

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Ingrid Bardh
Controller
08 5782 7206
ingrid.bardh@tyreso.se
Sharon Lejderman, skoljurist
Linda Darforth, kommunjurist

TJÄNSTESKRIVELSE

2019-10-03

1 (10)

Diarienummer
2019/BUN 0213

Barn- och utbildningsnämnden

Anhållan om extra bidrag med anledning av underskott

Barn- och utbildningsförvaltningen förslag till beslut till barn- och utbildningsnämnden

- AcadeMedias anhållan om extra medel för åren från och med 2010 till och med 2015 avslås.
- Utöver det extra elevbidraget för perioden 2016 - 2018 som redan utbetalats i juni 2019, beviljas kompletterande grundbelopp till Pysslingen Förskolor och Skolor AB och Vittraskolorna AB med 456 kronor per elev för samma period vilket inkluderar kompensation för administration med tre procent samt tillägg för mervärdesskatt med sex procent. Därmed anses AcadeMedias huvudmän Pysslingens Förskolor och Skolor AB och Vittraskolorna AB ha erhållit full ersättning motsvarande det grundbelopp som Tyresö kommuns grundskolor erhållit under perioden 2016-2018. Grundbeloppet anses därmed vara slutligt reglerat mellan AcadeMedia och Tyresö kommun för perioden 2010 – 2018. Detta beslut om kompletterande grundbelopp enligt ovan är villkorat av att kommunfullmäktige fattar beslut om ytterligare nedskrivning av resultatenheterna för grundskolas resultat med 2 336 000 kronor i sin helhet.



Barn- och utbildningsförvaltningen



Elisabet Schultz

Tf. förvaltningschef

Sammanfattning

AcadeMedia har den 9 maj 2019 inkommit med en skriftlig begäran om att kommunen ska utreda om AcadeMedias huvudmän Pysslingen Förskolor och Skolor AB samt Vittraskolorna AB har kompenserats med korrekt grundbelopp per elev i grundskolan under perioden 2010-2018. AcadeMedia har vidare begärt att kommunen efter utredning ska beräkna och utbetala kompensation med korrekt belopp.

Kommunen anser att det granskningsunderlag som AcadeMedia har utgått ifrån vid sin granskning av barn- och utbildningsnämndens redovisning är felaktig. Istället för att se till både utförar- och beställarsidan i sin helhet ska granskningsunderlaget bestå av resultatenheternas sammanlagda resultat per år.

Under perioden 2009-2013 utgjorde grundskola och förskola en gemensam resultatenhet. Från och med 2014 utgör grundskolan en egen resultatenhet. Resultatenheternas sammanlagda under- och överskott har balanserats över tid på ett korrekt sätt i enlighet med rättspraxis och kommunens gällande ekonomiska regler för resultatenheter.

Rätteligen har de fristående skolorna inte kompenserats för den nedskrivning av underskott som gjordes under 2017. Anledningen är dels att del av underskottet skulle ha redovisats på beställarsidan och inte som en del av resultatenheternas resultat på utförarsidan, dels att resterande del av underskottet skulle innebära att de fristående skolorna dubbelkompenserats för platsreserv.

De fristående skolorna har kompenserats för underskott som nedskrivits under 2010 samt 2018. Dock har det efter genomlysning framkommit att nedskrivningen som gjordes 2018 skulle ha uppgått till ett högre belopp. Detta beror på att kommunens skolor i egen regi har kompenserats för ett budgeterat, men uteblivet, statsbidrag för satsning inom elevhälsan. Villkorat av kommunfullmäktiges beslut om ytterligare nedskrivning av justerat resultat för 2018 anses de fristående skolorna därmed ha rätt till ytterligare grundbelopp.

Beskrivning av ärendet

AcadeMedia har den 9 maj 2019 inkommit med anhållan om extra bidrag för budgetåren 2010-2018, i enlighet med 14 kap. 2 § skolförordningen.

I anhållan finns en sammanställning för varje år som bygger på:

- Resultat för grundskola hämtad ur verksamhetsberättelser för barn och utbildningsnämnden aktuella år
- antal elever i Tyresö kommuns egen regi aktuellt år
- resultat dividerat med totalt antal elever i egen regi, dvs nettoresultat per elev i egen regi.

I anhållan ingår frågeställningar och påståenden kopplade till hanteringen av underskott för grundskolan i Tyresö kommun enligt följande:

- Omfattas kostnader kopplade till riktade statsbidrag, som också fristående aktörer kan söka
- kommunen har täckt upp ökade lokalkostnader utan att kompensera fristående enheter med ”skolpeng”, 2012
- utfallet 2016 är justerat med intäkter från en övergripande buffert
- lokalkostnader för fiktiva platser har undantagits från resultatöverföringen 2017-2018.

I anhållan begär AcadeMedia att kommunen utreder frågan, beräknar kompensation samt fattar beslut om extra grundbelopp till sina huvudmän Pyslingen Förskolor och Skolor AB samt Vittraskolorna AB.

Utredning

Redovisning av ekonomiskt resultat för resultatenheter grundskola och viktiga händelser årsvis finns i bilaga 1.

Beskrivning av ekonomisk redovisning i Tyresö kommun

I Tyresö kommun organiseras verksamhetsområdena inom barn- och utbildningsnämnden i två olika delar - beställare respektive utförare i egen regi.

I Tyresö kommun ges kommunbidraget i sin helhet till verksamhetsområdenas beställarsida, som i sin tur fördelar medel vidare i enlighet med bidrag på lika villkor till utförare i egen regi och till fristående enheter.

Kommunbidragets storlek bygger på befolkningsprognosen som beräknas i mars året innan budgetåret. De verksamheter som är starkt beroende av volymen nyttjare (utbildningsverksamheterna) har en preliminär budget, i princip ett å-pris * prognosvolym folkbokförda barn i aktuell ålderskategori (förskola, grundskola, gymnasium). När verksamhetsåret är slut görs en avstämning av utfallet av antalet folkbokförda barn i kommunen, om det är stora avvikelser från prognosen görs en justering mot den demografibuffert som sätts av för detta i kommunens budget.

I kommunens årsredovisning samlas det totala utfallet dvs en nettosummering av både beställare och utförare. Det innebär att underskott (och överskott) kan finnas på antingen beställarsida, utförarsida eller i båda sidorna.

Barn- och utbildningsnämnden fattar varje år beslut om nämndens budgets fördelning till beställarverksamheter, administration, medel avsatta till extra stöd samt skolpengens storlek. Skolpengen går ut till resultatenheter i egen regi och fristående skolor månadsvis, baserat på antalet inskrivna barn i respektive enhet och årskurs. En del av grundbeloppet fördelas via socioekonomiska parametrar. Extra stöd utgår i enlighet med nämndens beslut till enheter i egen regi och fristående enheter via ansökan.

Beställarsidan samlar myndighetsutövning av central karaktär samt resursfördelning till enheterna i egen regi, fristående enheter och andra kommunala enheter där Tyresös elever är placerade.

Beställarsidan för grundskola omfattar:

- all resursfördelning till fristående och egen regi,
- den gemensamma administration som fristående enheter kompenseras för med 3% tillägg på skolpeng samt
- anslagsfinansierad verksamhet där de största kostnaderna omfattar skolskjuts, externa placeringar i specialskola, grundsärskola, modersmålsundervisning och administration kring mottagandet av nyanlända elever.

Utförarsidan består av enheterna i egen regi, inklusive den för enheterna gemensamma organisationen för elevhälsa (skolsköterskor, psykologer och läkare samt specialpedagogiskt stöd). Utförarsidan är resultatenheter och tar med sig överskott och underskott till nästkommande år, enligt årliga beslut i kommunfullmäktige.

Utförarsidan i egen regi var fram till och med 2013 organiserad i rektorsområden, där grundskolor och förskolor samverkade. Resultatenheternas totala resultat räknades samman. Från och med 2014 delades utförarsidan i två delar – förskola respektive grundskola. Därefter har resultatet förts över varje år, för förskola respektive grundskola separat.

Fram till 2014 gjordes ingen teknisk bokföring ut till resultatenheterna av föregående års resultat, utan överfört belopp hölls på balansräkningen. I samband med delningen till förskola och grundskola gjordes också en teknisk fördelning av föregående års resultat till resultatenheterna. Resultatet från 2013 fördes över till resultatenhet för grundskola i sin helhet, då rektorsområdena upphörde.

Från 2014 förs tidigare års resultat in som en post i resultaträkningen, och den sidoordnade balansräkningen upphör. 2009-2013 var resultatenheterna gemensamma rektorsområden som innehöll både förskolor och grundskolor. Från 2014 är endast grundskolor med i sammanställningen.

Resultatenheternas resultat (tkr), överfört mellan åren 2009-2018

Verksamhetsår	Justerat resultat aktuellt år	Ingående balans till aktuellt år	Nedskrivet enligt separat beslut	Utgående balans / överfört till nästa år
2009	3 038	-8 810		-5 772
2010	-847	-5 772	-11 606	4 987
2011	496	4 988		5 484
2012	4 598	3 365		7 963
2013	-1 739	7 963		6 224
2014	-6 248	6 224		-24
2015	1 793	-24		1 769
2016	-7 053	1 769		-5 284
2017	-5 462	-5 284	-6 801	-3 945
2018*	-7 641	-3 945	-11 586	-2 336
2018**	-2 336		-13 922+11 586	0
			= 2 336	

*) Nedskrivning enligt Kommunfullmäktiges beslut i april 2018.

***) Ytterligare nedskrivning efter beslut i kommunfullmäktige oktober 2019.

Omfattas kostnader kopplade till riktade statsbidrag, som också fristående aktörer kan söka?

Redovisningen av riktade statsbidrag, intäkter och motsvarande kostnader ingår i den ekonomiska redovisningen för resultatenheterna och därmed också i den totala sammanställning som AcadeMedia har granskat.

De bidrag som går direkt till kommunen, och som därmed inte kan sökas av fristående huvudmän går till beställarsidan, och används som delfinansiering av elevpeng eller särskilda bidrag. Alla dessa bidrag riktas till verksamheterna i egen regi och till fristående enheter. Till exempel nyttjas en del av schablonbidraget för nyanlända med uppehållstillstånd till ett nyanländbidrag som går till de skolor som har dessa elever placerade i verksamheten.

De bidrag som kan sökas av alla huvudmän går direkt till den verksamhet som ska nyttja bidraget. Till exempel bidrag för Karriärtjänst och Lärarlönelyftet. Kostnader för dessa bidrag redovisas som lön och lönerelaterade kostnader på den enhet där personerna finns och bidragen fördelas på motsvarande sätt till samma enhet.

Vissa bidrag innebär en motprestation som ger högre kostnader än bidragsintäkten. Den differensen ska enheten täcka inom sin budget.

Under perioden 2009 – 2018 har kostnad och intäkt för riktade statsbidragen varit i rimlig balans och inte påverkat utförarsidans resultat, utom för ett bidrag vid ett tillfälle. 2017 erhöles 5 778 tkr i bidrag för att förstärka elevhälsan med extra resurser. Därmed rekryterades skolsköterskor, kuratorer och specialpedagoger under 2017.

2018 erhöles 812 tkr för att bibehålla en del av tjänsterna. Detta beslut kom i april 2018 och det var en omöjlig uppgift att anpassa organisationen under innevarande kalenderår. En bedömning är att cirka hälften av effekten kunde mötas genom effektivisering under höstterminen.

Kommunen har täckt upp ökade lokalkostnader utan att kompensera fristående enheter med ”skolpeng”, 2012.

Från och med 2010 då skollagens ”bidrag på lika villkor” infördes fattade Tyresö kommun beslut om att fristående enheter skulle få samma bidrag per elev för skollokaler som genomsnittskostnaden per elev i kommunens egna lokaler. De fristående enheter som hade sin verksamhet i kommunens lokaler fick istället hela kostnaden för hyra i kompensation, och lokalkostnadsdelen av skolpengen togs bort för dessa skolor (Breviks skola och Montessoriskolan i Tyresö).

2012 justerades hyressystemet för Tyresö kommuns skollokaler. I anslutning till det justerades även modellen med kompensation för hela hyreskostnaden för fristående enheter i Tyresö kommuns lokaler. I samband med denna justering utbetalades extra ersättning till alla fristående enheter som kompensation för de sänkta hyreskostnaderna för skolor i Tyresö kommuns skolor.

Utfallet 2016 är justerat med intäkter från en övergripande buffert.

I samband med bokslutet 2016 justerades anslaget till beställarsidan med hänsyn till den demografibuffert som finns för utbildningsverksamheterna i kommunen med 4,4 mnkr. Budget fastställs preliminärt baserat på befolkningsprognos. I slutet av året kan reglering ske om verkligt utfall avviker från prognosen. 2016 var elevantalet grundskoleelever markant fler än prognosen och därmed justerades budgetramen för beställaren. Detta påverkar inte utfallet för resultatenheterna (det vill säga ingen påverkan på grundbeloppets nivå) utan kompenserar beställaren för att fler elever från Tyresö har gett högre kostnader för elevpeng.

Motsvarande justeringar gjordes 2017 och 2018.

Lokalkostnader för fiktiva platser har undantagits från resultatöverföringen 2017-2018.

Tyresö kommun har under hela 2000-talet varit i kraftig tillväxt, där tillväxten i hög grad sker med familjer med barn i förskole- och skolålder.

Att bygga förskolor och skolor i takt med en gradvis ökande befolkning innebär att när en ny skola är klar, blir den inte fylld omedelbart utan den kommer fyllas på succesivt under flera år.

I samband med den nya principen om bidrag på lika villkor från 2010, beslutades bland annat att den då nya skolan Breviks skola skulle få full kompensation för hyran, trots att den inte var fylld med elever. Så skedde fram till och med 2012.

2013 beslutades att kompensera Breviks skola för den intäktsförlust enheten hade i förskolans lokalpeng just för att säkerställa kommande skolplatsbehov, som ett bidrag för outnyttjad plats. Motsvarande bidrag gavs också 2014 och 2015. 2016 ersattes bidraget med en hyresrabatt, som avslutades helt inför 2019. På motsvarande sätt fick verksamheter i egen regi en reducering av hyran för Nyboda nya skola då delar av byggnaden stod outnyttjad från etablering fram till och med 2015. Från 2016 gick hela hyran för Nyboda skola till enheterna i egen regi, trots att det fortfarande fanns överkapacitet i lokalerna. 2017 beslutade kommunfullmäktige att lokalkostnader för platsreserv 2016 och 2017 undantas från resultatöverföring med 3,9 mnkr. Dessa lokalkostnader ingick både 2016 och 2017 i underlaget till beräkning av lokalkostnadernas del i skolpeng, så detta beslut har inte påverkat fristående enheters skolpeng för 2016 och 2017.

Kompensation till fristående enheter med hänsyn till resultatnedskrivning för utförare i egen regi, grundskola 2018

Utförare i egen regi, grundskola, avslutade 2015 med överskott, 2016 med underskott och 2017 med ett något lägre underskott. Underskott från 2017 fördes över till 2018 enligt kommunfullmäktiges beslut med intentionen att det skulle omhändertas i verksamheten under 2018. 2018 avslutades med underskott för resultatenhet grundskola där kommunfullmäktige den 25 april 2019 beslutade om nedskrivning av resultatenhet grundskolas underskott.

Vid en genomlysning av de ackumulerade resultaten har det visat sig att beloppet för resultatöverföring 2018 var felaktigt. Korrigering av underlaget har gjorts och Tyresö kommun förbereder nu ett nytt förslag till beslut till kommunfullmäktiges sammanträde den 24 oktober 2019 om ytterligare nedskrivning.

Beräkning av utbetalningens storlek:

Underskott uppstod 2016, minskade 2017 och ökade igen 2018.

Akkumulerat underskott 2017, 3 945 tkr, delas med antalet elever i egen regi 2016 och multipliceras med antal elever i respektive fristående enhet 2016.

Måtmånad oktober.

Justerat underskott för verksamhetsåret 2018, enligt kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2019, 7 641 tkr, delas med antalet elever i egen regi 2018 och multipliceras med antal elever i respektive fristående enhet 2018. Mätmånad oktober.

Utbetalning av ackumulerade underskott som nedskrivits enligt kommunfullmäktiges beslut den 25 april 2019 för perioden 2016 - 2018 genomfördes i juni 2019.

Resterande belopp för 2018, 2 336 tkr delas med antalet elever i egen regi 2018 och multipliceras med antal elever i respektive fristående enhet 2018. Mätmånad oktober. Utbetalning av kompletterande grundbelopp har således inte genomförts än och är beroende av att kommunfullmäktige beslutar om att detta belopp ska nedskrivas i sin helhet.

Skäl för beslutet

Enligt Sveriges kommuner och landsting ska först och främst analyseras om det är nämnden eller de kommunala verksamheterna som har gått med underskott. Har nämnden gått med underskott exempelvis för att det totala antalet elever blev fler än beräknat, är det inte något underskott som ska kompenseras. Har däremot kommunens verksamheter använt mer resurser än de tilldelats per elev och underskottet inte balanserats till nästkommande år, ska underskottet per elev betalas ut till de fristående skolorna.

I sin granskning har AcadeMedia granskat barn- och utbildningsnämndens redovisning avseende både utförar- och beställarsidan i sin helhet. Denna granskning blir missvisande och visar inte grundskoleverksamheternas faktiska resultat varje år. För att kunna göra denna granskning ska granskningsunderlaget bestå av resultatenheternas sammanlagda resultat per år, se tabell ovan samt bilaga 1.

I enlighet med kommunens ekonomiska regler för resultatenheter, antagna av KS 2008-05-27, § 77, framgår att en resultatenhet som under ett år inte har lyckats begränsa sina kostnader och därigenom redovisar ett underskott, måste återställa underskottet senast under det andra budgetåret efter att det har uppstått, d.v.s. det tredje året. En resultatenhet som under ett år har uppnått ett överskott har rätt att till kommande år, utan särskild tidsgräns, föra över och förbruka detta, med den begränsningen att det överskott som förs över aldrig får överstiga fem procent av årets prestationsersättningar. Enligt rättspraxis¹ från 2014 ska balanskravet i den gamla kommunallagen tillämpas, vilket innebär att underskotten ska regleras under de följande tre åren. Samma reglering finns

¹ Kammarrätten i Jönköping, mål 1230-1233-14.



även i den nu gällande kommunallagen (2017:725) i 11 kap. 12 §. Domstolen ansåg att det kunde vara utgångspunkt för bedömning av vad som är en rimlig tid. Tyresö kommun har såsom redovisats i tabellen över resultatenheternas resultat ovan överfört såväl underskott som överskott under den aktuella perioden. De underskott som uppstått under den aktuella perioden har överförts till nästkommande år i resultaträkningen, dock aldrig under en längre period än tre år. Då Tyresö kommun kan visa att underskotten överförts i resultaträkningen och ackumulerats under en rimlig period ska inte någon kompensation utbetalas till de fristående skolorna.

Tyresö kommun instämmer inte med AcadeMedias mening gällande utebliven kompensation för ökade lokalkostnader. Tyresö kommun anser att AcadeMedia har kompenserats på ett korrekt sätt genom extra utbetalningar samt erhållna hyresrabatter under flera års tid, se vidare redovisning i bilaga 1. Rätt till ytterligare ersättning avseende lokalkostnader föreligger inte.

I enlighet med rådande rättspraxis² ska i huvudregel underskott som avskrivits ses som tillskott i verksamheten. Under perioden 2010-2018 gjorde Tyresö kommun tre nedskrivningar av underskott – 2010, 2017 samt 2018. 2010 gjordes en nedskrivning av resultatenheternas (som vid tidpunkten omfattade både grundskola och förskola gemensamt) resultat med 11 606 000 kronor. Tyresö kommun kompenserade de fristående skolorna vid två tillfällen dels i september 2010, dels i december 2010 i enlighet med vad som anges i bilaga 1.

2017 gjordes en nedskrivning med 6 801 000 kronor varav 3 900 000 kronor avsåg lokalkostnader för platsreserv under åren 2016-2017 samt 2 800 000 kronor avsåg grundsärskolans resultat som sedermera flyttades från utförarsidan (resultatenheterna) till beställarsidan. Tyresö kommun anser att det för den aktuella nedskrivningen finns särskilda skäl att frångå huvudregeln om att fristående skolor ska kompenseras för nedskrivning av underskott till verksamheten. Det belopp som kan hänföras till grundsärskolan är en till fullo anslagsfinansierad verksamhet och skulle aldrig ha varit en del av resultatenheternas resultat vilket är justerat från och med 2018. Således skulle denna del av nedskrivningen ändå inte ha kommit de fristående grundskolorna till del. Gällande den del av nedskrivningen som avsåg platsreserver så har AcadeMedia, såsom övriga grundskolor i kommunal regi samt andra fristående skolor, redan genom utbetalt grundbelopp erhållit del för platsreserv. Enligt skollagens bestämmelser om grundbelopp ska ersättning för lokalkostnader omfatta hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i dess skola. Således har de fristående skolorna fått ett högre grundbelopp utbetalt än vad grundbeloppet enligt lag ska omfatta (10 kap. 37 § skollagen

² Kammarrätten i Jönköpings dom 2014-05-15 i mål nr- 2825-2826-13 och kammarrätten i Sundsvalls dom 2014-01-09 i mål nr 1254-13.

(2010:800)). Tyresö kommun måste alltid, till skillnad från de fristående skolorna, kunna erbjuda plats i den kommunala grundskolan. Om AcadeMedia skulle erhålla ytterligare kompensation för nedskrivningen av lokalkostnader för platsreserv skulle det innebära en ”dubbelkompensation” som inte kan anses skälig.]

2018 gjordes en nedskrivning med 11 586 000 kronor vilket motsvarade ingående balans från 2017 samt 2018 års underskott. Tyresö kommun kompenserade de fristående skolorna i juni 2019 i enlighet med vad som anges i bilaga 1. Vid en genomlysning har det framkommit att resultatet för 2018 avseende resultatenhet grundskola beräknades på ett felaktigt sätt. Ett underskott för 2018 som avsåg elevhälsan lades in under beställarorganisationen fast det borde varit med i resultatet för utförarorganisationen. Underskottet för 2018 skulle för resultatenheterna rätteligen ha uppgått till 9 977 000 kronor (tidigare redovisat resultat 7 641 000 kronor). Det korrekta ackumulerade underskottet som skrevs ned skulle således ha uppgått till 13 922 000 konor (tidigare redovisad nedskrivning 11 586 000 kronor). I och med att detta belopp justeras har de fristående skolorna kompenserats med ett för lågt belopp i juni 2019. Tyresö kommun förbereder ett ärende till kommunfullmäktiges sammanträde den 24 oktober 2019 för beslut om ytterligare nedskrivning av det belopp om 2 336 000 kronor som utgör differensen mellan det redan nedskrivna beloppet om 11 586 000 kronor och det faktiskt ackumulerade underskottet om 13 922 000 konor. Förutsatt att kommunfullmäktige fattar beslut om och godkänner ytterligare nedskrivning ska de fristående skolorna mot denna bakgrund kompenseras med ytterligare grundbelopp om 456 kronor/elev (avser 418 kronor plus tre procent administration och sex procent mervärdesskatt/elev).

