176
8.4.6	Övriga konsekvenser	176
9	Författningskommentar	177
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	177

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:126	187
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:37	197
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:117	201
Bilaga 4	Utdrag ur SCB:s instruktioner för Räkenskapssammandraget, avsnittet för grundskola	205
Bilaga 5	Utdrag ur SCB:s instruktioner för Skolkostnader, avsnittet för grundskola	211

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag består av fyra olika delar. Den första är att kartlägga och analysera hur kommuner och friskoleföretag redovisar sina kostnader och intäkter för skolväsendet samt föreslå bestämmelser som reglerar hur huvudmännen ska redovisa jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå. Den andra delen är att se över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till verksamheter med enskild huvudman tillämpas. I denna del ingår också att särskilt se över behovet av ändrade bestämmelser avseende bidrag till skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, s.k. resursskolor. Den tredje delen är att utreda och lämna förslag på hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte. Den fjärde och sista delen är att utreda alternativa regleringar som syftar till att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker enligt gällande regelverk.

Utredningen har valt att lösa uppdraget i första hand genom att lämna förslag och överväganden som tar utgångspunkt i de system som byggts upp inom skolområdet avseende tillståndsgivning, bidragsgivning, antagning, ekonomisk rapportering med mera, och vidareutveckla dessa system i stället för att nya system byggs upp. Utredningsarbetet har bedrivits med stor öppenhet gentemot olika aktörer på skolmarknaden som kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer. Ökad transparens på skolmarknaden och mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän har genomgående varit utgångspunkter för utredningens arbete.

Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman

Hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän ska förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även bestå av ett strukturbelopp. I strukturbeloppet ska ingå alla de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp. Kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder strukturbeloppet har räknats fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

Kommuner kan ha kostnader kopplade till sitt generella myndighetsansvar eller till sitt huvudmannansvar enligt skollagen som enskilda huvudmän inte har. Dessa kostnader ska tydligt specificeras, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen och ska inte ingå i underlaget för fastställande av bidrag.

Dagens schablon avseende kommuners ersättning till enskilda huvudmän för administrativa kostnader ska tas bort. Ersättning till enskilda huvudmän för administrativa kostnader ska i stället fastställas utifrån kommunens egna kostnader för administration. Ersättningen ska avse kostnader för administrativa funktioner som ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation, samt liknande kostnader.

Särskilda regler ska införas för fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas. Det ska i skollagen anges att en fristående skola kan begränsa sin utbildning till sådana elever och det ska framgå av beslutet om godkännande att en skola valt denna inriktning (så kallad resursskola). För en sådan skola ska tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om inte en överenskommelse nås med hemkommunen ska skolan inte vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven.

Samtliga kostnadsposter i grundbeloppet ska specificeras i bidragsbeslutet. Beslutade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall i ett nytt beslut (avstämningsbeslut) senast den 30 september året efter det år bidraget avsåg. Avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras. Även avstämningsbeslutet kommer att vara möjligt att överklaga.

Ekonomisk information på enhetsnivå

Ett krav på jämförbar ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå ska införas för såväl kommunala som enskilda huvudmän. Enhetsredovisningen ska innehålla en resultatsammanställning med intäkter och kostnader. Intäktsredovisningen ska i huvudsak bygga på de poster som enligt skollagen gäller för bestämmande av bidrag till enskild huvudman. Kostnadsredovisningen ska i huvudsak bygga på de poster som enligt skollagen gäller avseende specifikation av grundbeloppet vid kommunala bidrag till enskilda huvudmän. Redovisningen bör kompletteras med ett antal finansiella nyckeltal. Kravet på redovisning ska omfatta huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Skolverket ska ansvara för insamlingen av den ekonomiska informationen och insamlingen bör i möjligaste mån samordnas med den insamling av uppgifter som görs inom ramen för den officiella statistiken. Skolverket ska publicera den ekonomiska informationen i form av resultatsammanställning och annan relevant ekonomisk information.

Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

Kommunerna kan redan i dag sägas ha ett indirekt avgörande inflytande vid nyetablering av fristående skolor eftersom man har möjlighet att yttra sig till Skolinspektionen. Utredningen anser att det finns principiella hinder mot att införa ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetableringar av verksamhet som drivs med vinstsyfte. Kommunens inflytande över nyetableringar av fristående skolor ska i stället stärkas på annat sätt. Vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder för lägeskommunen, ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Kraven på processen vid godkännande ska också skärpas genom att det blir obligatoriskt för kommunen att lämna ett yttrande till Skolinspektionen, samt att yttrandet alltid ska innehålla en konsekvensbeskrivning.

Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola

Regler om gemensam kö, administrerad av lägeskommunen, för kommunala och fristående skolor bör inte införas. Elevers rättssäkerhet vid samband med antagning till fristående skolor ska stärkas på andra sätt. Ett krav på formell ansökningshandling ska införas i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman. Ansökan ska skickas till huvudmannen för den utbildning som eleven söker till. Skolinspektionen ska i beslutet om godkännande ange vilka urvalsgrunder en fristående grundskola, grundsärskola eller förskoleklass får tillämpa när det inte finns plats för alla sökande. För att en skola ska kunna ändra urvalsgrunderna ska det krävas ett nytt beslut från Skolinspektionen.