

**Handläggare**  
Jörgen Ödalen  
Telefon: 08-508 33 161

**Till**  
Utbildningsnämnden  
2017-02-02

## Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 201666)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr 110-1900/2016

### Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Tony Mufic  
Utbildningsdirektör

Karin Hedman  
Avdelningschef

### Sammanfattning

I betänkandet ”Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor” (SOU 2016:66) slutredovisar den av regeringen tillsatta Skolkostnadsutredningen sitt uppdrag att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor. Syftet bakom uppdraget har varit att överväga förutsättningar och ta fram förslag för hur en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras. Skolkostnadsutredningen har även haft i uppdrag att se över bestämmelserna om beräkning av, och beslut om, bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.

Förvaltningen välkomnar utredningens ambition att skapa förutsättningar för att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras, och för att lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän ska kunna säkerställas genom tydliga och likvärdiga bestämmelser rörande beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att det i skollagen ska anges att bidraget till enskilda huvudmän förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även ska

bestå av ett strukturbelopp. Förvaltningen ställer sig även bakom utredningens förslag att schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader ska tas bort.

Förvaltningen vill dock framhålla att de förslag som utredningen presenterar angående ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp, samt om krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå, kommer att innebära ökad administration samt ökade kostnader för kommunen. Förvaltningen anser också att för särskilt Stockholms stads vidkommande har vissa av förslagen en betydligt större påverkan på den kommunala självstyrelsen än vad utredningen gör gällande.

Förvaltningen vill också framhålla att utredningens förslag angående tilläggsbelopp för så kallade fristående resursskolor har en betydligt större påverkan på vårdnadshavares möjlighet att fritt välja skola liksom på karaktären av relationer mellan kommunerna och sådana skolor än vad som framkommer i betänkandet.

### **Bakgrund**

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 ska kunna presenteras. Utredaren gavs även i uppdrag att se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.

Utredningen, som antog namnet Skolkostnadsutredningen, överlämnade den 30 september 2016 sitt betänkande ”Det stämmer! – Ökad transparens och mer lika villkor” (SOU 2016:66).

### **Ärendet**

I regeringens kommittédirektiv 2014:126 tilldelas en särskild utredare uppdraget 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 ska kunna presenteras. Utredaren fick även i uppdrag att se över bestämmelserna om beräkning av, och beslut om, bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän.

Utredningen har kartlagt och analyserat hur kommuner och friskoleföretag redovisar sina kostnader och intäkter för

skolväsendet samt föreslagit nya bestämmelser för hur huvudmännen ska redovisa jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå. Vidare har utredningen sett över hur bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till verksamheter med enskild huvudman tillämpas, med särskilt fokus på behovet av ändrade bestämmelser avseende bidrag till skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor. Utredningen har även haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas med vinstsyfte. Dessutom har utredningen även övervägt alternativa regleringar för att säkerställa att antagningen av elever i fristående förskoleklasser, grundskolor och grundsärskolor sker enligt gällande regelverk.

Slutligen har utredningen föreslagit att fristående skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, vilka ofta kallas fristående resursskolor, ska behandlas annorlunda än övriga fristående skolor när det gäller tilläggsbelopp. Utredningen föreslår att kommunen och fristående resursskolor ska komma överens om huruvida skolan ska tilldelas tilläggsbelopp för varje elev och även om storleken på tilläggsbeloppet. Om en överenskommelse inte nås ska den fristående resursskolan kunna säga nej till att ta emot eleven.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning i samråd med avdelningen för ekonomi och styrning.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Förvaltningen välkomnar utredningens ambition att skapa förutsättningar för att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras, och för att lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän ska kunna säkerställas genom tydliga och likvärdiga bestämmelser rörande beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag att det i skollagen ska anges att bidraget till enskilda huvudmän förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även ska bestå av ett strukturbelopp. Utredningen föreslår att det i detta strukturbelopp 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. Förvaltningen ställer sig även bakom utredningens förslag att kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder

strukturbelopp räknas fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del. Förvaltningen särredovisar redan idag de så kallade strukturbeloppen i de beslut om bidragsbelopp som går till de fristående skolorna, och instämmer därför i utredningens bedömning att förslaget bör kunna genomföras utan ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Förvaltningen ställer sig även bakom utredningens förslag att schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader ska tas bort. Utredningen föreslår att ersättning till enskilda huvudmän för administrativa kostnader ska fastställas utifrån kommunens egna kostnader för administration. Förvaltningen hanterar redan idag schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader på ett vis som i princip överensstämmer med det nya förslaget, och delar därmed utredningens bedömning att förslaget inte skapar någon ytterligare administration eller innebär några andra merkostnader för kommunen.

Förvaltningen vill dock understryka att några av de andra förslag som utredningen presenterar kommer att innebära ökad administration samt ökade kostnader för kommunen. Förvaltningen vill också framhålla att för särskilt Stockholms stads vidkommande har vissa av förslagen en betydligt större påverkan på den kommunala självstyrelsen än vad utredningen gör gällande. Förvaltningen har valt att nedan kommentera de förslag där förvaltningen har särskilda synpunkter att framföra.

#### **Förslag angående tilläggsbelopp för fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd**

Utredningen föreslår att särskilda regler ska införas för fristående skolor inriktade på elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas. Enligt skollagen kan idag fristående skolor begränsa sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd. En sådan skola, som ofta kallas fristående resursskola, kan också begränsa sitt mottagande till elever som har en särskild typ av stödbehov, till exempel en viss form av funktionsnedsättning.

Det finns också fristående resursskolor som anger att de bara tar emot elever med ett omfattande behov av särskilt stöd. Det är dock skolan som ska bedöma om en elev tillhör den kategorin. En fristående resursskola kan idag inte vägra att ta emot en elev med hänvisning till att skolan inte får tilläggsbelopp av elevens hemkommun, såvida inte kommunen motiverar sitt avslag med att ett beviljande skulle innebära omfattande ekonomiska eller

organisatoriska svårigheter för kommunen. Det är mycket ovanligt att avslag görs på den grunden. När det gäller tilläggsbelopp gäller för fristående resursskolor idag samma regler som för övriga fristående skolor.

Utredningens förslag ändrar på det. Utredningen föreslår att det i skollagen ska anges att en fristående skola kan begränsa sin utbildning till elever som har ett så omfattande behov av särskilt stöd att tilläggsbelopp ska lämnas och att det ska framgå av beslutet om godkännande att en skola valt denna inriktning. För en sådan skola ska enligt förslaget tilläggsbeloppet fastställas genom överenskommelse mellan huvudmannen och hemkommunen. Om en överenskommelse inte kan nås ska skolan, enligt förslaget, inte vara skyldig att ta emot den aktuella eleven eller att ge eleven fortsatt utbildning. Detta innebär att denna typ av skolor får en annorlunda ekonomisk relation till kommunerna än andra fristående skolor.

Utredningen påpekar i sin analys av förslagets konsekvenser att det faktum att en tidigare obligatorisk skyldighet – beviljande av tilläggsbelopp – i vissa situationer istället blir beroende av att en överenskommelse träffas mellan kommunen och den enskilde huvudmannen, kan anses innebära ett visst utökat kommunalt självstyre i den aktuella situationen.

Förvaltningen vill i detta sammanhang framhålla att förslaget innebär en överföring av makt till de aktuella elevernas hemkommuner, både i förhållande till vårdnadshavarna och i förhållande till de fristående skolorna. För särskilt Stockholms kommuns vidkommande innebär förslaget en betydande utökning av det kommunala självstyret. Enligt beräkningar genomförda av förvaltningen för läsåret 2014/2015 finns 29 fristående resursskolor i Stockholms län. Av dessa ligger 20 i Stockholms stad. Totalt finns vid dessa 29 skolor cirka 700 elever hemmahörande i Stockholms stad. Detta gör Stockholms stads ställning unik, då nästan hälften av alla elever i Sverige som går i fristående resursskolor bor i Stockholm. Detta, tillsammans med det faktum att vissa av dessa fristående resursskolor nästan bara har elever från Stockholm, innebär att med utredningens förslag skulle Stockholms stad ges ett betydande inflytande över vilka villkor ett stort antal fristående resursskolor kommer att kunna verka inom.

Förvaltningen vill även framhålla att ett genomförande av förslaget innebär att Stockholms stad sannolikt måste se över sin organisation av hantering av tilläggsbelopp. Utredningen föreslår att nuvarande

system, där tilläggsbelopp utbetalas i efterhand efter ansökan, ska frångås och istället ersättas med en modell där tilläggsbelopp fastställs genom en överenskommelse mellan elevens hemkommun och huvudmannen för den fristående resursskolan. För att sådana överenskommelser ska kunna träffas krävs dock ett omfattande informationsinhämtande arbete från kommunens sida. Exempelvis skulle krävas en förhandskunskap om enskilda elevers skolsituation som är närmast omöjlig att ha på central nivå för en kommun av Stockholms storlek.

Vidare krävs för att överenskommelser ska kunna träffas att kommunen har utförlig information om kvaliteten på verksamheten i de fristående resursskolorna. Det innebär bland annat att de fristående resursskolorna måste kunna redovisa sin stödorganisation till kommunen.

Vidare, om ansökningar om tilläggsbelopp från skolor som inte utgör fristående resursskolor ska hanteras enligt nuvarande lagstiftning, samtidigt som överenskommelser om tilläggsbelopp ska träffas med de fristående resursskolorna, innebär det en ny situation som kan kräva förändringar av kommunens organisation av hantering av tilläggsbelopp.

#### **Förslag avseende ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp**

Utredningen gör bedömningen att nuvarande system för beräkning av bidragsbelopp, som idag baseras på kommunens budget för kommande verksamhetsår, gör det svårt för enskilda huvudmän att bedöma rimligheten på storleken av bidragsbeloppet. I syfte att öka öppenheten och sambandet mellan bidragsbeslut 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 den 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.

Förvaltningen vill framhålla att den avstämningsmodell som utredningen förordar kommer att medföra en betydande ökad administration för kommunen jämfört med nuvarande modell. Detta eftersom avstämningsbeslut måste tas fram för alla fristående huvudmän som kommunen har elever hos. Förvaltningen vill även

påpeka att förslaget om att samtliga kostnadsposter i grundbeloppet ska specificeras i bidragsbeslutet är för detaljerat för att det ska passa Stockholms stads sätt att arbeta med resursfördelning. Det skulle innebära en ytterligare ökning av administrationen. Förvaltningen anser att den modell som Stockholms stad idag tillämpar, med resultatfonder som innebär att skolorna tar med sig över- och underskott mellan åren, kan anses vara tillräcklig för att säkerställa lika villkor vad avser problematiken kring kommunernas underskott i egen verksamhet.

Om förslagets avstämningsmodell ändå ska gälla önskar förvaltningen framhålla att då Stockholms stad har ett väl fungerande system med resultatfonder är det av stor vikt att om en kommun 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 vid tillämpningen av avstämningsmodellen.

**Förslag om ekonomisk redovisning på enhetsnivå**  
Utredningen föreslår att ett krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå ska införas. Utredningen framhåller att en ekonomisk redovisning på enhetsnivå ökar öppenheten och insynen i hur offentliga medel används i verksamheten och kan ligga till grund för den jämförbara information mellan skolenheter som ska publiceras av Skolverket. Redovisningen ska bygga på den struktur som enligt skollagen gäller för kommunala bidrag till enskilda huvudmän. Kravet på redovisning ska enligt utredningens förslag omfatta huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, fritidshem, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Förvaltningen vill framhålla att utredningens förslag om redovisning på enhetsnivå medför en ökad administration för kommunen och det är viktigt att väga dessa ökade administrativa kostnader mot det mervärde dessa uppgifter ger.

För en kommun av Stockholms storlek innebär ett krav på ekonomisk redovisning på enhetsnivå, tillsammans med den ökade administration som skulle följa av förslaget om avstämningsbeslut, en avsevärd ökning av det administrativa uppdraget. I utredningens analys av förslagets konsekvenser nämns att den ökade administrationen för en medelstor kommun skulle bli två veckor för en heltidsanställd för avstämningsbesluten och fyra veckor för enhetsredovisningen. Om man omvandlar detta till en kommun av Stockholms storlek skulle det innebära minst tio gånger så mycket

administration, det vill säga 60 veckor för en heltidsanställd, vilket alltså utgör mer än en årsarbetare.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen. Beslutet justeras omedelbart.

### **Bilaga**

Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 201666)