

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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 5 och 8 a §§, 8 kap. 21 §, 9 kap. 17–19 §§, 10 kap. 35–37 §§, 11 kap. 34–36 §§, 14 kap. 15 §, 15 kap. 33 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas 12 nya paragrafer, 8 kap. 22 a, 9 kap. 18 a och 20 a §§, 10 kap. 36 a och 38 a §§, 11 kap. 35 a och 37 a §§, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a §, 17 kap. 33 a §, 19 kap. 46 a §, 25 kap. 12 a §, samt närmast före 9 kap. 18 a §, 10 kap. 36 a § och 11 kap. 35 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om

Godkännande ska lämnas om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Vid

godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt

bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder ska särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår.

Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Ett godkännande ska avse viss utbildning vid en viss skolenhet eller förskoleenhet.

8 a §¹

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet *och sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 §* efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

8 kap.

21 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 §, *ett strukturbelopp enligt 22 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

¹ Senaste lydelse 2014:458.

22 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

9 kap.

17 §

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. *Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som är i behov av särskilt stöd för sin utveckling.*

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket.

Varje fristående förskoleklass ska vara öppen för alla elever som ska erbjudas utbildning i förskoleklassen. *Utbildningen får dock begränsas till att avse elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp enligt 21 § ska lämnas.*

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 21 § andra stycket. *Huvudman för sådan utbildning som avses i första stycket sista meningen behöver inte heller ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om det tilläggsbelopp för särskilt stöd som ska betalas enligt 21 §.*

18 §²

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på de grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på de grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av 6 a §. *De urvalsgrunder som godkänts ska framgå av beslutet om godkännande enligt 2 kap. 5 §. Om en fristående förskoleklass vill ändra urvalsgrunder måste detta först godkännas av Skolinspektionen.*

Ansökan om plats

18 a §

Mottagande och urval enligt 17–18 §§ ska grunda sig på en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. Ansökan ska skickas till huvudmannen för den utbildning till vilken eleven söker.

19 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 §, *ett strukturbelopp enligt 20 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

² Senaste lydelse 2014:1013.

20 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

10 kap.

35 §

Varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse,

1. vissa årskurser,
2. elever som är i behov av särskilt stöd, och
2. elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp enligt 39 § ska lämnas, och

3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för en elev enligt 39 § andra stycket.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för en elev enligt 39 § andra stycket. *Huvudman för sådan utbildning som avses i första stycket 2 behöver inte heller ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om det tilläggsbelopp för särskilt stöd som ska betalas enligt 39 §.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

36 §³

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på de grunder som Statens skolinspektion godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på de grunder som Statens skolinspektion godkänner. *De urvalsgrunder som godkänts ska framgå av beslutet om godkännande enligt 2 kap. 5 §. Om en fristående grundskola vill ändra urvalsgrunder måste detta först godkännas av Skolinspektionen.*

Första stycket gäller inte i fall annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket,

2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller

3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Ansökan om plats

36 a §

Mottagande och urval enligt 35–36 §§ ska grunda sig på en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. Ansökan ska skickas till huvudmannen för den utbildning till vilken eleven söker.

³ Senaste lydelse 2014:1013.

37 §⁴

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 §, *ett strukturbelopp enligt 38 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

38 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

11 kap.

34 §

Varje fristående grundsärskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundsärskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse,

1. vissa årskurser,
2. elever som *är i behov av särskilt stöd*, och
2. elever som *har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp enligt 38 § ska lämnas*, och

3. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för en elev enligt 38 § andra stycket.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för en elev enligt 38 § andra stycket. *Huvudman*

⁴ Senaste lydelse 2015:73.

för sådan utbildning som avses i första stycket 2 behöver inte heller ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om det tilläggsbelopp för särskilt stöd som ska betalas enligt 38 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana speciellt anpassade utbildningar som avses i första stycket 3.

35 §

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som Statens skolinspektion godkänner.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som Statens skolinspektion godkänner. *De urvalsgrunder som godkänts ska framgå av beslutet om godkännande enligt 2 kap. 5 §. Om en fristående grundskola vill ändra urvalsgrunder måste detta först godkännas av Skolinspektionen.*

Ansökan om plats

35 a §

Mottagande och urval enligt 34–35 §§ ska grunda sig på en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. Ansökan ska skickas till huvudmannen för den utbildning till vilken eleven söker.

36 §⁵

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 §, *ett strukturbelopp enligt 37 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

37 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

14 kap.

15 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 §, *ett strukturbelopp enligt 16 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

16 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

⁵ Senaste lydelse 2015:73.

15 kap.

33 §⁶

Varje huvudman för en fristående gymnasieskola ska ta emot alla ungdomar som har rätt till den sökta utbildningen i gymnasieskolan. Mottagandet till en viss utbildning får dock begränsas till att avse

- | | |
|---|---|
| 1. elever som är i behov av särskilt stöd | 1. elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 § eller 17 kap 34 § ska lämnas, och |
| 2. vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. | |

När det gäller utbildningar som inte utformas för en grupp elever och yrkesintroduktion som utformas för en grupp elever finns särskilda regler om när huvudmannen för en fristående skola är skyldig att emot ungdomar som uppfyller behörighetskraven för utbildningen i 17 kap. 29 §. I övrigt är en huvudman för en fristående skola inte skyldig att ta emot ungdomar till sådan utbildning.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 16 kap. 54 § andra stycket eller 17 kap. 34 § andra stycket.

Huvudmannen behöver inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för eleven enligt 16 kap. 54 § andra stycket eller 17 kap. 34 § andra stycket. *Huvudman för sådan utbildning som avses i första stycket 1 behöver inte heller ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om det tilläggsbelopp för särskilt stöd som ska betalas enligt 16 kap. 54 § eller 17 kap 34 §.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan utbildning som avses i första stycket andra meningen.

⁶ Senaste lydelse 2012:120.

16 kap.**52 §⁷**

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 §, *ett strukturbelopp enligt 53 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

53 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

17 kap.**31 §⁸**

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på preparandutbildning vid skolenheten som var behörig för utbildningen vid den tidpunkt när denna påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 32 och 33 §§ och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 34 §. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 32 och 33 §§, *ett strukturbelopp enligt 33 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 34 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

⁷ Senaste lydelse 2015:73.

⁸ Senaste lydelse 2015:73.

33 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

19 kap.**45 §⁹**

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasie-särskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 §, ett strukturbelopp enligt 46 a § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

46 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

⁹ Senaste lydelse 2015:73.

25 kap.

11 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 §, *ett strukturbelopp enligt 12 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldigt att lämna ett bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.

12 a §

Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. 9 kap. 18 a §, 10 kap. 36 a § och 11 kap. 35 a § ska tillämpas avseende ansökningar till utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018.

3. 9 kap. 18 §, 10 kap. 26 § och 11 kap. 35 § ska tillämpas även för enskilda huvudmän där beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § fattats före den 1 januari 2018. Dessa huvudmän ska senast den 30 juni 2018 lämna in en anmälan till Statens skolinspektion om vilka urvalsgrunder som huvudmannen avser tillämpa.

1.2 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039) att 2 kap. 2 §, 13 kap. 1, 3 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § *ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig. Även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.*

När en kommun yttrar sig *bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.*

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § *ska yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas. De närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.*

När en kommun yttrar sig *ska den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.*

13 kap.

1 §¹⁰

Ett bidrag till enskilda huvudmän för gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska beslutas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret och beslutas före kalenderårets början. I de fall bidraget ska beslutas enligt 16 kap. 55 § tredje stycket eller 19 kap. 48 § fjärde stycket skollagen (2010:800) får det dock beslutas senast den 15 februari det kalenderår som bidraget avser. För elever som påbörjar en utbildning under kalenderåret ska hemkommunen besluta om bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidraget avse tiden från och med den 1 juli samma år.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:402.

Senast den 30 september året efter det kalenderår som avses i andra stycket ska kommunen fatta ett nytt bidragsbeslut som innebär en avstämning av det tidigare bidragsbeslutet.

3 §¹¹

I 16 kap. 53 §, 17 kap. 32 § och 19 kap. 46 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. undervisning avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,

2. lärverktyg avse kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader,

3. elevhälsa avse kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser,

4. måltider avse kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader,

5. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet,

5. administration avse kostnader för administrativa funktioner som ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation, och liknande kostnader, med undantag för sådana kostnader som ingår i någon av de övriga punkterna i denna paragraf,

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp,

¹¹ Senaste lydelse 2012:402.

och i förekommande fall tilläggs- strukturbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp), och

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, drift, inventarier som inte är lärverktyg och kapital i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

I stället för vad som anges i första stycket ska, i det fall utbildningen är en särskild variant eller avvikelse i form av riksrekryterande utbildning, bidragets grundbelopp bestämmas enligt 2 kap. 6 §.

10 §¹²

Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå. Om det inte finns särskilda skäl, ska redovisningen även innehålla belopp för övriga kostnadsslag var för sig.

Av redovisningen ska beloppen för de olika kostnadsslagen i grundbeloppet, strukturbeloppet samt de särskilda kostnader för kommunalt ansvar som inte ingår i ingår i grundbeloppet eller strukturbeloppet framgå.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om sådan redovisning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

¹² 2012:402.

1.3 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att 2 kap. 2 § samt 14 kap. 1, 4–5 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § *ska den kommun där utbildningen ska bedrivas ges tillfälle att yttra sig.*

När kommunen yttrar sig *bör* den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

När Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande enligt 1 § *ska yttrande inhämtas från den kommun där utbildningen ska bedrivas.*

När kommunen yttrar sig *ska* den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.

14 kap.

1 §

Ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska fastställas per kalenderår.

Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. För barn och elever som börjar i utbildning eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret ska hemkommunen besluta bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidrag enligt 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 § och 14 kap. 15 § skollagen (2010:800) avse tiden från och med den 1 juli samma år.

Senast den 30 september året efter det kalenderår som avses i andra stycket ska kommunen fatta ett nytt bidragsbeslut som innebär en avstämning av det tidigare bidragsbeslutet.

4 §

I 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. undervisning avse kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,

2. lärverktyg avse kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader,

3. elevhälsa avse kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser,

4. måltider avse kostnader för livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader,

5. *administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet,*

5. *administration avse kostnader för administrativa funktioner som ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation, och liknande kostnader, med undantag för sådana kostnader som ingår i någon av de övriga punkterna i denna paragraf,*

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (*grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp*), och

6. mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (*grundbelopp, strukturbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp*), och

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

5 §

I 8 kap. 22 §, 14 kap. 16 § och 25 kap. 12 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadsslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman förförskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet avse kostnader för förskolechef eller andra anställda med ledningsuppgifter, personal i den pedagogiska verksamheten och omsorgen, stödåtgärder till barn eller elever, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader,

2. pedagogiskt material och utrustning avse kostnader för lek- och läroprodukter, maskiner som används i verksamheten, studiebesök och liknande kostnader, och

3. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet för förskolor och fritidshem och en procent av grundbeloppet för pedagogisk omsorg.

3. administration avse kostnader för administrativa funktioner som ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation, och liknande kostnader, med undantag för sådana kostnader som ingår i någon av de övriga punkterna i denna paragraf.

För övriga kostnadsslag ska 4 § 4 och 6–7 tillämpas på motsvarande sätt.

10 §

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman ska för den enskilda huvudmannen *kunna redovisa* hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska framgå beloppen för *lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även*

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman ska för den enskilda huvudmannen *redovisa* hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska beloppen för *de olika kostnadsslagen i grundbeloppet, strukturbeloppet samt de särskilda kostnader för kommunalt ansvar som inte ingår*

*innehålla beloppen för övriga kost- i ingår i grundbeloppet eller struk-
nadsslag för sig. turbeloppet framgå.*

Statens skolverk får meddela föreskrifter om sådan redovisning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:195)
dels att 14 § ska ha följande lydelse,
dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 1 a §, samt
närmast före 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Ekonomisk information

1 a §

*För skolenheter i de skolformer
som anges i 1 § ska informa-
tionssystemet innehålla uppgifter
om resultatsammanställning samt
sådan annan ekonomisk informa-
tion som framgår av föreskrifter
som meddelas av Statens skolverk
med stöd av 14 §.*

14 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som
huvudmännen ska lämna för att Skolverket i informationssystemet ska
kunna tillhandahålla de uppgifter som anges i denna förordning.

Skolverket får också meddela
föreskrifter om på vilket sätt
uppgifterna ska lämnas.

Skolverket får också meddela
föreskrifter om på vilket sätt
uppgifterna ska lämnas *samt
vilken ekonomisk information
utöver uppgifter om resultat-
sammanställning som informa-
tionssystemet ska innehålla.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag och genomförande

Den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén tillsattes av regeringen den 14 juli 2011 i syfte att, utifrån en beskrivning av ägarstrukturen inom skolväsendet, utreda och överväga ett antal frågor gällande villkor och regler för fristående skolor. I sitt betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) konstaterade kommittén att införandet av det fria skolvalet varit värdefullt för den svenska skolan och ska värnas. Kommittén ansåg även att den svenska modellen där fristående skolor tillåts göra vinst ska finnas kvar men att det finns anledning att göra förändringar i regelverket så att det blir tydligt att möjligheten till vinst alltid är förenad med krav på god kvalitet. Ett av de områden där kommittén lämnade förslag handlar om ökad öppenhet och insyn i fristående skolor. Kommittén ansåg att det fanns behov av bl.a. ökad insyn i skolornas ekonomi och att det därför regelbundet ska samlas in och publiceras bl.a. ekonomisk information för både fristående skolor och kommunala skolor. Vid den fortsatta beredningen av kommitténs förslag konstaterade regeringen dock att frågan om redovisning och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå behövde utredas vidare (prop. 2013/14:112 s. 54 f.). Friskolekommittén föreslog också bl.a. att en utredning skulle tillsättas för att göra en översyn av reglerna om kommuners bidrag till fristående skolor. I propositionen Villkor för fristående skolor aviserade regeringen att frågan skulle utredas (prop. 2013/14:112, bet, rskr).

Utifrån dessa överväganden beslutade regeringen den 4 september 2014 att tillsätta en utredning för att utreda frågan om hur ekonomisk information på enhetsnivå ska kunna redovisas samt för att göra en översyn av dagens bidragssystem (dir. 2014:126). Utredningen har tagit namnet Skolkostnadsutredningen. Genom tilläggsdirektiv

beslutade den 1 april 2015 (dir. 2015:37) fick utredningen även i uppdrag att utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte. Vidare skulle utredningen utreda alternativa regleringar som syftar till att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker enligt gällande regelverk. Genom ytterligare tilläggsdirektiv beslutade den 19 november 2015 (dir. 2015:117) utvidgades den del av uppdraget som handlar om översyn av bidragssystemet till att även inkludera fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem och pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

Utredningens uppdrag kan sägas bestå 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 och överväga behovet av ändrade bestämmelser, med utgångspunkt att säkerställa lika villkor samt att insynen i hur underlaget för bidragsbesluten beräknas och hanteras ska vara så stor som möjligt. 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.

Under utredningsarbetet har en expertgrupp varit knuten till utredningen. Utredningen har även valt att använda sig av tre referensgrupper i syfte att få en bred och allsidig bas för kunskapsinhämtning av hur verksamheterna i relevanta delar bedrivs i dag, samt för att i olika skeden kunna stämma av förslag. Referensgrupperna har bestått av kommuner, enskilda huvudmän samt olika intresseorganisationer. De tre referensgrupperna har satts samman utifrån utgångspunkten att de frågor som ingår i utredningens uppdrag ska bli allsidigt belysta. Intresseorganisationerna har

representerats av De små kommunernas samverkan (SmåKom), Fria förskolor (FSO), Fristående förskolor (SEFIF), Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Samråd har även skett med Rådet för kommunal redovisning (RKR), föreningen auktoriserade revisorer FAR och Bokföringsnämnden (BFN). Utredningen har därutöver haft ett flertal möten med Statens skolverk (Skolverket), Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Statistiska Centralbyrån (SCB). Utredningen har också haft fördjupade kontakter med enskilda kommuner och fristående skolor. Dessutom har utredningen samrått med andra statliga utredningar vars uppdrag berör Skolkostnadsutredningens uppdrag. Utredningen har vidare haft kontakter med elevorganisationer och lärarorganisationer, bland annat med representanter för Sveriges Elevråd och Lärarförbundet.

2.2 Avgränsning och metod

Centrala delar av utredningens uppdrag är att göra en översyn av reglerna om bidrag till fristående förskolor och skolor samt att föreslå hur ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna redovisas och publiceras. Utredningen har valt ett arbetssätt där vi först så brett som möjligt samlat in kunskap om hur det i dag ser ut på dessa områden från olika aktörer som kommuner, enskilda huvudmän, statliga myndigheter och organisationer. Utredningen har även från dessa aktörer efterfrågat förslag på förändringar inom de områden som utredningen omfattar. Därefter har vi tagit ställning till hur andra aktuella statliga utredningar samt övrigt pågående lagstiftningsarbete påverkar utredningens uppdrag. Slutligen har vi utifrån dessa underlag analyserat vilka förändringar som behöver göras i dagens system för att uppfylla uppdragen i direktiven. Utarbetade förslag har i olika skeden stämts av med berörda aktörer.

Utredningens olika uppdrag hänger samman och utgör alla delar i ett komplicerat system som utredningen valt att beskriva som en skolmarknad. Redovisning, resursfördelning, godkännande av enskild som huvudman och mottagande är på olika sätt kopplade till varandra och gör man förändringar i en del av systemet så påverkas andra delar (se avsnitt 2.4 skolmarknadsbilden). Utredningen erfar att detta är ett system som av de olika aktörerna i huvudsak beskrivs som

välfungerande, även om det också framkommit att det finns brister i olika delar av systemet. Det regelverk om resursfördelning till verksamheter med enskild huvudman som gällt sedan 2009 bygger starkt på principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän och beskrivs av företrädare för såväl kommun som enskilda huvudmän som ett i princip bra regelverk, även om det finns tillämpningsproblem. Även när det gäller reglerna om mottagande till fristående skolor och godkännande av enskild som huvudman beskrivs regelverken av aktörerna som till allra största delen ändamålsenliga, välfungerande och utformade på ett sätt som tillvaratar olika rättssäkerhetsaspekter.

När det särskilt gäller reglerna om resursfördelning har det på olika sätt framhållits att de förbättringar som eftersträvas för att öka transparens och lika villkor bör kunna åstadkommas utan att nuvarande system förändras i grunden. Större systemförändringar skulle kunna medföra svårbedömda konsekvenser och skulle sannolikt ta stora resurser i anspråk som bättre kan användas för att förbättra kvaliteten i verksamheterna. Utredningen anser att det i sammanhanget, inom direktivens ramar, ska tillmätas stor betydelse vad systemets aktörer har för uppfattning om olika typer av förändringar och utredningen har därför medvetet genomförts med stor öppenhet gentemot de inblandade aktörerna.

Beträffande bidragssystemet bör det också uppmärksammas att en del av de problem som i dag finns bör kategoriseras som tillämpningsproblem där rättspraxis, på kortare och i vissa fall lite längre sikt, har förutsättningar att leda till en utveckling där dessa problem minskar.

Utredningen har också tolkat direktiven som att uppdraget avser en begränsad översyn av vissa delar av systemet. Andra utredningar, som Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) och 2015 års Skolkommission (U 2015:03) har bredare direktiv som innebär att de utreder mer principiella systemförändringar.

Utredningen har valt att lösa uppdraget i första hand genom att lämna förslag och överväganden som innebär att dagens system används som utgångspunkt. I huvudsak har utredningen justerat och vidareutvecklat dagens system i stället för att ett nytt system byggs upp. Ökad transparens på skolmarknaden och mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän har genomgående varit utgångspunkter för utredningens arbete.

I arbetet har utredningen övervägt att på olika sätt ta intryck från andra länders friskolesystem. Även om det i varierande grad finns principiella likheter mellan det svenska systemet och systemet i länder som t.ex. Norge, Danmark och England så är varje system unikt och uppbyggt utifrån olika förutsättningar. I Sverige är fristående förskolor och skolor i dag en självklar del av det svenska skolväsendet. Det regelverk som finns i dag har utvecklats under lång tid och principerna för att starta och driva en fristående förskola eller skola är sedan länge väletablerade. Det ligger inte i denna utrednings uppdrag att föreslå begränsningar i vilka som får driva fristående förskolor eller skolor eller hur överskott i verksamheten får hanteras, vilket är begränsningar som förekommer i andra länders system. Därför utgår utredningens förslag från enbart det svenska systemet för fristående förskolor och skolor, som det ser ut i dag.

2.3 Bakgrundsbeskrivning

2.3.1 Fristående skolors framväxt

Fristående skolor har funnits länge i Sverige men det är först under de senaste decennierna som de på allvar blivit en del av det svenska skolsystemet och inte bara ett i undantagsfall förekommande komplement till skolor med offentlig huvudman. Denna utveckling har skett successivt och kontinuerligt under längre tid. Den s.k. friskolereformen som började genomföras 1992 brukar sägas ha haft en central roll i denna utveckling. Genom reformen fick de av staten godkända fristående skolor förutsättningar att etablera sig och verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Det skulle inte längre krävas att skolorna hade en särskild pedagogisk profil eller något speciellt inslag i sin verksamhet. Själva godkännandet av skolan skulle i stället vara avgörande för rätten till bidrag. Det gavs också tydligare ekonomiska förutsättningar för fristående skolor genom att hemkommunen skulle ha skyldigheten att lämna bidrag för en elev som gick i en fristående skola. Därefter har ett antal andra reformer genomförts som innebär att fristående skolor alltmer blivit ett likvärdigt alternativ till skolor inom det offentliga skolväsendet, bl.a. genom krav på utbildningens innehåll och en utökad rätt till bidrag från elevernas hemkommuner.

Den 1 juli 2009 började nuvarande regler om kommuners bidrag till fristående skolor att gälla. Dessa regler innebar att ett nytt system för bidragen skapades för att säkerställa att kommunal resursfördelning till verksamhet i egen regi respektive fristående skolor ska ske enligt principen om likabehandling. Bidraget ska alltid bestå av ett grundbelopp samt i förekommande fall ett tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och särskilt stöd. Den utvecklingsprocess för fristående skolor som pågått sedan början av 1990-talet har vidareutvecklats genom 2010 års skollag som började gälla den 1 juli 2011. Genom 2010 års skollag är fristående skolor fullt ut en del av skolväsendet och har i princip de rättigheter och skyldigheter som kommunala skolor har. Regelverket gäller i så stor utsträckning som möjligt lika oavsett vem som är huvudman. Genom ändringar i skollagen 2014 har det förtydligats att kommuner, rektorer och förskolechefer ska fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Fristående förskolor och pedagogisk omsorg

Även om framväxten av fristående förskolor började långt tidigare än framväxten av fristående skolor har utvecklingen under de senaste decennierna i stor utsträckning varit parallell. Förskolor med enskild huvudman är i dag i de allra flesta kommuner ett alternativ till kommunala förskolor. Kraven för godkännande av och rätt till bidrag för fristående förskolor är i princip likadant utformade som för fristående skolor. För fristående förskolor finns det emellertid sedan 2006 en tydlig etableringsfrihet. En enskild huvudman ska godkännas som huvudman för fristående förskola om verksamheten har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten. En principiell skillnad mellan fristående förskolor och fristående skolor är att det avseende förskolor inte är Statens skolinspektion utan lägeskommunen som beslutar om godkännande och utövar tillsyn.

Enligt 25 kap. skollagen ska kommuner sträva efter att tillhandahålla pedagogisk omsorg som ett alternativ till bl.a. förskola. På motsvarande sätt som för förskolor ska lägeskommunen godkänna och betala ut bidrag till pedagogisk omsorg med enskild

huvudman, om verksamheten har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

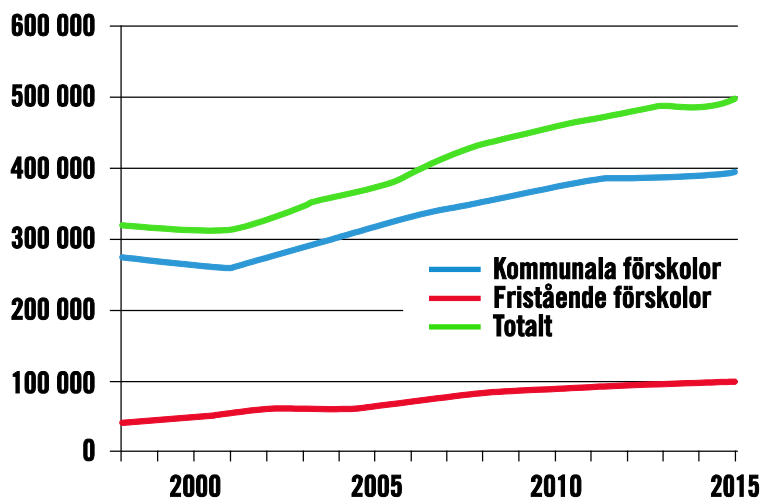
2.3.2 Trender och utveckling avseende fristående skolor

Elevantal och skolor m.m.

Läsåret 1992/93 var det endast 1,0 procent av grundskoleleverna och 1,7 procent av gymnasieeleverna som gick i en fristående skola. Läsåret 2001/02 hade andelen ökat till 4,8 procent i grundskolan och 6,1 procent i gymnasieskolan. För läsåret 2015/16 var andelarna för respektive verksamhet, 19,6 procent i fristående förskola, 10,5 procent i fristående förskoleklass, 14,8 procent i fristående grundskola och 25,9 procent i fristående gymnasieskola (källa Skolverket).

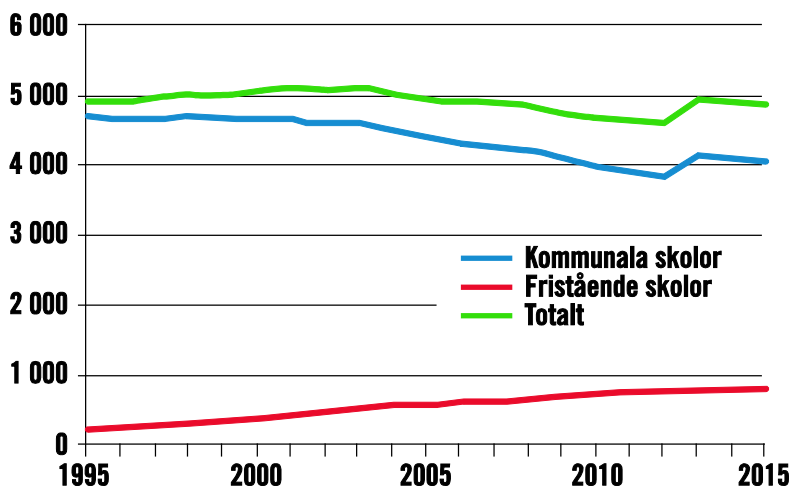
När det gäller antal skolor och elever har både antalet fristående grundskolor och antalet elever i fristående grundskolor fortsatt att öka relativt stabilt, medan antalet fristående gymnasieskolor och antalet elever i fristående gymnasieskolor har minskat något de senaste åren. Minskningen inom gymnasieskolan kan enligt Skolverket bero på att den totala elevkullen minskat. Den kraftiga ökningen av kommunala gymnasieskolor under senare år kan bero på den nya definition av begreppet skolenhet som infördes i 2010 års skollag. När det gäller barn i fristående förskolor har utvecklingen över tiden varit likartad, med en stabil ökning av antalet barn fram till år 2012 och sedan dess ett någorlunda konstant antal barn.

Figur 2.1 Antal barn i förskolan



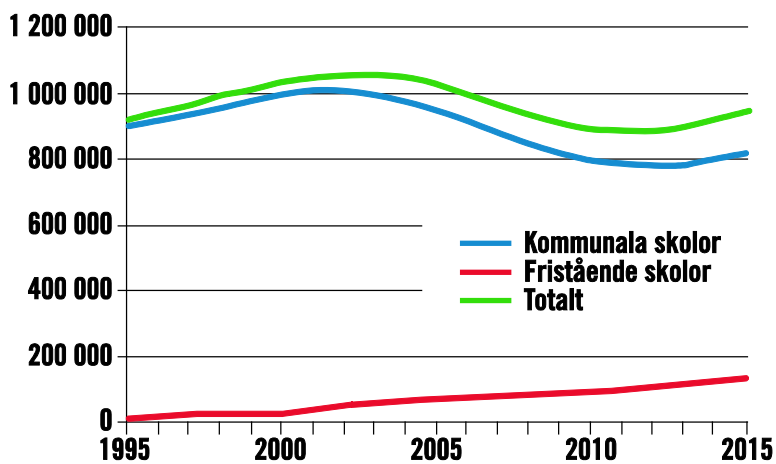
Källa: Skolverket.

Figur 2.2 Antal grundskolor



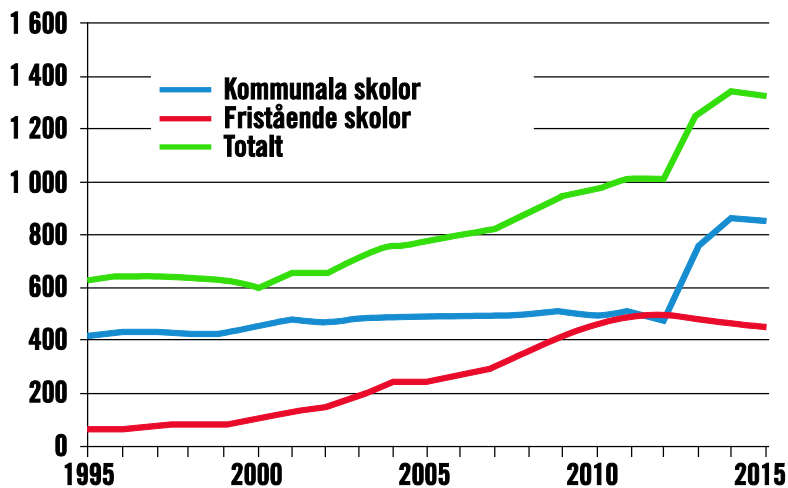
Källa: SCB.

Figur 2.3 Antal elever i grundskolan



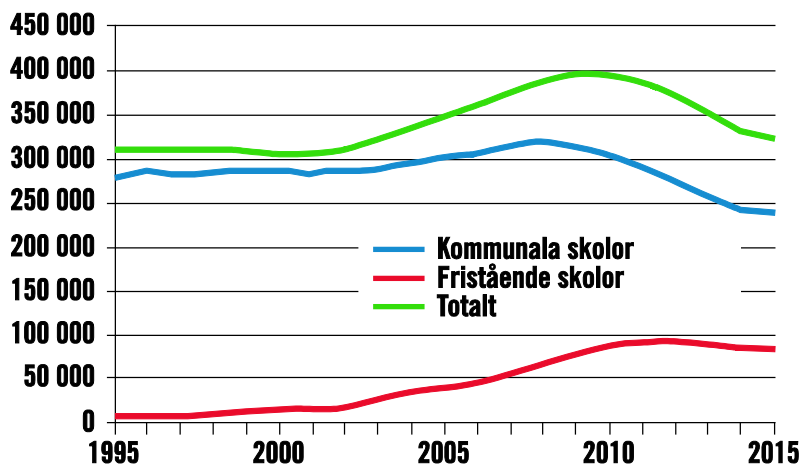
Källa: SCB.

Figur 2.4 Antal gymnasieskolor



Källa: SCB.

Figur 2.5 Antal elever i gymnasieskolan



Källa: SCB.

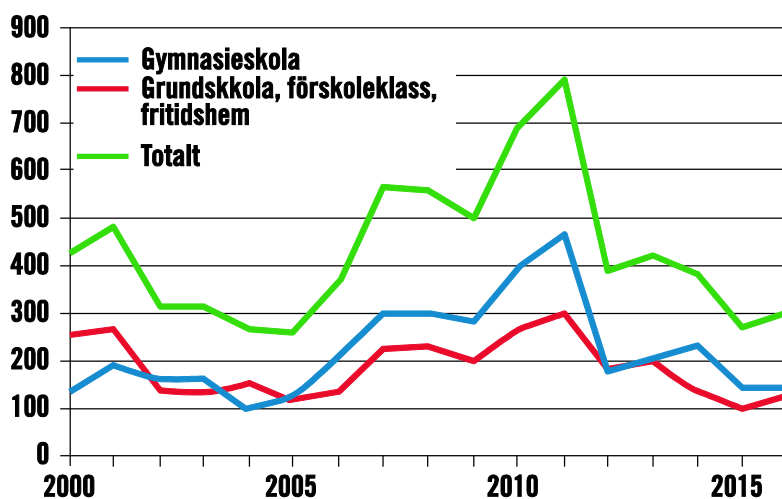
Läsåret 2015/16 gick cirka 145 500 elever i cirka 830 fristående grundskolor som drevs av cirka 600 enskilda huvudmän. Cirka 83 800 elever gick i cirka 440 fristående gymnasieskolor som drevs av cirka 210 enskilda huvudmän (källa: Skolverket). De enskilda huvudmännen har ökat över tid både vad gäller antalet skolor och deras andel av det totala elevunderlaget. Det finns en stor variation mellan olika kommuner i hur stor andel av eleverna som går i en fristående skola. I vissa lägeskommuner går cirka hälften av eleverna i fristående skolor, medan det i andra kommuner endast handlar om en marginell andel.

Läsåret 2014/15 gick cirka hälften av de gymnasieelever och en fjärdedel av de grundskoleelever som genomförde sin utbildning i verksamhet med enskild huvudman i skolor som drevs av någon av de tio största aktörerna på området. Dock drevs huvuddelen av antalet fristående skolor fortfarande av mindre privata ägare.

Ansökningar om godkännande

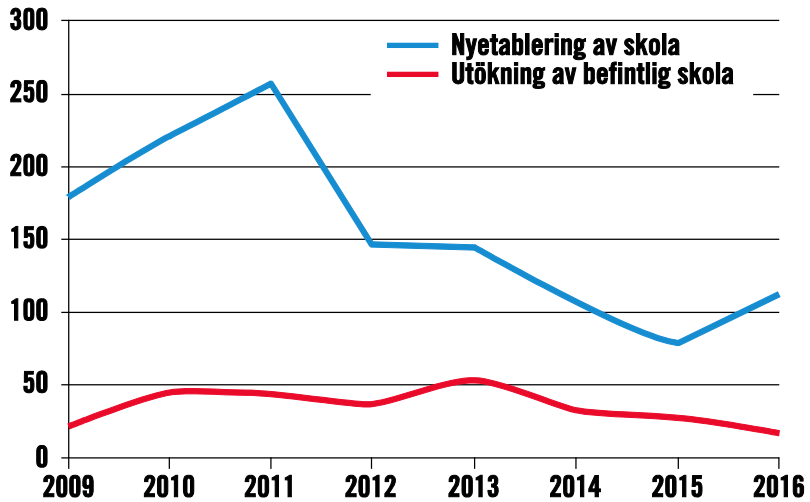
Trenden under senare år har varit att antalet ansökningar till Skolinspektionen om godkännande har minskat. Minskningen gäller både grundskolor och gymnasieskolor samt såväl ansökningar om nyetableringar som ansökningar om att utöka ett befintligt godkännande. Inför läsåret 2016/17 märks dock en mindre ökning avseende antalet ansökningar. Totalt fick Skolinspektionen 272 ansökningar inför läsåret 2015/16 och 300 inför läsåret 2016/17. Antalet ansökningar om grundsärskola eller gymnasiesärskola har ökat något jämfört med 2014/15, dock från relativt låga nivåer. Nedan framgår tidsserier med totalt antal ansökningar inför kommande läsår om godkännande för fristående skolor fördelat på gruppen "grundskola, förskoleklass och fritidshem" respektive "gymnasieskola". Dessutom framgår antalet nyetableringar och utökningar för dessa två skolverksamheter.

Figur 2.6 Antal ansökningar om godkännande, fristående skolor



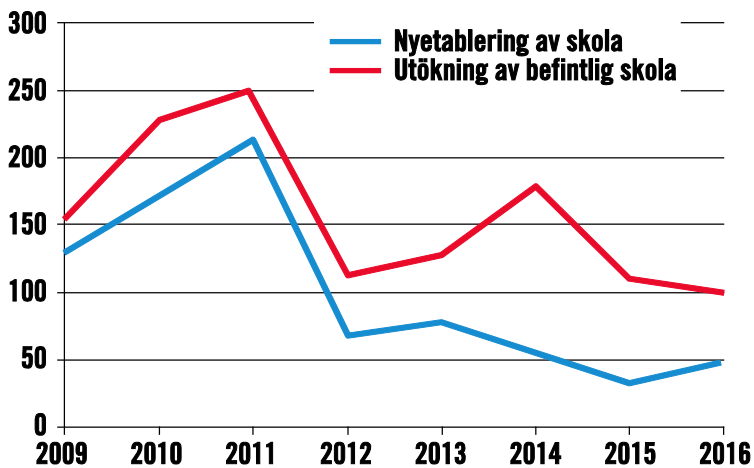
Källa: Skolinspektionen.

Figur 2.7 Antal ansökningar om godkännande, fristående grundskolor



Källa: Skolinspektionen.

Figur 2.8 Antal ansökningar om godkännande, fristående gymnasieskolor

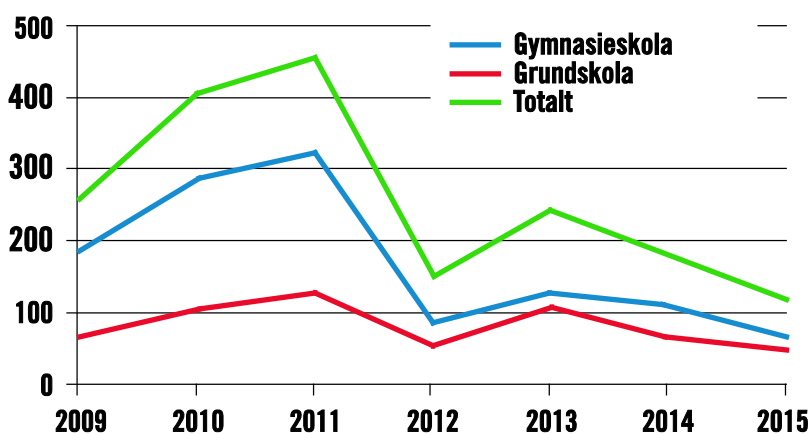


Källa: Skolinspektionen.

Det är vanligast att ansökningar avser start av en ny grundskola eller utökning av befintlig gymnasieskola. Enligt Skolinspektionen finns flera tänkbara förklaringar till det minskade intresset för att starta fristående skolor de senaste åren, i synnerhet avseende gymnasieskolan. Bland faktorer som kan ha bidragit till det dämpade intresset finns bland annat de utökade kraven på fristående skolor i nya skollagen, det osäkra konjunkturläget, samhällsdebatten kring fristående skolor samt de senaste årens minskande elevkullar.

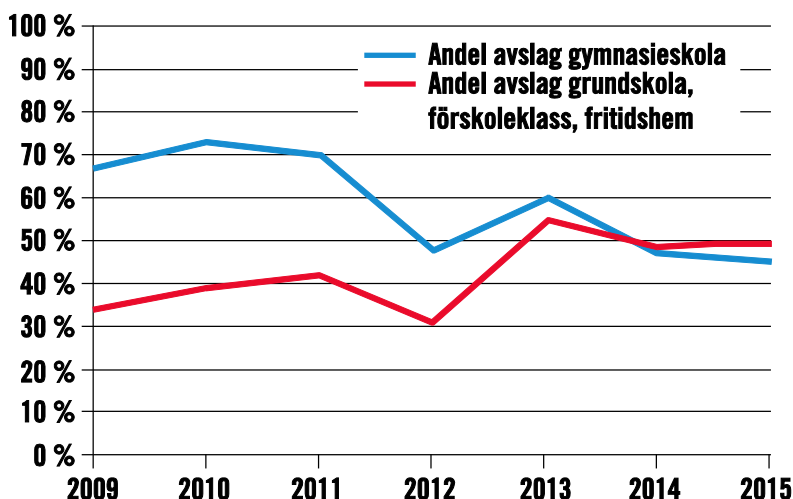
Nedan framgår antalet och andelen avslagsbeslut som Skolinspektionen fattat efter ansökningar om godkännande av fristående skolor. Antalet avslagsbeslut följer i stort sett trenden för antalet ansökningar om godkännande av fristående skolor. År 2015 avslogs 116 av 272 ansökningar. Av de 116 avslagsbesluten avsåg 52 grundskolan och grundsärskolan medan 64 avslagsbeslut avsåg gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Andelen avslag ligger de senaste åren på cirka 50 procent.

Figur 2.9 **Antal avslag på ansökningar om godkännande, fristående skolor**



Källa: Skolinspektionen.

Figur 2.10 Andel avslag på ansökningar om godkännande, fristående skolor



Källa: Skolinspektionen.

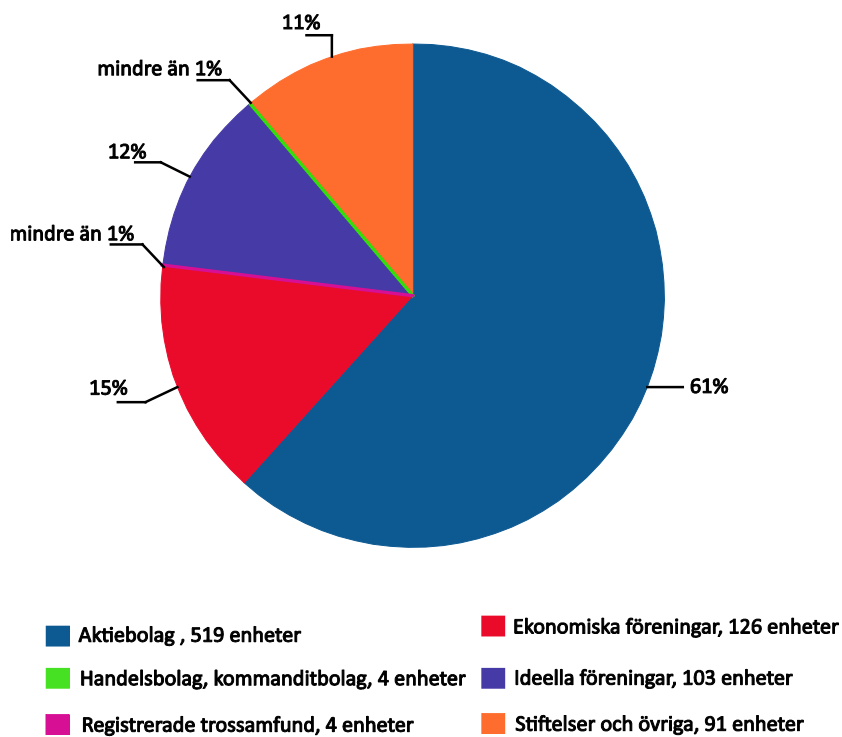
2.3.3 Olika associationsformer bland enskilda huvudmän

Aktiebolag är den dominerande associationsformen bland enskilda huvudmän för fristående skolor, i synnerhet inom gymnasieskolan (se figur 2.12). I april 2016 drevs 87 procent av gymnasieskoleenheterna av en huvudman som var aktiebolag. Motsvarande andel av de fristående grundskolorna var 61 procent (se figur 2.11).

Även stiftelser är en relativt vanlig associationsform. Av de fristående grundskolorna drevs 11 procent av en stiftelse, inom gymnasieskolan var andelen 8 procent. Ekonomiska föreningar är betydligt vanligare som associationsform i grundskolan, jämfört med gymnasieskolan. I grundskolan drevs 15 procent av de fristående skolorna som ekonomiska föreningar. För gymnasieskolans del handlade det om mindre än 1 procent. Ideella föreningar är också relativt vanligt förekommande. I grundskolan utgjorde ideella föreningar 12 procent och i gymnasieskolan 3 procent.

Figur 2.11 Associationsformer bland enskilda huvudmän, grundskolor 2016

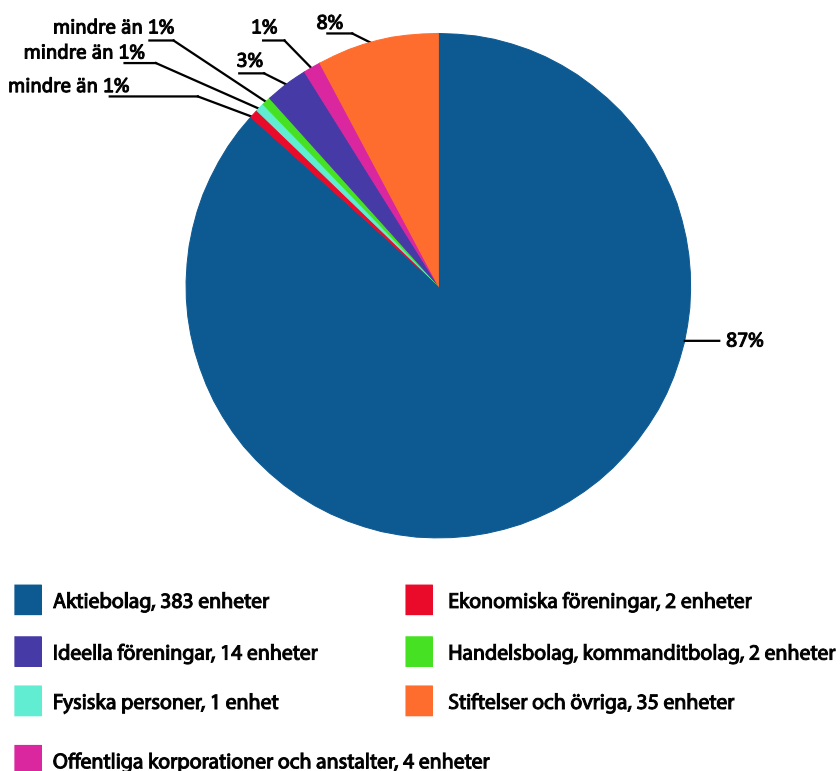
Antalet enheter fördelat per associationsform



Källa: Skolinspektionen.

Figur 2.12 Associationsformer bland enskilda huvudmän, gymnasieskolor 2016

Antal enheter fördelat per associationsform



Källa: Skolinspektionen.

2.4 Skolmarknaden i dag

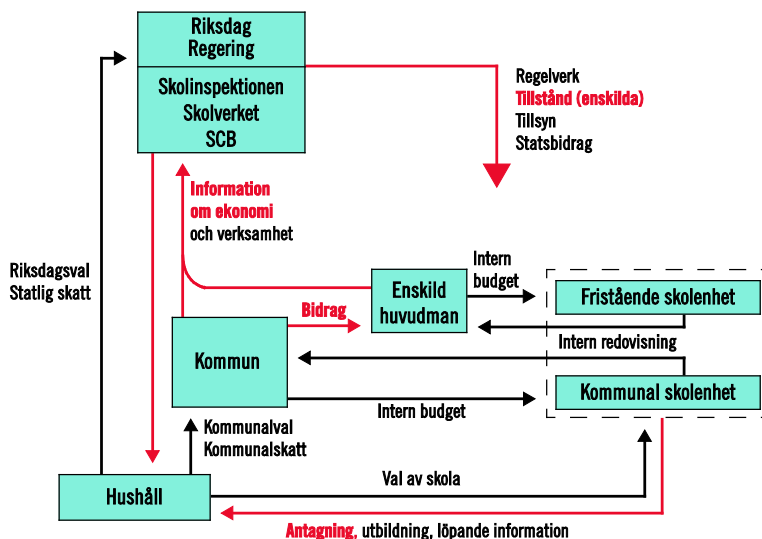
2.4.1 En bild över skolmarknaden

Friskolekommitténs betänkande Friskolorna i samhället (SOU 2013:56) är en viktig utgångspunkt för utredningens arbete. Friskolekommittén betonade att en god tillgång till öppen information underlättar elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende. Ett uppenbart problem var 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 (dir. 2014:126).

Skolkostnadsutredningens samlade uppdrag kan som ovan angetts anses bestå av fyra olika delar; redovisning av ekonomisk information, översyn av bidragssystemet, ett avgörande kommunalt inflytande vid nyetableringar med vinstintresse samt en översyn av reglerna om mottagande till fristående skolor. Dessa är alla delar av det sammanhängande system som skolmarknaden kan anses utgöra. De har därmed kopplingar till varandra och är beroende av varandra. Görs förändringar på ett område kan det leda till konsekvenser även för andra områden inom systemet. För att åskådliggöra den komplexa skolmarknaden och dess beståndsdelar har utredningen tagit fram följande figur (figur 2.13). Bilden är ett försök att övergripande beskriva marknadens aktörer och aktiviteter utifrån de frågeställningar som är aktuella i utredningens arbete. Bilden utgår ifrån förhållanden på grundskolans och gymnasieskolans område. Det som är rödmarkerat syftar till att beskriva de olika delarna i utredningens uppdrag. Utredningen kommer i betänkandet att återkommande använda skolmarknadsbilden som grund för att beskriva vilken del av skolmarknaden behandlas i betänkandets olika avsnitt.

Figur 2.13 Skolmarknaden



Källa: Skolkostnadsutredningen U 2014:14.

2.4.2 En beskrivning av skolmarknaden

Staten

De statliga aktörerna utgörs av dels riksdag och regering som genom generella föreskrifter samt beslut sätter ramarna för skolmarknaden, dels av statliga myndigheter som Statens skolinspektion, Statens skolverk och Statistiska centralbyrån (SCB).

Skolinspektionens huvuduppgift är att utöva tillsyn över skolväsendet och vissa andra verksamheter utanför skolväsendet samt att besluta om godkännande vid ansökningar om godkännande för fristående skolor. För att få starta eller utöka en fristående skola måste man ha tillstånd. Skolinspektionen beslutar om sådana tillstånd och följer också upp att skolan startar i enlighet med tillståndet. Det är huvudmannen som har det primära och direkta ansvaret för skolverksamheten, vilket innebär att kommunen eller den enskilde huvudmannen har ansvar för skolans resultat och

kvalitet. Skolinspektionens roll är att kontrollera och granska genom tillstånd, tillsyn och kvalitetsgranskning. Dessutom ger Skolinspektionen råd och vägledning om vad skolan behöver rätta till utifrån de krav som finns i lagstiftningen.

Skolverket styr, stödjer, följer upp och utvärderar huvudmännens och skolornas arbete, med syftet att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna. Skolverket ska främja att alla barn och elever får tillgång till en utbildning och verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket tar fram kunskapskrav, vissa andra föreskrifter, allmänna råd och nationella prov. Skolverket ansvarar också för den officiella statistiken på utbildningsområdet och gör nationella uppföljningar och utvärderingar. Myndigheten utfärdar även legitimationer för lärare och förskollärare och har ett särskilt sektorsansvar för handikappfrågor. Därutöver administrerar och fördelar Skolverket de riktade statsbidrag som regering och riksdag beslutat.

SCB är den myndighet som har det övergripande ansvaret för officiell statistik och annan statlig statistik. Det innebär att myndigheten ska utveckla, framställa och sprida statlig statistik, samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer och även samordna det statliga statistiksystemet i Sverige. Arbetet genomförs i huvudsak på uppdrag av regeringen och olika myndigheter. På skolområdet har SCB en viktig roll eftersom man samlar in uppgifter om skolverksamhet från kommuner inom ramen för det så kallade Räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget ska ge allmänhet och beslutsfattare tillförlitlig information om kommunsektorns ekonomi, nuläge och utveckling, totalt och uppdelat på olika verksamhetsområden. Undersökningen baserar sig på den ekonomiska statistik som SCB samlar in från kommuner, landsting och kommunalförbund varje år. Dessutom har SCB uppdrag från Skolverket att samla in uppgifter om skolenheter från enskilda huvudmän.

Huvudmännen

Kommuner har en central roll i skolmarknaden. Dels genom att vara huvudman för skolverksamhet i egen regi, dels genom ansvaret att finansiera grundläggande utbildning för alla invånare

i kommunen. Huvuddelen av finansieringen sker via kommunal inkomstskatt. Kompletterande finansiering sker genom generella och riktade statsbidrag. Enligt skollagen är det huvudmannen som har det primära och direkta ansvaret för skolverksamheten, vilket innefattar ett ansvar för skolans resultat och kvalitet. Kommunen är även ansvarig för att besluta om bidrag till enskilda huvudmän enligt regler i skolförfattningarna. Skolförfattningarna reglerar i dag endast bidragssystemet från kommuner till enskilda huvudmän och kommuner har därmed, inom ramen för kommunallagens bestämmelser, ett stort friutrymme att själva bestämma hur man närmare ska fördela resurser till verksamhet i egen regi. Skolenheterna i egen regi ges en budget som genom den interna redovisningen följs upp löpande på det sätt som kommunen finner lämpligt. Kommuner ska rapportera viss ekonomisk information om skolväsendet aggregerat (således inte på enhetsnivå) till SCB inom ramen för Räkenskapssammandraget. Dessutom ska de enligt redovisningslagstiftningen upprätta och lämna extern redovisning på övergripande nivå, bl.a. i form av resultat- och balansräkning.

Enskilda huvudmän har på motsvarande sätt som kommuner det primära och direkta ansvaret för verksamheten vid fristående skolor. Verksamheten vid fristående skolor finansieras till allra största delen av kommunala bidrag och till återstående del av riktade statsbidrag. Huvudmännen bestämmer sedan själv närmare hur resurserna ska fördelas. Enskilda huvudmän ska rapportera ekonomisk information på enhetsnivå till SCB, som på Skolverkets uppdrag samlar in denna information. Rapporteringen som enskilda huvudmän gör skiljer sig dock något från den rapportering som kommuner gör. Beroende på vilken associationsform huvudmannen valt finns också krav i olika författningar på extern redovisning. Skolenheterna ges en budget som följs upp löpande av huvudmannen på motsvarande sätt som i verksamhet med kommunal huvudman.

För förskolor, fritidshem samt viss annan verksamhet finansieras även en mindre del av verksamheten genom avgifter från hushållen.

Hushållen

Hushållen utgör basen i skolmarknaden. I hushållen finns förutom de barn och ungdomar som deltar i skolverksamheten de vårdnadshavare som själva och tillsammans med barnen och ungdomarna väljer skola. I hushållen finns även väljare i val till politiska församlingar i kommuner och riksdag. Hushållen är också skattebetalare och därmed indirekta finansiärer av skolverksamheten. Genom val av skola påverkar hushållen skolornas ekonomi och därmed också deras förutsättningar att verka på marknaden. Hushållen är även mottagare av information om skolverksamheten, i första hand genom den information som kommer löpande från skolenheter men också via huvudmannens information i form av t.ex. kvalitetsutvärderingar och extern redovisning. Vidare kan hushållen ta del av Skolverkets information på olika webbplatser samt uppföljningar och utvärderingar. En annan informationskälla kan vara Skolinspektionens granskningar.

Skolenheterna

Skolenheterna ansvarar för skolverksamheten under huvudmannens ansvar och leds av en rektor. Rektorerna ansvarar för att verksamheten håller god kvalitet och bedrivs i enlighet med skollag och andra styrdokument. Skolenheterna ska löpande informera hushållen om elevens skolsituation. Rektorerna har även ansvar för resursfördelningen inom sin enhet utifrån de ramar eller budget som getts av huvudmannen, och resursförbrukningen på skolenheten. Skolenheterna rapporterar och redovisar internt till huvudmannen. Skolenheterna kan ofta i praktiken ansvara för antagning, men formellt ligger dock detta ansvar på huvudmannanivå. Här skiljer sig också systemen åt mellan kommuner. Reglerna om antagning ser inte heller likadana ut för kommuner och enskilda huvudmän. I vissa kommuner förekommer någon form av gemensamt ansökningssystem till skolan där även enskilda huvudmän tillåts ingå.

2.5 Andra utredningar som påverkar Skolkostnadsutredningen

2.5.1 Velfärdsutredningen

Velfärdsutredningen (Fi 2015:01) ska enligt sina direktiv (dir. 2015:22) bl.a. utreda om det är lämpligt, och rättsligt möjligt, att införa krav på att privata utförare av välfärdstjänster i sin bolagsordning, eller motsvarande styrande dokument, ska införa en syftesparagraf med innebörden att syftet med verksamheten är att bedriva och utveckla verksamheten med god kvalitet och att eventuella överskott som huvudregel ska återinvesteras. Utredningen ska också föreslå hur aktiebolag med särskild vinstbegränsning, s.k. SVB-bolag, eller andra bolagsformer, kan användas för att säkerställa att offentliga medel kommer verksamheten och brukarna till godo. Utredningen ska lämna ett delbetänkande senast den 1 november 2016. Uppdraget ska slutredovisas den 2 november 2017.

Den statliga Ägarprövningsutredningen överlämnade den 11 februari 2015 sitt betänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet bör krävas av huvudmän för fristående skolor och förskolor samt av privata utförare av socialtjänst. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Kraven ska gälla även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats och följas upp i myndigheternas tillsyn.

Velfärdsutredningen har fått i uppdrag att vidareutveckla Ägarprövningsutredningens förslag om krav på skötsamhet, insikt, erfarenhet och lämplighet (dir. 2015:108).

2.5.2 Offentlighetsprincipen i fristående skolor och förskolor

Offentlighetsprincipen, som bl.a. innebär en rätt att hos kommunala skolor ta del av allmänna handlingar, är inte tillämplig i fristående skolor. Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12) lämnade i oktober 2015 ett betänkande (SOU 2015:82) med förslag om att offentlighetsprincipen även ska

gälla i fristående skolor från och med den 1 juli 2017. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande inom regeringskansliet. Utredningen om ökad insyn i välfärden (S 2015:04) har fått i uppdrag att bl.a. föreslå hur offentlighetsprincipen ska kunna genomföras i fristående förskolor och viss annan verksamhet enligt skollagen (dir. 2015:91). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

2.5.3 Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt

Mervärdesskatt hos skolans huvudmän

I princip hela kommunernas verksamhet inom utbildningsområdet är undantagen från mervärdesskatteplikt. Detta innebär att kommunerna inte får dra av kostnader för ingående mervärdesskatt när de bedriver verksamhet enligt skollagen i egen regi. Kommunerna kompenseras i stället för dessa kostnader i ett särskilt system utanför systemet med mervärdesskatt. Ersättning till kommunerna regleras i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner, landsting, kommunalförbund och samordningsförbund.

Privata utförare omfattas inte av det särskilda kompensations-systemet. Deras kostnad för ingående mervärdesskatt blir i stället en merkostnad i verksamheten, s.k. dold mervärdesskatt, som kommunerna ska beakta när bidrag lämnas.

Kommunerna har rätt till statlig ersättning för dold mervärdesskatt med som huvudregel 6 procent av det totala bidragsbeloppet, eller, om det framgår att viss del avser lokalkostnad, med 18 procent för denna del och 5 procent för resterande del (alternativregeln).

För utbildning inom förskola, fritidshem, förskoleklass samt grundskola och gymnasieskola och motsvarande skolformer, är särskilt reglerat i förordningar hur stor andel av beslutade bidragsbelopp till enskilda huvudmän som utgör ersättning för mervärdesskatt. Ersättning i form av bidrag ges med 6 procent, vilket motsvarar kommunernas schablonersättning enligt huvudregeln.

En översyn av dagens system

Utredningen Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (Fi 2014:07) har haft i uppdrag att se över den ersättning som kommuner m.fl. får för s.k. dold mervärdesskatt. Utredningens uppdrag var att undersöka mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom olika verksamheter, analysera för- och nackdelar med en ersättning som baseras på de externa utförarnas faktiska mervärdesskattekostnader, analysera för- och nackdelar med en schablonersättning som baseras antingen på kommunernas och landstingens m.fl. mervärdesskattekostnader för verksamhet i egen regi eller på de externa utförarnas mervärdesskattekostnader.

Utgångspunkten för utredningen var att förslag till ändringar i regelverket ska syfta till konkurrensneutralitet mellan att bedriva verksamheten i privat regi eller kommunal regi.

Utredningen fann att det finns en variation i andelen mervärdesskattekostnader mellan olika enskilda verksamheter som tar emot bidrag och andra ersättningar från kommuner och landsting avseende faktisk genomsnittlig mervärdesskattekostnad (SOU 2015:93). Utredningen föreslog, efter att ha övervägt olika alternativ, att inte frånga en enhetlig schablon. Förslaget från utredningen är en sänkning av den enhetliga schablonen till kommuner från 6 till 5 procent, vilket är i nivå med utredningens beräkningar av den genomsnittliga andelen mervärdesskattekostnader inom sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning och hyra av lokaler för vissa boendeformer. Alternativregeln behålls, men sänks till 16 procent respektive 3 procent. Förslaget föreslås gälla från 1 januari 2017. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Om ovanstående utrednings förslag genomförs kommer kommunerna att få en schablonersättning på 5 procent från staten, samtidigt som kommunerna ska ersätta de enskilda huvudmännen på skolans område med en schablon på 6 procent.

2.5.4 Kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar

Regeringen beslutade den 28 februari 2013 att tillsätta en särskild utredare som ska stödja kommunala, enskilda och statliga skolor och huvudmän som bedriver utbildning för elever inom specialskolans målgrupp som är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning och är i behov av teckenspråk. Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02), lämnade i juni 2016 betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (SOU 2016:46), där det föreslås bl.a. inrättandet av särskilda SAK-miljöer som ska finansieras på skolenhetsnivå (ej individuellt). Enligt utredningens förslag ska anpassningarna i SAK-miljöerna inte var att betrakta som särskilt stöd och därmed ska inte tilläggsbelopp för särskilt stöd kunna utgå till de elever som går i fristående skolor med sådana miljöer.

2.5.5 Skolkommissionen

2015 års Skolkommission (U 2015:03) ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan.

Kommissionen ska analysera orsakerna till de fallande kunskapsresultaten och redovisa en samlad problembild, och utifrån denna föreslå nationella målsättningar, lämna förslag till en långsiktig plan med utvecklingsområden som utgår från de nationella målsättningarna för ett sammanhållet skolsystem, lämna samhällsekonomiskt och budgetmässigt effektiva förslag inom de identifierade utvecklingsområdena och en tidsplan för genomförandet, analysera och redovisa alternativa ambitionsnivåer för förslagen och föreslå nödvändiga ändringar.

Kommissionen har lämnat ett delbetänkande den 2 maj 2016 (SOU 2016:38) där man bl.a. presenterar överväganden som ska ligga till grund för kommande förslag i utredningens slutbetänkande. Kommissionen anser att staten bör ta ett starkare ansvar för resursfördelningen till skolan och överväger dels en nationellt bestämd resursfördelningsmodell som utifrån elevsammansätt-

ningen anger en lägsta nivå för varje kommuns resurstilldelning för undervisning och elevhälsa, dels ett nytt starkare statligt styrt sektorsbidrag för skolan. Båda modellerna innebär också att elevernas socioekonomiska bakgrund får stor betydelse för kommunernas ersättning till de fristående skolorna. Kommissionens arbete ska slutredovisas senast den 13 januari 2017.

3 Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman

3.1 Uppdraget

Utredningen ska i denna del enligt direktiven (dir. 2104:126) se över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor tillämpas. Utredningen ska även 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 (så kallade resursskolor). Utifrån denna översyn ska utredningen även överväga och vid behov föreslå ändringar i dagens regler för beräkning och beslut om bidrag till fristående skolor, med utgångspunkt att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän samt att insynen i hur underlaget för bidragsbesluten beräknas och hanteras ska vara så stor som möjligt. Genom tilläggsdirektiv beslutade den 1 december 2015 (dir. 2015:117) har uppdraget i denna del, med undantag för frågan om resursskolor, utvidgats till att även omfatta fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem och pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

3.2 Övergripande problemställning

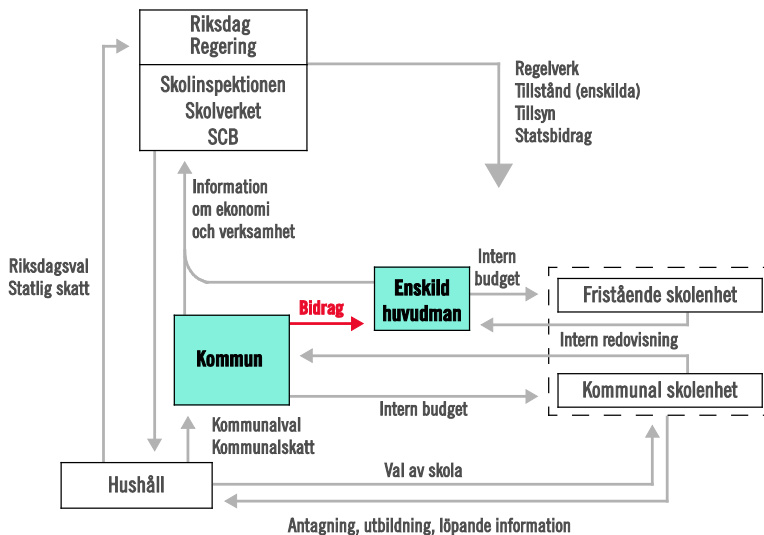
I dag gällande regler om bidrag till fristående skolor trädde till allra största delen i kraft den 1 juli 2009 och bygger på förslagen i betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) samt propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (2008/09:171). Syftet med de nya reglerna var främst att skapa ökade förutsättningar för att

fristående och kommunala verksamheter ska kunna bedrivas på rättvisa och likvärdiga villkor, genom en ökad öppenhet och tydlighet i hur de kommunala bidragen till fristående verksamheter ska fastställas (prop. 2008/09:171 s. 25).

Reglerna innebär att bidraget ska bestå av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd eller elever som har rätt till modersmålsundervisning. För fristående skolor ska grundbeloppet bestå av posterna undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. Motsvarande gäller för förskolor, pedagogisk omsorg samt fritidshem med enskild huvudman, med vissa anpassningar till dessa verksamheters särart. De olika posterna i grundbeloppet ska bestämmas utifrån kommunens budgeterade kostnad per barn och elev för det aktuella året, med undantag för beloppen för administration samt för mervärdesskatt där schablonbelopp används.

I detta kapitel berörs de delar av skolmarknaden som framgår av figur 3.1.

Figur 3.1 Skolmarknaden – Kommunala bidrag till enskilda huvudmän



Överklaganden

Enskilda huvudmän kan med stöd av skollagen överklaga beslut om bidrag till allmän förvaltningsdomstol. Under de år som gått sedan nu gällande bidragssystem började tillämpas 2009 har långt över 1 000 överklaganden prövats i domstol. Även om det stora flertalet ärenden handlat om att enskilda huvudmän ansett att de fått ett lägre bidragsbelopp än de har rätt till så har många överklaganden också föranletts av att enskilda huvudmän upplevt att de inte av kommunens beslut kunnat utläsa att de fått rätt belopp. För att få en ordentlig prövning av frågan har då den enskilde huvudmannen överklagat kommunens beslut. Detta förfarande signalerar att den eftersträlvade transparensen i bidragssystemet inte uppnåtts fullt ut.

När det gäller de olika posterna i grundbeloppet så erfar utredningen att flest överklaganden avsett ersättning för lokalkostnader och frågan om hur kommunen fastställer den genomsnittskostnad som enligt huvudregeln ska ligga till grund för bidragsbeslutet. Många enskilda huvudmän uttrycker att det finns en osäkerhet kring hur kommunen räknar ut sin genomsnittskostnad för lokaler och att detta kan leda till att de enskilda huvudmännen får ett felaktigt bidrag för lokaler.

En annan fråga kopplad till grundbeloppet som prövats åtskilliga gånger är principen att tillskott som kommunen gör till sin verksamhet under pågående budgetår även ska komma fristående verksamheter till del. Prövningarna har här handlat bl.a. om hur man ska se på kommunala underskott i den egna verksamhet samt när enskilda huvudmän ska få del av satsningar som gjort i den kommunala verksamheten. På detta område handlar prövningarna inte i första hand om att det finns tillämpningsproblem med det befintliga regelverket, utan snarare om att det saknas detaljerade regler om hur dessa situationer kan hanteras. I takt med att de olika frågeställningarna prövats av domstol har dock en rättspraxis växt fram som ger vägledning för hur olika praktiska situationer bör hanteras.

Även om antalet överklaganden kopplat till grundbeloppet uppgått till relativt stora volymer så är frågan om tilläggsbelopp för särskilt stöd den enskilda fråga som enligt utredningens uppfattning prövats oftast i domstol och är också den fråga som i den allmänna debatten varit mest omdiskuterad när det gäller bidrags-

systemet. Tilläggsbelopp ska efter ansökan utbetalas för extraordinära stödinsatser till elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Fristående skolor har enligt skollagen möjlighet att begränsa sin verksamhet till elever i behov av särskilt stöd, och de allra flesta skolor som valt sådan inriktning har en mycket stor andel elever för vilka den enskilda huvudmannen har rätt till tilläggsbelopp. En restriktiv rättspraxis när det gäller beviljande av tilläggsbelopp samt en stor variation mellan kommuner vad gäller i vilka situationer och med vilket belopp tilläggsbelopp beviljas har skapat en svår situation för många fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd.

Strukturbidrag

Efter en ändring i skollagen 2014 (SFS 2014:458) har de allra flesta kommuner börjat fördela delar av resurserna efter någon form av socioekonomiska kriterier. Det saknas formell beteckning på denna del av resursfördelningen men utredningen har i sina kontakter med organisationer och huvudmän erfart att den term som oftast används är strukturbidrag. Utredningen har därför valt att använda begreppet strukturbidrag för den delen av kommunernas resursfördelning som sker efter elevernas olika förutsättningar och behov.

Det krav som här finns enligt skollagen är att kommuner, vid all resursfördelning inom skolväsendet, ska fördela resurserna efter barns och elevers olika behov och förutsättningar (2 kap. 8 a §). Strukturbidraget har, utifrån skollagens regler om resursfördelning efter barns och elevers olika förutsättningar och behov, växt fram som en slags mellanform mellan grundbelopp och tilläggsbelopp som inte fanns när nuvarande bidragssystem skapades och det finns mycket stor variation i hur stora strukturbidragen är och på vilka grunder de räknas fram. Enskilda huvudmän ska ha del av strukturbidragen enligt principen om lika villkor men det kan många gånger vara svårt för de enskilda huvudmännen att utifrån kommunens underlag avgöra hur strukturbidraget räknats fram och på vilket sätt det ska komma fristående verksamheter till del.

Schabloner för administration och mervärdesskatt

Omfattande kritik, såväl från friskolesektorn som från kommunalt håll, har riktats mot schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader. Från friskolesektorn hävdas att schablonen leder till alltför godtyckliga bidragsbeslut eftersom kommunerna i hög utsträckning själva kan påverka hur grundbeloppet kan fastställas och därmed indirekt påverka hur stor ersättningen för administration ska bli. Många kommuner anser att schablonen på tre procent av grundbeloppet är alltför hög. Bristande transparens i beräkningsunderlaget gör att det ofta är svårt att avgöra vad som är rätt.

Principiell kritik på liknande grunder finns även mot schablonen för mervärdesskatt. Här pågår dock beredning av ett utredningsförslag inom regeringskansliet.

3.3 Gällande rätt

Reglerna om hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän finns dels i de olika skolformskapitlen i skollagen, dels i skolförordningen (2011:185) och i gymnasieförordningen (2010:2039). Reglerna gäller samtliga skolformer som enligt skollagen kan ha enskild huvudman, dvs. förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Reglerna gäller även för fritidshem och sådan pedagogisk omsorg som regleras i 25 kap. skollagen. Bidraget består av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd eller elever som har rätt till modersmålsundervisning. Beslut om bidrag enligt skollagens regler kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär.

Grundbelopp

För fristående skolor ska grundbeloppet bestå av posterna undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. För fristående förskolor, pedagogisk omsorg och fritidshem finns ingen post för elevhälsa och posten undervisning motsvaras av omsorg och pedagogisk verksamhet samt posten lärverktyg av pedagogiskt material och utrustning.

Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Posterna administration och mervärdesskatt ska dock beräknas utifrån schabloner där administration ska utgöra tre procent av grundbeloppet och mervärdesskatt sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och tilläggsbelopp). På förordningsnivå finns närmare bestämmelser om vilka kostnader som ska ingå i de olika posterna, t.ex. anges i 14 kap. 4 § punkten 1 skolförordningen att i posten för undervisning ska ingå kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever samt arbetslivsorientering.

Avseende lokalkostnader är huvudregeln att ersättningen ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader dock i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsprövningen ska intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras beaktas.

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag (undervisning, lärmaterial, elevhälsa och måltider) var för sig. Om den enskilda huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

Den grundläggande utgångspunkten i regelverket är att bidraget ska utgå från kommunens budget för det aktuella kalenderåret. Eftersom det primära syftet med de nuvarande reglerna är att säkerställa lika villkor mellan fristående och kommunala skolor finns dock även regler för situationer då kommunen gör avsteg från budget. Om ytterligare resurser tillförs hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen under löpande budgetår minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

Tilläggsbelopp

Som ett komplement till grundbeloppet finns reglerna om tilläggsbelopp för särskilt stöd och modersmålsundervisning. Tilläggsbeloppet för modersmålsundervisning aktualiseras enbart i de skolformer där eleven kan ha rätt till sådan undervisning och ska utbetalas för elever som har rätt till sådan undervisning. Tilläggsbelopp för särskilt stöd ska avse ersättning för extraordinära stödinsatser för elever i omfattande behov av särskilt stöd. Av förarbetena till nu gällande bidragsregler (prop. 2008/09:171 s. 41 ff.) framgår att den absoluta merparten av kostnaderna för en elevs särskilda stöd ska täckas av grundbeloppet. Av 14 kap. 8 § skolförordningen framgår att med tilläggsbelopp för särskilt stöd avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen. På ovan angivet ställe i förarbetena anges vidare att tilläggsbelopp kan aktualiseras när det är fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Det krävs då att elevens stödbehov klarläggs och bedöms, t.ex. inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som skolans rektor ansvarar för.

Riksdagen beslutade våren 2016 om vissa förtydliganden i skollag och förordning avseende reglerna om tilläggsbelopp (prop. 2015/16:134, bet. 2015/16Ubu19, rskr. 2015/16:255). I propositionen anges att det ska tydliggöras att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov samt att det bör klargöras att tilläggsbelopp också ska kunna utgå för extraordinära stödinsatser med koppling till undervisningen. De nya reglerna gäller från den 1 juli 2016.

Fristående skolors möjlighet att neka elever plats

Reglerna om kommunala bidrag till enskilda huvudmän har betydelse för i vilken utsträckning en fristående förskola eller skola kan tacka nej till ett barn eller en elev eller neka ett barn eller elev fortsatt utbildning. Huvudregeln enligt skollagen är att en fristående skola

ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Huvudmannen behöver dock inte ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev i de fall då man ansökt om tilläggsbelopp för särskilt stöd hos elevens hemkommun och hemkommunen har avslagit ansökan på den grunden att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter annars skulle uppstå för kommunen.

Kommuners resursfördelning till egen verksamhet

Reglerna om bestämmande av bidrag gäller enbart för en elevs hemkommuns bidrag till verksamhet med enskild huvudman. Utifrån de kontakter utredningen haft med företrädare för huvudmän och organisationer kan vi dock konstatera att det blivit alltmer vedertaget att kommuner väljer att, i olika utsträckning, tillämpa dessa regler även på sin verksamhet i egen regi. Förutom rent praktiska fördelar är detta också ett sätt för kommuner att visa att man lever upp till den likabehandlingsprincip som det nuvarande bidragssystemet ska vila på.

Styrdokumentet på skolans område ger ett stort friutrymme för kommunerna att efter lokala behov och förutsättningar fördela resurser till sin egen verksamhet. Detta får anses ligga i linje med det mål- och resultatorienterade styrsystem som sedan början av 1990-talet gäller på skolans område. Den enda konkreta bestämmelse som finns på detta område är 2 kap. 8 a § skollagen där det anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Denna bestämmelse träffar enligt sin ordalydelse all kommunal resursfördelning oavsett om det handlar om verksamhet i egen regi, verksamhet i annan kommuns regi, eller fristående verksamheter. Bestämmelsen infördes den 1 juli 2014 och syftar främst till att förtydliga att kommuner ska vikta sin resursfördelning utifrån olika elevers olika förutsättningar och behov. Hur denna viktning ska göras berörs dock inte i bestämmelsen eller förarbeten utan är upp till kommunen att närmare själv avgöra. Efter att paragrafen infördes i skollagen har, enligt var utredningen erfar, de allra flesta kommuner börjat använda sig av olika former av strukturbidrag i sin resursfördelning. Såväl hur denna del av bidraget räknas fram som dess storlek varierar i dag i stor utsträckning mellan kommuner.

Interkommunal ersättning

När det gäller interkommunal ersättning, dvs. ersättning från elevens hemkommun till en annan kommun som är huvudman för den utbildning som eleven deltar i, så finns här ett särskilt regelverk som inte förändrats i någon större utsträckning på senare år. Här regleras inte närmare hur bidraget ska räknas fram utan i stället mer övergripande utifrån vilka principer det ska bestämmas. Utgångspunkten är att den anordnande kommunens självkostnad ska vara utgångspunkten när en kommun är skyldig att ta emot en elev från en annan kommun medan hemkommunens egen kostnad har större betydelse när elever i andra fall tagits emot i en annan kommun än hemkommunen. Reglerna varierar en del beroende på vilken skolform det gäller. Reglerna om interkommunal ersättning är således inte synkroniserade med reglerna kommunala bidrag till enskilda huvudmän.

3.4 Överväganden, analys och förslag

3.4.1 Inledning

Utredningen har på olika sätt, genom enkäter, genomgång av rättspraxis, kontakter med olika referensgrupper samt fördjupade kontakter med såväl enskilda som kommunala huvudmän, strävat efter att skaffa oss en allsidig och heltäckande bild av hur dagens bidragssystem fungerar. Den övergripande bild som här tydligt framträder är att dagens system, av såväl enskilda som kommunala aktörer, anses i huvudsak välfungerande utifrån den grundläggande principen om lika villkor samt att införandet av ett nytt system i stället för det befintliga skulle ha fler nackdelar än fördelar. Dagens regelverk, som gäller sedan 2009, vilar starkt på principen om lika villkor mellan verksamheter med kommunal och enskild huvudman. Den mest principiella kritiken mot dagens bidragssystem som framkommit är att transparensen inte fungerar på det sätt som tanken var när regelverket skapades. Här anser utredningen att våra förslag om bestämmande av bidrag samt redovisning av ekonomisk information på enhetsnivå har förutsättningar att säkerställa den ökade transparens i systemet som är önskvärd.

För att ytterligare öka förutsättningarna för att bidrag fullt ut ska ges på lika villkor, samt för att åtgärda de brister som i dag finns kopplade till det så kallade strukturbidraget, som i dag fördelas inom ramen för grundbeloppet, anser utredningen att det bör inrättas en ny särskild post i bidragssystemet. Denna post ska benämnas strukturbelopp och ska i princip avse de resurser som fördelas utifrån olika barns och elevers behov och förutsättningar och inte är att betrakta som tilläggsbelopp.

Beträffande skolor och förskolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, i dagligt tal kallade resursskolor, finns en särskild problematik kopplad till att dessa verksamheter i så hög grad är beroende av att få rätt tilläggsbelopp för de elever som finns i verksamheten. Dessa frågeställningar behandlas närmare nedan under avsnitt 3.4.8.

I övrigt har utredningen identifierat ett antal frågeställningar kopplade till bidragssystemet som utifrån utredningens uppdrag kräver närmare analys och överväganden. Frågeställningar om administrativa kostnader, ersättning för mervärdesskatt, ersättning för lokalkostnader samt kostnader kopplade till det kommunala huvudansvaret behandlas i närmast kommande avsnitt. Frågan om hantering av underskott i kommunens verksamhet behandlas i avsnitt 3.4.9.

3.4.2 Strukturbelopp

Förslag: Det ska anges i skollagen att bidraget till enskilda huvudmän förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även ska bestå av ett strukturbelopp. I beloppet ska ingå 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 som strukturbeloppet har räknats fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

Skälen för utredningens förslag

Från och med den 1 juli 2014 har skollagen förtydligats så att det nu uttryckligen, i 2 kap. 8 a §, anges att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Motsvarande gäller för rektorer och förskolechefer enligt 2 kap. 10 §. Många kommuner hade redan tidigare använt sig av en viktad resursfördelning, utifrån framför allt socioekonomiska kriterier, men efter att skollagens ändrades så har efter vad utredningen i sitt arbete erfarit, i princip alla kommuner infört ett system där delar av resursfördelningen viktas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar. Det bör i sammanhanget noteras att skollagens regler om viktad resursfördelning i dag inte träffar sådan pedagogisk omsorg som regleras i 25 kap. skollagen.

Att resurser fördelas utifrån ovanstående utgångspunkter är en logisk följd av grundläggande principer i det svenska skolsystemet. Alla barn och elever ska ges bästa möjliga förutsättningar att utifrån sina behov och förutsättningar utvecklas så långt som möjligt i enlighet med utbildningens mål (3 kap. 3 § skollagen). I detta ligger att skolan har ett kompensatoriskt uppdrag bl.a. beträffande de barn och elever som har mindre gynnsamma förutsättningar.

Bestämmelserna om resursfördelning efter barns och elevers behov och förutsättningar (2 kap. 8 a §) är allmänt hållna och anger egentligen enbart att kommunerna måste ta hänsyn till detta i sin resursfördelning. Hur man närmare gör detta, efter vilka principer som resursfördelningen viktas och hur stor del av resurserna som fördelas efter dessa utgångspunkter är dock i princip upp till kommunerna själv att avgöra. Den grundläggande principen om lika villkor mellan kommunala och fristående verksamheter innebär dock att de resurser som fördelas på detta sätt även ska komma fristående verksamheter till del. Det bör i sammanhanget noteras att reglerna gäller all kommunal resursfördelning inom skolväsendet, alltså förutom resurser till verksamheter med enskild huvudman även vid interkommunal ersättning samt resursfördelning till verksamhet i egen regi.

Kommunerna har således stor frihet att närmare avgöra hur resursfördelningen ska viktas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar. De allra flesta kommuner använder någon

form av socioekonomiska kriterier som utgångspunkt, t.ex. föräldrars utbildningsbakgrund, huruvida barn, vårdnadshavare eller bådadera är födda i landet, i vilket område inom kommunen eleven är bosatt eller det faktum att skolan är belägen i ett glesbygdsområde. Det finns en stor variation i vilka kriterier som används och på vilket sätt. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tagit fram en skrift (Socioekonomisk resursfördelning – så kan kommunerna göra, SKL 2014) till vägledning för kommunerna på området. Många kommuner använder beteckningen strukturbidrag för dessa resurser, andra begrepp förekommer emellertid också.

Det faktum att kommunerna har ett stort utrymme att avgöra hur resursfördelningen ska viktas efter barns och elevers olika behov och förutsättningar har inneburit att modellerna kan variera mellan olika kommuner, såväl gällande utifrån vilka kriterier som viktningen sker som gällande hur stor del av resurserna som fördelas på detta sätt. Detta, i kombination med att det saknas tillräckligt styrande regler om redovisning av hur denna del av bidraget har beräknats, har inneburit att många verksamheter med enskild huvudman upplever en osäkerhet om, och i vilken omfattning, de får del av dessa resurser. Strukturbidraget har växt fram till att bli ett mellanting mellan grundbelopp och tilläggsbelopp som inte förutsågs när lagstiftningen togs fram och som har skapat en principiell otydlighet i systemet.

Bidragssystemet är utformat utifrån principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Dagens regelverk syftar till att skapa transparens vid beräkning av och beslut om bidrag just för att säkerställa lika villkor. Utredningen konstaterar att när det handlar om strukturbidraget finns det en bristande transparens som medför ett behov av att förändra dagens regelverk.

Utredningen anser därför att det bör tydliggöras att det i bidragssystemet utöver grundbelopp och tilläggsbelopp även ska finnas ett strukturbelopp. I detta belopp ska rymmas alla resurser som fördelas utifrån barns och elevers (individuella och grupps) olika behov och förutsättningar, med undantag för sådana resurser som ingår i tilläggsbeloppet. Resurser som fördelas baserat på ålder eller vilken skolform ett barn tillhör ska självfallet även framgent fördelas inom ramen för grundbeloppet.

I strukturbeloppet ska bl.a. ingå de resurser som i dag betalas ut med stöd av 2 kap. 8 § skollagen men det kan även vara fråga om

andra former av riktad resursfördelning, t.ex. bidrag till en s.k. SAK-miljö för elever med vissa typer av funktionsnedsättningar som föreslagits av Utredningen om kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (U 2013:02 i betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar) (SOU 2016:46).

Som en konsekvens av vårt förslag kommer grundbeloppet i regel att beslutas till samma belopp för samtliga elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Utredningen anser det inte möjligt att föreskriva hur stor del av de totala resurserna som ska fördelas genom strukturbelopp, eftersom detta måste vara beroende av lokala behov och förutsättningar. En viktig utgångspunkt för utredningens förslag är dock att den allra största delen av resurserna även framöver ska ligga inom grundbeloppet. Grundbeloppet ska utgöra den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen och övriga styrdokument. Strukturbeloppet ska vara ett komplement till grundbeloppet. Utredningen bedömer också att reglerna om strukturbelopp bör gälla för samtliga verksamheter som omfattas av skolförfattningarnas regler om bidrag till enskilda huvudmän. Det innebär bl.a. att reglerna till skillnad från i dag även kommer gälla för sådan pedagogisk omsorg som regleras i 25 kap. skollagen. I och för sig är pedagogisk omsorg inte en lika målstyrd verksamhet som de skolformer som omfattas av bidragsreglerna. Behovet av att viktiga resursfördelning utifrån barns olika behov och förutsättningar kan därför inte anses vara lika stort avseende pedagogisk omsorg som i de olika skolformerna. Utredningen anser dock att den grundläggande principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän starkt talar för att även fördelningen av strukturbelopp till pedagogisk omsorg bör ske utifrån ett likavillkorsperspektiv. Eftersom strukturbeloppet ska baseras på de resurser som fördelas utifrån elevers olika behov och förutsättningar enligt 2 kap. 8 a § skollagen ska denna bestämmelse enligt utredningens förslag, till skillnad från i dag, även omfatta pedagogisk omsorg. I praktiken kan det dock innebära att strukturbelopp för pedagogisk omsorg för en enskild kommun beslutas till noll kronor.

Även om den givna utgångspunkten enligt principen om lika villkor är att även strukturbeloppet ska komma enskilda huvudmän för fristående verksamheter till del så måste det, såsom regelverket är formulerat, enligt utredningens bedömning kunna finnas situationer då beloppet helt eller till större del kommer enbart kommunala eller fristående verksamheter till del. I lagtexten anges enbart att resurser ska fördelas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar. Detta måste anses kunna lämna ett utrymme för att kommunen väljer att utforma denna del av resursfördelningen så att strukturbeloppet helt eller till största delen riktas mot elever i kommunala eller fristående verksamheter. Så kan vara fallet t.ex. om resurser riktas särskilt mot nyanlända elever. De olika reglerna om mottagande till kommunala och fristående skolor som finns i dag medför att de allra flesta nyanlända elever går i skolor med kommunal huvudman. Utredningen anser inte att en sådan ordning strider mot principen om lika villkor mellan kommunal och fristående verksamhet.

Det är viktigt att det även i denna del av bidragssystemet finns en transparens som gör det möjligt för de enskilda huvudmännen att kontrollera hur kommunen räknat fram strukturbeloppet. Detta för att kunna bedöma i vilken utsträckning man har rätt att få del av de aktuella resurserna. Utredningen anser därför att det på förordningsnivå ska regleras att kommuner ska vara skyldiga att redovisa efter vilka grunder som resurser fördelats utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar samt att i samband med bidragsbeslut även redovisa på vilket sätt denna del av resurserna ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

3.4.3 Särskilda kostnader för kommunalt ansvar

Förslag: 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.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens uppfattning måste det anses stå klart att kommunen har vissa kostnader kopplade till sitt ansvar enligt skollagen som enskilda huvudmän inte ska kompenseras för, eftersom de inte har motsvarande ansvar. Det handlar exempelvis om kostnader för myndighetsansvar som tillsyn av förskola och fritidshem med enskild huvudman, samt kostnader för huvudmannans ansvar som det kommunala aktivitetsansvaret enligt 29 kap. skollagen och skolskjuts. Utredningen finner också att kommuner har ett övergripande ansvar att tillgodose elevers rätt till utbildning som enskilda huvudmän inte har och att det finns kostnader kopplade till detta ansvar. Dessa kostnader som är unika för kommunen ska inte räknas med vid fastställande av bidragsbeloppet men måste tydligt specificeras, till art och nivå, och motiveras i samband med bidragsbesluten.

I sammanhanget bör det noteras att Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor – i linje med överenskommelsen inom ramen för Friskolekommittén (SOU 2013:56, prop. 2013/14:112) föreslagit att offentlighetsprincipen, som bl.a. innebär en rätt att hos kommunala skolor ta del av allmänna handlingar, ska gälla även i fristående skolor från och med den 1 juli 2017 (se avsnitt 2.5.2). Om detta förslag genomförs kommer kostnader för att tillgodose kraven enligt offentlighetsprincipen inte längre att vara en kostnad som är unik för kommunala huvudmän, utan en administrativ kostnad som de enskilda huvudmännen kompenseras för enligt principen om bidrag på lika villkor.

3.4.4 Administrativa kostnader

Förslag: Schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader ska tas bort. Ersättning till enskilda huvudmän för administrativa kostnader ska i stället fastställas utifrån kommunens egna kostnader för administration.

Skälen för utredningens förslag

Omfattande kritik har riktats mot schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader. Användandet av en schablon vid beräkning av ersättning för administrativa kostnader är, enligt utredningens uppfattning, inte förenlig med den grundläggande principen om lika villkor mellan kommunala och fristående verksamheter, eftersom kommuner, på motsvarande sätt som för övriga poster i grundbeloppet (bortsett från mervärdesskatt), alltid har faktiska kostnader för administration.

De flesta kommuner har i varierande omfattning centrala administrativa funktioner som tillhandahåller tjänster för verksamheterna. Såväl organisation avseende och redovisning av dessa administrativa funktioner kan skilja sig åt i många olika avseenden mellan kommunerna. Kommunerna kan därmed i mycket stor utsträckning påverka sina egna skolenheters ansvar för administrativa funktioner. Detta innebär att kommunerna gör olika bedömningar beträffande vad som är verksamhetsövergripande administration och vad som är administration kopplat till skolverksamhet. Därmed varierar i detta avseende modellerna för hur kommunerna fastsätter grundbeloppet på ett sådant sätt att det är svårt att fullt ut hävda att principen om lika villkor är uppfylld när det gäller ersättning för administrationskostnader. Eftersom det inte finns någon fast standard på detta område och variationen i vilka modeller som används är så stor, ligger det även i sakens natur att det finns brister i transparensen.

För att komma tillrätta med detta anser utredningen att schablonen för administrativa kostnader ska tas bort. I stället ska kommuner vara skyldiga att beräkna och specificera sina egna administrativa kostnader som ska hänföras till verksamheterna inom skolområdet, och utifrån detta ersätta de fristående verksamheterna.

Den typ av kostnader som är att betrakta som administration är enligt utredningens uppfattning kostnader som hänförs till de funktioner som hanterar ekonomi, personal, inköp, it, kommunikation och liknande funktioner, med undantag för sådana kostnader som ingår i någon av de övriga posterna i grundbeloppet. Exempel på liknande funktioner kan vara kommunens samordnande funktioner på verksamhets- eller förvaltningsnivå. Dock ska kostnader inom dessa funktioner som är att betrakta som särskilda kostnader för det

kommunala ansvaret undantas från beräkningen vid fastställandet av posten administration.

Till stöd för sina beräkningar bör kommunerna använda de definitioner som tas fram av Skolverket och SCB inom ramen för Räkenskapssammandraget. Utredningens förslag i kapitel 4 om enhetsredovisning innebär bl.a. att det ska vara möjligt att jämföra kostnader och intäkter mellan kommunala och fristående skolenheter. För att möjliggöra en sådan jämförelse kommer det enligt utredningens förslag att ställas krav på en korrekt fördelning av administrativa kostnader ut på skolenhetsnivå, som tydligt stödjer en korrekt och transparent bidragsberäkning bl.a. vad gäller administrativa kostnader.

3.4.5 Ersättning för mervärdesskatt

Bedömning: Schablonen för beräkning av ersättning för mervärdesskatt bör i nuläget inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt skol- och gymnasieförordningarna ska ersättning för mervärdesskatt till enskilda huvudmän utgöra sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp).

En särskild utredare (se avsnitt 2.4.3) har haft i uppdrag att undersöka mervärdesskattekostnadens andel av den totala kostnaden inom olika verksamheter vid upphandling och bidragsgivning till privat verksamhet inom bl.a. sjukvård, social omsorg och utbildning. Utgångspunkten för utredningen var att förslag till ändringar i regelverket ska syfta till konkurrensneutralitet vid kommunernas val att bedriva verksamhet i egen eller privat regi. Utredningen övervägde olika modeller och föreslog i sitt betänkande Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (SOU 2015:93) att behålla dagens system där kommuner ersätts för kostnader för dold mervärdesskatt enligt en enhetlig schablon, men att schablonen bör sänkas från 6 procent till 5 procent. Betänkandet har remitterats och ärendet bereds för

närvarande inom Regeringskansliet. Alternativet att i stället för en schablon införa ett system med ersättning för de privata utförarnas faktiska kostnader övervägdes av utredningen, men bedömdes bland annat som alltför administrativt betungande för att genomföra.

Skolkostnadsutredningen anser att ersättning för kostnader för ej avdragsgill mervärdesskatt till enskilda huvudmän även fortsatt bör utgöra sex procent på det totala bidragsbeloppet. Förändring av schablonersättningen inom skolverksamheter för s.k. dold mervärdesskatt bör aktualiseras först efter ett eventuellt beslut om att statens ersättning till kommunerna ges med en annan schablonersättning än i dag.

Utredningen konstaterar att ersättningen för mervärdesskatt enligt dagens regelverk är en del av grundbeloppet trots att det ska räknas fram av det totala bidragsbeloppet (grundbeloppet och i förekommande fall tilläggsbelopp). Enligt utredningens förslag i avsnitt 3.4.2 ska en ytterligare post, strukturbelopp införas i bidragssystemet. Enligt utredningens uppfattning är det möjligt att det vore mer ändamålsenligt att ersättningen för mervärdesskatt fastställdes för varje typ av bidrag, grundbelopp, strukturbelopp och tilläggsbelopp, var för sig, i stället för att den totala summan ska vara en del av grundbeloppet. Med hänsyn till pågående beredningsarbete i Regeringskansliet av förslagen i SOU 2015:93 avstår dock utredningen för att lägga något förslag på detta område.

Eftersom utredningen föreslår att strukturbelopp ska bli en ny post i bidragssystemet ska det tydliggöras att ersättningen för mervärdesskatt ska utgöra sex procent av grundbelopp, strukturbelopp och eventuellt tilläggsbelopp.

3.4.6 Lokalkostnader

Bedömning: Nuvarande regler för fastställande av bidrag för lokalkostnader bör behållas.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns ingen aktuell och tillförlitlig statistik över hur överklaganden är fördelade mellan de olika posterna i grundbeloppet. Det är dock utredningens uppfattning att de flesta överklaganden avseende grundbeloppet gäller hur kommunen fastställer ersättning för lokalkostnader. Enligt gällande rätt är huvudregeln att ersättningen ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader dock i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsprövningen ska intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras beaktas.

Rättspraxis på området utvecklas kontinuerligt och bidrar till att klargöra hur regelverket ska tillämpas. De många överklagandena på området visar emellertid att det i ett flertal avseenden fortfarande råder oklarheter kring hur kommunen räknar ut sin genomsnittskostnad för lokaler och att detta kan leda till att de enskilda huvudmännen får ett felaktigt bidrag för lokaler. Detta är också något som tydligt påtalats till utredningen av företrädare för enskilda huvudmän.

Kommuners rapporterade lokalkostnader varierar kraftigt

SCB publicerar årligen statistik avseende kommuners lokalkostnader för verksamhet inom skolväsendet. Denna statistik bygger på de uppgifter SCB samlar in för hela kommunen inom ramen för Räkenskapssammandraget. Kommunernas lokalkostnader per elev skiljer sig åt mellan olika kommuner (se figur 3.2).

Figur 3.2 Kommunernas lokalkostnad per elev 2014

	Kr/elev
<i>Max</i>	38 600
90 percentilen	22 200
<i>Median</i>	17 300
10 percentilen	13 100
<i>Min</i>	300

Källa: SCB.

Som visas i ovanstående tabell är det väldigt stor variation mellan lokalkostnadsnivåerna i landets kommuner. Huvuddelen (80 procent) av kommunerna ligger inom ett förhållandevis stort spann på 13 100 till 22 200 kronor per elev. Den kommun som har allra högst kostnad har drygt sju gånger högre kostnad jämfört med den kommun som har lägst kostnad. Det kan finnas många olika förklaringar till att lokalkostnaderna varierar. Det kan bl.a. handla om vilken internränta som används, avskrivningsprinciper, graden av nyinvesteringar under senare år, utveckling av relevantalet, nivån på underhåll m.m. De stora variationerna i lokalkostnader, och därmed i lokalbidraget, skapar vitt skilda förutsättningar för enskilda huvudmän beroende på i vilken kommun de etablerar sig. I storstadskommunerna finns också stora variationer i faktiska hyresnivåer inom kommunerna, beroende på läge, vilket gör att en ersättning baserad på genomsnittskostnad i det enskilda fallet inte alltid speglar faktisk kostnadsnivå.

Olika metoder att beräkna lokalkostnader

Kommuner använder i huvudsak två olika metoder för att fastställa den lokalkostnadsnivå som ska användas vid fastställande av bidrag till verksamheter med enskild huvudman.

Den vanligaste metoden är ett kostnadsbaserat system där samtliga drifts-, kapital- och underhållskostnader ska täckas. Dock kan de närmare principerna och bedömningarna för de olika kostnadsposterna som ingår skilja sig väsentligt åt mellan olika kommuner.

En alternativ metod som också används är att kommunen internt tillämpar en marknadsorienterad hyressättning som baseras på en uppskattning av marknadshyran för jämförbara fastigheter. Denna

nivå används sedan vid fastställande av bidrag. Det kan dock i praktiken vara svårt att hitta relevanta jämförelseobjekt till skolfastigheter.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen har med anledning av ovanstående övervägt att föreslå en schablonmodell för lokalkostnader som grundar sig på ett riksgenomsnitt i stället för ett kommunalt genomsnitt. Fördelarna med en sådan schablon är t.ex. att lokalkostnaderna då blir mer förutsägbara eftersom den ovan beskrivna variationen mellan kommuner inte längre direkt skulle påverka bidragsbeloppet i respektive kommun. Vidare kan en fördel vara att kommuner med ett vikande elevunderlag och därmed ökande lokalkostnader per elev i den egna verksamheten inte behöver betala ökade lokalbidrag. Nackdelarna är bl.a. att en sådan schablon i allt för många fall skulle komma att avvika från den faktiska genomsnittskostnaden i kommunen, och lokala förutsättningar då inte skulle påverka bidragsbeloppet. Dessutom skulle ett sådant system riskera att ge kommuner svagare incitament att effektivisera lokalkostnaderna i sin egen verksamhet. Vidare skulle en schablonmodell inte vara i överensstämmelse med utredningens övergripande ambition att bidragen i så hög grad som möjligt ska utgå från kommunernas faktiska kostnader. Vad gäller bidrag för gymnasieskolan varierar lokalkostnadsbidraget kraftigt för olika program och även mellan olika inriktningar inom samma program på ett sätt som inte gör det möjligt att införa någon rikstäckande schablon.

Utredningen föreslår därför inga förändringar i dagens regler om bidrag till lokalkostnader. Dock bedömer utredningen att förslagen i kapitel 4 om enhetsredovisning generellt skapar förutsättningar för ökad transparens, bl.a. när det gäller beräkning av lokalkostnader. Den ökade transparensen bör kunna leda till att flera av de brister som framkommit avseende fastställande av bidrag för lokalkostnader avhjälpas.

3.4.7 Interkommunal ersättning

Bedömning: Likvärdighetsskäl talar för att kommuner så långt som möjligt bör använda den möjlighet som finns enligt regelverket att fastställa den interkommunala ersättningen utifrån samma grunder som bidraget till verksamheter med enskild huvudman.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens uppdrag avser enligt direktiven en översyn av reglerna om kommunala bidrag till verksamheter med enskild huvudman. Ett annat område som ligger utanför, men nära, dessa regler är regelverket om interkommunal ersättning i skollagen. Interkommunal ersättning kan definieras som den ersättning som en elevs hemkommun betalar till annan kommun när eleven går i en skola med kommunal huvudman utanför hemkommunen. Innan nuvarande regler om bidrag till verksamheter med enskild huvudman kom till var bidragsreglerna och reglerna om interkommunal ersättning utformade på ett likartat sätt.

Reglerna om interkommunal ersättning har dock inte setts över på motsvarande sätt som reglerna om bidrag till fristående verksamheter och bygger på andra utgångspunkter. Grundprincipen är här att den interkommunala ersättningen bestäms på olika sätt beroende på vilken grund eleven tagits emot i utbildning i en kommun. Reglerna om interkommunal ersättning är även i stor utsträckning subsidiära på så sätt att de gäller bara om de inblandade kommunerna inte kommit överens om hur ersättningen ska bestämmas. Utredningen har erfarit att det är relativt vanligt att den interkommunala ersättningen fastställs genom överenskommelser utifrån samma principer som gäller för fastställande av bidrag till verksamheter med enskild huvudman.

Även om det inte kan anses ingå i utredningens uppdrag att föreslå förändringar i regelverket om interkommunal ersättning så vill vi framhålla vikten av en så enhetlig resursfördelning som möjligt. Därför anser vi att det är positivt om kommuner använder den möjlighet som finns enligt regelverket att fastställa den inter-

kommunala ersättningen utifrån samma grunder som bidraget till verksamheter med enskild huvudman.

3.4.8 Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Allmänt om tilläggsbelopp

Bedömning: Dagens regler om tilläggsbelopp för särskilt stöd bör fortsätta gälla generellt.

Skälen för utredningens bedömning

För barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd kan det i bidraget till enskilda huvudmän utöver grundbeloppet även utgå ett tilläggsbelopp för att täcka kostnader för extraordinära stödåtgärder. Till skillnad från grundbeloppet ska tilläggsbeloppet utgå ifrån ett barns eller en elevs individuella behov och tilläggsbelopp ska beviljas i varje enskilt fall efter ansökan. Det är bara för de elever med allra mest omfattande behov av stöd som tilläggsbelopp ska utbetalas. I annat fall ska stödbehovet kunna täckas av grundbeloppet, där kostnader för särskilt stöd ingår i posten undervisning och motsvarande post för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. I sammanhanget bör det observeras att även för elever berättigade till tilläggsbelopp ska ett grundbelopp betalas ut på samma sätt som för övriga elever.

Rättspraxis och nya regler

Sedan nu gällande bidragsregler trädde i kraft den 1 juli 2009 har olika aspekter av regelverket varit föremål för domstolsprövning vid ett mycket stort antal tillfällen. Den enskilda fråga som enligt utredningens uppfattning prövats mest frekvent är dock tilläggsbelopp för särskilt stöd. Det är också den fråga som i den allmänna debatten varit mest omdiskuterad när det gäller bidragssystemet. Den rättspraxis som utvecklats avseende tilläggsbelopp innebär en mycket restriktiv tillämpning där tilläggsbelopp i princip inte beviljas för insatser som har koppling till undervisningen (se

HFD 2012 ref. 46). I den praktiska tillämpningen av regelverket kan också konstateras att det finns en stor variation mellan kommuner avseende i vilka situationer tilläggsbelopp för särskilt stöd beviljas. Det finns också stora variationer kommuner emellan avseende vilket belopp som utbetalas för ett visst stödbehov.

Regeringen föreslog våren 2016 i propositionen Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever (prop. 2015/16:134) förtydliganden i skollagens regler om tilläggsbelopp. I propositionen aviserade regeringen även att bestämmelserna om tilläggsbelopp i skol- och gymnasieförordningen skulle förtydligas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2015/16UbU19, rskr 2015/16:255) och de nya reglerna i skollag och förordningar gäller från och med den 1 juni 2016 (SFS 2016:550, 551 och 552). Syftet med regeländringarna är att förtydliga regelverket för att få en tillämpning som är mer i enlighet med de bakomliggande motiven till reglerna om tilläggsbelopp, och inte fullt lika restriktiv som nuvarande rättspraxis har inneburit. De nya reglerna innebär att det tydliggörs att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov samt att det klargörs att tilläggsbelopp också ska kunna utgå för extraordinära stödsatser med koppling till undervisningen.

Under utredningens arbete har framkommit att det hos olika aktörer finns skilda uppfattningar om hur reglerna om tilläggsbelopp för särskilt stöd fungerar. På en mer övergripande nivå framhålls från kommunalt håll att regelverket i allt väsentligt fungerar väl och det betonas att eventuella justeringar som görs i regelverket bör vara så begränsade som möjligt. Enskilda huvudmän ger både uttryck för att regelverket fungerar väl, men även att det kan vara svårt för enskilda huvudmän att få det tilläggsbelopp som behövs för att bedriva en bra verksamhet. Det framhålls även att kommuner tillämpar reglerna om tilläggsbelopp på vitt skilda sätt och att detta främst drabbar skolor med elever från många olika kommuner.

Fristående skolor har enligt skollagen möjlighet att rikta in sin verksamhet på elever i behov av särskilt stöd och enligt vad utredningen erfar har den absoluta merparten av skolor som valt sådan inriktning (så kallade resursskolor) också till den allra största delen elever som kan vara berättigade till tilläggsbelopp. För dessa skolor erfar utredningen att den restriktiva rättspraxisen, samt de

stora variationerna i kommunernas tillämpning av regelverket innebär mer tydliga och omfattande problem, särskilt då dessa skolor ofta är relativt små och har elever från ett flertal olika kommuner. Resursskolorna behandlas i ett eget avsnitt nedan.

Olika modeller som har övervägts

Även om de nyligen beslutade förändringarna om tilläggsbelopp har förutsättningar att lösa delar av de problem som i dag finns på området så har utredningen övervägt att föreslå ytterligare förändringar i syfte att förbättra transparens och likabehandling i beslutsunderlag och beslutsprocess. Utredningen har här analyserat två olika modeller som sett ur ett styrningsperspektiv i mycket är varandras motsatser, men som båda syftar till att lösa de problem som framför allt enskilda huvudmän upplever med dagens system.

Den första modellen innebär att staten, t.ex. genom Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges en starkare roll när det handlar om beviljande av tilläggsbelopp. Olika alternativ skulle kunna vara att myndigheten tar över uppdraget att besluta om tilläggsbelopp i enskilda fall eller att myndigheten ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om hur tilläggsbelopp ska bestämmas. En sådan modell skulle kunna skapa förutsättningar för en större enhetlighet i bedömningarna och därmed också en större likvärdighet avseende beslut om tilläggsbelopp. Modellen skulle dock innebära en avsevärt ökad statlig detaljstyrning på bekostnad av den kommunala självstyrelsen, och vara ett principiellt avsteg från grunderna i nuvarande bidragssystem. Ifall tilläggsbelopp närmare skulle regleras i generella föreskrifter kan det även leda till svårigheter med att fastställa tilläggsbelopp som fullt ut grundas på barnets eller elevens individuella behov. Utredningen anser inte heller att de brister som framkommit i dagens system är så omfattande eller allvarliga att det är motiverat att göra en så stor förändring av dagens system som en sådan modell skulle innebära.

Den andra modellen som utredningen övervägt innebär att en kommuns skyldighet att betala tilläggsbelopp generellt skulle grunda sig på att hemkommunen och den enskilda huvudmannen kommit överens om beloppet i ett enskilt fall. En sådan lösning

skulle kunna åtgärda den situation en enskild huvudman kan ställas inför i dag, när man måste ta beslut om antagning av en elev utan att vara garanterade tilläggsbelopp. Ett sådant system skulle dock innebära en principiell inskränkning i många elevers rätt att välja skola och i praktiken innebära att elever med stora behov av särskilt stöd frångår delar av den valfrihet som finns i dag. Även avseende denna modell anser utredningen att det finns nackdelar som, med beaktande av att problemen i dagens system inte kan betraktas som principiellt alltför omfattande eller allvarliga, medför att det inte är motiverat att göra så pass ingripande generella förändringar i dagens system som en sådan modell skulle innebära.

Utredningen lämnar därför inga generella förslag om förändring av reglerna om tilläggsbelopp. Utredningen återkommer dock till modellen med avtalslösning nedan avseende fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd.

Fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd

Förslag: 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. För en sådan skola ska tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om inte en överenskommelse nås ska skolan inte vara skyldig att ta emot eller att ge fortsatt utbildning till eleven.

Skälen för utredningens förslag

Som angavs i närmast ovanstående avsnitt träffar den problematik som i dag finns generellt avseende tilläggsbelopp särskilt tydligt skolor inriktade på elever med behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor. Utredningen tolkar direktiven som att den här aktuella delen av uppdraget inte omfattar förskolor eller pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

Möjligheten för fristående förskoleklasser, grund- och grundskolor att begränsa utbildningen till att avse elever i behov av särskilt stöd infördes genom den nya skollagen som började gälla den 1 juli 2011, för gymnasieskolan infördes motsvarande möjlighet 2012. I dagligt tal benämns sådana skolor ofta som resursskolor. Det sker i dag ingen formell klassificering av skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, men i samband med ansökan till Skolinspektionen om att godkännas som enskild huvudman kan den sökande välja att kryssa i en ruta på ansökningsblanketten om att man avser rikta in sig på elever i behov av särskilt stöd. Tillförlitlig och aktuell statistik över hur många resursskolor som finns saknas därför. Enligt en rapport från Skolverket (Fristående skolor för elever i behov av särskilt stöd, rapport 409, Skolverket 2014) uppgav dock 61 grundskolor och 7 gymnasieskolor att de begränsade sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd läsåret 2013/14. Därutöver angav 20 grundskolor och 6 gymnasieskolor att de inriktade sig mot dessa elever, men utan att begränsa sitt mottagande. I rapporten framhålls också bl.a. att reglerna om tilläggsbelopp bör ses över utifrån ett elevperspektiv.

Utredningen har under sitt arbete erfarit att skolor som valt att vara resursskolor oftast är små enheter där alla, eller de allra flesta, elever har rätt till tilläggsbelopp. Dessa skolor är därför i högre grad än andra skolor beroende av tilläggsbelopp eftersom de inte har samma möjligheter att omfördela resurserna mellan elever. De blir också därför mer exponerade för de påtalade brister som finns i dagens system med tilläggsbelopp, exempelvis att kommunerna bedömer resursbehovet olika, vilket skapar en osäkerhet i planeringen för skolan. En fristående skola har i dag också mycket begränsade möjligheter att neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev. Ett nekat tilläggsbelopp för en elev som bedömts som mycket resurskrävande i en liten skola med enbart elever i behov av omfattande stöd kan därför få mycket långtgående konsekvenser för skolan. Även om utredningen bedömer att de förtydligade reglerna om tilläggsbelopp som gäller från 1 juli 2016 har förutsättningar att lösa en del av dessa problem så anser utredningen att det finns skäl att införa en särskild reglering kring tilläggsbelopp för elever i resursskolor.

För att kunna ha särskilda regler om tilläggsbelopp för resursskolor behöver det förtydligas i regelverket vilka verksamheter som

ska omfattas av de särskilda reglerna. Utredningen anser därför att det i skollagen ska regleras att med resursskolor avses skolor inriktade på elever som har så omfattande behov av särskilt stöd att de är berättigade till tilläggsbelopp. Utredningen anser att detta stämmer väl överens med den verksamhet som bedrivs i de flesta sådana skolor i dag och även i linje med de förslag som Skolverket lämnade i sin ovan nämnda rapport om resursskolor. I godkännandet för en sådan skola bör även uttryckligen framgå att skolan har valt inriktningen resursskola. Därmed tydliggörs på ett annat sätt än i dag vilka skolor som har valt en sådan inriktning och det blir möjligt att koppla särskilda regler om tilläggsbelopp till dessa skolor. Utredningen anser inte att detta ska behöva innebära någon utökad materiell prövning av Skolinspektionen i samband med godkännandet utan utgångspunkten för klassificeringen bör vara vad den enskilda huvudmannen anger på ansökningsblanketten.

För gymnasieskolans introduktionsprogram yrkesintroduktion, individuellt alternativt samt språkintröduktion gäller i dag att en fristående skola bara är skyldig ta emot en elev om man har kommit överens med hemkommunen om bidraget för utbildningen (17 kap. 29 § skollagen). Anledningen till denna lösning är att dessa utbildningar är så individuellt utformade så att generella regler om ersättning inte bedömts kunna fungera. Tilläggsbelopp är en ersättning som ska vara individuellt bestämd utifrån barnets eller elevens behov. Resursskolor är i de flesta fall en högt specialiserad verksamhet där förutsebarheten avseende vilka resurser som finns tillgängliga för särskilt stöd central för att skapa bästa möjliga förutsättningar för att ge eleven en bra utbildning. Utredningen anser att när det gäller denna avgränsade verksamhet så skapar en avtalslösning, liknande den som redan finns avseende ovan nämnda introduktionsprogram, förutsättningar för att tilläggsbeloppet i dessa fall ska kunna fastställas på ett så korrekt sätt som möjligt.

För de fristående skolor som enligt ovan klassificerats som resursskolor ska därför gälla att de bara är skyldiga att ta emot, alternativt ge fortsatt utbildning, till en elev om skolans huvudman kommit överens med elevens hemkommun om det tilläggsbelopp som hemkommunen ska betala för eleven. Jämfört med andra fristående skolor kommer därför resursskolor att få en utvidgad möjlighet att säga nej till elever, och till skillnad från vad som gäller generellt vid antagning av elever till fristående skolor kommer för

resursskolor frågan om antagning och frågan om ersättning att bli mycket starkare sammankopplad.

I dagsläget innebär rådande domstolspraxis (se dom från Kammarrätten i Stockholm, 2016-05-17, mål nr 3481-15) att kommuner inte har möjlighet att ha egna resursskolor. I detta avseende har därför inte kommunala huvudmän samma förutsättningar som enskilda huvudmän att särskilt anpassa utbildningen för elever i behov av särskilt stöd. Avseende elever med behov av en mer individuellt anpassad miljö än vad vanliga skolor kan erbjuda finns därför ofta ett gemensamt intresse hos hemkommunen och den enskilda huvudmannen att komma överens om ersättningen för elevens skolgång. Utredningen anser därför att det faktum att en enskild huvudman ska kunna säga nej till en elev om en överenskommelse saknas, inte riskerar att få några beaktansvärda negativa konsekvenser för dessa elevers valfrihet.

Eftersom fastställande av tilläggsbelopp är så beroende av omständigheterna i det enskilda fallet anser utredningen att det, i linje med vad som generellt gäller avseende beslut om tilläggsbelopp, inte är lämpligt att författningsreglera för hur lång tid en överenskommelse ska gälla. Elevperspektivet bör dock alltid vara en tungt vägande faktor när sådana här överenskommelser diskuteras. Det bör också i detta sammanhang framhållas att ifall en överenskommelse om tilläggsbeloppet inte kan nås så blir det, i enlighet med skollagens grundläggande principer, hemkommunen som får ansvaret för att eleven får sin rätt till utbildning tillgodosedd.

3.4.9 Ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp

Förslag: De olika kostnadsposterna i grundbeloppet ska specificeras i bidragsbeslutet. Beslutade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall i ett nytt beslut senast den 30 september året efter det år bidraget avsåg. Avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras. Även avstämningsbeslutet kommer vara möjligt att överklaga.

Skälen för utredningens förslag

Gällande regler om kommuners bidrag till enskilda huvudmän vilar tungt på principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunens budget för kommande verksamhetsår ska vara utgångspunkten för beräkning av grundbeloppet och om ytterligare resurser ges till kommunens verksamhet under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till verksamheterna med enskild huvudman. Eftersom budgeten är en uppskattning och bedömning av resursbehovet inför kommande år, innebär det att enskilda huvudmän många gånger får svårt att bedöma rimligheten på storleken av bidragsbeloppet, och om beloppet är framräknat i enlighet med principen om lika villkor. I nuläget är det också svårt för en enskild huvudman att i efterhand kontrollera om kommunens faktiska kostnader överensstämde med budgeten som var grunden för bidragsbeslutet och i vad mån eventuella avvikelser mot budget borde ha påverkat bidragsbeloppet. Detta problem tydliggörs också av att en betydande andel av de många överklaganden som görs avseende grundbeloppet helt eller delvis hänger samman med att den enskilde huvudmannen har svårt att avgöra om bidragsbeloppet fastställts i enlighet med regelverket.

Enligt utredningens bedömning visar ovanstående på att det finns brister i systemets transparens, vilket kan leda till att bidragen inte alltid beslutas i enlighet med den grundläggande principen om lika villkor. Utredningen föreslår därför att bestämmandet av bidragsbelopp ska få en tydligare koppling mot kommunens faktiskt redovisade intäkter och kostnader. Förslagen i detta avsnitt gäller samtliga skolformer och verksamheter som omfattas av dagens bidragsregler.

Det sker årligen ett stort antal överklaganden från enskilda huvudmän av kommuners bidragsbeslut. Utredningens uppfattning är att huvuddelen av överklagandena avseende grundbeloppet handlar om två frågor, dels bidragsbeloppens storlek och beståndsdelarna (främst storleken på ersättning för lokalkostnader), dels kommunernas sätt att hantera underskott i sin organisation i förhållande till bidragen till fristående verksamheter. Ovanstående stöder utredningens bedömning att det finns ett behov att förtydliga bidragsbesluten och beräkningen av desamma och att kommunen behöver bli ännu tydligare avseende sambandet mellan bidragsbeslutet och

kommunens verkliga kostnader. Detta för att uppnå en ökad transparens och lika villkor mellan kommunen och övriga huvudmän. Utredningen bedömer att en tydligare koppling mellan bidragsbesluten och kommunens redovisning bör leda till ett minskat antal överklaganden, vilket i sin tur medför minskade administrativa kostnader för alla inblandade parter.

Två tänkbara modeller för mer likvärdig resursfördelning

Syftet med utredningens förslag i detta avsnitt är att få ökad tydlighet i specifikationen av bidragsbeslutet och starkare koppling mot det verkliga ekonomiska utfallet. För att uppnå detta har vi provat och analyserat två olika modeller för beskrivning och hantering av bidragsbeloppen mellan kommunala och enskilda huvudmän. Dessa modeller har utredningen valt att kalla budgetmodellen och avstämningsmodellen. Nedan följer en kort beskrivning av dessa.

Budgetmodellen bygger på att bidragsbeloppen ska baseras på senast kända utfall med korrigeringar för budgeterade förändringar efterföljande år fram till och med året som bidragsbeloppet avser. Det innebär att bidragsbeslutet för 2019, som ska beslutas senast i december 2018, kommer att utgå från bokslutet för 2017. Kommunen kommer då att utgå från utfallet för 2017 som ska vara uppdelat på de olika skolformerna. Därefter behöver kommunen bryta ner posterna i redovisningen ytterligare för att visa hur utfallet är inom respektive del som finns i själva bidragsbeslutet, för grundskola exempelvis i undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, lokaler och administration. Sedan ska kommunen justera dessa belopp med hänsyn taget till de förändringar som kommunen har beslutat i sin budget för 2018 respektive 2019. Det kan till exempel handla om förändringar i elevantal, politiska satsningar eller besparingar, som behöver specificeras för respektive år på ett tydligt sätt för att säkra transparensen. Slutligen blir detta ett underlag att använda i bidragsbesluten till fristående verksamheter.

Avstämningsmodellen bygger i stället på ett bidragsbeslut som baseras på kommunens budget inför det aktuella året samt ett avstämningsbeslut efter det aktuella året. Det ursprungliga bidragsbeslutet förändras inte utan där gäller i princip samma regler som finns i nuläget. För att skapa en ökad transparens och få en tydlig

koppling mellan bidragsbeslut och kommunens utfall för ett viss bidragsår så införs ytterligare ett bidragsbeslut, avstämningsbeslutet. Avstämningsbeslutet ska användas för att stämma av kommunens utfall för ett enskilt år med beloppen i det ursprungliga bidragsbeslutet, som varit grund till utbetalningar till enskilda huvudmän det året. Har kommunen i sin verksamhet förbrukat mer resurser per barn eller elev än vad som motsvarar bidragsbeslutet till de enskilda huvudmännen ska det utgå kompensation. Avstämningsmodellen används helt eller delvis av några kommuner bl.a. Göteborgs stad. En bärande princip i denna modell är att kommunen ska kompensera enskilda huvudmän ifall den egna verksamheten har förbrukat mer resurser per barn/elev än vad som motsvarar bidragsbeslutet.

Utredningen har presenterat de två modellerna, dels på en workshop med ett antal kommuner och enskilda huvudmän, dels i samband med träffar med skolekonomer från drygt 40 olika kommuner. I princip samtliga har beskrivit budgetmodellen som administrativt utmanande och svår att förklara, och i stället har avstämningsmodellen förordats. Vidare har några kommuner beskrivit att de redan i dag använder sig av modeller som liknar avstämningsmodellen. I dessa fall har både berörd kommun och enskilda huvudmän med verksamhet i dessa kommuner uttryckt att modellen har inneburit en ökad transparens och därmed ett minskat antalet överklaganden kring bidragsbeloppen.

Utredningen förespråkar en avstämningsmodell

Utredningen föreslår avstämningsmodellen eftersom den enligt utredningens bedömning skapar bäst förutsättningar för en ökad tydlighet i bidragsbeslutet. Den tydliga uppdelningen av bidragsbeslutet, särskilt gällande grundbeloppet, skapar förutsättningar för en tydlig avstämning mellan bidragsbeslut och utfall för det aktuella året, samt tydligare förutsättningar för hantering av kommunens över- och underskott. Även budgetmodellen ger ökad tydlighet och transparens, men som flera kommuner påpekat så innebär den också en avsevärt ökad administration, samtidigt som den inte på ett tydligt sätt knyter samman ett enskilt års utfall med bidragsbeloppet för samma år. Därmed kan den heller inte på

samma sätt anses främja lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Bidragssystemets beståndsdelar

Utredningens samlade förslag avseende bidragssystemet innebär att bidragen till enskilda huvudmän framöver kommer att bestå av följande tre delar:

- Grundbelopp, som i regel är lika för alla barn och elever inom samma ålders- och verksamhetskategori.
- Strukturbelopp, som avser resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov. T.ex. socio-ekonomiska faktorer, små skolor, glesbygdskompensation osv. Se vidare utredningens förslag i avsnitt 3.4.2.
- Tilläggsbelopp, som kan utgå till barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd samt till elever med rätt till modersmålsundervisning. Tilläggsbelopp betalas ut efter en individuell prövning och är därför inte en del av det ordinarie bidragsbeslutet. Se vidare utredningens överväganden i avsnitt 3.4.8.

Grundbeloppet ska utgöra den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen och övriga styrdokument. Strukturbeloppet ska vara ett komplement till grundbeloppet. Redan i dag regleras det i skollagen vilka kostnader som ska täckas av grundbeloppet. För att öka transparensen ska kommunen redan i sitt bidragsbeslut redovisa samtliga poster i bidragets grundbelopp samt hur dessa har beräknats.

Inom de ramar som gällande regelverk och utredningens förslag till författningsändringar utgör, kommer kommuner även framöver att ha ett visst friutrymme att utforma processen inför samt själva bidragsbesluten efter lokala behov och förutsättningar. Den modell som beskrivs nedan ska därför inte betraktas som i alla delar direkt bindande för kommunerna utan är ett uttryck för utredningens uppfattning av hur avstämningsmodellen bör användas för att säkerställa transparens och lika villkor.

Avstämningsmodellen – Steg 1, Bidragsbeslutet

Bidragsbeslutet ska vara tydligt, dvs. kommunen ska specificera både vad som ingår i beloppet och vad som ej ingår. Kommunen behöver också motivera varför vissa kostnader har undantagits från beräkningen av bidrag, inte bara ange vilka poster det är.

Detta bidragsbeslut ska omfatta både grundbelopp och strukturbelopp. Bidragsbeloppet avseende grundbelopp, för till exempel grundskola, ska vara baserat på vad kommunen budgeterar per elev till sin egen motsvarande grundskoleverksamhet avseende undervisning, lärmaterial, måltider, elevhälsa, lokaler och administration, dvs. de poster som skollagen reglerar, och storleken på dessa poster ska framgå av beslutet. Liknande ska gälla för övriga skolformer och verksamheter som omfattas av bidragsreglerna, men uppställningen kan variera något beroende på att posterna inte är helt identiska för alla skolformer och verksamheter. I sammanhanget bör det observeras att utredningen föreslår att administration ska ersättas utifrån kommunens faktiska kostnader för administration, i stället för som i dag med en schablon, vilket innebär att det endast kommer att vara mervärdesskatt som kompenseras i schablonform. Uppställningen i bidragsbeslutet ska ha en nära koppling till den enhetsredovisning som föreslås i kapitel 4.

Avstämningsmodellen – Steg 2, Avstämning mot boksut

Vid avstämningen ska kommunen redovisa verksamhetens ekonomiska utfall i förhållande till bidragsbeslutet. Det är viktigt att avstämningen görs med kronor per elev eller barn för att inte volymförändringar ska påverka en eventuell kompensation. Kommunen ska alltid, senast den 30 september året efter det år som bidraget avsåg, fatta ett beslut om kompensation ska ske till de enskilda huvudmännen och i så fall hur stor denna kompensation ska vara.

Avstämningsbeslutet ska vara att betrakta som ett beslut om bidrag enligt skollagen och blir därmed möjligt att överklaga till förvaltningsdomstol med stöd av befintliga regler om överklagande i skollagen.

Syftet med avstämningsmodellen är att det ska finnas en tydlig och transparent koppling mellan bidragsbeslut och kommunens ekonomiska utfall för motsvarande verksamhet. Beslut om bidrag

till enskilda huvudmän ska enligt utredningens förslag bestå av tre delar, grundbelopp strukturbelopp och tilläggsbelopp. Eftersom dessa tre olika delar bygger på olika grunder blir en avstämning av bidragsbeslutet komplicerat om det inte görs vissa antaganden som styr hur eventuella avvikelser mellan budgeten (bidragsbeslutet baseras på kommunens budget) och kommunens utfall ska hanteras.

Beslut om tilläggsbelopp skiljer sig från övriga beslut om bidrag genom att detta beslut bygger på en individuell prövning i varje enskilt fall. I beslutet kring tilläggsbelopp görs en bedömning av vilka kostnader som förknippas med det extraordinära behovet som ska kompenseras. Det kan alltså antas att eftersom enheterna får ersättning för sina kostnader kommer detta inte nämnvärt påverka enheternas resultat. Följden av detta blir att enheternas avvikelse från budget inte kan hänföras till tilläggsbeloppet. Det innebär att motsvarande kostnad som enheternas beviljade intäkt i tilläggsbelopp ska räknas bort i samband med avstämningen av grundbeloppet (se vidare exemplet senare i detta avsnitt).

För att säkerställa likvärdighet i de fall kommunen inte tillämpar reglerna om tilläggsbelopp till egenregi utan endast till enskilda huvudmäns verksamheter, så bör kommunen redovisa hur mycket medel som används inom kommunens verksamhet för att kompensera extra ordinära behov och göra motsvarande avdrag som om det vore tilläggsbelopp.

Strukturbeloppet ska säkerställa att resurser fördelas utifrån barn och elevers (individers och grupper) olika behov och förutsättningar till respektive enhet. Eftersom detta bidrag ska kompensera för dessa skillnader mellan enheter, så anser utredningen att det är upp till respektive kommun som fastställer sin modell för strukturbelopp att modellen faktiskt kompenserar kommunens egna enheter enligt deras olika förutsättningar. Därmed kan det antas att enheterna inom egenregi fått kompensation i form av strukturbelopp som motsvaras av en lika stor merkostnad. Utifrån detta kan det antas att enheternas avvikelse mot budget inte kan hänföras till strukturbeloppet.

Det innebär att eftersom enheternas eventuella avvikelser från budget varken kan hänföras till tilläggsbeloppet eller strukturbeloppet, måste de följaktligen hänföras till grundbeloppets del av bidragsbeslutet. På detta sätt skapas en tydlighet i själva avstämningen.

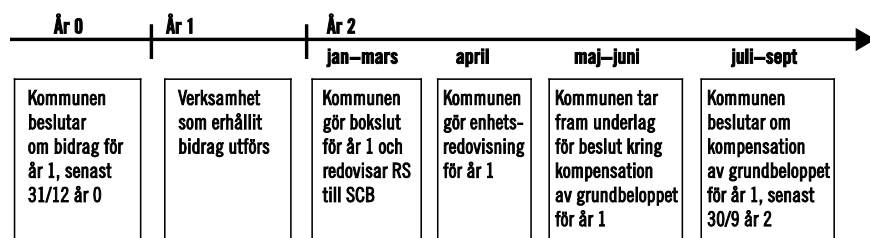
Om kommunens egna motsvarande verksamhet har förbrukat mer medel än budgeterat ska beslut fattas kring kompensation till enskilda huvudmän. En närliggande fråga är om kommunen kan kräva tillbaka medel ifall de har förbrukat mindre medel än budgeterat. Eftersom bidragsbeslutet är att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut, dvs. ett för den enskilde positivt myndighetsbeslut, skulle dock en sådan ordning kunna komma i konflikt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer. Utredningen anser därför att den möjlighet som i dag finns för kommuner att vid besparingar i den egna verksamheten minska återstående bidragsutbetalningar under pågående verksamhetsår får anses tillräcklig.

Kommunen ska dock ha möjlighet att göra vissa justeringar utan att det måste föranleda kompensation, men då måste dessa tydligt redovisas och motiveras i beslutsunderlaget. Om kommunen t.ex. internt tillämpar över- och underskottshantering, och berörd verksamhet sedan tidigare har upparbetade överskott så ska kommunen ha möjlighet att räkna av enskilda års underskott mot detta historiska överskott. Detta ställer dock krav på en tydlig redovisning av hur överskottet uppstått i samband med avstämningsbeslutet. På motsvarande sätt ska justeringar kunna göras om den egna verksamheten åläggs att återställa ett uppkommet underskott, men i detta fall bör det finnas en tydlig gräns för hur lång tid kommunen har på sig att återställa underskottet. Lämpligtvis bör samma principer gälla som anges för god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen (se 8 kap. 5 a §), vilket i dagsläget brukar anses vara en återställningstid på tre år. En tidsfrist på tre år för att återställa underskott är också i enlighet gällande rättspraxis avseende hantering av kommunala underskott (se bl.a. dom från Kammarätten i Jönköping 2015-02-02, mål nr 1233-14). Har berörd verksamhet inom kommunen inte återställt underskottet inom den perioden ska det utgå kompensation till berörda enskilda huvudmän. Vid avstämningen ska avvikelser mot budget avseende kostnader som är specifika för kommunen och avser verksamhet som ej berör enskilda huvudmän undantas från eventuell kompensation. Det kan röra sig om t.ex. kostnader för skolskjutsar som endast belastar kommunerna. Även kostnader motsvarande tilläggsbelopp och strukturbelopp ska undantas av skäl som angivits tidigare.

För att skapa en hög transparens i avstämningsmodellen, och därigenom underlätta tillämpningen av den, så är det viktigt att en kommun använder samma principer och utformning för beräkningen och redovisning av resultatet för samtliga skolformer och verksamheter. Särskilt viktigt blir att följa de poster som enligt skolförfattningarna ska finnas i bidragsbeslutet. Detta kommer givetvis att ställa höga krav på underlagen, men det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt för att öka transparensen i bidragssystemet. Denna utrednings förslag i avsnitt 4.5 om redovisning av ekonomisk information på enhetsnivå kommer att kunna bli ett stöd vid avstämningen av bidragsbeslutet. Det bör dock påpekas att förslaget kring ekonomisk information på enhetsnivå inte omfattar förskola och pedagogisk omsorg, medan ändringarna i bidragsreglerna omfattar samtliga skolformer och verksamheter som i dag omfattas av bidragsreglerna.

I figuren 3.3 beskrivs de olika steg i kommunens arbete inom ramen för föreslagen avstämningsmodell. De viktigaste stegen avseende ett enskilt bidragsår (år 1) är markerade i figuren.

Figur 3.3 En tidsaxel över avstämningsmodellens olika steg



Avstämningsmodellen – ett exempel

Om föreslagna regler skulle börja gälla från verksamhetsåret 2019 så skulle följande exempel kunna beskriva processen för grundskoleverksamhet. Senast i december 2018 måste kommunen fatta beslut om bidragsbelopp, dels grundbelopp och dels strukturbelopp, till enskilda huvudmän för kalenderåret 2019. Grundbeloppet ska dessutom specificeras på respektive del enligt skolförordningen, dvs. undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokaler. Dessa bidragsbelopp utbetalas sedan under

2019 till den fristående grundskolan. Kommunspecifika kostnader ingår inte i bidraget.

När 2020 börjar gör kommunen bokslut för sin verksamhet samt rapporterar uppgifter för Räkenskapssammandraget till SCB enligt gällande regelverk. Därefter inleds avstämningen av bidragsbesluten. Kommunen gör nu en sammanställning av de kommunala verksamheternas utfall och ställer det mot det tidigare bidragsbeslutet. Kommunen gör en beräkning utifrån sitt totala utfall och bryter ner det till kronor per elev för att kunna jämföra med bidragsbeslutet. Förenklat skulle en sådan sammanställning kunna göras i den form som beskrivs i figur 3.4.

Figur 3.4 Exempel på uppställning av avstämningen

Nettobelopp i kr/elev	Budget år 2019 kommunens egna verksamhet	Bidragsbeslut år 2019 till enskilda huvudmän	Utfall 2019 kommunens egna verksamhet	Skillnad mellan budget och utfall för kommunens egna verksamhet	Grund för justering av bidragsbelopp till enskilda huvudmän
Grundbelopp					
Undervisning	35 000	35 000	37 000	+2 000	Ja
Lärverktyg	500	500	300	-200	Ja
Elevhälsa	1 500	1 500	2 500	+1 000	Ja
Måltider	500	500	500	0	Ja
Administration	2 500	2 500	3 000	+500	Ja
Lokaler	12 000	12 000	13 000	+1 000	Ja
Summa grundbelopp	52 000	52 000	56 300	+4 300	
Strukturbelopp	1 000	1 100	1 000	0	Nej
Tilläggsbelopp	500	100	500	0	Nej
Kommunspecifika poster, ex skol- skjutsar	500	Ej aktuellt	700	+200	Nej
Summa avvikelser				+4 500	
Att kompensera enskilda huvud- män				+4 300	

Kolumnen budget visar hur kommunen har fördelat sina resurser inför det kommande året, fördelat på de olika posterna i bidragsbeslutet. Beloppen avseende grundbeloppet i kolumnen budget och

kolumnen bidragsbelopp är lika eftersom bidragsbeslutet ska baseras på kommunens budget, men eftersom strukturbelopp och tilläggsbelopp inte är lika per elev så skiljer sig de beloppen sig i exemplet ovan. Tabellen visar också de kostnader som kommunen har inom verksamheten som är att anses som kommunspezifisk, och därmed ej är en del av bidragsbeslutet och ej heller själva avstämningen. Utfallskolumnen visar sedan kommunens faktiska kostnader för de olika beståndsdelarna avseende den kommunala grundskoleverksamheten som helhet. I den kolumnen har kommunen tagit hänsyn till att ekonomiska avvikelser inom verksamheten ska redovisas inom posterna för grundbeloppet, det vill säga kommunen anger i utfallskolumnen samma strukturbelopp och tilläggsbelopp som de har budgeterat. Beroende på kommunens resursfördelningsmodell samt eventuella elevantalsförändringar, kan beloppen för strukturbelopp och tilläggsbelopp dock avvika i olika grad från budgetkolumnen, men det ska då särskilt förklaras.

När kommunen gjort sin sammanställning stäms beloppen av och avvikelserna summeras för alla poster, i exemplet ovan blir avvikelsen 4 500 kronor per elev. Sedan korrigeras den summan med de eventuella avvikelser berör kommunspezifiska kostnader, som inte ska generera kompensation till enskilda huvudmän. I vårt exempel finns en avvikelse på 200 kronor per elev som inte ska räknas in i beloppet som ska kompenseras, vilket medför att det belopp som den enskilda huvudmannen ska kompenseras med blir 4 300 kronor per elev eftersom den kommunala grundskolan har förbrukat motsvarande mer medel än det beräknade bidrag.

Det bör noteras att kostnader för mervärdesskatt inte finns med i tabellen, detta eftersom mervärdesskatt endast är en kostnad för enskilda huvudmän och inte för kommunala. Detta innebär dock att den kompensation som utbetalas till en fristående verksamhet ska räknas upp med schablonen för mervärdesskatt.

Senaste datum för avstämningsbeslut

Utredningen anser också att det ska föreskrivas ett sista datum då kommunerna ska ha gjort avstämningen och fattat beslut om eventuell kompensation. Detta för att säkerställa att enskilda huvudmän inte ska behöva vänta alltför länge på ett slutgiltigt

beslut, samtidigt som det måste finnas tid för kommunen att hinna med att ta fram relevanta underlag, exempelvis den av utredningen föreslagna redovisningen av ekonomisk information på enhetsnivå.

Mot denna bakgrund anser utredningen att kommunens avstämningsbeslut ska fattas senast den 30 september året efter bidragsåret. De flesta kommuner bör sannolikt kunna fatta beslut om kompensation senast i juni, men för exempelvis kommuner där denna typ av beslut fattas av kommunfullmäktige kan längre tid behövas.

4 Ekonomisk information på enhetsnivå

4.1 Uppdraget

Skolkostnadsutredningen har i uppdrag att kartlägga hur budget och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor med syfte att jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna publiceras.

En viktig utgångspunkt för denna del av utredningens arbete är Friskolekommitténs betänkande *Friskolorna i samhället* (SOU 2013:56). Friskolekommittén ansåg att en god tillgång till öppen information underlättar elevers, föräldrars och allmänhetens insyn i skolorna, vilket bidrar till ett ökat förtroende (SOU 2013:56 s. 302). Därför föreslogs i betänkandet att Skolverket ska skapa ett nytt informationssystem som innehåller sådana uppgifter som behövs för allmänhetens insyn och som presenteras på ett sådant sätt att det blir möjligt att jämföra olika skolenheter och att följa hur resurserna används på varje skola. Beträffande ekonomisk information på enhetsnivå bedömde dock Friskolekommittén att det behövdes ytterligare utredningsinsatser innan ett förslag kunde lämnas.

Enligt direktiven (dir. 2014:126) ska utredningen kartlägga och analysera skolhuvudmännens principer för fördelning av medel till skolenheter, 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.

4.2 Övergripande problemställning

Det finns inga andra bestämmelser i skolförfattningarna om krav på extern redovisning på skolenhetsnivå, utöver den uppgiftsskyldighet som varje huvudman har, t.ex. enligt förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

När det gäller ekonomisk information som samlas in som underlag för sammanställning av Räkenskapssammandraget, vilket är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner, kommunalförbund och landsting, finns reglering om rapporterings-skyldighet i lagen (2001:99) om den officiella statistiken samt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Den statistik-ansvariga myndigheten är bemyndigad enligt förordningen att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde. Därutöver finns det mer generella krav på huvudmannens redovisning, exempelvis att redovisningen ska följa bokföringslagen (1999:1078), årsredovisningslagen (1995:1554) och lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Varje huvudman har stor frihet att tillämpa egna principer och själv besluta om vilka system man ska använda för sin interna budgetering och redovisning. Detta innebär att huvudmännens interna redovisning och budgetering sker på väldigt olika sätt, vilket också bekräftats av utredningens kontakter med kommuner och enskilda huvudmän.

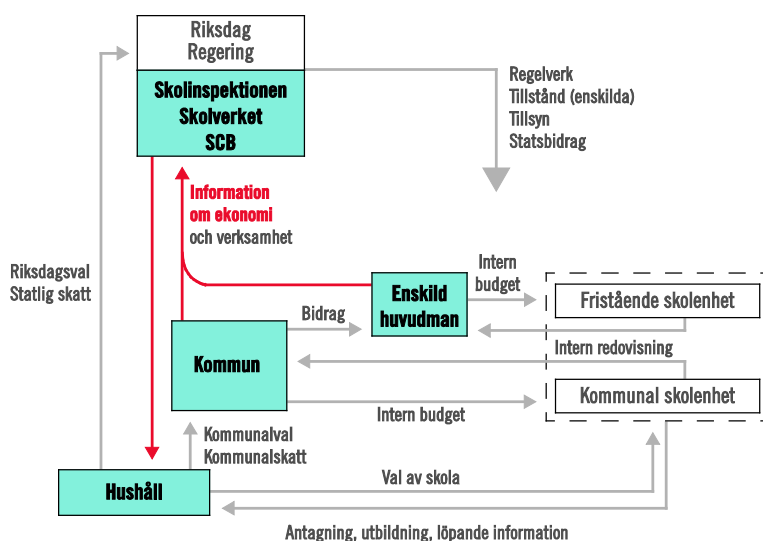
Att på ett någorlunda fullständigt sätt kunna beskriva kommunala och enskilda huvudmäns budgetering och redovisning är ett mycket omfattande och komplext uppdrag som varken varit möjligt eller ändamålsenligt att genomföra inom ramen för utredningen. För att kunna fullgöra vårt uppdrag har därför en av utgångspunkterna för utredningens arbete här varit att övergripande kartlägga och beskriva den praktiska tillämpningen inom några centrala områden som har bäring på deluppdraget avseende enhetsredovisning. Dessa områden beskrivs närmare under avsnitt 4.4. Beskrivning av resursfördelning på vissa områden finns även i kapitel 3.

Utredningen ska enligt direktiven föreslå en modell för enhetlig ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå i syfte att uppnå både öppenhet om den ekonomiska situationen för skolenheten och för att underlätta jämförbarheten mellan skolenheterna. Vi har i våra kontakter med företrädare för huvudmän fått många synpunkter om

att en sådan redovisning innebär ett betydande merarbete för såväl kommuner som enskilda huvudmän. Med beaktande av detta har utredningen valt att i så stor utsträckning som möjligt utgå från det uppgiftslämnande som huvudmännen gör i dag, i syfte att försöka minimera förslagets konsekvenser i form av ökad administration.

Utredningen fokuserar i detta kapitel på den del av skolmarknaden som framgår i figur 4.1.

Figur 4.1 Skolmarknaden – Information om ekonomi som lämnas av huvudmännen



4.3 Gällande rätt

Ett flertal olika regelverk om budgetering och redovisning är relevanta i detta sammanhang. Dels är det olika bestämmelser om redovisning, bokföring och rapportering (uppgiftslämnande) för huvudmän och dels är det reglerna kring olika associationsformer. I det följande görs en överskådlig genomgång av dessa regler.

4.3.1 Bokföringslagen

De krav som ställs på bokföringsskyldighet anges i bokföringslagen (1999:1078), förkortad BFL. Bokföring innebär att föra noter över affärstransaktioner och därmed redovisa verksamhetens ekonomiska händelser. Det huvudsakliga kravet som ställs är att bokföringen av alla affärstransaktioner ska vara ordnad och att alla affärstransaktioner ska kunna styrkas med verifikationer. Den information som utgör räkenskapsinformation ska arkiveras under viss tid.

I princip är alla juridiska personer bokföringsskyldiga men det finns dock vissa undantag från denna skyldighet, främst för mindre organisationer. Förutom kraven på en ordnad bokföring av alla affärshändelser som ska kunna styrkas med verifikationer omfattar bokföringsskyldigheten även ekonomisk redovisning under räkenskapsår med upprättande av resultat- och balansräkning.

Bokföringen ska enligt BFL fullgöras på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. God redovisningssed innebär att både gällande redovisningslagar och vedertagen praxis ska följas. Vedertagen praxis baseras på allmänt accepterat tillvägagångssätt och det är Bokföringsnämnden (BFN) som har det övergripande ansvaret för utvecklandet av god redovisningssed.

4.3.2 Årsredovisningslagen

Årsredovisningslagen (1995:1554), förkortad ÅRL, reglerar upprättande av årsredovisning, eventuell koncernredovisning och eventuella delårsrapporter. En årsredovisning ska bestå av balansräkning, resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse. Enligt 6 kap. 1 § BFL gäller kravet på årsredovisning för aktiebolag, ekonomiska föreningar, de flesta handelsbolag med flera. Årsredovisningen ska enligt ÅRL upprättas på ett överskådligt sätt och i enlighet med god redovisningssed. Den ska ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. En resultaträkning ska redovisa samtliga intäkter och kostnader för räkenskapsåret. Balansräkningen ska ange ställningen under balansdagen. I bilagor till ÅRL finns uppställningsschema för balans- och resultaträkning. Årsredovisningen ska offentliggöras på visst sätt, normalt genom att ges in till Bolagsverket.

4.3.3 Kommunallagen

I kommunallagen (1991:900) anges övergripande bestämmelser om styrning och organisation i kommunerna. I lagen finns också bestämmelser som reglerar formerna för den ekonomiska styrningen inom en kommun, främst genom krav på en budgetprocess (8 kap. 6–8 §§).

4.3.4 Lag om kommunal redovisning

För kommuner gäller lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Där anges grundläggande krav på bokföring, redovisning och årsredovisning, som liknar de som gäller för företag enligt BFL och ÅRL. Vissa bestämmelser i lagen om kommunal redovisning särskiljer kommunernas redovisning från vad som gäller för företag, exempelvis att kommuners resultaträkning ska vara uppställd på ett annat sätt än vad som följer av bestämmelserna i ÅRL. Anledningen till detta är att kommuners verksamhet skiljer sig från privat verksamhet genom att kommunal verksamhet är skattefinansierad och ska följa kommunallagens balanskrav.

4.3.5 Redovisningskrav vid olika associationsformer

I de lagar som reglerar olika associationsformer finns kompletterande krav avseende redovisning för respektive associationsform. Gemensamt för samtliga associationsformer är kravet på att följa tillämpliga delar av BFL och ÅRL. Både BFL och ÅRL samt det specifika regelverket för den aktuella associationsformen innehåller krav på huvudmannens redovisning, inte redovisning avseende del av verksamhet som exempelvis skolenhet.

Aktiebolagslagen

För aktiebolag gäller aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. Enligt ABL ska årsredovisning lämnas till Bolagsverket. Det är aktiebolagets styrelse och verkställande direktör som ansvarar för årsredovisningen. För aktiebolagens redovisning ska tillämpliga delar av BFL och ÅRL följas.

Lagen om ekonomiska föreningar

För ekonomiska föreningar gäller enligt lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar att BFL:s krav på årsredovisning ska följas. När det gäller den redovisningen ska föreningar följa tillämpliga delar av BFL och ÅRL. Ekonomiska föreningar ska upprätta en årsredovisning, men endast större ekonomiska föreningar är ålagda att registrera sin årsredovisning hos Bolagsverket. Styrelsen för den ekonomiska föreningen ansvarar för årsredovisningen.

Stiftelser

För stiftelser gäller enligt stiftelselagen (1994:1229) att de ska följa tillämpliga delar av BFL. Stiftelsens styrelse ansvarar för årsredovisningen. För stiftelser som inte omfattas av BFL gäller normalt att räkenskaperna avslutas med en sammanställning för varje räkenskapsår. Ansvarig tillsynsmyndighet är Länsstyrelsen i det län där stiftelsen är registrerad.

Ideella föreningar

Ideella föreningar styrs främst av föreningspraxis. BFL är tillämplig främst på ideella föreningar där värdet på tillgångarna överstiger 1,5 miljoner kronor. Den praxis som vuxit fram kring kravet på årsredovisning och revision för ideella föreningar följer i stort sett de regler som gäller för ekonomiska föreningar.

4.3.6 Den officiella statistiken om skolväsendet

Huvudmännens skyldighet att lämna uppgifter till statistikansvarig myndighet framgår av lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken bemyndigas statistikansvarig myndighet att inhämta uppgifter för den officiella statistiken.

Statens skolverk ansvarar för Sveriges officiella statistik om förskola, fritidshem, skola, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Varje år samlas uppgifter in om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat som sammanställs och redovisas

per skolform och verksamhetsform. Det är Statistiska centralbyrån (SCB) som på uppdrag av Skolverket samlar in uppgifterna och sammanställer statistiken. Insamlingen regleras i Skolverkets föreskrift om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen (SKOLFS 2011:142). I 2 § anges där att huvudmän för utbildning och annan verksamhet ska lämna uppgifter per skol-/verksamhetsform och med vissa undantag per skolenhet eller motsvarande enligt vad som föreskrivs i bilagorna till föreskrifterna. I bilaga 4 till föreskrifterna, som avser grundskolan, anges under rubriken intäkter/kostnader att enskilda huvudmän ska rapportera in intäkter/kostnader för undervisning, lärverktyg, lokaler och inventarier, skolmåltider, elevhälsa, skolskjuts och reseersättningar samt försäljning av skolplatser till kommuner. För kommunala huvudmän anges i bilagan att SCB meddelar föreskrifter om uppgiftsinlämnande rörande intäkter och kostnader inom utbildningsväsendet till SCB. Vissa av dessa uppgifter är underlag för statistik hos Skolverket. Motsvarande bestämmelser finns i princip för övriga skolformer/verksamhetsformer, med viss anpassning till respektive verksamhets särart. Intäkts/kostnadsslagen överensstämmer således i stor utsträckning med de kostnadsslag som finns i regelverket för bidrag till enskilda huvudmän.

SCB är statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende området finanser för den kommunala sektorn. SCB har utfärdat föreskrifter för uppgiftslämnande (SCB-FS 2015:29) till SCB i det så kallade Räkenskapssammandraget, som utgår ifrån kommunernas, landstingens samt kommunalförbundens årliga bokslut.

Skolverket och SCB samordnar sig kring vilka uppgifter som ska begäras in från kommuner och enskilda huvudmän samt kring hur olika kostnads- och intäktsposter ska definieras. Definitionerna av de poster som ska inrapporteras framgår av instruktionen till kommuner avseende Räkenskapssammandraget och i en instruktion till enskilda huvudmän avseende deras uppgiftsinlämning. Det finns smärre skillnader i definitionerna för kommunala respektive enskilda huvudmän. Definitionerna av de poster som ska inrapporteras överensstämmer i stor utsträckning med de kostnadsposter som finns i skollagens regler om kommunala bidrag till enskilda huvudmän om.

Vilka uppgifter som ska begäras in och hur de definieras fastställs av SCB och Skolverket efter samråd med övriga berörda aktörer. I SCB:s instruktion till uppgiftslämnarna är definitionerna generellt

mycket mer detaljerade än i skolförfattningarnas bidragsregler (definitionerna i SCB:s instruktion finns i instruktionens kapitel 8.4 och 8.5).

Kommunernas uppgiftslämnande inom ramen för Räkenskapssammandraget

Räkenskapssammandraget (RS) är en årlig insamling av ekonomiska uppgifter från samtliga kommuner, kommunalförbund och landsting. Syftet med RS är att på kommun- och riksnivå ge en tillförlitlig information om kommunernas ekonomi. Kommunen lämnar först aggregerade uppgifter för hela kommunen och därefter mer specificerade uppgifter kring olika delområden, s.k. flikar. I den pedagogiska fliken ska kommuner lämna aggregerade uppgifter uppdelade på skol- verksamhetsformer. De uppgifter som kommuner ska lämna framgår av bilaga 4 till detta betänkande. De insamlade uppgifterna bearbetas och publiceras på SCB:s webbplats. Det som publiceras är uppgifter om kostnader och intäkter för respektive skol- och verksamhetsform.

Kvalitetskontroll av inrapporterade uppgifter görs i form av att SCB gör en rimlighetsbedömning bl.a. genom att jämföra lämnade uppgifter med föregående års uppgifter. Om jämförelsen visar en, som det framstår, orimlig avvikelse jämfört med året innan, begär SCB in kompletterande eller korrigerade uppgifter. Kommuner får dessutom förhandsinformation där kommunens lämnade uppgifter sammanställs, och har därför ytterligare en möjlighet att uppmärksamma eventuella felaktigheter och att revidera uppgifterna.

Uppgiftslämnande från enskilda huvudmän

Skolverket är ansvarig statistikmyndighet för enskilda huvudmän när det gäller ekonomisk information beträffande huvudmännens verksamhet enligt skollagen. SCB sköter insamlandet av uppgifter på uppdrag av Skolverket. Det som samlas in är, liksom från kommunerna, uppgifter om kostnader och intäkter för verksamheten fördelat på olika poster. Enskilda huvudmän ska lämna uppgifter på skol- enhetsnivå, till skillnad från kommuner som lämnar uppgifter aggregerat på kommunnivå. Som nämnts ovan styrs insamlingen av

Skolverkets föreskrift SKOLFS 2011:142 och insamlingen överensstämmer i princip med kostnadsposterna i skollagens regler om bidrag till enskilda huvudmän. De uppgifter som ska lämnas framgår av bilaga 5 till detta betänkande.

Uppgifterna som enskilda huvudmän lämnar är föremål för sekretess i enlighet med statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Svarsfrekvensen från enskilda huvudmän är cirka 98,8 procent jämfört med 100 procent för kommunerna. Kvaliteten på inlämnade uppgifter granskas i första hand med en avvikelseanalys, på samma sätt som för kommunerna, och enligt SCB är tillförlitligheten i uppgifterna hög.

4.4 Huvudmännens interna budgetering och redovisning – en övergripande bild

Det finns, som tidigare framgått, inte några författningskrav som reglerar intern budgetering och redovisning hos huvudmännen. Det finns heller inga regler om att huvudmän öppet ska redovisa ekonomisk information på enhetsnivå, även om enskilda huvudmän som tidigare nämnts lämnar in uppgifter till SCB. De författningskrav som finns gäller främst den externa redovisningen för huvudmannen, exempelvis enligt BFL, ÅRL eller lagen om kommunal redovisning. För enskilda huvudmän varierar kraven på extern redovisning beroende på vilken associationsform som huvudmannen valt.

Utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera hur kommuner och enskilda huvudmän budgeterar och redovisar. Utredningens kartläggning och analys har till stor del baserats på enkäter till ett urval av kommuner och enskilda huvudmän. Utredningen har fått svar från 24 kommuner av 33 (svarsfrekvens 73 procent) och 15 enskilda huvudmän av 34 (svarsfrekvens 44 procent). Utredningen har även haft dialog med kommuner och enskilda huvudmän för att närmare undersöka hur budgetering och redovisning fungerar.

Avsaknaden av regelverk kring intern budgetering och redovisning innebär att varje huvudman har stor frihet att bygga upp egna principer och system för budgetering och redovisning. Detta torde innebära att den interna redovisningen och budgeteringen

sker på väldigt olika sätt, vilket också bekräftats av enkätsvar och utredningens kontakter med kommuner och enskilda huvudmän. Identifierade skillnader inom kartlagda områden hänger enligt utredningens bedömning inte i hög grad samman med om huvudmannen är offentlig eller enskild. Inte heller med vilken associationsform den enskilde huvudmannen valt. Utredningens bedömning är att faktorer som i högre grad påverkar valda principer och system exempelvis är organisationens storlek och uppbyggnad samt styrfilosofi.

Utredningen har därför valt att i närmast följande avsnitt lyfta fram några övergripande principer avseende intern budgetering och redovisning där huvudmän valt olika lösningar. Dessa lösningar beskrivs i form av olika exempel som ska åskådliggöra hur stor variationen kan vara mellan huvudmännens sätt att hantera frågor om budgetering och redovisning.

4.4.1 Metod för resursfördelning till enheterna

Resursfördelning genom rambudgetering

Rambudgetering anses av många som det traditionella systemet att budgetera och fördela resurser till enheterna, denna metod är dock numera sällsynt inom skolverksamheterna. Vid rambudgetering fördelas resurser till enheterna med utgångspunkt i föregående års budget, med justeringar för t.ex. pris- och löneutvecklingar. Viss hänsyn tas även till om verksamheten behöver utökas eller minskas med avseende på antal elever. Det innebär t.ex. att för en grundskoleenhet justeras normalt budgeten i samband med att det sker förändringar i antalet klasser, men mindre variationer i elevantal påverkar inte budgeten.

Volymbaserad resursfördelning

Utredningens enkätundersökning visar att en volymbaserad resursfördelning är den vanligaste modellen i dagsläget. Kommunerna använder sig oftast av en resursfördelningsmodell som innebär att det finns ett fastställt belopp per elev, både till kommunala enheter och fristående enheter. I varierande grad kombineras detta

belopp med någon form av socioekonomisk fördelning. Det sker mätningar regelbundet under året av antalet elever och dessa avstämningar ligger till grund för antingen en direkt utbetalning, eller en korrigering av en preliminärt utbetald ersättning. I flertalet av kommunerna som svarat på enkäten görs mätningen månadsvis och på fastställda datum, vilket gör systemet tydligt. I de fall då en avstämning sker varje månad säkerställs också att resurser verkligen tilldelas den enhet där eleven befinner sig för tillfället, till skillnad från de kommuner där man mäter färre gånger om året och då riskerar att få en fördröjning mellan ett elev byter enhet och att även resurserna flyttas dit.

Huvudmännen fördelar den elevrelaterade resursen ut till enheterna. För att hantera finansiering av centrala funktioner inom en större organisation tillämpas ofta någon form av avdrag på bidraget per elev. I vilken grad det sker är starkt förknippat med hur mycket resurser som fördelas ut och vilket frihetsgrad en enskild enhet har i hur den kan använda sina resurser (se nedan i avsnitt 4.4.2).

4.4.2 Grad av decentraliserat ansvar

Resultatenhet med stora frihetsgrader

När huvudmännen valt denna lösning har skolenheterna oftast en komplett resultaträkning, där man själv förfogar över enhetens samtliga kostnader och intäkter. I organisationen finns inga centrala resurser för gemensamma funktioner/verksamheter, bortsett från resurser för viss myndighetsutövning och verksamhet som endast bedrivs av kommunal huvudman. Ansvariga för enheten har även möjligheter att själva, inom ramen för aktuella regelverk, välja var man köper tjänster. Från central huvudmannanivå ställs krav på respektive enhet att de ska ha en nettobudget med minst nollresultat. Eftersom enheterna själva förfogar över hela sin ekonomi, så finns tydliga incitament att vara ekonomisk långsiktig i arbetet.

Kostnadsenheter med begränsade frihetsgrader

Till skillnad från enheter med stora frihetsgrader så har denna typ av enheter endast en kostnadsbudget. Huvudmannen fördelar endast ut en begränsad del av hela verksamhetens, t.ex. grundskoleverksamhet, totala kostnader till respektive enhet. Övrig del av verksamheten finansieras genom centrala resurser hos huvudmannen, för t.ex. elevhälsa, skolutveckling, ledning, lokalkostnader och administration. Central ledning styr och samordnar alla större inköp och hanterar dessutom alla externa intäkter. Styrning sker genom kontroll av avvikelse mot budgeterade kostnader och det finns ingen komplett ekonomisk resultaträkning på enhetsnivå.

4.4.3 Hantering av interna tjänster*Utvecklat system med köp/sälj organisation*

När huvudmännen valt denna lösning köper enheterna de tjänster som behövs från centrala funktioner eller andra delar av organisationen. Det är möjligt att dela in dessa tjänster i två kategorier, obligatoriska tjänster och valfria tilläggstjänster. De obligatoriska tjänsterna präglas av att det är tjänster som enheterna inte har möjlighet att välja bort och det finns då oftast ett fastlagt pris och volym för dessa. De valfria tjänsterna kan antingen vara sådana som enheterna alltid har behov av, men kan välja varifrån den köps, eller sådana som är mer behovsstyrda och där enheterna själva väljer när de behövs och av vem man köper. När det gäller valfria tjänster så har enheterna en möjlighet att själv förhandla pris och omfattning. Med köp/sälj organisation blir enheternas efterfrågan på tjänster avgörande för huvudmannens interna utbud av tjänster.

Interna tjänster finansieras centralt

Ett tydligt alternativ till köp/sälj kan vara att interna tjänster helt finansieras centralt hos huvudmannen, dvs. respektive enheter har inga resurser för att skaffa dessa tjänster. I stället har enheterna möjlighet

att nyttja tjänsterna vid behov utan kostnad. Huvudmannen bedömer och prioriterar centralt det totala utbudet av interna tjänster.

4.4.4 Hantering av överskott/underskott

Enheterna ansvarar för över/underskott i sin egen verksamhet

När huvudmännen valt denna modell ansvarar enheterna för sitt eget resultat och för med sig sina över- respektive underskott över åren. Det innebär att fokus ligger på att enheterna över tid håller sin budget. Det är mycket ovanligt att skolenheterna har egna balansräkningar, det förekommer dock t.ex. hos mindre enskilda huvudmän som endast har en skolenhet. I stället håller huvudmannen reda på enheternas ackumulerade resultat över åren genom någon form av separat redovisning. En förutsättning för att detta ska fungera är ett tydligt regelverk kring hantering av över- och underskott. I dessa regler finns konkreta krav på hur ett underskott ska hanteras. I de fall då en enhet hamnar på ett ackumulerat underskott finns det krav på inom vilken tidperiod detta underskott ska återställas för enheten. Enheter får använda sina ackumulerade överskott (en form av fiktivt eget kapital), men oftast finns det begränsningar både kring omfattning och ändamål, t.ex. att enheten får endast använda en viss procent av överskottet och det får inte användas till ordinarie verksamhet utan ska vara till engångsinsatser.

Hur stabilt denna typ av system blir påverkas av hur konsekvent huvudmannen tillämpar systemet. För det fall en huvudman återkommande nollställer systemet avseende enheternas ackumulerade överskott, så kommer det sannolikt att leda till att enheter förbrukar alla sina medel varje år, i stället för att planera över flera år. För det fall huvudmannen nollställer systemet avseende enheternas ackumulerade underskott, så riskeras att enheterna sätter i system att gå med underskott. Låter huvudmannen i stället systemet verka över en längre tid kommer enheterna att ha tydliga incitament att agera med långsiktighet i sin ekonomiska planering och hantering.

Över/underskott hanteras centralt

En alternativ modell är att enheterna börjar det nya året med en ny budget, utan att behöva ta med sig sitt underskott från föregående år eller möjligheten att ta med sig ett överskott. Detta innebär att fokus ligger på att enheterna håller budgeten för respektive år. Enheternas resultat räknas ihop till en totalnivå hos huvudmannen vid varje bokslut. Huvudmannen styr centralt vad ett överskott ska användas till, eller fördelar ut besparingskrav för att återställa ett underskott. Med denna princip blir det mer central styrning och enheterna har inte incitament att spara medel för kommande år, utan i stället att göra av med alla budgeterade medel under innevarande år.

4.4.5 Former för intern uppföljning

Frekvens och system

Formerna för intern uppföljning varierar i stor utsträckning mellan huvudmännen. Det finns exempel på huvudmän med fylliga månadsrapporter och prognoser med uppföljning månadsvis. Formerna för intern dialog kan också i vissa fall vara väl utvecklade med planerade möten mellan skolenheterna och den centrala nivån varje månad. Vissa huvudmän har särskilda it-system för att stödja den interna uppföljningsdialogen. De som har en utvecklad intern redovisning med resultaträkning använder oftast denna som grund för den ekonomiska uppföljningen. I andra fall har huvudmännen mindre utvecklade rapporter, mindre detaljerad uppföljning och dialog endast ett fåtal gånger per år.

Val av mått och nyckeltal

Grunden för uppföljning är normalt någon form av resultatsammanställning på enhetsnivå samt beslutad budget. Prognosen, dvs. bedömningen av vad resultatet blir vid årsskiftet, är viktigt i uppföljningsarbetet. Uppföljning kan ske ner på delposter, t.ex. avstämning av budgeterade löner mot utfallet av löner osv.

Därutöver använder sig vissa huvudmän av en mer detaljerad uppföljning där man utöver den grundläggande uppföljningen även

tittar på enheterna ur ett perspektiv där man använder sig av flera nyckeltal. Syftet är att från centralt håll få en djupare förståelse av enheternas ekonomi, men också att enheterna själva ska få en grund för att kunna analysera och göra bedömningar av den egna verksamheten. Nyckeltalen som används vid en mer detaljerad uppföljning omfattar oftast både innevarande år, föregående år samt trender över tiden. Några exempel på verksamhetsnära nyckeltal som huvudmännen anger att de använder för uppföljning är:

- lokalkostnad per elev
- lokalyta per elev
- lönekostnad per elev
- kostnad per genomsnittligt meritvärde för skolenhet
- lärartäthet
- andel lärare med legitimation.

Enskilda huvudmän använder sig på huvudmannanivå ofta av mer traditionella finansiella nyckeltal, som till t.ex. soliditet, rörelsemarginal, likviditet och täckningsgrad. Av enkätsvaren framgår tydligt att kommuner inte lika ofta som enskilda huvudmän använder sig av finansiella nyckeltal, utan mer av verksamhetsnära nyckeltal.

4.5 Överväganden och förslag

Förslag: Ett krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå ska införas. Redovisningen ska bygga på den struktur som enligt skollagen gäller för kommunala bidrag till enskilda huvudmän. 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. Ett antal finansiella nyckeltal bör även publiceras.

Skälen för utredningens förslag och överväganden

Ekonomisk redovisning på enhetsnivå syftar till att öka öppenheten och insynen i hur offentliga medel används i verksamheten. Öppenhet och insyn kan dels förstärka förtroendet för verksamheten, dels ligga till grund för jämförelser som kan vara värdefulla både utifrån brukar- och styrningsperspektiv. Utredningens uppdrag är att föreslå hur ekonomisk information ska redovisas på enhetsnivå, detta för att öka tillgången på information och därmed även insynen i skolmarknaden för allmänheten. Detta ställer krav på att enhetsredovisningen och den publicerade informationen ska vara pedagogiskt uppställd och lättillgänglig för läsaren, något som utredningen strävat efter att ta hänsyn till i vårt arbete.

Utredningens analys av de data som i dag finns tillgängliga visar att det saknas tillräcklig information för att kunna presentera jämförbar ekonomisk information på enhetsnivå. Exempelvis lämnar kommunerna ekonomisk statistik till SCB för hela sin kommunala verksamhet och inte per enhet. Även uppgiftslämnandet från enskilda huvudmän behöver utvecklas för att få en god jämförbarhet på enhetsnivå och därmed kunna uppnå det syfte med en enhetsredovisning som ligger i utredningens uppdrag. Detta medför att fler uppgifter jämfört med i dag behöver lämnas in och att vissa uppgifter behöver redovisas på ett delvis annat sätt än i dag. Sammantaget kommer detta att innebära en ökad administrativ börda för huvudmännen.

För att begränsa den ökade administrationen har utredningen valt att inte bygga ett nytt system vid utformningen av en enhetsredovisning enligt direktiven, utan i stället försökt utgå från befintliga strukturer beträffande insamling och rapportering av ekonomisk information.

Utifrån hur uppdraget formulerats i direktiven anser utredningen att kravet på enhetsredovisning ska avse huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

4.5.1 Två alternativa uppställningar av ekonomisk information

Utredningen har identifierat två olika i dag förekommande principiella uppställningar av ekonomin som skulle kunna användas för enhetsredovisning. Den traditionella typen av uppställning följer de krav som anges i BFL och ÅRL samt lagen om kommunal redovisning. Denna utgör även grund för insamling av uppgifter till SCBs räkenskapssammandrag (undantaget den pedagogiska fliken). Här specificeras ett antal poster som dels beskriver verksamhetens intäkter, exempelvis försäljning, avgifter eller bidrag, dels beskriver kostnader ur ett perspektiv som beskriver vilken typ av resurs som används, exempelvis personal, köpta tjänster och förbrukningsmaterial.

Den andra uppställningen överensstämmer till stora delar med posterna i det bidragssystem för kommunala bidrag till enskilda huvudmän som återfinns i skollagen och i skolformsförordningarna. Samma principiella uppställning finns också i SCBs pedagogiska flik i räkenskapssammandraget. Detta alternativ fokuserar främst på kostnadssidan och beskriver vilken del av verksamheterna som resurserna används till, exempelvis undervisning, elevhälsa och måltider. Dessa tre verksamhetsdelar skulle enligt den första uppställningen i de flesta fall kunna använda resurserna personal, köpta tjänster och förbrukningsmaterial men det skulle inte vara tydligt vilken resurs som är att hänföra till vilken verksamhetsdel. I detta alternativ samlas resursförbrukningen i stället på relevant del av verksamheten.

För att på bästa sätt kunna öka allmänhetens insyn och förståelse för skolenheternas ekonomi ser utredningen starka fördelar med att utgå ifrån den andra av de ovan beskrivna uppställningarna. Detta sätt att ställa upp den ekonomiska informationen underlättar för såväl allmänhet som huvudmän att jämföra olika enheter och att överblicka resursanvändning, exempelvis till undervisning, samt verksamhetens ekonomiska resultat. Eftersom uppställningen anger hur enheten ur ett verksamhetsperspektiv prioriterar sin ekonomi underlättas också en jämförelse mellan resursanvändning och utbildningsresultat. Uppställningen har en tydlig koppling till bidragssystemet och möjliggör därför en mer transparent och sammanhållen bild av kommunens ekonomi från bidragsbeslut till

verkligt utfall, dvs. hur medlen har använts under ett verksamhetsår. Detta bedöms vara värdefullt särskilt för de enskilda huvudmännens möjlighet att bedöma rimligheten i bidragsbesluten. Denna uppställning bedöms även stödja en god kvalitet i den avstämningsmodell som utredningen föreslår i avsnitt 3.4.9. Dessutom är uppställningen i dag redan vedertagen vid uppgiftsinsamling och publikation inom ramen för den officiella statistiken på skolområdet.

Utredningen har utifrån ovanstående överväganden tagit fram en modell för enhetsredovisning som bygger på befintliga definitioner och strukturer från nuvarande uppgiftsinsamling inom ramen för den officiella statistiken, särskilt den pedagogiska fliken i Räkenskapssammandraget. Uppställningen har därmed också en nära koppling till posterna i skollagens bidragsregler.

Utifrån den kartläggning som gjorts i avsnitt 4.4 bedömer utredningen att huvudmännen kommer att ha olika förutsättningar för att hantera den uppgiftsinlämning på enhetsnivå som kommer att bli aktuell, särskilt i samband med att systemet börjar tillämpas. Det för även med sig att huvudmännens kostnader för uppgiftsinlämningen kommer variera. Utredningen anser dock att det måste betraktas som genomförbart för samtliga huvudmän att lämna uppgifter enligt föreslagen modell. Modellen, som presenteras nedan, är ett exempel på hur uppställningen i en enhetsredovisning kan se ut och presenteras. Som utvecklas vidare nedan är det Skolverket som föreslås få i uppdrag att utfärda närmare föreskrifter avseende vad enhetsredovisningen ska innehålla och hur uppgiftslämnandet ska genomföras.

4.5.2 Presentation av vald modell

I detta exempel används en grundskoleenhet som utgångspunkt. För vissa andra skolformer måste viss anpassning ske av en del poster med hänsyn till att bidragsreglerna är lite olika utformade mellan olika skolformer.

Resultatsammanställningens utformning

Intäkter och kostnader samt resultat ska i enhetsredovisningen baseras på följande poster per skolenhet (lika för kommunala och enskilda huvudmän). Intäkterna specificeras per skolenhet som grundbelopp, strukturbelopp (i enlighet med denna utrednings förslag i kapitel 2), tilläggsbelopp, omfördelningar (exempelvis när en huvudman gör en intern omfördelning mellan två enheter inom samma skolförhållande, eller omfördelning mellan en skolenhet och huvudmannen centralt för senare utfördelning på enheter). Det är viktigt att detta tydliggörs, annars framgår inte ifall en huvudman använder omfördelningar för att jämnat ut resultat mellan enheter samt övriga intäkter i form av t.ex. riktade statsbidrag och EU-bidrag.

Kostnaderna specificeras som undervisning, lärverktyg, måltider, elevhälsa, lokalkostnader samt posten administration och övrigt. Posten administration och övrigt kan vid uppgiftinsamlingen delas in i enhetens egna administration respektive administration som är utfördelad från centrala funktioner inom huvudmannens organisation. Att övrigt lagts till administration beror på att utredningen i grunden inte ser att skolenheterna bör ha några betydande kostnader utöver de poster som framgår av bidragssystemet. Av detta skäl och för att stärka kopplingen mot bidragssystemet föreslår utredningen inte någon egen kostnadspost för övriga kostnader. För det fall enheten ändå har egna eller av huvudmännen utfördelade kostnader som inte kan hänföras till undervisning eller någon annan kostnadspost, får dessa således redovisas under posten administration och övrigt.

Utredningen bedömer att den föreslagna redovisningen bör ge ökad möjlighet för insyn. Genom att kostnaderna delas upp på motsvarande sätt som i skolförfattningarnas bidragsregler, så ökar transparensen mellan bidragsbeslut och hur medlen används inom respektive enheter. Vidare underlättar en sådan modell den avstämning mot eventuella budgetavvikelser inom kommunal verksamhet som ska göras inom bidragssystemet enligt utredningens förslag i avsnitt 3.4.9.

Jämförbarheten försvåras i viss mån av att kostnadssidan för enskilda huvudmän inkluderar mervärdeskatt samt att intäktssidan inkluderar schablonersättning för denna mervärdeskatt. Således blir både intäkter och kostnader för en enhet med enskild

huvudman större än för en motsvarande enhet med kommunal huvudman. Detta behöver tydligt framgå i samband med presentationen av den ekonomiska informationen.

Finansiella nyckeltal samt kommentarer

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att kräva att en balansräkning på skolenhetsnivå ska presenteras. Skälet för detta är främst att det egna kapitalet, skulder mm inte kan anses tillhöra skolenheten, utan tillhör huvudmannen. Detta stärks också av det i utredningens kontakter med huvudmännen framhållits att redovisning av balansräkning görs på övergripande nivå och inte på varje enhet. Att ställa krav på att det ska göras per enhet skulle skapa en markant ökad administrativ börda för huvudmännen samtidigt som det är tveksamt om det skulle medföra någon ökad transparens eller något annat mervärde för allmänhetens förståelse och insyn. För att kunna ge en bild av hur enheterna hanterar sin ekonomi över tid anser utredningen dock att resultaten för enheten de senaste tre åren ska presenteras. Övergångsvis kommer dock enbart ett år respektive två år att kunna presenteras.

Utredningen anser dock att den ekonomiska informationen i form av en resultatsammanställning bör kompletteras med ett antal finansiella nyckeltal som beskriver ekonomisk ställning. Nyckeltal som är mer förknippade med verksamhetsresultat och personella resurser har utredningen inte utrett eftersom det inte kan anses ingå i uppdraget, och dessutom redan i nuläget är en del av den information som skolverket i dag presenterar per skolenhet.

De finansiella nyckeltal som utredningen anser relevanta att presentera och som beskriver ekonomisk ställning ligger på huvudmannanivå. Det kan dock finnas ett intresse att på enhetsnivå presentera huvudmannens ekonomiska ställning eftersom den, åtminstone för enheter med enskild huvudman, utgör en viktig grund för de långsiktiga förutsättningarna.

Några vedertagna finansiella nyckeltal som tillsammans med enhetsredovisningen skulle kunna redovisas för huvudmännen är exempelvis följande:

- Soliditet, som visar hur stor andel av tillgångarna som är finansierade med eget kapital.

- Likviditet, som anger kortsiktig betalningsförmåga.
- Kreditvärdighet (rating), som är en bedömning av huvudmannens förmåga att betala sina skulder.

Även andra finansiella nyckeltal kan vara intressanta som t.ex. huvudmannens ekonomiska resultat och omsättning. Det bör dock noteras att huvudmännen kan ha delvis olika sätt att mäta finansiella nyckeltal. Dessutom har kommunala huvudmän andra långsiktiga förutsättningar än enskilda, bl. a. eftersom kommuner har beskattningsrätt. Alla huvudmän har heller inte en kreditvärdighetsrating, och det är utredningens bedömning att det inte kan krävas.

Utifrån detta anser utredningen att Skolverket ska ges i uppdrag att vidare utreda och besluta om vilka finansiella nyckeltal för huvudmännen som ska samlas in och publiceras. För att säkerställa att nyckeltalen blir jämförbara så behöver Skolverket även tydliggöra exakta definitioner på dessa.

Utredningen anser även att det på varje enhet bör finnas en möjlighet att kort kommentera innehållet i enhetsredovisningen. Det kan exempelvis handla om att någon enskild post är påverkad av en engångshändelse som medför att det inte går att jämföra med tidigare år. Det är dock mycket viktigt att kommentaren vid såväl uppgiftslämnandet som presentation är så kortfattad och tydlig som möjligt, i annat fall riskerar möjligheten för allmänheten att tillgodogöra sig kommentaren att försämrats.

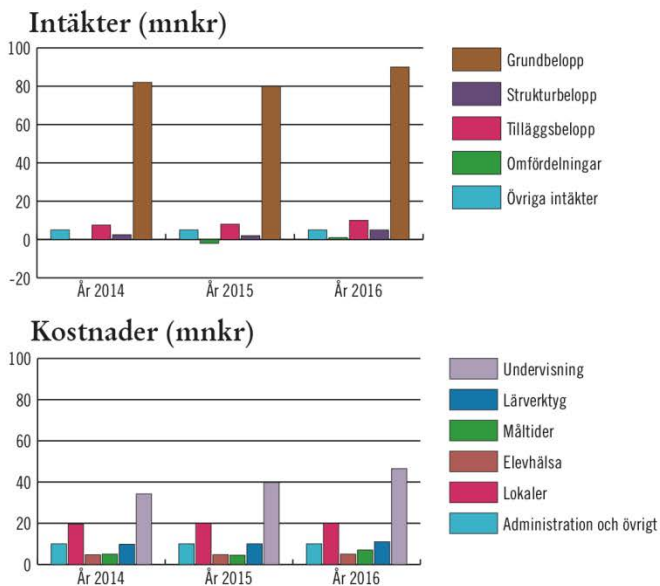
Ett exempel på hur en presentation av en enhetsredovisning skulle kunna se ut visas i figur 4.2.

Figur 4.2 Exempel på presentation av enhetsredovisning

Resultatsammanställning (tkr)	2014	2015	2016
Intäkter			
1. Grundbelopp	82 000	80 000	90 000
2. Strukturbelopp	2 500	2 000	5 000
3. Tilläggsbelopp	7 550	8 000	10 000
4. Omfördelningar	0	-2 000	1 000
5. Övriga intäkter	5 000	5 000	5 000
Summa intäkter	97 050	93 000	111 000
Kostnader			
1. Undervisning	34 250	39 800	46 500
2. Lärverktyg	9 780	10 000	11 000
3. Måltider	5 000	4 500	7 000
4. Elevhälsa	4 700	4 750	5 000
5. Lokaler	19 500	20 000	20 000
6. Administration, övrigt	14 000	15 000	15 000
Summa kostnader	87 230	94 050	104 500
Årets resultat	9 820	-1 050	6 500

Finansiella nyckeltal:

Kommentarer:



Synpunkter på föreslagen modell

Utredningen har prövat förslaget till modell genom att låta ett urval av kommuner och enskilda huvudmän testa den och lämna synpunkter. Utredningen har även presenterat förslaget och fått synpunkter från Skolverket, Skolinspektionen och SCB. Bland de positiva synpunkter som inkommit kan framhållas att uppställningen anses som tydlig, att den bygger på befintlig rapporteringsstruktur samt att den främjar jämförbarhet mellan olika enheter. Vissa huvudmän har också angett att de gör likande uppställningar redan i dag. Det framhålls även som positivt att uppställningen i princip överensstämmer med skollagens bidragsregler och därmed ger en ökad jämförbarhet mellan olika huvudmän avseende vad de använder sina resurser till.

Andra fördelar som lyfts fram är t.ex. att modellen bygger på befintlig uppgiftsinsamling inom ramen för Räkenskapsammandraget. Ett uppgiftsinlämnade på enhetsnivå med den kvalitet som kommer att krävas förmodas medföra en höjd kvalitet av hela Räkenskapsammandraget. Vidare har ett antal kommuner lyft fram att modellen ger ökade möjligheter för kommuner att jämföra egna enheter med såväl enheter i andra kommuner som enheter hos enskilda huvudmän.

Den tydligaste negativa kritiken som framförts är av mer principiell karaktär och handlar om att ett system med utökad redovisning på enhetsnivå i sig medför en ökad administrativ börda och därmed ökade kostnader, framför allt för kommuner. Det har även lyfts fram att förslaget leder till behov av systemstödsutveckling, eftersom nuvarande system i dag inte är konstruerade och anpassade för att enkelt kunna ta fram dessa uppgifter. Därutöver har betonats att de kostnads- och intäktsposter som föreslås i modellen för redovisning på enhetsnivå tydligt behöver definieras.

4.5.3 Sekretess för uppgifter avseende enskild huvudman inom den officiella statistiken

Som utvecklats under avsnitt 4.3.6 så är det Skolverket som ansvarar för Sveriges officiella statistik om förskola, fritidshem, skola, vuxenutbildning och annan pedagogisk verksamhet. Skolverket har

genom avtal överlåtit till SCB att samla in uppgifterna för den officiella statistiken.

De uppgifter om enskilda huvudmän som samlas in inom ramen för den officiella statistiken träffas av bestämmelserna om statistiksekretess i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Där anges i första stycket att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Med enskild avses i dessa sammanhang även bolag, föreningar m.m.

Det är här fråga om s.k. absolut sekretess utan skaderekvisit, vilket är den starkaste sekretessen som finns enligt OSL. Det ska således inte göras någon prövning av om någon lider men om en uppgift sprids utan uppgifterna är alltid omfattade av sekretess i sådan verksamhet som avses i bestämmelsen.

Uppgifterna om enskilda huvudmän som samlas in inom ramen för Skolverkets statistikansvar omfattas av bestämmelserna om statistiksekretess, först hos SCB som samlar in uppgifterna och därefter hos Skolverket som bearbetar dem vidare och publicerar dem. Enligt uppgifter till utredningen från Skolverket så gör myndigheten en något mindre strikt tolkning av statistiksekretessen än SCB. Skolverket gör enligt uppgift bedömningen att inga uppgifter som direkt avser intäkter och kostnader publiceras avseende verksamheter med enskild huvudman. Däremot publicerar myndigheten uppgifter bl.a. om lärartäthet, utveckling av elevantal m.m. som inte direkt avser ekonomiska förhållanden, men som indirekt kan kopplas till verksamhetens ekonomiska ställning.

Som ovan angetts anser utredningen att de uppgifter som i dag samlas in inom ramen för den officiella statistiken ska vara utgångspunkten för den ekonomiska information på enhetsnivå som ska samlas in och publiceras av Skolverket. För att uppgifterna ska vara möjliga att publicera så får de dock inte, i detta sammanhang, anses vara omfattade av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Frågan blir då om det är möjligt att ge Skolverket i uppdrag att samla in de aktuella uppgifterna också för ett annat ändamål en statistik och på så sätt undvika att statistiksekretessen blir tillämplig, och möjliggöra en publicering av den ekonomiska informationen.

Här bör först konstateras att det inte finns någon definition i OSL eller i annan lagstiftning av begreppet statistik. Med statistik

i bestämmelsen om statistiksekretess mening brukar dock avses olika former av sammanställning av data (se bl.a. prop. 2013/14:162 s. 7 f.).

Statistik framställs i många olika sammanhang. All statistikframställning omfattas emellertid inte av bestämmelsen om statistiksekretess. Det beror inte på att uttrycket statistik har någon särskild betydelse i OSL. Det beror i stället på att bestämmelsen endast är tillämplig i viss verksamhet som avser framställning av statistik. Det gäller dels särskild statistikverksamhet hos myndigheter, dels vissa undersökningar hos myndigheter.

Bestämmelserna om statistiksekretess är först och främst tillämpliga i ”särskild verksamhet för framställning av statistik”. I förarbetena påpekas att en och samma uppgift hos en myndighet kan vara offentlig när den behandlas hos en handläggande avdelning, men sekretessreglerad hos en avdelning som framställer statistik (prop. 1979/80:2 del A s. 263). För statistiksekretessens räckvidd är det således inte avgörande varifrån uppgifterna kommer eller hur de har kommit till myndigheten. Däremot är det av betydelse i vilken verksamhet de förekommer.

När det gäller verksamhet för framställning av statistik sägs i förarbetena till bestämmelsen att det är fråga om en allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende (nämnda prop. del A s. 263). Ett typexempel utgörs av den verksamhet som avser framställning av den officiella statistiken, som enligt 3 § lagen om den officiella statistiken ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

En myndighet som ägnar sig huvudsakligen åt framställning av statistik är SCB. Andra myndigheter, framför allt de som är statistikansvariga myndigheter enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, ägnar sig till stor del åt annan verksamhet, men även åt framställning av statistik.

Bestämmelsen om statistiksekretess är inte tillämplig i all verksamhet som avser framställning av statistik, utan endast ”särskild verksamhet”. Med särskild verksamhet avses verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande (nämnda prop. del A s. 263).

Vid bedömningen av frågan om en särskild verksamhet är en verksamhet för framställning av statistik måste en helhetsbedömning göras av verksamheten. Om den särskilda verksamhetens

huvudsakliga syfte är att framställa statistik är bestämmelserna om statistiksekretess tillämpliga. Å andra sidan är bestämmelserna inte tillämpliga i en verksamhet som har något annat än statistikframställning som sitt främsta syfte även om det i den verksamheten skulle förekomma insamling eller bearbetning av uppgifter med hjälp av statistiska metoder.

Av ovan angivna förarbetsuttalanden måste anses framgå att en och samma uppgift kan vara sekretessbelagd med stöd av statistiksekretessen i den del av en myndighets verksamhet som avser framställning av statistik men offentlig i en annan del av myndighetens verksamhet. Insamlandet av ekonomisk information på enhetsnivå kan inte anses vara en del av Skolverkets uppdrag som statistikansvarig myndighet inom ramen för den officiella statistiken. Detta visas också av att det 2015 infördes en ny paragraf i skollagen, 29 kap. 19 a §, där det anges att en huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till Skolverket lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Av förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2013/14:112 s. 48 f.) framgår att denna uppgiftsskyldighet införts för att Skolverket ska kunna samla in och publicera bl.a. ekonomisk information på enhetsnivå. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet kopplade till Skolverkets uppdrag som statistikansvarig myndighet finns sedan tidigare i 26 kap. 25 § skollagen. Utredningen anser därför att Skolverket utan hinder av statistiksekretessen kan samla in, bearbeta och publicera uppgifter med ekonomisk information på enhetsnivå inom ramen för ett uppdrag att bygga upp ett nationellt informationssystem. De uppgifter från enskilda huvudmän som samlas in inom ramen för Skolverkets uppdrag som statistikansvarig myndighet kommer även fortsättningsvis att vara omfattade av statistiksekretessen, även i de fall som det är samma uppgifter som också samlas in inom ramen för uppdraget att samla in och publicera ekonomisk information.

4.5.4 Skolverket ansvarar för insamlingen

Skolverket är den myndighet som har i uppdrag att bygga upp och administrera det nationella informationssystemet för jämförbarhet mellan olika skolenheter. Skolverket har också, genom ett bemyndigande i 29 kap. 19 a § skollagen, rätt att från huvudmän begära in sådana uppgifter om verksamhetens information och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn. Mot denna bakgrund samt med beaktande av vad som ovan anförts närmast ovan avseende statistiksekretess anser utredningen att det faller sig naturligt att Skolverket är den myndighet som ska samla in och publicera uppgifter om ekonomisk information på enhetsnivå.

För att hålla nere den samlade uppgiftsbördan för huvudmännen bör dock denna insamling så långt det är möjligt samordnas med den övriga insamlingen av uppgifter som görs inom ramen för den officiella statistiken.

Definitioner av de uppgifter som ska lämnas

Enhetsredovisningen måste vara tillförlitlig för att tjäna syftet att skapa en ökad jämförbarhet och transparens. Därför blir det viktigt att ta fram tydliga och uppdaterade definitioner av de uppgifter som ska lämnas in och att kvalitetssäkra inlämnade uppgifter. Tydliga definitioner behövs för att uppgiftslämnarna ska kunna lämna ett korrekt underlag och för att mottagarna av den presenterade information enkelt ska förstå uppgifterna. Utredningen anser att ansvaret för definitionerna ska ligga på Skolverket, som är statistikmyndighet på skolområdet och ansvarig för det nationella informationssystemet. Samråd ska ske med SCB som har ett samordnande ansvar för den officiella statistiken ansvarar för räkenskapssammandraget.

Utredningen bedömer att de definitioner som ska användas avseende modellen för enhetsredovisning går att ta fram utifrån de begrepp som redan i dag används av SCB i samband med räkenskapssammandraget och fristående huvudmäns enhetsredovisning. Dessa definitioner behöver dock utvecklas vidare och hållas uppdaterade. Utredningen anser också att det är nödvändigt att bibehålla en tydlig koppling mellan dessa definitioner och de definitioner som finns i regelverket om kommunala bidrag till

enskilda huvudmän. Konkret innebär det att de skillnader som i dag finns mellan SCBs definitioner och beskrivningen av posterna i förordningstexterna bör minimeras och att det tydliggörs att enhetsredovisningen ska baseras på definitionerna som finns i förordningen. Det kan inte anses ingå i utredningens uppdrag att närmare gå in på hur detta ska göras, utan detta måste vara en fråga som löses av de berörda myndigheterna.

Kvalitetssäkring för jämförbarhet

För att uppnå jämförbarhet är det viktigt att de underlag som lämnas in från enheterna kvalitetssäkras. Utredningen har övervägt i fall det ska krävas en formell revision av inlämnade uppgifter. En sådan revisorsgranskning har dock bedömts som alltför resurskrävande i förhållande till nyttan. För att kunna genomföra en sådan formell revision krävs också en egen omfattande normering för just enhetsredovisningen som ska vara möjlig att revidera. Vidare kan det konstateras att det inte finns någon annan motsvarande uppgiftsinsamling som kvalitetssäkras på den nivån. I stället anser utredningen att kvalitetssäkringen ska ske på två olika sätt. Främst ska uppgiftsmottagaren (Skolverket, eller den som Skolverket ger i uppdrag att genomföra insamlingen) ansvara för att granska inlämnade underlag. Detta ligger i linje med hur SCB i nuläget granskar insamlade uppgifter. Skolverket bör, inom ramen för sitt övergripande uppdrag att ansvara för hanteringen av den ekonomiska informationen på enhetsnivå, innan publiceringen av ekonomisk information på enhetsnivå göra en översiktlig kvalitetssäkring av uppgifterna.

Utöver detta anser utredningen att Skolinspektionen, inom ramen för det tillsynsuppdrag som myndigheten har enligt skollagen i dag, ska granska att huvudmännen lämnar korrekta uppgifter. Det kan ske inom ramen för Skolinspektionens ordinarie tillsyn eller efter ett särskilt uppdrag från regeringen. Om Skolinspektionen bedömer att inlämnade uppgifter inte kan anses uppfylla de krav som följer av de föreskrifter Skolverket kommer utfärda bör det leda till att uppgifterna inte publiceras av Skolverket, alternativt att Skolinspektionens bedömning bifogas publicerade uppgifter. Dessutom bör givetvis huvudmannen föreläggas

att så snart som möjligt vidta en rättelse, enligt Skolinspektionens gängse praxis.

För att säkerställa transparensen samt god kvalitet och kontinuitet i redovisningen är utgångspunkten att god redovisningssed och huvudmännens externa redovisning ska ligga till grund för rapporteringen. I anvisningarna till huvudmännen bör det vara tydligt hur resultat samt del av gemensamma kostnader ska fördelas. Hänsyn bör tas till i vad mån huvudmannen är en del av en koncern samt på vilket sätt koncernredovisning upprättats, bl.a. när det gäller hantering av bokslutsdispositioner i form av exempelvis koncernbidrag, periodiseringsfonder och överavskrivningar. Det är viktigt att myndigheterna i kvalitetssäkringen av enhetsredovisningen beaktar detta och enligt utredningens bedömning kan i sammanhanget bl.a. följande faktorer vara viktiga att kontrollera.

Resultatet per enhet påverkas av faktorer som kan störa jämförbarheten mellan enheter och också möjligheten att utvärdera resultatet. Exempel på sådana faktorer är så kallade "fria nyttigheter" (koncerngemensamma tjänster eller varor som enheter nyttjar men inte betalar för), prissättning på internförsäljning och finansiering som inte är marknadsmässig samt bokslutsdispositioner. För att öka möjligheten att utvärdera resultatet bör därför upplysningar om huvudmannens interna förhållanden lämnas som komplement till enhetsredovisningen. Det kan handla om att beskriva vilka typer av tjänster och varor som enheterna köper/säljer internt inom kommun-/bolagskoncernen, omfattning av sådana transaktioner samt principer för prissättning. Det kan även vara viktigt att beskriva vilka typer av koncerngemensamma kostnader som i huvudsak belastar enheterna och grunderna för hur fördelning av kostnaderna har skett samt värdering av eventuella fria nyttigheter som enheterna har tillgång till. Vidare bör grunder för fördelning av kapitalkostnader och bolagsskatt framgå. Dessa upplysningar och förtydliganden bör inte ingå i den översiktliga presentationen av enheternas ekonomiska information. Däremot bör den göras enkelt tillgänglig som en bilaga till informationen eller på annat sätt.

5 Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

5.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2015:37) ska utredningen utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte, och lämna nödvändiga författningsförslag. Den reglering som föreslås ska inte omfatta icke-kommersiella aktörer.

5.2 Övergripande problemställning

I dag är det Statens skolinspektion som har uppdraget att besluta om godkännande av enskild som huvudman för fristående skola. Kriterierna för godkännande är reglerade i skollagen och innebär i huvudsak (se vidare under avsnitt 5.3) att en enskild ska godkännas som huvudman om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten samt verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för lägeskommunen. Denna ordning stödjer att prövningen av godkännande av enskilda huvudmän sker rättssäkert på objektiva grunder, och i enlighet med den princip om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän som skollagen bygger på. En ordning där enskilda kommuner har möjlighet att bestämma om ett godkännande ska ges för verksamhet som drivs i visst syfte, skulle efter vad som framkommit i utredningens arbete, vara ett principiellt avsteg från dagens system där det i första hand är verksamhetens kvalitet som ska bedömas.

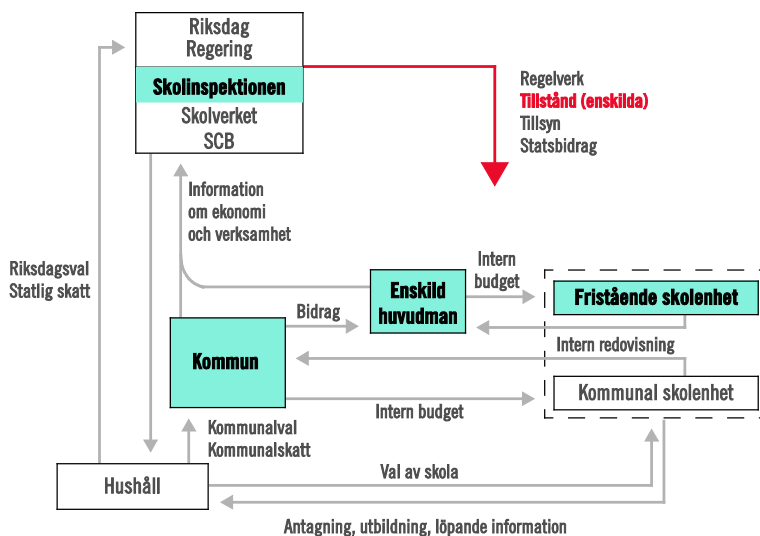
Flera andra viktiga frågor aktualiseras också i detta sammanhang. En av dem avser kopplingen mellan kommunens avgörande

inflytande och begreppet vinstsyfte. Vinstsyfte är ett begrepp som inte förekommer någonstans i skollagen eller någon annanstans i skolans styrdokument. Det finns inte heller i något annat regelverk någon tydlig definition av begreppet vinstsyfte. Detsamma gäller även för begreppet icke-kommersiell aktör, som enligt direktiven ska utgöra en avgränsning för utredningens förslag.

Fristående skolor drivs i dag i ett flertal olika organisationsformer (se avsnitt 2.3.3., figur 2.11–2.12) där hantering av vinst samt andra typer av överskott regleras på olika sätt i de styrdokument som gäller för de olika organisationsformerna. Enligt vad utredningen erfar gäller dock för samtliga organisationsformer att det finns en tydlig och direkt koppling mellan långsiktig kvalitet i verksamheten och att verksamheten genererar ett visst överskott.

Utredningen fokuserar i detta kapitel på den del av skolmarknaden som framgår i figur 5.1.

Figur 5.1 Skolmarknaden – Godkännande av enskild som huvudman



5.3 Gällande rätt avseende godkännande av enskild som huvudman

Regler om godkännande av fristående skolor finns i 2 kap. 5 § skollagen. Av dessa följer att det grundläggande kravet för att Statens skolinspektion ska godkänna en enskild som huvudman är att huvudmannen har förutsättningar att följa de lagar och andra föreskrifter som gäller för verksamheten. Med lagar och föreskrifter avses i första hand skollagen och andra skolförfattningar, men även författningar på andra områden kan också bli aktuella. Några föreskrifter som reglerar i vilket syfte som verksamhetens ska drivas eller hur överskott ska hanteras finns inte i dag. För ett godkännande krävs vidare att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Om godkännandet avser gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska följderna i närliggande kommuner för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna också beaktas. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola är ett kriterium för godkännande även att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.

Med begreppet påtagliga negativa följder avses här enligt skollagens förarbeten (prop. 2009/10:165 s. 643, prop. 1995/96:200 s. 45) bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar för kommunen som kvarstår på sikt. Av intresse är även propositionen Bidragsvillkor för fristående verksamheter (prop. 2009/10:157). Där görs bl.a. uttalanden om innebörden av de nya rekvisiten ”på lång sikt” och ”för eleverna”, som då lades till kriteriet om påtagliga negativa följder.

Av prop. 2009/10:157 s. 21 framgår att prövningen ska utgå från ett elevperspektiv och en helhetsbedömning. Elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt i ett skolväsende med både offentliga och enskilda huvudmän. För att följder ska kunna anses uppfylla kravet på att vara ”påtagligt negativa” föreslås också att de antas bestå på

längre sikt. Att bedömningen inte ska göras i ett alltför snävt tidsperspektiv bör enligt propositionen även det komma till uttryck i skollagen. Exempelvis ska den omständigheten att en kommun kan tvingas att planera om och göra omfördelningar i sin egen skolverksamhet i ett kortare perspektiv inte vara tillräckligt för att ett godkännande inte ska ges. Statens skolverk har i en rapport (nr 281, juni 2006) angett att verkets undersökningar visat att fem år generellt sett ansågs vara en överskådlig period i sammanhanget, vilket enligt regeringens kan tjäna som riktmärke.

Ett syfte med reglerna om godkännande i 2010 års skollag har varit att förtydliga och förenkla prövningen. Enligt 1985 års skollag fanns ett allmänt krav på att verksamheten skulle ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarade mot de kunskaper och färdigheter som skulle förmedlas i verksamheter med offentlig huvudman. För att få godkännande krävdes också att skolan även i övrigt svarade mot de allmänna mål och den värdegrund som gällde för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Därutöver fanns också krav på ett minsta antal elever, lärar-kompetens m.m. Det fanns också skillnader i prövningen mellan olika skolformer. För t.ex. grundskolan krävdes separata beslut för godkännande och rätt till bidrag, där bidrag inte skulle lämnas om verksamheten i den fristående skolan innebar påtagliga negativa följder på lång sikt för kommunen eller eleverna. För fristående skolor på gymnasienivå krävdes enligt 1985 års skollag inget godkännande utan enbart beslut om rätt till bidrag.

Skillnaderna i reglerna om godkännande av fristående skolor i 2010 års skollag jämfört med den föregående lagen hänger samman med utvecklingen av friskolesektorn och synen på fristående skolor. I 2010 års skollag är utgångspunkten att fristående skolor är en självklar del av det svenska skolväsendet och att de är att betrakta som grund- och gymnasieskolor precis som kommunala sådana, med den skillnaden att de har enskild i stället för offentlig huvudman. Enligt 1985 års skollag var fristående skolor inte en del av skolväsendet. De betraktades inte heller som grund- eller gymnasieskolor i lagens mening, utom som verksamheter som godkänts för att de bedrev en motsvarande utbildning som bedrivs i grund- och gymnasieskolan.

Skolinspektionens prövning är begränsad till de kriterier som anges i 2 kap. 5 §. Det finns ingen möjlighet för myndigheten att

avslå en ansökan på andra grunder än de som anges i den paragrafen. Myndigheten begär redan i dag in vissa ekonomiska uppgifter, t.ex. skatteuppgifter. Detta sker dock som underlag för prövningen enligt 2 kap. 5 §. Något utrymme att i samband med tillståndsprövningen göra en bredare bedömning av den sökandes personliga eller ekonomiska lämplighet finns inte i dag.

Av 2 kap. 2 § skolförordningen (2011:185) framgår att Skolinspektionen i ärenden om godkännande ska ge den kommun där utbildningen ska bedrivas tillfälle att yttra sig över ansökan. Vidare anges i bestämmelsen att kommunen till sitt yttrande bör bifoga en konsekvensbeskrivning. Motsvarande bestämmelse avseende utbildning på gymnasienivå finns i 2 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039). För utbildning på gymnasienivå gäller att även de närliggande kommuner som kan antas bli berörda av ansökan ska ges tillfälle att yttra sig.

5.4 Associationsrättsliga regler

Enskilda huvudmän inom skolväsendet har mycket stor frihet att själv välja i vilken organisationsform de vill driva sin verksamhet. För olika organisationsformer gäller olika associationsrättsliga regler, där det i olika utsträckning regleras hur ekonomiskt överskott ska hanteras.

5.4.1 Aktiebolag

Aktiebolag regleras i aktiebolagslagen (2005:551), förkortad ABL. ABL utgår från att ett bolags verksamhet bedrivs i syfte att bereda aktieägarna vinst (prop. 1975:103 s. 476 och prop. 2004/05:85 s. 219). Det är dock enligt 3 kap. 3 § ABL möjligt att i bolagsordningen ta in en bestämmelse om att bolaget helt eller delvis ska ha ett annat syfte. Bakgrunden till bestämmelsen är att vinstsyftet inte behöver vara avgörande för varför ett företag startas och att det därför finns behov av att kunna föreskriva att bolagets verksamhet ska ha ett annat syfte. I en sådan föreskrift ska det preciseras hur bolagets vinst i stället ska användas och hur bolagets tillgångar ska användas vid en likvidation. Att ett annat syfte än vinst har angetts i bolagsordningen hindrar dock inte att aktieägarna själva tillgodo-

gör sig överskottet av verksamheten. En bestämmelse om ett helt eller delvis annat syfte hindrar inte heller att bolaget i framtiden används för att ge vinst åt aktieägarna. Aktieägarna kan antingen ändra bolagsordningen eller, om de är ense, bortse från bestämmelsen.

5.4.2 Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning

Ett aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning, ett s.k. SVB-bolag, är en särskild form av privat aktiebolag som regleras i 32 kap. 1–4 §§ ABL. I de flesta avseenden gäller samma regler för ett SVB-bolag som för andra privata aktiebolag. Syftet med att införa bestämmelser om SVB-bolag var att tillhandahålla en företagsform som har det privata aktiebolagets utvecklade organisation och flexibilitet, men som samtidigt är ägnad för verksamhet utan vinstsyfte eller med begränsat vinstsyfte. I ett SVB-bolag är vinstutdelningsbegränsningarna rättsligt reglerade. De följer alltså av ABL och kan inte åsidosättas av aktieägarna. Såvitt utredningen erfar finns det i dag endast en huvudman, Filosofiska i Sverige AB, som driver sin verksamhet i form av SVB-bolag. I dagsläget driver huvudmannen ett antal förskolor men avser att även starta verksamhet i grundskolan.

5.4.3 Ekonomiska föreningar

Ekonomiska föreningar regleras i första hand av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Där anges i 1 § att en ekonomisk förening har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet i vilken medlemmarna i någon form deltar. En ekonomisk förening ska också ha stadgar, som antagits av medlemmarna (2 kap. 1 §). I stadgarna ska bl.a. anges det närmare ändamålet med den ekonomiska föreningen samt grunderna till fördelning av föreningens vinst. I 10 kap. finns närmare bestämmelser om överskottsutdelning och annan användning av föreningens egendom.

5.4.4 Stiftelser

Enligt 1 kap. 2 § lagen (1994:1220) om stiftelser bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. En stiftelse ska ha ett stiftelseförordnande som ska vara skriftligt och undertecknat av stiftaren eller stiftarna. Föreskrifterna i stiftelseförordnandet skall följas vid förvaltningen av stiftelsens angelägenheter, om inte föreskrifterna strider mot någon bestämmelse i lagen. Av 6 kap. följer att huvudregeln är att en ändring i stiftelseförordnandet måste godkännas av Kammarkollegiet eller tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen).

5.4.5 Ideella föreningar m.m.

Till skillnad mot de övriga organisationsformer som är vanligt förekommande för skolor med enskild huvudman finns det ingen författningsreglering av ideella föreningar. Dessa styrs i stället främst av olika principer som har utvecklats i praxis. Ofta använder man sig av de ekonomiska föreningarna som förebild när man organiserar en ideell förening. Det finns dock en avgörande skillnad. För att en förening ska vara ideell krävs att den har ett ideellt ändamål. Sådana ändamål kan vara religiösa, välgörande, vetenskapliga eller politiska. Som ideellt får man i regel räkna varje syfte som inte är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen. Många idrottsföreningar är ideella föreningar. Även en ideell förening är en juridisk person och kan därmed själv teckna avtal, ha anställda, äga saker och vara part i rättegångar. Enligt praxis blir en ideell förening en juridisk person när medlemmarna har beslutat om att bilda föreningen och antagit stadgar. Dessutom ska föreningen ha valt en styrelse som bör bestå av minst tre styrelseledamöter.

Även andra associationsformer än de här beskrivna förekommer bland enskilda huvudmän, t.ex. hushållningssällskap som är huvudman för naturbruksgymnasier och religiösa samfund som t.ex. Svenska kyrkan som är huvudman för förskola och pedagogisk omsorg.

5.4.6 Slutsats

De olika associationsformer som förekommer hos huvudmän för fristående skolor styrs alltså av helt olika regelverk, eller inget eget regelverk alls som är fallet med t.ex. ideella föreningar. För samtliga utom ideella föreningar och de s.k. SVB-bolagen gäller dock som utgångspunkt att verksamheten drivs i syfte att gynna ekonomiska intressen hos ägare, medlemmar eller de som har motsvarande intressen i en stiftelse. I allmänna ordalag skulle detta kunna betecknas som någon form av vinstsyfte. Det bör i sammanhanget även konstateras att det också möjligt för en enskild fysisk person att vara huvudman för en fristående skola.

5.5 Parallella processer

Vid prövningen av om en enskild ska godkännas som huvudman är kriterierna, som framgått ovan, således dels att den sökande har förutsättningar att följa de föreskrifter som finns för verksamheten, dels att etableringen inte skulle innebära påtagliga negativa följder för kommunens verksamhet. För förskoleklass, grundskola och grundsärskola krävs också att elevunderlaget är tillräckligt. Någon mer generell prövning av den sökandes lämplighet som huvudman är således inte möjlig med dagens regelverk. Skolinspektionen tar visserligen i dag in vissa uppgifter om ekonomiska förhållanden m.m. Dessa används för bedömningen om huvudmannen kan antas ha förutsättningar att följa gällande föreskrifter.

Ägarprövningsutredningen överlämnade den 11 februari 2015 sitt betänkande "Krav på privata aktörer i välfärden" (SOU 2015:7) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet bör krävas av huvudmän för fristående skolor och förskolor samt av privata utförare av socialtjänst. Om sökanden är en juridisk person ska bedömningen omfatta vd, styrelseledamöter, suppleanter, bolagsmän samt ägare och andra som har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Kraven ska gälla även efter det att tillstånd eller godkännande beviljats och följas upp i myndigheternas tillsyn.

Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) har genom tilläggsdirektiv (dir. 2015:108) fått i uppdrag att vidareutveckla Ägarprövnings-

utredningens förslag om krav på skötsamhet, insikt, erfarenhet och lämplighet. Enligt sina grunddirektiv (dir. 2015:22) ska Valfärdsutredningen bl.a. utreda om det är lämpligt, och rättsligt möjligt, att införa krav på att privata utförare av välfärdstjänster i sin bolagsordning eller motsvarande styrande dokument ska införa en syftesparagraf med innebörden att syftet med verksamheten är att bedriva och utveckla verksamheten med god kvalitet och att eventuella överskott som huvudregel ska återinvesteras. Utredningen ska också föreslå hur SVB-bolag, eller andra bolagsformer, kan användas för att säkerställa att offentliga medel kommer verksamheten och brukarna till godo. Utredningen ska i ett delbetänkande senast den 1 november 2016 redovisa uppdraget i de delar som rör ett nytt regelverk för utförande av välfärdstjänster i syfte att säkerställa att offentliga medel används just till den verksamhet som de är avsedda för. Uppdraget ska slutredovisas den 2 november 2017.

5.6 Överväganden och förslag

5.6.1 Principiella hinder för ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetablering av verksamheter med vinstsyfte

Utredningen ser flera principiella svårigheter med att införa ett direkt avgörande inflytande för kommuner när det handlar om nyetableringar med vinstsyfte.

Som ovan angetts är vinstsyfte ett begrepp som i dag inte förekommer i relevant regelverk. Det stora flertalet av de enskilda huvudmän som finns på skolområdet drivs också i en associationsform som på det ena eller andra sättet förutsätts tillvarata ägares/medlemmars eller motsvarandes ekonomiska intressen (för statistik om olika associationsformer hos enskilda huvudmän se avsnitt 2.3.3). Vid de kontakter som utredningen har haft med olika huvudmän för fristående skolor har de även tydligt framhållit att en förutsättning för att kunna bedriva verksamheten långsiktigt med god kvalitet är att kunna bygga upp ett överskott. Enligt dessa huvudmän behövs överskott bl.a. för att kunna göra investeringar i syfte att utveckla verksamheten och för att klara av svängningar i konjunkturen och elevantalet. Utredningen delar denna uppfatt-

ning. Ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet är också ett av de kriterier som enligt Ägarprövningsutredningens förslag ska ingå i lämplighetsprövning av huvudmän för fristående skolor (se SOU 2015:7 s. 223 ff.).

Utredningen vill i sammanhanget också peka på att det finns andra sätt att tillgodogöra sig överskott än att dela ut vinst. Ett exempel är här att en person som helt eller delvis äger en fristående skola också arbetar i verksamheten och där tar ut en lön som ligger avsevärt över marknadsnivå. I sådana fall är lönen en kostnad i verksamheten och bidrar till att minska t.ex. ett aktiebolags vinst. Fokuseringen på begreppet vinst kan därför inte anses vara helt ändamålsenlig i sammanhanget.

Även om det varit möjligt att definiera begreppet vinstsyfte på ett i sammanhanget ändamålsenligt sätt anser utredningen att det finns ytterligare en principiell aspekt av att koppla ett direkt avgörande inflytande till om verksamheten drivs i vinstsyfte eller inte. Regelverket om godkännande av enskild som huvudman för fristående skolor bygger på att godkännande ska lämnas om huvudmannen har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med gällande styrdokument och att påtagligt negativa följder på lång sikt inte uppstår för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Den grundläggande principen om alla elevers rätt till likvärdig utbildning innebär att dessa krav ska gälla för alla fristående skolor. Har man förutsättningar att driva en verksamhet med tillräcklig kvalitet och den inte innebär mycket tydliga och långsiktiga negativa följder för elever eller kommunen så ska ett godkännande lämnas. Om vinstsyfte införs som en ny grund för avgörande inflytande så rubbas dessa förutsättningar. Det blir då möjligt för kommuner att säga nej till en huvudman enbart på den grunden att verksamheten drivs med vinstsyfte. Olika ideologiska uppfattningar i olika kommuner kan då bli avgörande för om en fristående skola kan etableras eller inte. Detta kan enligt utredningens uppfattning knappast anses förenligt med grundläggande principer som lika villkor mellan kommunala och fristående skolor samt elevers rätt att välja skola.

Som tidigare nämnts ser utredningen också principiella problem med begreppet icke-kommersiell aktör, som enligt direktiven är ett begrepp som ska användas för att avgränsa denna del av uppdraget.

En omständighet av betydelse i sammanhanget är också att Valfärdsutredningen (Fi 2015:01) ser över frågan om hantering av överskott i verksamhet på bl.a. skolans område utifrån ett annat perspektiv, nämligen hur pengarna används.

Utredningen anser att frågan om hur överskott används i offentligt finansierad verksamhet med enskild huvudman är angelägen. Mot bakgrund av det ovan anförda anser utredningen emellertid att det här finns principiella hinder för att införa ett direkt avgörande inflytande för kommuner vid nyetableringar av verksamheter med vinstsyfte. Dessa hinder innebär enligt utredningens bedömning att det inte är möjligt att lämna något förslag med den innebörden.

5.6.2 Ett ökat inflytande för kommuner

Förslag: Kommunens inflytande över nyetableringar av fristående skolor ska stärkas. Det ska i skollagen anges att vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder 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 skärpas genom att det blir obligatoriskt för kommunerna att lämna ett yttrande till Skolinspektionen samt att yttrandet alltid ska innehålla en konsekvensbeskrivning.

Skälen för utredningens förslag

Ovan har beskrivits principiella svårigheter med att koppla ett avgörande inflytande för kommuner till begreppet vinst. Gällande rätt innebär också enligt utredningens uppfattning att kommuner redan i dag kan sägas ha ett indirekt avgörande inflytande vid nyetableringar av fristående skolor. Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning, att ett starkare inflytande för kommunerna som ligger i linje med det syfte som framhålls i direktiven, i stället bör försöka uppnås genom flera mindre justeringar av dagens regelverk.

Kommunernas roll i samband med etableringen av nya fristående skolor har också nyligen stärkts genom att reglerna om obligatoriskt samråd införts (2 kap. 5 a § skollagen).

Påtagliga negativa följder

I utredningens tilläggsdirektiv (dir. 2015:37, s. 2) anges som syfte bakom utredningens uppdrag i denna del att motverka en ökande skolsegregation samt överetablering av skolor.

Enligt utredningens uppfattning är det i sammanhanget viktigt att uppmärksamma hur prövningen av ansökan om godkännande i dag går till. Förutom att en huvudman ska ha förutsättningar att följa de lagar och föreskrifter som gäller för verksamheten krävs att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas (för gymnasieskolor ska även konsekvenser för närliggande kommuner beaktas). I praktiken kan detta enligt utredningens uppfattning sägas innebära att om kommunen visar, eller det annars i Skolinspektionens utredning framkommer, sådana påtagliga negativa följder så ska inte ett godkännande lämnas. Det innebär att kommuner redan i dag kan sägas ha, om än indirekt, ett avgörande inflytande över nyetableringar.

Som framgår ovan i avsnitt 4.3 avses enligt förarbetena med påtagliga negativa följder bl.a. att kommunen skulle tvingas lägga ned en befintlig skola och detta skulle medföra att avståndet till närmaste skola avsevärt skulle öka för elever i kommunen eller att etableringen av en fristående skola annars skulle leda till större kostnadsökningar från kommunen som kvarstår på sikt. Det är också sådana förhållanden som Skolinspektionen allra oftast lagt till grund för sitt beslut när ansökan avslagits på grunden påtagliga negativa följder. Utredningen anser att kommunens inflytande i detta sammanhang kan stärkas genom att det i skollagen anges att Skolinspektionen vid bedömningen av påtagliga negativa följder särskilt ska beakta intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte sker.

Obligatoriskt yttrande och konsekvensbeskrivning

I dag ska Skolinspektionen bereda lägeskommunen, samt när det gäller gymnasieutbildning även berörda närliggande kommuner, tillfälle att yttra sig över en ansökan om godkännande av enskild som huvudman. Till yttrandet bör en konsekvensbeskrivning bifogas. Statistik om antalet ansökningar och avslag om godkännanden redovisas i avsnitt 2.3.2.

Utredningen erfar att även om yttrande inkommer i de flesta ärenden så förekommer det också att inget yttrande avges. Inriktningen på kommunernas yttrande förefaller också variera i stor utsträckning. Det är inte alltid som yttrandet utgår ifrån situationen i det enskilda fallet utan det förekommer att yttrandet är av generell och principiell karaktär, exempelvis att kommunen är positivt inställd till att fristående skolor etableras.

Frågan om ett yttrande från lägeskommunen ska vara obligatoriskt har övervägts tidigare (prop. 2009/10:157, s. 22 f.), men inte införts. Utredningen anser det vara en viktig kvalitetsfråga att prövningen av godkännande, inte minst när det gäller bedömningen av påtagliga negativa följder, sker utifrån ett så allsidigt och komplett underlag som möjligt. I detta sammanhang är yttrande med konsekvensbeskrivning från kommunen en viktig del, naturligtvis ska yttrandet också avse förhållandena i det aktuella enskilda fallet.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regelverket förtydligas så att lägeskommunen, samt avseende gymnasieutbildning även de närliggande kommuner som Skolinspektionen anser berörda, ska yttra sig över ansökan och att det till yttrandet ska bifogas en konsekvensbeskrivning. I konsekvensbeskrivningen bör kommunen särskilt fokusera på det som uppfattas vara påtagliga negativa följder enligt skollagen.

Yttrandet bör lämnas av den politiska nämnd som utövar huvudmannaskapet över den del av skolväsendet som ansökan avser.

6 Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola

6.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiv (dir. 2015:37) ska utredningen utreda hur det kan säkerställas att antagningen av elever till enskilt bedriven förskoleklass, grundskola och grundsärskola sker enligt gällande bestämmelser om lika tillgång till utbildning. En lösning som ska övervägas är att lägeskommunen görs ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen.

6.2 Övergripande problemställning

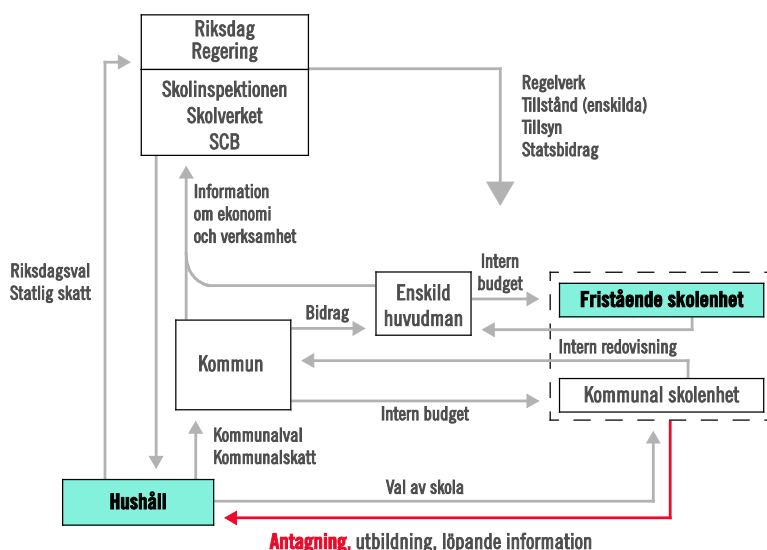
En grundläggande princip i dagens regelverk är att fristående skolor ska vara öppna för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Vid fler sökande än det finns platser får den fristående skolan använda urvalskriterier som godkänts av Skolinspektionen (se t.ex. 10 kap. 35 § skollagen avseende grundskola). För kommunala skolor gäller helt andra regler. Där ska kommunen placera elever på skolor utifrån val och närhet. I särskilda undantagssituationer gäller andra regler. Några särskilda regler om ansökningsförfarandet, t.ex. när och hur eller i vilken form en ansökan ska göras saknas i dag på nationell nivå. Det innebär att det är upp till varje huvudman, kommunal såväl som enskild, att här forma sina egna rutiner. För fristående skolor finns en stark och betydelsefull koppling mellan beslutet att ta emot en elev och rätten till bidrag från elevens hemkommun. Rätten till bidrag från

elevens hemkommun inträder när eleven tagits in vid en fristående skola, men det är inte helt ovanligt att kommunen och den fristående skolan inte är överens om hur mycket pengar den fristående skolan ska ha rätt till. När det handlar om, och med vilket belopp, den fristående skolan har rätt till tilläggsbelopp för särskilt stöd kan det vara en fråga av mycket stor betydelse för den fristående skolan. Det gäller särskilt skolor som är inriktade på elever i behov av särskilt stöd. En fristående skola har i dag mycket begränsade möjligheter att neka en elev plats eller fortsatt utbildning på den grunden att de inte anser sig få tillräckligt bidrag från hemkommunen (för en närmare genomgång av reglerna om bidrag till fristående skolor, se avsnitt 3.3).

I bl.a. Statens skolinspektions tillsyn har det framkommit vissa signaler om att det förekommit att fristående skolor kopplat frågan om antagning av en elev till att man fått tilläggsbelopp för den aktuella eleven, ett förfarande som i så fall skulle kunna komma i konflikt med det öppenhetskrav som gäller enligt skollagen. Denna fråga hänger nära samman med fristående skolors, särskilt så kallade resursskolors, rätt till tilläggsbelopp och deras möjlighet att säga nej till en elev. Den frågan behandlas i avsnitt 3.4.8.

Utredningen fokuserar i detta kapitel på den del av skolmarknaden som framgår i figur 6.1.

Figur 6.1 Skolmarknaden – Antagning av elever till fristående skolor



6.3 Gällande rätt

2010 års skollag bygger på principen att lika villkor så långt som möjligt ska gälla mellan kommunala och fristående skolor. Eftersom utgångspunkten fortfarande är att det är hemkommunen som har det övergripande ansvaret för elevernas utbildning skiljer sig dock reglerna fortfarande åt i vissa avseenden. Ett sådant område är antagning av elever.

För kommunala grundskolor används inte begreppet antagning utan i skollagen talas om placering av elever. För grundskolans del finns bestämmelser om placering av elev på skolenhet i 10 kap. 30 § skollagen. Där anges inledningsvis i första stycket att en elev ska placeras vid den av kommunens skolenheter där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå. Om den önskade placeringen skulle medföra att en annan elevs berättigade krav på placering vid en skolenhet nära hemmet åsidosätts, ska dock kommunen placera eleven vid en annan av kommunens skolenheter. Den andra

meningen kan sägas vara ett uttryck för den så kallade närhetsprincipen, som innebär att alla elever ska ha rätt till en skolplacering i närheten av hemmet. Principen är dock mycket allmänt hållen och lämnar ett stort friutrymme för kommunerna att organisera sin skolverksamhet. Motsvarande regler finns för förskoleklass och grundsärskola.

Vårdnadshavarnas önskemål ska således vara utgångspunkten för placering på kommunala skolor. I paragrafens andra stycke anges ett par situationer, utöver närhetsprincipen, som ger kommunen möjlighet att frångå vårdnadshavarnas önskemål om placering. Det handlar om situationer när den önskade placeringen skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen eller om det är nödvändigt att frångå vårdnadshavarnas önskemål med hänsyn till övriga elevers trygghet och studiero. Motsvarande regler finns för förskoleklass (9 kap. 15 §) samt grundsärskolan (11 kap. 29 §).

Utredningen om utbildning för nyanlända har i sitt delbetänkande Plats för nyanlända i fler skolor (SOU 2016:9) bl.a. föreslagit att kommunen även ska kunna göra undantag från vårdnadshavarnas önskemål om det finns särskilda skäl med hänsyn till kommunens mottagande av nyanlända elever eller andra elever som varit bosatta i landet en kortare tid.

När det gäller fristående skolor används i skollagen rubriken mottagande. En grundläggande utgångspunkt avseende fristående skolor är att de ska vara öppna för alla. Beträffande grundskola tydliggörs det i 10 kap. 35 § skollagen att huvudregeln är att varje fristående grundskola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Utbildningen får dock begränsas till att avse vissa årskurser, elever i behov av särskilt stöd eller vissa elever som utbildningen är speciellt anpassad för. Med det sistnämnda avses t.ex. skolor inriktade på tvåspråkig eller engelskspråkig undervisning (se prop. 2009/10:165 s. 743).

Av 10 kap. 35 § andra stycket framgår att en fristående skola bara kan neka ta emot eller ge fortsatt utbildning till en elev om den fristående skolan först ansökt om tilläggsbelopp från elevens hemkommun och kommunen sedan avslagit ansökan på den grunden att tilläggsbeloppet skulle innebära betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

För de fall det finns fler sökande än platser till en fristående skola finns också regler i skollagen om urval. Enligt 10 kap. 36 § är avseende fristående grundskolor huvudregeln att urvalet ska göras på de grunder som Skolinspektion godkänner. Av förarbeten (prop. 1995/96:200 s. 34) samt Skolinspektionens praxis följer att urvalsgrunder som anses förenliga med öppenhetskravet är anmälningsdatum, syskonförtur, geografisk närhet, förtur för de elever som går i skolenhetens tillhörande förskoleklass samt verksamhetsmässiga samband som t.ex. organisatoriskt samband, i form av att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och/eller personal med den aktuella skolan eller pedagogiskt samband, till exempel Waldorf- eller Montessoriinriktning. Några föreskrifter om hur dessa kriterier ska användas finns inte.

För skolor som använder färdighetstester i enlighet med regelverket i 10 kap. 9–9 a §§ gäller särskilda regler om urval.

Regeringen har i propositionen Fler elever i fler skolor (prop. 2015/16:184) föreslagit att fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor ska kunna få möjlighet att ta emot ett begränsat antal elever per läsår (särskild kvot) som ges företräde framför övriga sökande. Den särskilda kvoten bör avse elever som varit bosatta i landet kortare tid än två år före starten av det aktuella läsåret. Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 november 2016.

För utbildning på gymnasieskolan finns krav på att det ska finnas en formell ansökan till utbildningen (se t.ex. 16 kap. 35 § skollagen). Motsvarande bestämmelser saknas för utbildning på grundskolenivå. De allra flesta skolor har enligt utredningens uppfattning ändå någon form av formaliserat ansökningsförfarande. Avsaknaden av reglering kan dock leda till att det ibland kan vara svårt att avgöra när en formell ansökan till viss skola föreligger. I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om bl.a. myndigheters handläggning av ärenden gentemot enskilda. Lagen omfattar inte i sig enskilda huvudmän för fristående skolor. Genom en bestämmelse i 2010 års skollag (29 kap. 10 §) har dock de flesta av förvaltningslagens regler om handläggning i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild gjorts tillämpliga även för enskild huvudman som handlägger sådana ärenden. Med myndighetsutövning brukar avses utövande av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Ett ärende om ansökan till en fristående skola

måste anses falla inom ramen för denna definition. Detta innebär att bl.a. förvaltningslagens regler om parts rätt att få lämna uppgifter samt motivering och underrättelse av beslut blir tillämpliga på ärenden om ansökan till fristående skolor. Härigenom tillförsäkras vårdnadshavare och elever en insyn i bl.a. antagningsprocesser.

I kommunala skolor gäller offentlighetsprincipen som regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Denna princip innebär att allmänheten har rätt att ta del av de allmänna handlingar som finns hos skolan. Ansökningar om att få plats på en skola och beslut om antagning är sannolikt att betrakta som sådana allmänna handlingar som efter begäran ska lämnas ut, i den utsträckning de inte innehåller uppgifter som är sekretessbelagda enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En statlig utredning föreslog i oktober 2015 att offentlighetsprincipen även ska införas hos enskilda huvudmän från den 1 juli 2017 (Ökad insyn i fristående skolor, SOU 2015:82). Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

6.4 Överväganden och förslag

Förslag: Ett krav på formell ansökningshandling ska införas i förskoleklass, grundskola och grundsärskola med enskild huvudman.

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.

Skälen för utredningens förslag

Som ovan angetts gäller i stor utsträckning olika regler avseende mottagande till kommunala respektive fristående skolor på grundskolenivå och för förskoleklass. Själva ansökningsförfarandet till skolor på grundskolenivå samt förskoleklass är i princip oreglerat. Även om det framkommit uppgifter om att fristående

skolor i vissa enskilda fall på ett rättsstridigt sätt försökt kringgå reglerna om mottagande så anser inte utredningen att detta kan anses vara ett mer generellt problem. Inte heller har det i utredningens arbete framkommit något annat som tyder på ett behov av mer omfattande förändringar av dagens regelverk. En faktor av betydelse i sammanhanget är också att insynen och transparensen i fristående skolors handläggning av ansökningar kommer att öka om offentlighetsprincipen införs även där.

Utredningen anser emellertid att vissa mindre förändringar i regelverket kan bidra till att ytterligare säkerställa lika tillgång till utbildning för alla elever.

En gemensam kö

Enligt våra direktiv ska utredningen här överväga en lösning där lägeskommunen görs ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen.

En mer centraliserad organisation avseende ansökning och mottagande skulle rent principiellt kunna ha fördelar, dels när det gäller att skapa förutsättningar för en rättssäker och enhetlig antagning men också när det gäller intresset av att skapa en effektiv administration. Utredningen kan dock konstatera att det också finns en rad principiella och praktiska problem med en gemensam kö administrerad av lägeskommunen.

Som ovan nämnts så gäller i dag olika regler för placering/mottagande samt urval av elever till kommunala och fristående skolor. Detta hänger samman med att kommuner och enskilda huvudmän har delvis olika uppgifter och ansvar. Att reglerna om placering/mottagande skiljer sig åt är därför en logisk och naturlig följd av ansvarsfördelning som i dag gäller på skolområdet.

En kommuns övergripande uppgift och ansvar är att se till att elever hemmahörande i kommunen fullgör sin skolplikt och får sin rätt till utbildning tillgodosedd (i vissa situationer kan dock en kommun vara skyldig att tillhandahålla utbildning för en elev från en annan kommun). För kommunala skolor finns inget uttryckligt öppenhetskrav utan elever ska fördelas på skolor i första hand

utifrån vårdnadshavarnas önskemål. Vid fler sökande än platser till en skola gäller en allmänt hållen närhetsprincip.

För fristående skolor gäller som huvudprincip ett öppenhetskrav, när det finns fler sökande än platser ska urvalet göras enligt de grunder som Skolinspektionen godkänt för den aktuella huvudmannen. En fristående skola kan således sägas rikta sig till alla elever, oavsett om de är bosatta i den kommun där skolan ligger eller inte. Det faktum att reglerna om placering/mottagande samt urval ser så olika ut för kommunala respektive fristående skolor torde i praktiken avsevärt försvåra införandet av en gemensam kö.

En fristående skola har också ofta elever från flera andra, ibland ett stort antal, kommuner än lägeskommunen. Även i detta avseende skulle sannolikt ett system där lägeskommunen handhar en gemensam kö innebära flera praktiska utmaningar, eftersom lägeskommunen i så fall ska sköta antagningen även för elever som är bosatta i andra kommuner.

Ett system med gemensam kö och antagning skulle också innebära, i och för sig i en varierande grad beroende på hur systemet skulle utformas, att fristående skolor inte längre själva var ansvariga för antagning och urval till den egna verksamheten. En sådan ordning måste anses vara ett principiellt avsteg från den i dag rådande principen om lika villkor mellan fristående och kommunala verksamheter där enskilda huvudmän har hela ansvaret för sin egen verksamhet. Mot denna bakgrund väljer utredningen att inte lämna något förslag om en gemensam kö administrerad av lägeskommunen.

Utredningen har också övervägt att föreslå att ett nationellt kösystem administrerat av Skolverket skulle inrättas. En principiell fördel med ett sådant system skulle kunna vara att det säkerställer en likvärdighet på nationell nivå vid tillämpning av regler om placering/mottagande och urval. Det skulle också kunna vara en fördel ur ett brukarperspektiv om ansökan till en skolenhet kan göras på samma ställe där nationellt jämförbar information om skolenheter finns. De administrativa utmaningarna med en sådan ordning, samt att det vore ett avsevärt ingrepp i såväl den kommunala självstyrelsen som i fristående skolors kontroll över sin egen verksamhet är dock av sådan karaktär att utredningen inte anser ett sådant förslag möjligt att genomföra.

En formaliserad ansökan

I dagsläget finns inget krav på att det ska finnas en ansökningshandling inför mottagande i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, dvs. de skolformer som här omfattas av utredningens uppdrag. Som ovan redogjorts för i avsnitt 5.2. är regelverket om mottagande och placering vid skolenheter olika utformat för kommunala respektive enskilda huvudmän. Skillnaderna i detta regelverk medför att ett mottagande i en fristående skola i praktiken alltid ska föregås av att en aktiv ansökan gjorts. Kommuner har ett övergripande ansvar att se till att barn bosatta i kommunen fullgör sin skolplikt vilket bl.a. innebär att man är skyldig att ordna en skolplacering enligt skollagens regler även om något aktivt val av skola inte gjorts. Regelverket kräver således inte att vårdnadshavarna aktivt väljer en kommunal skola. Om aktivt val görs till kommunal skola är huvudregeln (se 10 kap. 30 § skollagen) att vårdnadshavarnas val ska tillmötesgå. Även om de allra flesta vårdnadshavare gör ett aktivt val av skola, kommunal eller fristående, är det viktigt att konstatera att det också förekommer att något val inte görs. Ett aktivt val är inte heller en skyldighet enligt gällande regelverk.

För utbildning på gymnasienivå finns däremot krav på att det ska finnas en särskild ansökningshandling (se t.ex. 16 kap. 35 § skollagen).

Även om det inte finns något krav på ansökningshandling till förskoleklass, grundskola eller grundsärskola är det enligt utredningens uppfattning mycket vanligt förekommande att en sådan finns, särskilt i fristående skolor där ett mottagande i princip måste föregås av en aktiv ansökan. Något formellt krav motsvarande det för gymnasieskolan finns emellertid inte. Att det finns en ansökningshandling skapar transparens i mottagandeprocessen och gör det också lättare för Skolinspektionen att i sin tillsyn kontrollera att reglerna om mottagande och urval efterföljts. Finns det en ansökningshandling blir det tydligt om en ansökan till en skola gjorts och när den kommit in. En ansökan till en kommunal skola blir en allmän handling i samband med att den är att betrakta som inkommen till myndigheten. Om förslaget om att införa offentlighetsprincipen även i fristående skolor från den 1 juli 2017 genomförs kommer detta att gälla även i dessa verksamheter. Härigenom skapas också

en ökad transparens som underlättar för t.ex. vårdnadshavare att kontrollera så att ansökningar hanteras i enlighet med skollagens regler om mottagande och urval.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det finns skäl att införa krav på en formell ansökningshandling även till förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningens direktiv i denna del handlar om att säkerställa att gällande regler om antagning följs i enskilt bedriven förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningens förslag om obligatorisk ansökningshandling avser därför bara verksamheter med enskild huvudman. Det är dock positivt ifall även kommuner i så stor utsträckning som möjligt väljer att använda sig av formella ansökningshandlingar, i de fall som ett aktivt val av skola görs.

Utredningen konstaterar också att förteckningar över köer till kommunala skolor i dag sannolikt i de flesta fall är att betrakta som en allmän handling, även om det i varje enskilt fall till viss del är beroende av hur kommunen valt att dokumentera och administrera kön. Om offentlighetsprincipen införs även för fristående skolor så kommer också dessa skolors förteckning över köer sannolikt att bli tillgängliga för allmänheten som en allmän handling. Härigenom förbättras möjligheterna till insyn och transparens i mottagandeprocessen ytterligare.

Tydligare reglering av urvalskriterier

Enligt skollagen är huvudregeln att om det finns fler sökande än platser till en fristående skola så ska urvalet göras på de grunder som Skolinspektionen godkänner. I förarbeten till äldre och nuvarande bestämmelser anges bl.a. att som en följd av öppenhetsprincipen får endast sådana urvalsgrunder som inte sätter öppenheten ur spel tillämpas (se prop. 1995/96:200 s. 34). Som exempel på urvalsgrunder som anses förenliga med öppenhetskravet anges kötid, syskonförtur och geografisk närhet (se prop. 2009/10:165 s. 744). De urvalskriterier som Skolinspektionen godkänt är anmälningsdatum, syskonförtur, geografisk närhet, förtur för de elever som går i skolenhetens tillhörande förskoleklass samt verksamhetsmässiga samband som t.ex. organisatoriskt samband, i form av att en fristående förskola samutnyttjar lokaler och/eller personal med den aktuella skolan eller pedagogiskt samband, till exempel Waldorf- eller Montessoriinriktning.

Skolinspektionen godkänner numera urvalsgrunderna generellt och från och med år 2014 anges det inte längre i beslut om godkännande vilka urvalsgrunder som en enskild huvudman avser tillämpa. En skolenhet är inte bunden till de urvalsgrunder som en gång angetts utan kan själv göra förändringar inom de generella ramar som beslutats av Skolinspektionen (Urvalsgrunder för förskoleklass, grundskola och grundsärskola, Informationsblad från Skolinspektionen 2015).

Att urvalsgrunderna används på ett korrekt sätt som är förenligt med öppenhetskravet är en viktig rättssäkerhetsfråga. Det är därför viktigt att det är tydligt för vårdnadshavare och elev vilka urvalskriterier en skola använder sig och hur de närmare tillämpas. I annat fall finns en risk för att urvalskriterier kan användas på ett sätt som inte är förenligt med öppenhetsprincipen i syfte att kunna styra vilka elever som tas emot på en skola. En tydlighet i vilka urvalskriterier som används är också viktigt för att Skolinspektionen ska kunna kontrollera att urvalet sker i enlighet med skolagens bestämmelser.

Skolinspektionen godkänner i dag urvalskriterier endast på generell nivå och en skola kan själv välja att byta urvalskriterier utan att meddela Skolinspektionen. Utredningen anser att denna ordning inte fullt ut stödjer den transparens och tydlighet som skulle behövas på området. Om offentlighetsprincipen görs tillämplig även hos enskilda huvudmän enligt förslagen i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) så kommer sannolikt insynen i fristående skolors mottagandeprocess generellt att öka, och därmed skapas en förbättrad transparens på området. Utredningen bedömer dock att det ändå finns skäl att förstärka regelverket på området genom att det i beslutet om godkännande ska anges vilka urvalsgrunder som den fristående skolan får använda sig av. Om skolan vill byta urvalskriterier ska detta först godkännas av Skolinspektionen. Utredningen anser också att det är angeläget att det i så stor utsträckning som möjligt inte bara framgår vilka urvalskriterier som en skola tänker använda, utan också hur de ska tillämpas. I annat fall finns det en risk för att den eftersträlvade tydligheten och transparensen inte uppnås. Utredningen bedömer dock att det bör vara upp till Skolinspektionen att närmare avgöra vilka krav som bör ställas på de enskilda huvudmännen avseende beskrivning av urvalskriterierna.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen om redovisning och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå ska börja gälla den 1 januari 2019. Förslaget om en obligatorisk ansökan till fristående förskoleklass, fristående grundskola och fristående grundsärskola ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018. Övriga författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2018. För godkännanden som beslutats före den 1 januari 2018 ska huvudmannen senast den 30 juni 2018 anmäla vilka urvalskriterier som ska användas i verksamheten.

Skälen för utredningens förslag

De föreslagna författningsändringarna ska enligt utredningen träda i kraft så fort som möjligt. Med hänsyn till tidplanen för den fortsatta beredningsprocessen är det tidigaste tänkbara datumet den 1 januari 2018. Detta innebär att de föreslagna förändringarna i reglerna om bidrag till enskilda verksamheter kommer att tillämpas första gången på de bidragsbeslut som gäller för kalenderåret 2019 och som ska fattas före utgången av år 2018. Första gången ett avstämningsbeslut enligt utredningens förslag ska fattas blir då senast den 30 september 2020. Den ekonomiska informationen på enhetsnivå ska inrapporteras första gången avseende år 2019. Förslaget om en tydligare klassificering av så kallade resursskolor bör enligt utredningens uppfattning inte ges en tvingande retroaktiv verkan. De skolor som tidigare varit inriktade på elever med särskilt stöd bör dock ha möjlighet att efter anmälan till Statens skolinspektion få ett nytt beslut om godkännande som innebär att de

omfattas av den föreslagna klassificeringen. Förslagen om utökad innebörd av begreppet påtagliga negativa följder samt att lägeskommunen alltid ska lämna yttrande med konsekvensbeskrivning ska tillämpas första gången på de ansökningar om godkännande av enskild som huvudman som ska ha kommit in till Skolinspektionen senast den 31 januari 2018. Det är lämpligt att förslaget om obligatorisk ansökan till fristående förskoleklass, fristående grundskola och fristående grundsärskola börjar gälla i samband med starten av ett läsår. Dessa regler ska därför tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018. Förslagen om att det ska anges i godkännandet vilka urvalskriterier som en enskild huvudman använder sig måste, enligt utredningens uppfattning, för att vara verkningsfulla även avse godkännanden som beslutats före den 1 januari 2018. För utbildningar med äldre godkännanden ska därför gälla att huvudmannen senast den 30 juni 2018 ska anmäla till Skolinspektionen vilka urvalsgrunder som används.

8 Förslagens konsekvenser

I detta kapitel presenteras en analys av vilka konsekvenser utredningens förslag kan innebära. Utredningen har baserat konsekvensanalysen på inkomna synpunkter från bland annat kommuner, enskilda huvudmän och myndigheter. Att beräkna kostnaderna har visat sig komplicerat eftersom kostnaderna för att införa förslagen kan variera stort beroende på vilka metoder och system som olika aktörer använder i dag. Baserat på inkomna synpunkter har utredningen gjort egna bedömningar av förslagets konsekvenser. Konsekvenserna beräknas utifrån skillnaden mellan aktörernas åtaganden enligt gällande författningar jämfört med åtagandena enligt utredningens förslag. Konsekvenserna redovisas för varje deluppdrag var för sig.

De alternativa överväganden som gjorts avseende olika förslag framgår av de skäl och överväganden som finns för respektive förslag i 3–6 kap. Förslagen berör i första hand enskilda huvudmän och kommuner men i vissa fall uppstår också konsekvenser för statliga myndigheter. En konsekvensbeskrivning ska innehålla en beskrivning av vilka företag som är berörda. Statistik om antalet fristående och kommunala skolor m.m., inklusive driftsformer, finns i 2 kap.

8.1 Förslag avseende beslut och beräkning av bidrag till verksamhet med enskild huvudman

8.1.1 Förslagen i korthet

Strukturbelopp

Kommuner har i dag enligt skollagen skyldighet att avsätta resurser till all kommunalt finansierad verksamhet inom skolväsendet utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar. Hur detta görs varierar i dag stort mellan kommuner eftersom det inte finns några närmare regler om hur stor del av resurserna som ska fördelas på detta sätt och vilka kriterier som ska ligga till grund för resursfördelningen. Detta gör det svårt för fristående skolor att avgöra i vilken utsträckning de får del av dessa resurser.

Utredningens förslag är att bidraget till enskilda huvudmän förutom ett grundbelopp, och i förekommande fall ett tilläggsbelopp, även ska bestå av ett strukturbelopp. I strukturbeloppet ingår alla resurser som fördelas utifrån barn och elevers olika behov och förutsättningar, med undantag för sådana resurser som fördelas med tilläggsbelopp. Kommunen ska vara skyldig att redovisa på vilka grunder strukturbeloppet har räknats fram.

Särskilda kostnader för kommunalt ansvar

Kommuner har kostnader kopplade dels till generell myndighetsutövning, dels till ansvaret som huvudman enligt skollagen. Dessa kostnader är specifika för kommunen och ska inte ingå i underlaget när bidragen till enskilda huvudmän fastställs. Utredningens förslag i avsnitt 3.4.3 innebär att dessa kommunala kostnader tydligt ska specificeras, beräknas och motiveras i samband med bidragsberäkningen så att det blir tydligt för enskilda huvudmän vilka kostnader som räknas bort.

Administrativa kostnader

Kommunerna har i varierande omfattning centrala administrativa funktioner som tillhandahåller service till olika verksamheter, och gör i dagens system olika bedömningar beträffande vilka administrativa funktioner som är att betrakta som verksamhetsnära och därmed en del av grundbeloppet. I dag ersätts enskilda huvudmän med en schablon för de administrativa kostnader som inte ingår i grundbeloppet, vilket har kritiserats framför allt av enskilda huvudmän men även av kommuner.

Administrativa kostnader föreslås i stället fastställas utifrån kommunens faktiska egna kostnader för administration, fördelade på verksamhetsnivå. Kommunen ska därför vara skyldig att specificera och beräkna sina egna administrativa kostnader och hur de belastar verksamheterna inom skolverksamheten.

Tilläggsbelopp för resursskolor

I dag finns möjlighet för enskilda huvudmän att begränsa sin utbildning till elever i behov av särskilt stöd ifall huvudmannen önskar ha en sådan inriktning. Många av dessa skolor är inriktade på elever med så omfattande behov av särskilt stöd att de ska ha rätt till tilläggsbelopp. Utredningen har erfarit att framför allt små skolor med denna inriktning är mer beroende av tilläggsbelopp än andra skolor. Nuvarande system, där tilläggsbelopp utbetalas i efterhand efter ansökan innebär en stor osäkerhet för dessa huvudmän.

Utredningen föreslår att särskilda regler om tilläggsbelopp ska gälla för skolor som är inriktade på elever med så omfattande behov av särskilt stöd att sådant belopp ska utbetalas. I dessa fall ska tilläggsbelopp fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om ingen överenskommelse nås ska huvudmannen inte vara skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt eleven.

Förslag avseende ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp

I dag baseras kommunens beräkning av bidragsbeloppet på kommunens budget för kommande verksamhetsår. Eftersom budgetbeslutet grundar sig på en uppskattning och bedömning, blir det svårt för enskilda huvudmän att bedöma rimligheten på storleken av bidragsbeloppet. Det är även svårt för enskilda huvudmän att få adekvat och tillräcklig information för att kunna granska rimligheten i bidragsberäkningen. Detta kan därmed leda till att bidragen inte lämnas på lika villkor.

För att öka öppenheten och sambandet mellan bidragsbeslutet och kommunens verkliga kostnader föreslår utredningen att kommunen ska fatta ett avstämningsbeslut i efterhand. Förslaget innebär också att kommunen i samband med bidragsbeslutet ska specificera de olika posterna i grundbeloppet i högre utsträckning än i dag. Bidragsbeslutet ska sedan stämmas av mot faktiskt utfall senast 30 september året efter det år bidraget avsåg. Avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras om kommunala enheter redovisar underskott jämfört med budgeten.

8.1.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslaget om införande av strukturbelopp innebär att kommunerna kommer att behöva beräkna och specificera ett särskilt strukturbelopp i stället för att som i dag inkludera detta i grundbeloppet. Då detta särskiljs redan i dag av kommunerna inom ramen för grundbeloppet bedöms detta vara en mindre åtgärd för kommunerna. Förslaget bör därmed kunna genomföras utan ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Förslaget att särskilda kostnader för kommunalt ansvar tydligt ska specificeras och särskiljas, och därmed inte ingå i underlaget när bidragen till enskilda huvudmän fastställs, är en följd av utredningens förslag i övriga delar för att uppnå lika villkor. Eftersom dessa kostnader inte heller ska ingå i underlaget i dag, bedöms förslaget inte innebära några beaktansvärda merkostnader för kommunerna.

Förslaget om att schablonen för administration ska tas bort och ersättas med kommunens faktiska administrativa kostnader, innebär att kommunerna kommer att behöva specificera de administrativa kost-

nader som belöper på respektive berörd skolform. Detta innebär dels en fördelning av den administration som finns inom den berörda skolförvaltningen, dels en fördelning av kommunens centrala administration. Fördelningen av kommunens centrala administration går som regel endast att göras genom en schablon och här kan kommunerna välja mellan att räkna fram en egen schablon eller använda de fördelningsnycklar som används enligt Räkenskapssammandraget. I båda fallen handlar det om att använda en befintlig schablon. Denna schablon kräver varken mer administration eller innebär några andra merkostnader för kommunerna. Detsamma gäller förvaltningens budgetering av egen administration, vilket redan görs i dag.

Likaså bedöms det systemstöd som kommunerna redan i dag använder vara tillräckligt för att beräkna faktiskt administration. Skillnaden från i dag för kommunerna är dock att administrationskostnaderna ska fördelas och specificeras i underlaget inför bidragsbeslutet, vilket ger ökad administration. Efter att ha samrått med några kommuner är utredningens bedömning att det kan handla om ett merarbete motsvarande en veckas arbetstid för en heltidsanställd per år, vilket innebär en beräknad kostnad på cirka 15 tusen kronor per år för en medelstor kommun. Med 290 kommuner motsvarar det en total kostnad på cirka 4,5 miljoner kronor per år för kommunerna som helhet.

Redan i dagens system måste kommunerna bedöma behovet av tilläggsbelopp för elever som har rätt till det. Dessutom bedöms förslaget inte innebära några merkostnader för denna elevkategori eftersom kommunerna redan betalar ut tilläggsbelopp för de elever som har rätt till det. Förslaget om avtalslösning för resursskolor kan därmed inte anses innebära några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Förslaget om en avstämningsmodell innebär att det ska fattas ett inledande bidragsbeslut, göras en avstämning, fattas ett avstämningsbeslut samt i förekommande fall göras en utbetalning av eventuell kompensation. Utredningens förslag om enhetsredovisning i 4 kap. kommer underlätta kommunernas arbete med avstämningsbeslut. Innan dessa regler börjat gälla är det dock svårt att beräkna hur stort merarbetet blir. Förslaget om enhetsredovisning gäller inte heller för förskolan. Eftersom avstämning sker på kommunnivå och per skolform finns dock en grund för avstämningen genom de uppgifter som redan i dag lämnas för Räkenskapssam-

mandraget. Detta underlag behöver dock kompletteras med intäktssidan och själva bidragsbeslutet behöver fördelas på respektive post. Tidsåtgången för merarbetet vid bidragsbeslutet bedöms till i genomsnitt cirka en veckas arbetstid för en heltidsanställd för en medelstor kommun. Totalt för alla 290 kommuner beräknas merkostnaden för denna del cirka 4,5 miljoner kronor per år för kommunsektorn som helhet. Merarbetet för avstämningsbeslutet bedöms som något mer omfattande eftersom kommunen både ska ta fram underlag och sedan skriva ett beslut med tillhörande beslutsprocess. Merarbetet för detta beräknas till cirka två veckors arbetstid per år för en heltidsanställd, vilket motsvarar 30 tusen kronor per år för en medelstor kommun. För kommunsektorn som helhet blir kostnaden då cirka 9 miljoner kronor per år.

Sammantaget beräknas samtliga förslag kring beslut och beräkning av bidrag till verksamhet med enskild huvudman till följande löpande årskostnad för hela kommunsektorn:

- Administrativa kostnader 4,5 miljoner kronor per år
- Kostnader avstämningsmodell 13,5 miljoner kronor per år
- Totalt samtliga förslag bidrag 18 miljoner kronor per år

Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör kommunerna kompenseras för kostnader för nytt åtagande via det generella statsbidraget till kommunerna.

8.1.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen om strukturbelopp, särskilda kostnader för kommunalt ansvar och administrativa kostnader innebär förändringar av författningsreglerade skyldigheter som kommuner har redan i dag. Förslagen kan inte anses vara av den karaktären att de har konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om att det året efter det första bidragsbeslutet ska fattas ett avstämningsbeslut är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till att syftet med förslaget om avstämningsbeslut är att skapa förutsättningar för ökad transparens och mer lika villkor mellan kommunal verksamhet och verksamhet

med enskild huvudman så får denna inskränkning anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslaget.

Förslaget om att tilläggsbelopp för elever i resursskolor ska fastställas efter överenskommelse mellan kommunen och den enskilde huvudmannen, innebär att en tidigare obligatorisk skyldighet, beviljande av tilläggsbelopp, nu i aktuella situationer blir beroende av att en överenskommelse kan träffas. Förslaget kan därmed anses innebära ett visst utökat kommunalt självstyre i den aktuella situationen.

8.1.4 Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslaget om nya regler för resursskolor innebär att enskilda huvudmän i samband med ansökan om godkännande ska anmäla till Statens skolinspektion att de önskar bedriva en sådan utbildning. Någon utökad materiell prövning i samband med godkännandet är inte avsedd. De eventuella merkostnaderna för Skolinspektionen vid prövningen av nya ansökningar måste därmed anses vara försumbara. Skolor som i dag är inriktade på elever med behov av särskilt stöd bör ha möjlighet att efter anmälan till Skolinspektionen få ett nytt beslut som innebär att de omfattas av de nya reglerna.

Utifrån underlag från Skolinspektionen kan myndighetens kostnad för att fatta nya beslut i dessa ärenden grovt uppskattas till cirka 200 tusen kronor per år.

8.1.5 Ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän

Utredningen bedömer att förslagen som helhet stärker enskilda huvudmäns förutsättningar för att få bidrag på lika villkor. De kan dock inte anses innebära några merkostnader för enskilda huvudmän. Ökad transparens i bidragsbeslutet bör snarast underlätta och kunna utgöra en kostnadsbesparing för enskilda huvudmän med ett förväntat mindre antal överklaganden.

De ekonomiska konsekvenserna vid en övergång från 3 procent schablon för administration till kompensation för faktisk kostnad är svår att bedöma utifrån att det inte finns någon entydig bild av huruvida den nuvarande schablonen är för hög eller låg. Vidare kommer ersättningen för administration att variera mellan kommuner utifrån att de har olika kostnader för administration, vilket antas inne-

bära att inom vissa kommuner ökar ersättningen till enskilda huvudmän jämfört med schablonen och i andra kommuner minskar ersättningen.

Förslaget om nya regler för resursskolor förväntas innebära att dessa skolor får en större möjlighet att planera sin verksamhet, eftersom deras intäkter blir lättare att förutse.

8.1.6 Konsekvenser för elever

Förslaget om nya regler för resursskolor kan antas leda till vissa konsekvenser för elever som sökt sig till en sådan utbildning

Om den enskilda huvudmannen når en överenskommelse med elevens hemkommun kan elevens förutsättningar att få stöd utifrån sitt behov antas öka jämfört med dagens system. Därmed får även eleven bättre förutsättningar att få sin lagstadgade rätt till utbildning tillgodosedd. Som utvecklats i avsnitt 3.4.8 bedömer utredningen att en överenskommelse kommer att kunna nås i de allra flesta fall. I de fall en överenskommelse om tilläggsbelopp inte kan nås kan en konsekvens av förslaget bli att eleven inte tas emot eller kan fullfölja sin utbildning vid skolan. Eleven måste då söka sig till en annan fristående skola alternativt välja en kommunal skola. Därmed kan det uppstå negativa konsekvenser för enskilda elever. För eleverna totalt sett på en sådan skolenhet bedöms konsekvenserna som positiva eftersom enheten som helhet, genom överenskommelserna, tillförsäkras en finansiering som motsvarar de resurser som är relaterade till verksamhetens inriktning. Enligt utredningens uppfattning måste konsekvenserna av förslaget för elever sammantaget bedömas som övervägande positiva.

Övriga förslag kan inte anses ha några direkta konsekvenser för elever. Förslagen syftar dock till att skapa ökad transparens och mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, vilket är att betrakta som gynnsamt för elever i verksamhet med enskilda huvudmän.

8.1.7 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser beträffande jämställdhet, integration, överensstämmelse med EU-rätten eller något annat väsentligt område.

8.2 Förslag om ekonomisk redovisning på enhetsnivå

8.2.1 Förslagen i korthet

I dag finns inte några krav på att huvudmännen ska redovisa ekonomisk information på skolenhetsnivå. Utredningen föreslår att ett krav på enhetsredovisning ska införas. Ekonomisk redovisning på enhetsnivå syftar till att öka öppenheten och insynen i hur offentliga medel används i verksamheten och ska även ligga till grund för den jämförbara information mellan skolenheter som ska publiceras av Statens skolverk.

Redovisningen ska bygga på den struktur med kostnadsposter som enligt skollagen gäller för kommunala bidrag till enskilda huvudmän. Skolverket ska ansvara för insamlingen av den ekonomiska informationen och insamlingen bör i möjligaste mån samordnas med den insamling av uppgifter som redan görs inom ramen för den officiella statistiken. Skolverket ska publicera den ekonomiska informationen i form av bl.a. en resultatsammanställning samt i förekommande fall ett antal ekonomiska nyckeltal per skolenhet. För att begränsa den ökade administrationen har utredningen i så stor utsträckning som möjligt utgått från befintliga strukturer beträffande insamling och rapportering.

8.2.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Utredningens förslag är att alla huvudmän ska lämna ekonomisk information på enhetsnivå till Skolverket. I dag finns inte några krav på ekonomiskredovisning på skolenhetsnivå. Utredningen bedömer att fördelarna med ökad insyn och jämförbarhet överstiger nackdelarna i form av de ökade administrativa resurser som krävs för att tillämpa förslaget. Utredningen har försökt minimera de administrativa konsekvenserna genom att basera förslaget om inrapportering på den inrapportering som redan sker i dag.

Effekterna av förslaget om att redovisa ekonomisk information per enhet är svåra att bedöma, men genom att utgå ifrån hur mycket tid som går åt för inrapportering till dagens Räkenskapsammandrag kan en rimlig bedömning göras. Varje kommun har ofta många skolenheter och enhetsredovisningen kommer att vara resurskrävande, eftersom det är många uppgifter som ska beräknas

och lämnas in. Utredningen bedömer att arbetet med enhetsredovisning för en medelstor kommun kan kräva resurser motsvarande cirka fyra veckors arbetstid för en heltidsanställd, vilket motsvarar en kostnad på 60 tusen kronor per år. Totalt för 290 kommuner motsvarar det cirka 17,5 miljoner kronor per år.

Därutöver tillkommer ungefär lika mycket löpande arbete under året för att kvalitetssäkra redovisningen, vilket motsvarar en kostnad på 60 tusen kronor per år för en medelstor kommun. Detta motsvarar cirka 17,5 miljoner kronor per år för samtliga kommuner. De totala tillkommande kostnaderna för en kommun med anledning av utredningens förslag kan därmed beräknas till cirka 120 tusen kronor per år för en medelstor kommun och därmed 35 miljoner kronor för hela kommunsektorn.

Därutöver tillkommer engångskostnader för införande avseende personal, utbildning och it motsvarande cirka 150 tusen kronor för en medelstor kommun, vilket motsvarar cirka 44 miljoner kronor för hela kommunsektorn.

Till detta kommer motsvarande kostnader för enskilda huvudmän. Enligt utredningens förslag ska de enskilda huvudmännen ersättas för sina administrativa kostnader utifrån kommunernas faktiska kostnader inom posten administration. Eftersom både enskilda huvudmän och kommuner ska lämna in en enhetsredovisning måste kommunens kostnader för denna redovisning inkluderas i bidragsbeloppet. Den kommunala merkostnaden för detta kan relateras till andelen elever som går i skolor med enskild huvudman. Merkostnaden blir därmed löpande 18,6 procent (baserat på andelen elever i verksamhet med enskild huvudman läsåret 2015/16) av 35 miljoner kronor, dvs. cirka 7 miljoner kronor. Kostnader för införande blir på motsvarande sätt 18,6 procent av 44 miljoner kronor, dvs. cirka 8 miljoner kronor.

Sammantaget kan samtliga förslag kring enhetsredovisning beräknas innebära följande kostnader:

- Löpande kostnader $35 + 7 = 42$ miljoner kronor per år
- Införandekostnader $44 + 8 = 52$ miljoner kronor

Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör kommunerna kompenseras för kostnader för nytt åtagande via det generella statsbidraget till kommunerna.

8.2.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen om införande av en enhetsredovisning innebär en ny obligatorisk uppgift för kommunerna som innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslagen är dels att skapa förutsättningar för en ökad insyn för allmänheten i skolors verksamhet, dels att skapa förutsättningar för en ökad transparens i tillämpningen av regelverket om kommunala bidrag till verksamheter med enskild huvudman. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen måste anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslagen.

8.2.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Redovisning på enhetsnivå kommer att medföra kostnadsökningar även för enskilda huvudmän. Även dessa är svåra att bedöma men utredningen anser att går att få en rimlig uppskattning genom jämförelser med resursåtgången i samband med dagens inrapportering till SCB. Enskilda huvudmän rapporterar redan i ekonomisk information på skolenhetsnivå till SCB. Därmed bedöms merkostnaderna för enskilda huvudmän som väsentligt lägre än för kommunerna. Men eftersom de enskilda huvudmännen ska ersättas för kostnader på lika villkor som kommunerna, kommer de enskilda huvudmännens kostnader att ersättas motsvarande kommunernas faktiska kostnader och det blir i slutändan en merkostnad för kommunerna i enlighet med vad som redovisats ovan i avsnitt 8.2.2.

8.2.5 Konsekvenser för staten

Den ansvariga myndigheten för insamling och publicering av ekonomisk information, Skolverket, kommer att påverkas av förslagen. Skolverket föreslås insamla, hantera och verifiera det insamlade underlaget från huvudmännen samt offentliggöra informationen på sin hemsida. Utredningen bedömer, utifrån underlag från Skolverket, att Skolverkets kostnader för insamling, verifiering och hantering kommer att uppgå till cirka 1 miljon kronor per år. Engångskostnader för webbdesign och it bedöms till 3 miljoner kronor.

Som en konsekvens av utredningens förslag kommer SCB jämfört med i dag att behöva samla in mer detaljerade uppgifter och därmed behöva avsätta resurser för insamling, verifiering och hantering. Utifrån underlag från SCB bedömer utredningen att SCB får kostnader på 1 miljoner kronor som engångskostnad och löpande 5 miljoner kronor per år för att sköta produktionen.

Skolinspektionen ska granska uppgiftslämnandet och bedöms få en engångskostnad på 1 miljoner kronor och löpande 10 miljoner kronor per år för granskning i samband med tillsynen. Kostnaderna för Skolinspektionen har beräknats utifrån det underlag som myndigheten lämnat till utredningen.

Sammantaget innebär detta att följande löpande kostnader per år:

- | | |
|----------------------|---------------------------|
| • Skolverket | 1 miljoner kronor per år |
| • SCB | 5 miljoner kronor per år |
| • Skolinspektionen | 10 miljoner kronor per år |
| • Totalt myndigheter | 16 miljoner kronor per år |

Engångskostnaderna är följande:

- | | |
|----------------------|-------------------|
| • Skolverket | 3 miljoner kronor |
| • SCB | 1 miljoner kronor |
| • Skolinspektionen | 1 miljoner kronor |
| • Totalt myndigheter | 5 miljoner kronor |

Utredningens förslag kan antas innebära en ökad transparens och tydlighet avseende hur resurser fördelas och används. Därmed kan antalet överklaganden av bidragsbeslut antas minska, vilket innebär minskade kostnader och därmed en besparing för domstolsväsendet.

8.2.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser beträffande jämställdhet, integration, överensstämmelse med EU-rätten eller något annat väsentligt område.

8.3 Förslag avseende kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

8.3.1 Förslagen i korthet

Utredningen föreslår att kommunernas inflytande vid nyetablering av fristående skolor på olika sätt bör stärkas. Vid bedömningen av om en nyetablering innebär påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Lägeskommunens yttrande till Skolinspektionen ska bli obligatoriskt för kommunen att avge och ska alltid innehålla en konsekvensbeskrivning.

8.3.2 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslagen innebär att kommunerna ges ett ökat inflytande vid nyetablering av fristående skolor. Förslagen om att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna ett yttrande med konsekvensbeskrivning är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna. Enligt dagens regler ska Skolinspektionen alltid ge kommunen tillfälle att yttra sig, men det är frivilligt för kommunen att lämna yttrande. Enligt uppgifter från Skolinspektionen lämnas yttrande i de allra flesta ärenden. Eftersom det nu handlar om ett nytt obligatoriskt åtagande bör dock de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna beräknas från grunden, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. En kommuns kostnad för att lämna ett yttrande kan grovt uppskattas till cirka 15 tusen kronor. Skolinspektionen fick inför läsåret 2016/17 cirka 300 ansökningar om godkännande. Den totala kostnaden för kommunerna kan därför uppskattas till cirka 4,5 miljoner kronor per år.

Förslaget om att alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt intresset av att motverka överetablering särskilt ska beaktas vid prövningen av påtagliga negativa följder kan inte anses ha några ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Enligt den kommunala finansieringsprincipen bör kommunerna kompenseras för kostnader för nytt åtagande via det generella statsbidraget till kommunerna.

8.3.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om att alla elevers rätt till en likvärdig utbildning och intresset av att motverka överetablering av skolor särskilt ska beaktas vid prövningen av påtagliga negativa följder, innebär inget nytt åtagande för kommunerna och kan inte i någon nämnvärd utsträckning anses påverka den kommunala självstyrelsen. Förslagen om att det ska vara obligatoriskt för lägeskommunen att lämna ett yttrande med konsekvensbeskrivning är en ny obligatorisk uppgift för kommunerna som därmed kan anses ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Syftet med förslaget är dock att säkerställa så att alla förhållanden av betydelse för Skolinspektionens prövning blir belysta och inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får därmed anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslagen. I och med att förslagen syftar till att stärka det kommunala inflytandet vid nyetableringar kan de även antas ha vissa positiva effekter för den kommunala självstyrelsen.

8.3.4 Konsekvenser för staten

Förslagen kan inte anses innebära något beaktansvärt merarbete för Skolinspektionen och har inte heller i övrigt några betungande konsekvenser för staten. Förslagen kan dock antas leda till att Skolinspektionen får ett bättre underlag inför sina beslut om godkännande.

8.3.5 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser beträffande jämställdhet, integration, överensstämmelse med EU-rätten eller något annat väsentligt område.

8.4 Förslag om antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola

8.4.1 Förslagen i korthet

Ansökningsförfarandet och vilka urvalskriterier en enskild huvudman använder till förskoleklass, grundskola och grundsärskola är i dag inte närmare reglerat. Utredningen föreslår att krav på en formell ansökningshandling ska införas i fristående förskoleklass, fristående grundskola och fristående grundsärskola. Vidare föreslår utredningen att det i Skolinspektionens beslut om godkännande ska anges vilka urvalskriterier som ska användas vid en skolenhet. Ändringar av urvalskriterierna ska godkännas av Skolinspektionen.

8.4.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslagen berör bara enskilda huvudmän och kan därmed inte anses innebära några konsekvenser för kommunerna.

8.4.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslaget om att införa krav på en ansökningshandling innebär i och för sig en ny författningsreglerad skyldighet för enskilda huvudmän. Redan i dag torde dock de allra flesta enskilda huvudmän använda någon typ av ansökningshandling, något som enligt utredningens bedömning kan anses vara en naturlig följd av att förvaltningslagens regler om ärendehantering vid myndighetsutövning numera i stor utsträckning är tillämpliga även hos fristående skolor. Förslaget anses därför inte innebära några beaktansvärda konsekvenser för enskilda huvudmän. Förslaget om att det i beslutet om godkännande ska anges vilka urvalskriterier den enskilda huvudmannen använder innebär att den enskilde huvudmannen vid ansökningstillfället, och varje gång urvalskriterierna ändras, ska meddela Skolinspektionen vilka kriterier som används. Inte heller detta förslag kan anses innebära några beaktansvärda konsekvenser för enskilda huvudmän.

8.4.4 Konsekvenser för eleven

Förslagen om krav på ansökningshandling och godkända urvalskriterier kan antas innebära vissa positiva konsekvenser för elever eftersom de ökar rättssäkerheten vid antagningsprocessen.

8.4.5 Konsekvenser för staten

Förslagen om att de urvalskriterier som används ska framgå av huvudmannens beslut om godkännande ska gälla även för äldre godkännanden. Skolinspektionen måste därför i dessa fall fatta nya beslut.

Utifrån underlag från Skolinspektionen kan engångskostnaden för denna insats beräknas till 5 miljoner kronor. Skolinspektionens kostnad för att göra denna prövning i samband med nya ansökningar om godkännande, samt i de fall då en huvudman vill byta urvalskriterier, kan uppskattas till 200 tusen kronor per år. Genom förslagen får Skolinspektionen tillgång till ett, jämfört med i dag, bättre underlag för att kunna granska att urval görs på ett korrekt sätt.

8.4.6 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser beträffande jämställdhet, integration, överensstämmelse med EU-rätten eller något annat väsentligt område.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

5 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom ett tillägg om att vid bedömningen av om en utbildning innebär påtagliga negativa följder ska särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till en likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Detta ska gälla såväl vid bedömningen av om påtagliga negativa följder på lång sikt kan uppstå för eleverna som vid bedömningen av om sådana följder kan uppstå för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna. Den närmare av de nya begreppen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och bör preciseras genom Statens skolinspektions rättstillämpning. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

8 a §

Paragrafen har ändrats genom ett tillägg om att även sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 § skollagen omfattas av paragrafen. Tillägget är en konsekvens av utredningens förslag om att en ny post, strukturbelopp, ska införas i reglerna om bidrag till verksamheter med enskild huvudman. Med strukturbelopp ska avses de resurser som fördelas till enskilda huvudmän i enlighet med denna paragraf. Reglerna om strukturbelopp ska tillämpas för alla verksamheter med enskild huvudman som har rätt till bidrag enligt skollagen.

Paragrafen gäller i dag bara för verksamhet inom skolväsendet och har därför ändrats till att även avse pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

8 kap.

21 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om kommunala bidrag till enskilda huvudmän. Utredningen föreslår att strukturbeloppet ska avse samtliga resurser som enligt 2 kap. 8 a § skollagen ska fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Kommunen ska själv, inom regelverkets ramar, kunna avgöra hur strukturbeloppet räknas fram och hur stort det ska vara. Strukturbeloppet ska komma enskilda huvudmän till del i enlighet med den grundläggande principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Hur stort strukturbeloppet är och på vilka grunder det räknats fram ska specificeras i samband med bidragsbeslutet. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

22 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

9 kap.

17 §

Paragrafens *första* stycke har ändrats genom att det i andra meningen anges att utbildningen får begränsas till att avse elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp för särskilt stöd ska lämnas.

Paragrafens *andra* stycke har ändrats genom att det skrivits in att huvudmannen för sådan s.k. resursskola som avses i första stycket andra meningen, förutom när hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp enligt 21 § andra stycket, även kan neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om tilläggsbeloppet för särskilt stöd. Se vidare kommentaren till 10 kap. 35 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.8.

18 §

Paragrafen har ändrats genom att det i en ny sista mening skrivits in att de urvalsgrunder som godkänts, för situationer när det finns fler sökande än platser vid en förskoleklass med enskild huvudman, ska framgå av beslutet om godkännande från Statens skolinspektion. Om en förskoleklass med enskild huvudman vill ändra sina urvalsgrunder måste detta först i varje enskilt fall godkännas av Statens skolinspektion. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

18 a §

Paragrafen är ny och reglerar att det inför mottagande och urval till en förskoleklass med enskild huvudman ska göras en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. I linje med gällande rättspraxis avseende mottagande till olika skolformer ska en sådan ansökan vara undertecknad av samtliga vårdnadshavare. Ansökan ska skickas in till huvudmannen för den utbildning till vilken eleven söker eftersom det är huvudmannen som har det övergripande ansvaret för att mottagande och urval sker i enlighet med skollagens regler. Den närmare utformningen av ansökan bör lämnas upp till respektive huvudman att avgöra. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

19 §

Paragrafen *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

20 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

10 kap.

35 §

Punkten 2 i paragrafens *första stycke* har ändrats genom att det anges att utbildningen får begränsas till att avse elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp för särskilt stöd ska lämnas. Ändringen innebär en snävare avgränsning och en konkretisering av vilka skolor som ska vara att betrakta som s.k. resursskolor.

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det skrivits in att huvudmannen för sådan s.k. resursskola som avses i första stycket punkten 2, förutom när hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp enligt 39 § andra stycket, även kan neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om tilläggsbeloppet för särskilt stöd. För de skolor som enligt utredningens förslag väljer att kategorisera sig som resursskolor kommer således mottagande och fortsatt utbildning för en elev att vara avhängig att en överenskommelse om tilläggsbeloppet nås mellan elevens hemkommun och den enskilde huvudmannen. Eftersom frågan om mottagande/fortsatt

utbildning beror på en överenskommelse kommer det i dessa situationer inte att finnas något beslut om tilläggsbelopp som är möjligt att överklaga enligt skollagen. Om en överenskommelse inte träffas kan den enskilde huvudmannen välja att ändå ta emot eleven, i annat fall kan eleven söka sig till någon annan fristående eller kommunal skola. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.8.

36 §

Paragrafen har ändrats genom att det i en ny andra mening skrivits in att de urvalsgrunder som godkänts, för situationer när det finns fler sökande än platser vid en grundskola med enskild huvudman, ska framgå av beslutet om godkännande från Statens skolinspektion. Om en grundskola med enskild huvudman vill ändra sina urvalsgrunder måste detta först i varje enskilt fall godkännas av Statens skolinspektion. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3. Av redaktionella skäl har paragrafen även delats upp i två stycken.

36 a §

Paragrafen är ny och reglerar att det inför mottagande och urval till en grundskola med enskild huvudman ska göras en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. Se vidare kommentaren till 9 kap. 18 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

37 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

38 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

11 kap.*34 §*

Punkten 2 i paragrafens *första* stycke har ändrats genom att det ska anges att utbildningen får begränsas till att avse elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp för särskilt stöd ska lämnas. Ändringen innebär en snävare avgränsning och en konkretisering av vilka skolor som ska vara att betrakta som s.k. resursskolor.

Paragrafens *andra* stycke har ändrats genom att det skrivits in att huvudmannen för sådan s.k. resursskola som avses i första stycket punkten 2, förutom när hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp enligt 38 § andra stycket, även kan neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om tilläggsbeloppet för särskilt stöd. Se vidare kommentaren till 10 kap. 35 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.8.

35 §

Paragrafen har ändrats genom att det i en ny andra mening skrivits in att de urvalsgrunder som godkänts, för situationer när det finns fler sökande än platser vid en grundsärskola med enskild huvudman, ska framgå av beslutet om godkännande från Statens skolinspektion. Om en grundsärskola med enskild huvudman vill ändra sina urvalsgrunder måste detta först i varje enskilt fall godkännas av Statens skolinspektion. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3. Av redaktionella skäl har paragrafen även delats upp i två stycken.

35 a §

Paragrafen är ny och reglerar att det inför mottagande och urval till en grundsärskola med enskild huvudman ska göras en ansökan om plats från elevens vårdnadshavare. Se vidare kommentaren till 9 kap. 18 a §. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

36 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

37 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

14 kap.*15 §*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

16 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

15 kap.*33 §*

Punkten 1 i paragrafens första stycke har ändrats genom att det ska anges att mottagandet får begränsas till att avse elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp för särskilt stöd ska lämnas.

Paragrafens *tredje stycke* har ändrats genom att det skrivits in att huvudmannen för sådan s.k. resursskola som avses i första stycket punkten 2, förutom när hemkommunen har beslutat att inte lämna tilläggsbelopp enligt 16 kap. 54 § andra stycket eller 17 kap. 34 § andra stycket, även kan neka att ta emot eller ge fortsatt utbildning åt en elev om huvudmannen och hemkommunen inte kommer överens om tilläggsbeloppet för särskilt stöd. Se vidare kommentaren till 10 kap. 35 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.8.

16 kap.*52 §*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

53 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

17 kap.*31 §*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

33 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

19 kap.*45 §*

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

46 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

25 kap.*11 §*

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att strukturbelopp införts som ytterligare en post, utöver grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, i regelverket om bidrag till enskilda huvudmän. Se vidare kommentaren till 8 kap. 21 §. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

12 a §

Paragrafen är ny och reglerar att utöver grundbeloppet ska hemkommunen fastställa ett strukturbelopp. Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Förslaget behandlas i avsnitt 3.4.2.

Kommittédirektiv 2014:126

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

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 ut-

gångspunkt 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 – rektors 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 underskott och vilka överheadkostnader 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 koncerngemensamma 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 likabehandlingsprincipen 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 skolförhållande (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 änd-

ringar 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 kart-

läggning 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 utbildning 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)

Kommittédirektiv 2015:37

Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (U 2014:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 september 2014 kommittédirektiv om att 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 (dir. 2014:126).

Utredaren ska nu även utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte. Vidare ska utredaren utreda alternativa regleringar som syftar till att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker enligt gällande regelverk. Utredaren ska även föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016.

Det utvidgade uppdraget om hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över etablering av skolor som drivs med vinstsyfte

Genom sexpartiöverenskommelsen inom Friskolekommittén (SOU 2013:56) har ett viktigt steg tagits för att säkerställa att verksamheten i skolan har en god kvalitet och att de offentliga medel som avsätts för skolverksamheten kommer eleverna till del. Från och med 2015 krävs ett obligatoriskt samråd mellan en godkänd enskild huvudman för en fristående skola och lägeskommunen innan verksamheten startar (2 kap. 5 a § skollagen [2010:800]). Regeringen vill dock gå längre, vilket framgår av regeringspartiernas särskilda yttranden i Friskolekommitténs betänkande, för att säkerställa att villkoren för såväl barn och elever som anställda i det svenska skolväsendet så långt möjligt ska vara lika, oberoende av vem som är huvudman för verksamheten.

I ett nationellt och sammanhållet skolsystem har kommunerna ansvaret för att garantera alla barn och unga rätt till en god utbildning med hög kvalitet. I budgetpropositionen för 2015, Finansplanen och utgiftsområde 16 (prop. 2014/15:1), aviseras därför att en utredning ska föreslå bestämmelser som innebär att kommuner ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som drivs med vinstsyfte. På detta sätt kan en ökande skolsegregation liksom överetablering av skolor motverkas.

Utredaren ska

- utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den reglering som utredaren ska föreslå ska inte omfatta ickekommersiella aktörer.

Det utvidgade uppdraget att föreslå bestämmelser som syftar till att säkerställa att antagningen av elever sker enligt gällande regelverk

En utgångspunkt för det svenska skolväsendet är att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning förutsatt att inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (1 kap. 8 § skollagen). Huvudmän kan därför inte välja vilka elever man ska ta emot till sina utbildningar, utan alla skolor ska vara öppna för alla behöriga sökande. För kommunalt bedrivna skolor inom det obligatoriska skolväsendet måste kommunen omgående bereda en sökande som bor i kommunen en elevplats, och ska vid placering på skolenhet beakta bestämmelserna i 10 kap. 30 § skollagen om föräldrars önskemål om placering. För fristående skolor gäller att om det finns fler sökande än antalet platser ska urvalet ske på de grunder som Statens skolinspektion godkänner (10 kap. 36 §). Skolinspektionen har bl.a. godkänt kötid och syskonförtur som grunder för urval. Hur ett kösystem ska vara organiserat och dokumenterat är i dagsläget oreglerat.

Då det inte är närmare reglerat hur mottagandet av elever ska gå till är det svårt för Skolinspektionen att vid sin tillsyn kontrollera att skollagens regler har följts.

För att säkerställa att alla elever har lika tillgång till utbildning och att alla skolor är öppna för alla behöriga sökande bör det utredas hur det kan säkerställas att antagningen av elever till enskilt bedriven förskoleklass, grundskola och grundsärskola sker enligt gällande bestämmelser om lika tillgång till utbildning. En lösning som ska övervägas är att lägeskommunen görs ansvarig för administrationen av köer och antagning av elever även till de fristående skolor som är belägna i kommunen. Utredaren ska i det arbetet analysera om det finns behov av följdändringar när det gäller t.ex. ersättning för hemkommunen, lägeskommunen och de fristående skolorna.

Utgångspunkten ska vara att antagningen av elever till de berörda skolformerna ska vara tydlig, transparent och administrativt enkel.

Utredaren ska därför

- utreda alternativa regleringar som syftar till att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker i enlighet med skollagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivning

Utöver av vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redovisa ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för kommuner om kommuner föreslås vara ansvariga för att administrera köer och antagning till enskilda huvudmäns skolor.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer med relevans för det utvidgade uppdraget.

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren redovisa sitt uppdrag den 1 juni 2015. Utredningstiden förlängs nu. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:117

Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen (U 2014:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 november 2015

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 4 september 2014 kommittédirektiv om att 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 (dir. 2014:126). I samband med att regeringen den 1 april 2015 beslutade om tilläggsdirektiv till utredaren förlängdes utredningstiden, så att uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2016 (dir. 2015:37).

Uppdraget att 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, utvidgas nu till att även omfatta fristående förskolor, vissa enskilt bedrivna fritidshem och pedagogisk omsorg med enskild huvudman.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2016.

Behöver regler för beräkning och beslut om bidrag ändras även för fristående förskolor?

I maj 2013 slöts en sexpartiöverenskommelse inom ramen för Friskolekommittén. Kommitténs överväganden och förslag redovisades i betänkandet *Friskolorna i samhället* (SOU 2013:56). I betänkandet konstateras att kommitténs uppdrag endast omfattar sådan verksamhet inom skolväsendet med enskild huvudman som står under Statens skolinspektions tillsyn, dvs. fristående förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor, gymnasiesärskolor och sådana fritidshem med enskild huvudman som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Kommitténs förslag omfattade därmed endast dessa verksamheter, men kommittén angav att det i den fortsatta beredningen kan övervägas om förslagen även bör avse sådana verksamheter som faller utanför uppdraget, t.ex. fristående förskolor.

De enskilt bedrivna verksamheter som inte ingick i Friskolekommitténs uppdrag är fristående förskolor, sådana enskilt bedrivna fritidshem som kommuner handlägger godkännande av och pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Det finns emellertid behov av att även när det gäller dessa verksamhetsformer undersöka hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag fungerar liksom att bedöma transparensen i hur underlaget för kommunernas bidragsbeslut hanteras för dessa, i förhållande till kommunernas faktiska kostnader.

Utredaren ska överväga och vid behov föreslå ändringar i dagens regler för beräkning och beslut om bidrag till fristående förskolor, sådana enskilt bedrivna fritidshem som kommuner handlägger godkännande av samt pedagogisk omsorg, med utgångspunkt att säkerställa lika villkor och att insynen i hur underlaget för bidragsbesluten beräknas och hanteras ska vara så stor som möjligt.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

I arbetet ska utredaren inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer med relevans för det utvidgade uppdraget.

Enligt tidigare tilläggsdirektiv ska utredaren redovisa sitt uppdrag den 31 mars 2016. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 oktober 2016.

(Utbildningsdepartementet)

Utdrag ur SCB:s instruktioner för Räkenskapssammandraget, avsnittet för grundskola

Instruktioner för Räkenskapssammandraget 2015

Pedagogisk verksamhet

Grundskola

Grundskolans verksamhet år 1–9 (motsvarande). Under verksamheten redovisas också köp av verksamhet för specialskola och sameskola. Kostnader som avser elever som är inskrivna i grundsärskolan, men är integrerade i grundskolan ska redovisas här.

Rad- nr	Verksamhet/skolform	Brutto- kostnad	Därav köp av huvudverksam- het	Brutto- intäkt	Därav försälj- ning av verksamhet till andra kommuner	Därav interna intäkter
40	Grundskola, totalt	0	0	0	0	0
401	Undervisning					
402	Lärverktyg					
404	Måltider					
405	Skolskjuts, reseersättning o inackordering					
406	Elevhälso					
407	Lokalkostnader					
408	Övrigt					
4081	Fördelad gemensam verksamhet					
4091	Differens	0		0		0
4092						
4094						

40 Bruttokostnad

Den totala bruttokostnaden för verksamheten i kommunen. Denna kostnad länkas från Driftredovisningen och kan således bara ändras där.

40 Därav köp huvudverksamhet

Här redovisas kommunens kostnader för köp av skolplatser från annan kommun eller landsting, ersättning som erlagts till huvudmän för fristående skolor, ersättningar som kommunen erlagt till staten för elever i specialskolan och sameskolan samt köp av skolplats från utlandet. Uppgiften är länkad från Motpartsredovisningen. Kostnader för skolskjutsar, reseersättningar och inackorderingar ska *inte* redovisas här.

40 Bruttointäkt

Den totala bruttointäkten för verksamheten i kommunen. Denna intäkt länkas från Driftredovisningen och kan således bara ändras där.

40 Därav försäljning av verksamhet till andra kommuner

Här redovisas kommunens intäkter från försäljning av skolplatser till annan kommun. Beloppet länkas från Motpartsredovisningen, specificering av vissa intäkter.

40 Därav interna intäkter

Denna uppgift länkas från Driftredovisningen och kan bara ändras där.

401 Undervisning

Intäkter och kostnader avseende samtliga förekommande läro- och timplanbundna aktiviteter redovisas här, d.v.s. i huvudsak lärarnas och annan pedagogisk personals (t.ex. fritidspedagogers, förskollärares och specialpedagogers) löner för det pedagogiska arbetet med eleverna. Exempel på läro- och timplanebundna aktiviteter är förutom reguljär undervisning särskilda stödsatser, prov och arbetslivsorientering. Här ingår även löner för skolledningen, exempelvis lön för rektor samt övrig personals arbete med ledningsfunktion.

Om läraren till en del av sin tid har andra arbetsuppgifter än det pedagogiska arbetet med elever ska den delen av lönen redovisas under övrigt. Lönekostnader för lärare och annan pedagogisk personal under tid för kompetensutveckling ska ingå, liksom lönekostnader för eventuell vikarie.

Övriga kostnader för kompetensutveckling redovisas på raderna för övriga intäkter och kostnader.

Kostnader och ersättning för handledning av lärarkandidater ska redovisas här.

Kostnader för lärarfortbildning bruttoredovisas som kostnad för undervisning och statsbidraget som erhålls som kompensation för ökade lönekostnader redovisas som intäkt under "övrigt".

402 Lärverktyg

Här redovisas intäkter och kostnader avseende läroböcker, inklusive skön- och facklitteratur, tidningar, tidskrifter, broschyrer och annat tryckt material, för undervisning framtagna kopior samt för böcker inköpta till skolbiblioteket, lönekostnader för skolbibliotekarie samt kostnader för övrig skolbiblioteksservice.

Även kostnader för utrustning som maskiner, verktyg, symaskiner, hyvelbänkar, datorer som används för undervisning i skolan, bild- och ljudmedier, AV-centraller, förbrukningsmaterial, programvara för undervisning, studiebesök, kulturaktiviteter, lägerskolor, kostnader för resor i samband med studiebesök, kulturaktiviteter och lägerskolor m.m. redovisas här.

Kostnader för internetanslutning och e-postadresser i skolan till elever och lärare ska också redovisas här.

Kostnader för service och underhåll t.ex. av datorutrustning eller annan utrustning som används i undervisningen och kalkylerade kapitalkostnader för denna utrustning ska inkluderas.

I intäktskolumnen ska t.ex. försäljningsintäkter för elevarbeten och kopieringskort redovisas. Kostnader för utrustning som används för annat ändamål än undervisning redovisas under den verksamhet inom vilken utrustningen ska användas. Om AV-centralen är gemensam för flera kommuner redovisas endast den egna kommunens kostnader.

404 Måltider

Här redovisas intäkter och kostnader avseende skolmåltidsverksamhet (inklusive personal, livsmedel, transporter, material för rengöring och annat förbrukningsmaterial), cafeteria, administrativa kostnader för skolmåltidsverksamheten (t.ex. lönekostnader för skolmåltidskonsulent och kostkonsulent), köp av tillagning eller servering av skolmåltider av en från kommunen fristående entreprenör.

Även intäkter som uppkommer genom servering eller leveranser av mat till annan verksamhet ska redovisas om kostnader för denna verksamhet ingår i skolmåltidskostnaderna.

Lokalkostnader för skolmåltider redovisas inte här utan på raden för lokaler.

Många skolor köper sina skolmåltider från storkök och betalar ett portionspris för detta. I de flesta fall innehåller portionspriset kostnader för lokalerna som måltiderna tillagas i. I dessa fall ska den delen av portionspriset som är lokalkostnader räknas bort.

405 Skolskjutsar, reseersättningar och inackordering

Alla intäkter och kostnader för skolskjutsar och reseersättningar (inklusive ersättning till trafikföretag) *avseende elever folkbokförda i kommunen* och regel-

mässiga transporter av elever mellan enheter/ skolor i samband med schemalagda aktiviteter och verksamheter redovisas här. Resor till annan kommun i samband med bad redovisas här.

Om exempelvis förskoletransporter samordnas med skolskjutsar för grundskoleelever ska endast den del av kostnaden som avser skjuts av skolbarn tas upp under grundskolan. Alternativt redovisas intäkter som svarar mot kostnaden. Förskoletransporter redovisas under förskoleverksamhet.

406 Eievhälsa

Till elevhälsa räknas **kostnader och intäkter för skolsköterska, skolläkare, skolpsykiolog och skolkurator, inklusive eventuella köpta tjänster från exempelvis landsting. Vacciner och material som behövs för att utföra arbetet som exempelvis skyddshandskar, plåster, bandage mm ingår i medicinska insatser och ska ingå. Lokalkostnader för dessa verksamheter ska inte redovisas här utan under lokalkostnader.**

Observera att kostnader för elevassistenter, skolvårdar och elevförsäkringar inte ska ingå. Dessa kostnader ska tillföras raden Övrigt, liksom kostnader för ev. fritidspersonal som arbetar i skolan med annat än pedagogisk verksamhet. Kostnader för personliga assistenter enligt LSS ska redovisas under avdelningen Vård och omsorg.

407 Lokalkostnader

Kostnader för såväl egna som hyrda lokaler, inklusive kostnader för inventarier redovisas här. Med lokalkostnader avses kostnader för lokaler och inventarier i form av direkta kostnader, fördelade lokalkostnader, externa och interna hyror, driftkostnader för värme, underhåll, städning m.m. samt kapitalkostnader för lokaler och de inventarier som inte räknas som lärverktyg. Kostnad för vaktmästare avseende fastighetsskötsel redovisas här.

Om lokalerna utnyttjas även för annan verksamhet än skolverksamhet, ska endast de kostnader som avser skolverksamheten redovisas. Om en sådan fördelning inte redan har gjorts i den interna kostnadsredovisningen ska fördelning göras här. Alternativt redovisas intäkter som svarar mot kostnaden.

Kostnader för skolbänkar, möbler, textilier etc. redovisas som lokal- och inventarietkostnad medan kostnader för t.ex. symaskiner och hyvelbänkar m.m. anses vara lärverktygskostnader.

Elevhemsboende ska inte redovisas i Pedagogisk verksamhet utan redovisas i driftredovisningen på rad 815, bostadsverksamhet.

408 Övrigt

Här redovisas alla kostnader och intäkter som inte redovisats tidigare.

Under övrigt ska t.ex. ingå:

- Barn- och utbildningsförvaltningen eller motsvarande OH-kostnader som ska fördelas ut på de olika skolformerna
- Administration
- Kostnader för kompetensutveckling utom lönekostnader för personal under tid för kompetensutveckling, t.ex. kursavgifter, konferenser etc.
- Kostnader för utvecklingsarbete
- Stipendier, fackligt arbete

- Kostnader för elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar och fritidspersonal (t.ex. fritidsledare)
- Kostnader för SYV (studie- och yrkesvägledare)
- Intäkter av statsbidrag inklusive bidrag från Migrationsverket som avser asylsökande.

4081 Fördelad gemensam verksamhet

Här redovisas kostnader som är gemensamma för kommunen och som ska fördelas på respektive verksamhet. Kommungemensamma verksamheter kan t.ex. vara telefonväxel, löne- och ekonomiadministration, transportcentral, storkök och tryckeri. (Se även kapitel 8 Driftredovisningen, rad 920 gemensamma verksamheter). Kostnader som uppkommer hos barn- och ungdomsförvaltningen eller motsvarande redovisas inte här utan på rad 408, övrigt.

Utdrag ur SCB:s instruktioner för Skolkostnader, avsnittet för grundskola

Instruktioner för Skolkostnader 2015

Grundskola

Rapporteras av: Fristående skolor, Sameskolor, Specialskolor

Grundskolan avser verksamheten mellan år 1–9 (eller motsvarande för internationella skolor). För specialskolan avses verksamheten mellan år 1–10. I de fall skolenheten redovisat sexåringar inskrivna i grundskolans årskurs 1 i elevinsamlingen per 15 oktober ska även kostnaden för dessa elever redovisas på grundskolan.

Kostnadsfördelning

På många skolenheter bedrivs grundskolans verksamhet tillsammans med förskoleklass. Det innebär att en uppskattning av kostnader och intäkter för grundskolans verksamhet måste göras. Om en sådan fördelning inte redan gjorts i den interna kostnadsredovisningen ska fördelningen göras här.

Kontakta SCB om en kostnadsfördelning är svår att göra.

Observera att alla slags lönekostnader ska innehålla personalomkostnader som arbetsgivaravgifter, egenavgifter och pensionsavgifter m.m.

Rad nr	Verksamhet	Brutto-kostnader	Brutto-intäkter	Nyckeltal kostnad/elev år 2015	Nyckeltal kostnad/elev år 2014	Förändring i procent 2014-2015
401	Undervisning	0	0	0		0
402	Lärverktyg	0	0	0		0
404	Skolmåltider	0	0	0		0
406	Elevhälsa	0	0	0		0
407	Lokaler	0	0	0		0
410	Skolskjutsar, elevresor o reseersättning	0	0			
411	Elevhem	0	0			
412	Specialpedagogiskt resurscentrum och kunskapscentrum	0	0			
4098	Elevavgifter		0			
40912	Köpförsäljning av verksamhet, kommuner	0	0	0		
408	Övrigt	0	0	0		0
40	Grundskola, totalt	0	0	0		0

Rad 401: Undervisning

Här redovisas kostnader och intäkter avseende samtliga förekommande läro- och timplanebundna aktiviteter. I huvudsak innefattar detta lärarnas och annan pedagogisk personals (exempelvis fritidspedagogers, förskollärares och specialpedagogers) löner för det pedagogiska arbetet med eleverna.

Undervisning inkluderar:

- Löner för skolledning, exempelvis lön för rektor samt övrig personals arbete med ledningsfunktion.
- Särskilda stödsatser, prov och arbetslivsorientering.

- Lönekostnader för vikarier.
- Kostnader och ersättning för handledning av lärarkandidater.
- Lönekostnader för lärare och annan pedagogisk personal under kompetensutveckling (*Övriga kostnader för kompetensutveckling redovisas som kostnad på rad 408: Övrigt*).
- Kostnader för lärarfortbildning ska redovisas (*Statsbidraget som erhålls som kompensation för ökade lönekostnader redovisas som intäkt på rad 408: Övrigt*).

Följande redovisas inte på rad 401:

- Den del av sin tid en lärare har andra arbetsuppgifter än det pedagogiska arbetet med elever ska lönekostnaden redovisas på rad 408.

Rad 402: Lärverktyg

Här redovisas kostnader och intäkter som avser lärverktyg.

Lärverktyg inkluderar:

- Läroböcker, inklusive skön- och facklitteratur
- Tidningar, tidskrifter, broschyrer och annat tryckt material för undervisning framtagna kopior.
- Böcker inköpta till skolbiblioteket
- Lönekostnader för skolbibliotekarie
- Övrig skolbiblioteksservice
- Utrustning som maskiner, verktyg, symaskiner, hyvelbänkar, datorer som används för undervisning i skolan.
- Bild- och ljudmedier, AV- centraler, förbrukningsmaterial, programvara för undervisning.
- Studiebesök, kulturaktiviteter, lägerskolor.
- Resor i samband med studiebesök, kulturaktiviteter och lägerskolor m.m.
- Internetanslutning och e-postadresser i skolan till elever och lärare.
- Kostnader för service och underhåll t.ex. av datorutrustning eller annan utrustning som används i undervisningen och kalkylerade kapitalkostnader för denna utrustning.

Observera följande:

- I intäktskolumnen ska t.ex. försäljningsintäkter för elevarbeten och kopieringskort redovisas. Kostnader för utrustning som används för annat ändamål än undervisning redovisas under den verksamhet inom vilken utrustningen ska användas.

Rad 404: Skolmåltider

Här redovisas kostnader och intäkter som avser skolmåltidsverksamheten.

Skolmåltider inkluderar:

- Personal, livsmedel, transporter, material för rengöring och annat

förbrukningsmaterial.

- Cafeteria, administrativa kostnader för skolmåltidsverksamheten (t.ex. lönekostnader för skolmåltidskonsulent och kostkonsulent). *Generellt ligger administrativa kostnader under Rad 408: Övrigt. Men för skolmåltider finns ett undantag enligt skollagen och administrativa kostnader för skolmåltiden redovisas därför under Rad 404: Skolmåltider.*
- Köp av tillagning eller servering av skolmåltider av en från kommunen fristående entreprenör.

Observera följande:

- Många skolor köper sina skolmåltider externt och betalar ett portionspris för detta. I de flesta fall innehåller portionspriset kostnader för lokalerna som måltiderna tillagas i. I dessa fall ska den delen av portionspriset som är lokalkostnader räknas bort.
- Intäkter som uppkommer genom servering eller leveranser av mat till annan verksamhet ska redovisas om kostnader för denna verksamhet ingår i skolmåltidskostnaderna.

Följande redovisas inte på Rad 404:

- Lokalkostnader för skolmåltider redovisas på rad 407.

Rad 406: Elevhälsa

Här redovisas kostnader och intäkter för skolsköterska, skolläkare, skolpsykolog och skolkurator, inklusive eventuellt köpta tjänster från exempelvis landsting eller kommun.

Elevhälsa inkluderar även:

- Vacciner och material som behövs för att utföra arbetet, exempelvis skyddshandskar, plåster, bandage m.m. som ingår i medicinska insatser ska redovisas under denna post.

Följande redovisas inte på Rad 406:

- Lokalkostnader för elevhälsan ska redovisas på rad 407.
- Kostnader för elevassistenter, skolvårdar och elevförsäkringar ska redovisas på rad 408.
- Kostnader för fritidspersonal som arbetar i skolan med annat än pedagogisk verksamhet ska redovisas på rad 408.

Rad 407: Lokaler

Här redovisas kostnader och intäkter för såväl egna som hyrda lokaler, inklusive kostnader för inventarier.

Lokaler inkluderar även:

- Kostnader för lokaler och inventarier i form av direkta kostnader .
- Fördelade lokalkostnader

- Externa och interna hyror
- Driftkostnader för värme, underhåll, städning m.m.
- Kapitalkostnader för lokaler och de inventarier som inte räknas som lärvärktyg.
- Kostnader för vaktmästare avseende fastighetsskötsel.
- Kostnader för skolbänkar, möbler, textilier m.m. redovisas som lokal- och inventariiekostnad.

Observera följande:

- Om lokalerna utnyttjas även för annan verksamhet än grundskola skall endast de kostnader som avser den aktuella verksamheten redovisas. Om en sådan fördelning inte redan har gjorts i den interna kostnadsredovisningen ska fördelningen göras här. Alternativt redovisas intäkter som svarar mot kostnaden.

Följande redovisas inte på Rad 407:

- Kostnader för t.ex. symaskiner och hyvelbänkar m.m. anses vara lärvärktygskostnader och ska redovisas på rad 402.
- Kommunala bidrag för lokaler/hyror ska redovisas som intäkt på rad 40912.
- Eventuella markhyror ska redovisas på rad 408.

Rad 410: Skolskjutsar, elevresor och reseersättning

Rapporteras endast av: Sameskolor, Specialskolor

Här redovisas samtliga kostnader och intäkter för skolskjutsar och elevresor inklusive chaufförer och medföljare, garage, reparationer, försäkringar, ersättning till trafikföretag m.m.

Rad 411: Elevhem

Rapporteras endast av: Sameskolor, Specialskolor

Här redovisas samtliga kostnader och intäkter för elevhem och elevboende, t.ex. lokaler, lokalvård, personal, måltider, inventarier m.m.

Följande redovisas inte på Rad 411:

- Skolluncher på elevhem ska redovisas på rad 404.

Rad 412: Specialpedagogiskt resurscentrum och kunskapscenter

Rapporteras endast av: Specialskolor

Här redovisas samtliga kostnader och intäkter för specialpedagogiskt resurscentrum och kunskapscenter inklusive lokalkostnader. Om kostnaderna på grund av samutnyttjande av resurser mellan skolan och resurs/kunskapscentrat måste uppskattas, gör en så noggrann uppskattning som möjligt av respektive verksamhets andel.

Rad 4098: Elevavgifter

Här redovisas intäkter i form av avgifter som tas ut av elever eller deras vårdnadshavare. De intäkter som redovisas här skall inte redovisas under andra kostnadsslag. Här redovisas också alla avgifter eleven betalar till skolan. Exempel på sådana avgifter är eventuell köavgift, intagningspeng, inskrivningsavgift m.m.

Följande redovisas inte på Rad 4098:

- Frivilliga föräldrabidrag ska redovisas på rad 408.

Rad 40912: Köp/försäljning av verksamhet, kommuner

Här redovisas intäkter från kommuner som skolan fått i bidrag för elevens skolgång, exempelvis

- Skolpeng
- Kommunala lokalbidrag
- Hyresbidrag
- Lärverktygsbidrag
- Bidrag som skolan får för en speciell satsning inom ett ämnesområde eller liknande.

Observera följande:

- Uppgiften gäller inte för internationella skolor eller Riksimternatskolor.
- Sameskolor redovisar ersättningar till kommuner för elever i sameskolan som är integrerade i kommunala grundskolor och ersättning från kommuner för elever i sameskolan.

Följande redovisas inte på Rad 40912:

- Statsbidrag ska redovisas på rad 408.

Rad 408: Övrigt

Här redovisas alla kostnader och intäkter som inte redovisats tidigare.

Exempel på kostnader/intäkter:

- Administration
- Kostnader för kompetensutveckling utom lönekostnader för personal under tid för kompetensutveckling, t.ex. kursavgifter, konferenser etc.
- Kostnader för utvecklingsarbete
- Stipendier, fackligt arbete
- Kostnader för elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar och fritidspersonal (t.ex. fritidsledare).
- Kostnader för SYV (studie- och yrkesvägledare)
- Alla stadsbidrag (inklusive bidrag från migrationsverket)

Instruktioner för Skolkostnader 2015

Följande redovisas inte på Rad 408:

- Lönekostnader för skolläring (exempelvis rektorlönen) ska redovisas som kostnad på rad 401.

Rad 40: Grundskola, totalt

Här redovisas samtliga kostnader och intäkter enligt bokslut för närmast föregående räkenskapsår gällande Grundskolan.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Företsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]
- Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]
- Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]
- En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

- Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
- Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]
- På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]
- Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
- Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]
- En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
- En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]
- Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

- Effektiv vård. [2]
- Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]
- En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]
- Barnkonventionen blir svensk lag. [19]
- Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]
- Ökad insyn i välfärden. [62]

Utbildningsdepartementet

- Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]
- Plats för nyanlända i fler skolor. [9]
- Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]
- Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]
- Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]
- Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]
- Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]
- Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]
- På goda grunder – en åtgärdsgaranti för läsning, skrivning och matematik. [59]
- Det stämmer! – ökad transparens och mer lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

- Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]