

### **Översyn av systemet för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor. Redovisning av regeringsuppdrag.**

Regeringen har i regeringsbeslut 8, (U2004/2803/G av den 2004-07-08) uppdragit åt Statens skolverk att göra en översyn av verkets system för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor.

#### **Sammanfattning av översynen**

Skolverket ger inledningsvis en bild av omfattningen av de kontakter som sker mellan kommuner och fristående gymnasieskolor för elever i de fristående skolorna samt en redovisning av de bidragsbelopp som publicerats på Skolverkets hemsida hösten 2004. Därefter följer resultatet av översynen.

Bidragsbelopp fastställs av kommunen och ligger som underlag för ersättning till de fristående skolorna för deras åtagande. Motsvarande bestämmelser finns även för elever i andra verksamhetsformer hos fristående huvudman. Det system som översynen avser är Skolverkets system för publicering av kommunernas uppgifter om bidragsbelopp per program för fristående gymnasieskolor. Systemet innebär att Skolverket begär in uppgifter per program. Publicering sker på Skolverkets hemsida. Publiceringen av kommunernas bidragsbelopp kan ses som en service till parterna. De uppgifter om budget och efterkalkyl som samlas in tillsammans med bidragsbeloppen kan bidra till att öka förståelsen och utgöra ett underlag i kontakterna mellan kommuner och fristående skolor.

För att öka uppgifternas aktualitet, kvalitet och tillförlitlighet undersöker Skolverket möjligheten att få fram uppgifter om efterkalkyl något tidigare än hittills genom att förändra rutinerna vid inrapportering. När det gäller bidragsbeloppen kan dessa uppgifter samlas in först vid årsskiftet, tillsammans med budgetbeloppen.

Skolverkets rutiner för publicering av kommunernas uppgifter har nu setts över och arbete pågår med att kvalitetssäkra skötseln av systemet. Arbetet skall vara klart inför årsskiftet 2004.

Enligt uppdraget skall Skolverket i samråd med Svenska Kommunförbundet se över sina anvisningar för redovisning av kommunens kostnader och kommunens bidragsbelopp. De anvisningar som Skolverket tar fram beskriver hur verket samlar in uppgifter från kommunerna. Anvisningarna ger således inte vägledning vid tolk-

## Rapport

Skolverket

2004-12-15  
2 (22)  
Dnr 2004:2120

ningen av bestämmelserna. Skolverket har haft ett första möte med Svenska Kommunförbundet och kommer även att ta nya kontakter inför 2006 års anvisningar.

Skolverket har övervägt om det är motiverat och möjligt att i begränsad utsträckning för vissa nationella gymnasieprogram inhämta mer differentierade kostnadsuppgifter. Det är dock inte enbart de i uppdraget nämnda programmen som har betydande kostnadsskillnader mellan olika inriktningar. Även inom övriga program kan skillnaderna i innehåll vara stora. För att få en likartad hantering för alla program och för att underlätta diskussionerna mellan kommun och fristående skola föreslår Skolverket att kommunen anger vilka inriktningar som finns på kommunens skolor. Denna uppgift kan lämnas till Skolverket tillsammans med bidragsbeloppet för det nationella programmet.

Ett system med sanktionsmöjligheter för att få in uppgifter om bidragsbelopp förutsätter förtydliganden i *förordningen om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet mm*. Den fristående skolan kan, oavsett Skolverkets publicering, begära att få ut uppgifterna direkt från kommunen. När bidraget till fristående skolor bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov, därför måste kontakt under alla förhållanden etableras mellan kommunen och den fristående skolan.

En del av de problem som finns vid bestämmande av bidraget till fristående skolor ligger i att veta hur bestämmelserna skall tolkas. Verket har pekat på tolkningsproblemet i den rapport som lämnades till regeringen i februari 2004.

Per Thullberg  
Generaldirektör

Britt-Marie Jarnhammar  
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även deltagit Ann-Carlsson Ericsson, Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Ingegärd Hilborn och Staffan Lundh.

### Bakgrund

I regeringsbeslut, U2002/2504/G, fick Skolverket i uppdrag att ta fram ett system för redovisning av kommunernas kostnader. I beslutet angavs som krav på systemet att det skulle utformas så att kostnaden för vart och ett av de nationella gymnasieprogram samt IB-programmet som anordnas av en kommun eller landsting framgår. Vidare framgick att systemet bör innehålla så aktuella uppgifter som möjligt och vara tillgängligt för fristående skolor och kommuner.

Det aktuella systemet har varit i drift sedan januari 2003 och består av en informationssida, på Skolverkets hemsida, där kommunernas uppgifter om bidragsbelopp för bidragsåret publiceras. Utöver bidragsbeloppen anges hur stor del av beloppen som avser lokaler samt hur stor del som är kompensation för den mervärdesskatt de fristående skolorna inte kan lyfta av.

Skolverket begär även in och publicerar senaste efterkalkyl, dvs. efterkalkyl för kalenderåret två år före bidragsåret. Eftersom tiden från efterkalkyl till bidragsår är två år och kommunen kan ha gjort omprioriteringar under den tiden har Skolverket även begärt in uppgift om budget för bidragsåret. Därigenom synliggörs större förändringar i resurstilldelning mellan åren. Budgeten begärs in för gymnasieskolan i sin helhet, men de kommuner som har möjlighet att lämna budget per program ombeds lämna även dessa uppgifter.

### Uppdraget att göra översyn av systemet

Uppdraget till Skolverket lyder:

Med ovan angiven bakgrund bör Skolverket få i uppdrag att se över systemet för redovisning av kommunernas kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor med avseende på uppgifternas aktualitet, kvalitet och tillförlitlighet. Vidare bör Skolverket utarbeta rutiner för att kvalitetssäkra skötsel och underhåll av redovisningssystemet. Skolverket bör göra rimlighetsbedömningar av uppgifterna, särskilt i de fall då det förekommer stora avvikelser, dels mellan år, dels mellan budget och utfall. Skolverket bör även analysera anmärkningsvärt höga respektive låga lokalkostnader och kostnader för kommunens ansvar att bereda gymnasieutbildning samt skillnader i ersättning för mervärdesskatt. Skolverket bör därvid analysera orsakerna till stora avvikelser. När sådana förekommer skall verket ta kontakt med berörd kommun och undersöka orsakerna till avvikelser.

I sammanhanget bör verket i syfte att öka kvaliteten i inrapporterade data, efter samråd med Svenska kommunförbundet, se över sina anvisningar för redovisning av kommunens kostnader och kommunens bidragsbelopp per gymnasieprogram.

Skolverket bör vidare överväga om det nuvarande systemet innehåller tillräckliga sanktionsmöjligheter i det fall en skolhuvudman, trots påminnelse, inte fullgör sin skyldighet att lämna erforderliga uppgifter.

Slutligen bör Skolverket analysera uppgifterna och överväga om det är motiverat och möjligt att i begränsad utsträckning för vissa nationella gymnasieprogram inhämta mer differentierade kostnadsuppgifter för verksamheter med avsevärda skillnader i innehåll och därmed betydande kostnadsskillnader, t ex inom det estetiska programmet, industriprogrammet, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet. Syftet med att inhämta differentierade kostnadsuppgifter skall vara att åstadkomma ökad kongruens mellan hemkommunens kostnader för utbildningen i egen regi och ersättningen till fristående gymnasieskolor för motsvarande utbildning.

### Utgångspunkt vid översyn av systemet

Skolverket har ett särskilt uppdrag, U2002/2504/G, att sammanställa aktuella uppgifter om kostnader och bidragsbelopp och att göra uppgifterna tillgängliga för fristående skolor och kommuner. Sammanställningen skall ses som en service till fristående skolor som där får information om kommunernas bidragsbelopp. Därigenom underlättas de fristående skolornas arbete med att få fram uppgifter om bidragsbelopp för budgetering och egen planering. Genom publiceringen får den fristående skolan också information om vilka kommuner som har programmet i egen regi och som således, enligt bestämmelserna, skall fastställa bidragsbelopp. För kommunerna skall systemet vara en hjälp att sprida information om kommunens aktuella bidragsbelopp.

Det finns idag, enligt Skolverkets bedömning, ingen skyldighet för kommunerna att lämna de uppgifter om bidragsbelopp som Skolverket begär in. Uppgiftslämnandet till Skolverket får därför anses som frivilligt, medan kravet på att bestämma bidragsbelopp för en elev som går i en fristående skola regleras i 9 kap. 8 a § skollagen. Den fristående skola som har en elev från kommunen kan därför begära uppgift om bidragsbeloppet direkt från kommunen även om uppgiften inte finns publicerad på Skolverkets hemsida.

Skolverket har i tidigare rapport<sup>1</sup> redovisat de problem verket ser vid tolkning av bestämmelserna om bidragsbelopp till fristående gymnasieskolor. Tyngdpunkten i rapporten avser behov av förtydliganden på de områden där risk för rättsosäkerhet råder t ex *på samma grunder, skolans åtagande, elevens behov* samt om hänsyn får tas till *kommunens ansvar att bereda gymnasieutbildning åt samtliga ungdomar i kommunen* som har rätt till sådan. Rapporten innehåller även förslag som ligger inom Skolverkets befo-

---

<sup>1</sup> Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor. Dnr 2004:248. 2004-02-20

genheter och för dem föreslår Skolverket att kommentarmaterial tas fram. Ett sådant material kan vara ett stöd för tillämpningen av bestämmelserna.

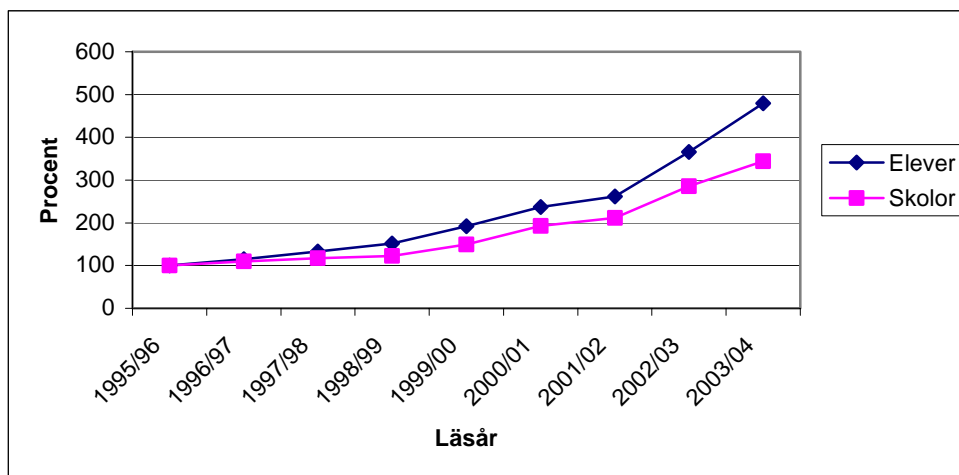
### Inledande analys

Skolverket har valt att inledningsvis redovisa omfattningen av kontakterna mellan kommuner och fristående skolor. Dessa uppgifter har tagits fram genom bearbetning av data från elevregistret där uppgifter finns om hemkommun samt på vilken skola en elev går. Därefter redovisas en analys av kommuners bidragsbelopp. De diagram som redovisas avser uppgifter som lämnats in till Skolverket om bidrag för 2004.

*Statistik från läsåren 1995/96 till 2003/04 samt antalet relationer mellan fristående skolor och kommuner läsåret 2003/04*

För att ge en uppfattning om omfattningen av verksamheten i fristående gymnasieskolor redovisas några diagram som beskriver elev- och skolutvecklingen samt relationer mellan fristående gymnasieskolor och kommuner.

**Diagram 1** Antal elever i fristående gymnasieskolor samt antal fristående gymnasieskolor läsåren 1995/96 till 2003/04. Index där 1995/96 = 100.



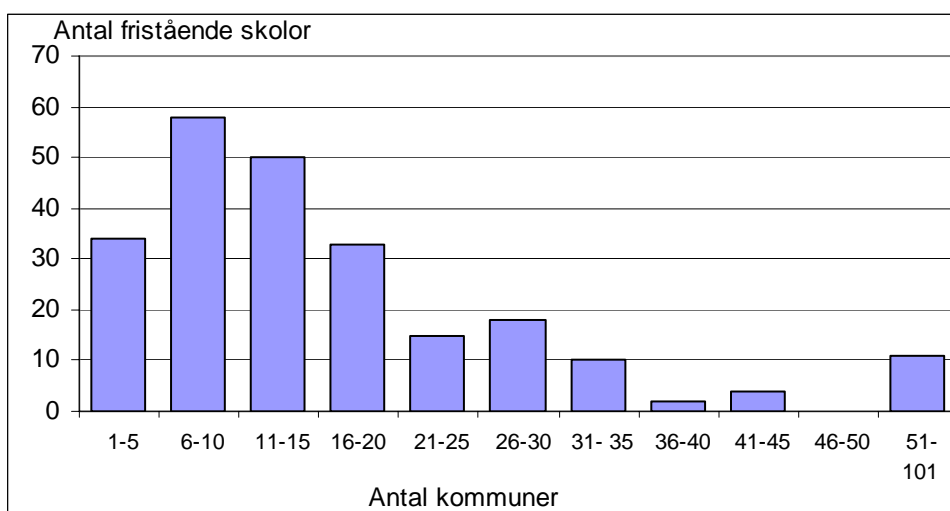
Av diagram 1 framgår utvecklingen av antalet fristående gymnasieskolor och antalet elever som går i fristående gymnasieskolor. Under läsåren 1995/96 till 2003/04 har antalet elever och skolor ökat kraftigt. Ökningen har inneburit att antalet elever är fem gånger så många och antalet gymnasieskolor tre gånger så många som för åtta år sedan.

För att få en uppfattning om hur många relationer som finns mellan fristående skolor och kommuner redovisas uppgifter för läsåret 2003/04 i diagram 2 och 3. Redovisningen omfattar samtliga relationer mellan fristående skolor och kommuner, oavsett om den fristående skolan ersatts efter riksprislistan<sup>2</sup> eller med kommunens bidragsbelopp.

Av diagram 2 framgår att det finns en stor spridning i antal relationer mellan fristående skolor och kommuner. De flesta fristående skolorna har relationer med relativt få kommuner medan några fristående skolor har mycket omfattande relationer. Av de 235 fristående skolorna har 14 procent elever från 1-5 kommuner. 60 procent av de fristående skolorna har relationer med högst 15 kommuner, medan 40 procent har relationer med mer än 15 kommuner. De elva fristående skolor som har elever från flest kommuner har relationer med mellan 51 och 101 kommuner.

Av diagrammen framgår inte hur många kontakter per år som genomförs och inte för hur många elever. De fristående skolorna ersätts månadsvis om inget annat överenskomms. I de fall elever börjar eller slutar under året måste kontakter tas för att utreda för vilka månader ersättning skall betalas.

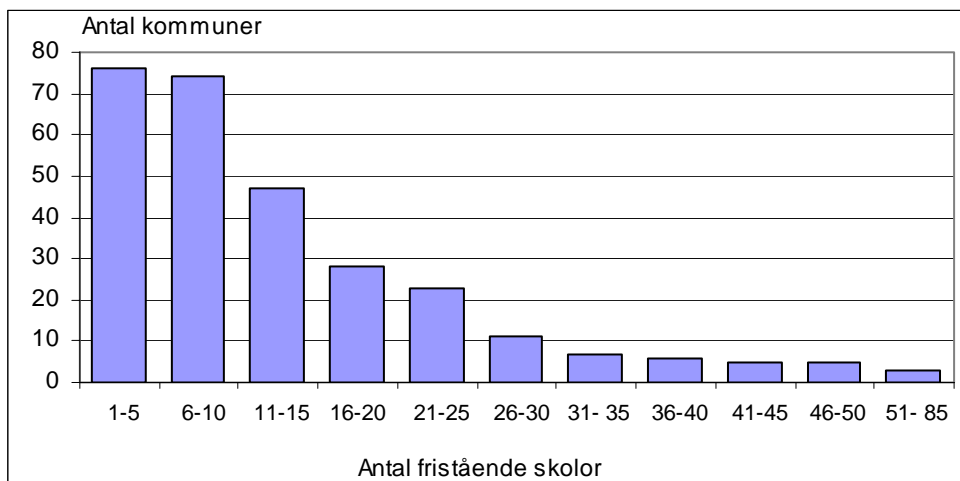
**Diagram 2 Antal kommuner som de fristående skolorna har elever ifrån.**



Spridningen är stor även med det omvända betraktelsesättet. Av de 285 kommuner som har minst en elev i en fristående gymnasieskola har 27 procent relation med mellan 1-5 fristående skolor och 69 procent med högst 15 fristående skolor. 31 procent har relationer med mer än 15 fristående skolor. Den kommun som har flest relationer har kontakt med 85 fristående skolor.

<sup>2</sup> 9 kap.8 a § skollagen.

Diagram 3 Antal fristående skolor som kommunerna har elever hos (samtliga kommuner med elever i fristående skolor)



Totalt gick 33 500 elever i 235 fristående gymnasieskolor läsåret 2003/04. I snitt gick 10 procent av alla gymnasieelever i fristående skola. Andelen varierar i kommunerna mellan 0 och 38 procent av gymnasieeleverna. I genomsnitt har varje kommun 118 elever i fristående gymnasieskolor. Den kommun som har flest elever i fristående skola hade totalt 4 212 elever i 85 fristående skolor.

Antalet fristående skolor och antalet elever i de fristående skolorna har ökat kraftigt de senaste åtta åren. Med hänsyn till det stora antalet relationer mellan fristående skolor och kommuner är det viktigt att regelverket är tydligt och lätt att följa.

Den kommun som har flest relationer har kontakt med 85 fristående skolor om sammanlagt drygt 4000 elever på olika program.

2004-12-15  
8 (22)  
Dnr 2004:2120

### *Uppgifter som publiceras på Skolverkets hemsida under oktober 2004*

Samtliga kommuner som har ett nationellt program ombeds sända in uppgifter om efterkalkyl, budget och bidragsbelopp till SCB/Skolverket. Av utsända blanketter framgår för vilka program kommunen skall lämna uppgifter.

För att ge en bild av tillgången till uppgifter om bidragsbelopp på Skolverkets hemsida hösten 2004 redovisas några data. Analysen omfattar uppgifter som inlämnats om kommunernas bidragsbelopp inom samhällsvetenskapsprogrammet i slutet av oktober 2004.

214 kommuner anordnar samhällsvetenskapsprogrammet och har därför ombetts fastställa och sända in bidragsbelopp. Av dessa saknades uppgifter från 66 kommuner (31 %).

Av uppgifter från de 146 kommuner för vilka det fanns information med uppgifter om efterkalkyl och budget, framgår att 120 kommuner (82 %) har redovisat budget, varav 7 kommuner på totalnivå, resterande på programnivå (77 %). Totalt 114 kommuner (78 %) har redovisat efterkalkyl.

Två tredjedelar av de kommuner som har samhällsvetenskapsprogrammet i egen regi, och som därför skall beräkna bidragsbelopp för programmet, har redovisat uppgift om bidragsbelopp till Skolverket. Av dessa har 77 % även redovisat programbudget och 78 % har redovisat efterkalkyl för programmet.

### *Jämförelse mellan budget och bidragsbelopp*

En analys av uppgifter från drygt hundra kommuner om budget och bidragsbelopp för samhällsvetenskapsprogrammet år 2004 visar att flertalet av kommunerna har angivit ett högre bidragsbelopp än det egna budgeterade beloppet. Vid beräkning av bidragsbelopp skall kommunen enligt bestämmelserna kompensera den fristående skolan för den mervärdesskatt den fristående skolan inte själv får lyfta av. Bidragsbeloppen är därför angivna inklusive mervärdesskatt<sup>3</sup>.

I diagram 4 jämförs kommunernas budget och bidragsbelopp för samhällsvetenskapsprogrammet för år 2004. Diagrammet innehåller uppgifter från cirka 120 kommuner. Kommunerna har sorterats i storleksordning efter storleken på budgeterat belopp. Budgetbeloppen varierar mellan cirka 45 000 och 100 000. Varje kommun har två punkter i diagrammet, en punkt för budget och en för bidragsbelopp.

---

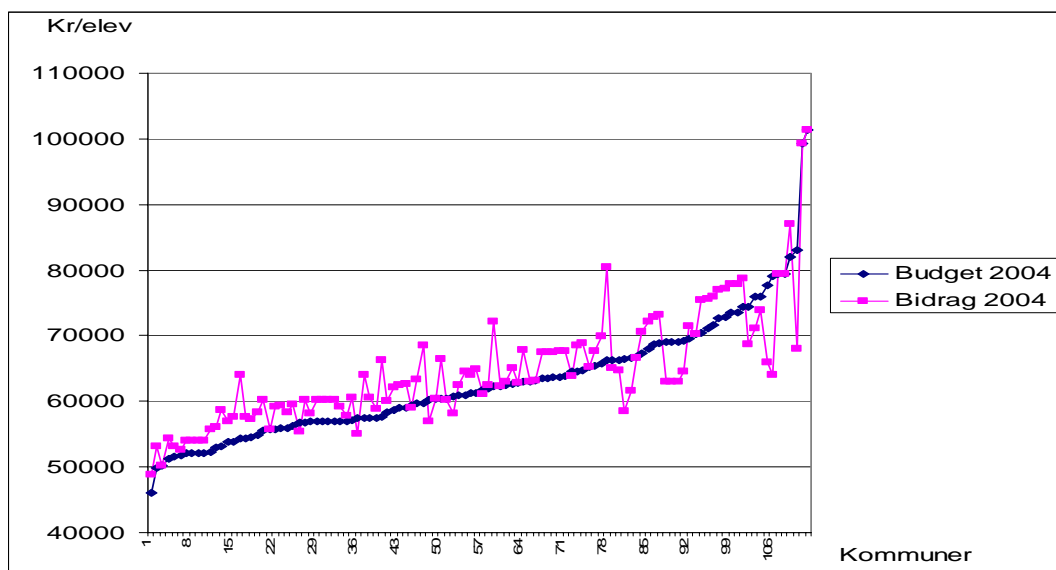
<sup>3</sup> Kommunerna får lyfta av motsvarande sex procent av kostnaden för elever hos fristående skolor som en schablonmässig kompensation för den mervärdesskatt de fristående skolorna inte själva kan lyfta av.



Av diagrammet framgår att för merparten av kommunerna ligger bidragsbeloppen högre än budgeten. Ett antal kommuner har angivit lägre bidragsbelopp än budgetbelopp. Att beloppet är lägre framgår av att bidragspunkterna ligger under linjen med budgetbelopp i diagrammet. Det är framför allt kommuner med höga budgetbelopp som har angivit bidragsbelopp som är lägre än budget.

Det är vanskligt att dra slutsatser om vad som är rätt och fel vid beräkning av bidragsbelopp. Eftersom bidragsbeloppet skall fastställas efter samma grunder som kommunen använder vid tilldelning av medel till egna skolor kan inte fullständig följsamhet förväntas mellan budget och bidragsbelopp. I kommunens budget kan t ex ingå poster som inte skall ingå i bidragsbeloppet därför att den fristående skolan ersätts för dessa poster separat, t ex ersättning för stöd till enskild elev. Se exemplet sidan 11.

**Diagram 4 Jämförelse mellan budget för 2004 och bidragsbelopp för 2004 enligt publicerade uppgifter för Samhällsvetenskapsprogrammet.**



För att tydliggöra jämförelsen mellan budget och bidragsbelopp har den procentuella skillnaden beräknats för samtliga analyserade kommuner.

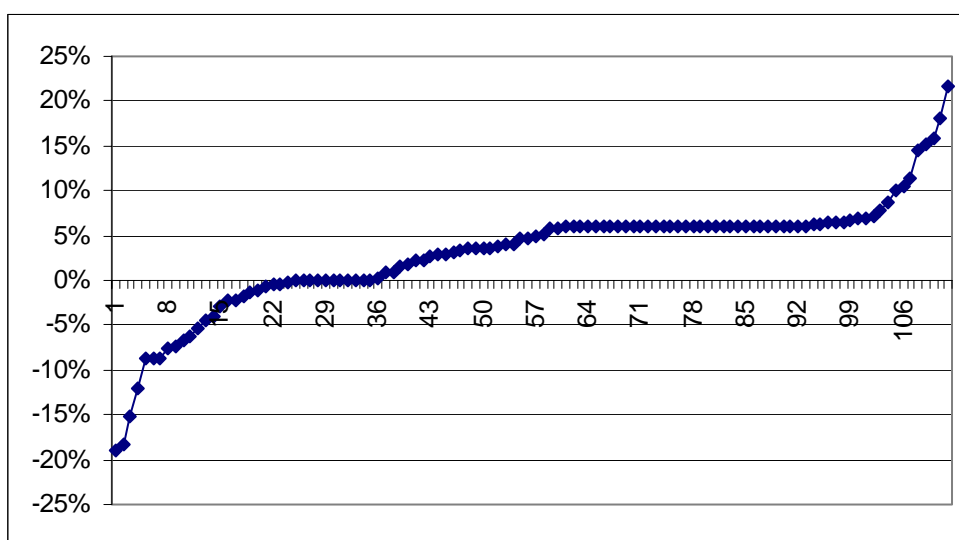
I diagram 5 redovisas den procentuella skillnaden mellan kommunens bidragsbelopp för 2004 och dess budget för 2004. Kommunerna har i diagrammet sorterats i storleksordning efter den procentuella skillnaden. Av diagrammet framgår att ca 20 procent av kommunerna har angivit ett bi-

## Rapport

2004-12-15  
10 (22)  
Dnr 2004:2120

dragsbelopp som är lägre än det budgeterade beloppet (flertalet av dessa kommuner ligger på den övre tredjedelen av budgetbeloppen, i diagram 4 ovan). Nästan lika många kommuner har budgeterat samma belopp som de fastställt som bidragsbelopp, medan resterande har fastställt ett högre bidragsbelopp än budgeterat belopp. För nästan hälften av samtliga kommuner är bidragsbeloppet sex procent eller mer över budget.

**Diagram 5 Skillnad mellan bidragsbelopp för 2004 och budget för 2004 för Samhällsvetenskapsprogrammet, procent**



Av jämförelsen framgår att bidragsbeloppen för två tredjedelar av kommunerna är högre än kommunens budget för sin egen skolverksamhet. Hälften av kommunerna har ett bidragsbelopp som överstiger budgeten med mer än sex procent. Det är framförallt kommuner med högt budgeterat belopp som har fastställt bidragsbelopp som är lägre än den egna budgeten.

Fullständig följsamhet kan dock inte förväntas mellan budget och bidragsbelopp.

### *Kommunexempel på skillnad mellan budget, efterkalkyl och bidragsbelopp*

För att åskådliggöra att det finns skillnader mellan de olika beräkningssätten för budget, efterkalkyl och bidragsbelopp redovisas här ett exempel från en kommun med flera gymnasieskolor. Av exemplet framgår att kommunens fördelningsprincip kan följa vissa grunder på kommunnivå och andra grunder på skolnivå. Dessutom framgår att bidragsbeloppen inte har full följsamhet till vare sig budget eller efterkalkyl. Exemplet visar också att kontakter måste tas mellan kommun och fristående skola för att fastställa det slutliga bidragsbeloppet för varje elev.

Kommunen i exemplet förutsätts ha samma program på flera skolor. Fördelningsprincipen (=de grunder för fördelning) som kommunen använder är följande:

Kommunen beräknar skolans budget genom att ge en viss ersättning per elev, beräknat som X % av föregående års belopp enligt riksprislistan. Därtill får skolan Y % av sin faktiska lokalkostnad plus tillägg för elever med låga meritvärden samt tillägg per elev för programmets profil/inriktning.

Skolans budget per program innebär att programmet får "sin" elevpeng och ersättning för eventuell profil. Dessutom fördelas medel till lokaler med ett lika stort belopp per elev för alla program på skolan. Budgeten per elev för programmet kommer således att bli olika stor beroende på vilken av kommunens skolor som anordnar programmet, eftersom skolornas lokalkostnad per elev varierar.

Efterkalkylen beräknas på kommunnivå och kommer att påverkas av de faktiska kostnaderna för samtliga kommunens skolor som har det aktuella programmet. Elevvariationer i förhållande till budget påverkar också kostnaden per elev. Efterkalkylen påförs dessutom kostnader för kommungemensam administration, dessa kostnader finns ofta inte med i kommunens budget till skolorna. För skolor och kommuner som inte kan hålla sin budget kan efterkalkylen också avvika från budget.

Bidragsbeloppet anges som ett belopp per program med precisering av lokalkostnader och mervärdesskatt. Eftersom kommunen tilldelar medel till sina egna skolor med hänsyn tagen till den faktiska lokalkostnaden bör även hänsyn tas till den fristående skolans faktiska lokalkostnader. Bidragsbeloppet skall, enligt bestämmelserna, fastställas med hänsyn till den fristående skolans åtagande och elevens behov. Tillägg bör även utgå för de elever som har låga meritvärden. I exemplet krävs således att kontakt tas för att beräkna bidrag för lokalkostnader samt för att fastställa om skolan skall ersättas för någon enskild elevs stöd. Skillnader i åtaganden bör också diskuteras.

I tabellen nedan görs ett försök att tydliggöra skillnaden i beräkningssätt.

## Rapport

2004-12-15  
12 (22)  
Dnr 2004:2120

	"Elevpeng"	Lokalersättning	Individstöd	Profilersättning	Totalt
Kommunens fördelning till de egna skolorna (Budget)	Per elev.	Per skola. Andel av faktisk lokalkostnad.	Per individ, t ex i förhållande till meritvärde	Per elev i profilprogrammet	Kommunens totala budget för de egna gymnasieskolorna
Skolans fördelning till egna program (Budget)	Per elev, behöver ej vara samma som kommunens.	Per elev, för alla elever i samma skolbyggnad ges samma ersättning.		Per elev i profilprogrammet	Skolans totala budget. Programbudgeten påverkas av antal elever och faktisk lokalkostnad samt ev profil
Kommunens efterkalkyl	Särredovisas ej.	Snitt för de skolor som har programmet.	Särredovisas ej.	Särredovisas ej. Alla inriktningar på ett program summeras.	Kommunens totala kostnad per program. Efterkalkylen kan bli högre än budget på grund av OH-kostnader som inte läggs ut i skolornas budget. Om kommunen inte kan hålla budgeten så kan efterkalkylen också avvika från budget.
Bidragsbelopp till fristående skola	Anges ej	Framräknat i förhållande till kommunens genomsnittliga lokalkostnad.	Ligger utanför bidragsbeloppet	Förhandlas fram utifrån den fristående skolans åtagande. Ingår ej i det redovisade beloppet.	Anges som ett belopp på Skolverkets hemsida.

### *Analys av totalt bidragsbelopp, bidrag för lokalkostnader och mervärdesskatt*

När Skolverket begär in uppgifter om bidragsbelopp begär verket även in uppgifter om hur stor del av beloppet som avser bidrag för lokalkostnader och hur stor del som avser kompensation för mervärdesskatt. I bestämmelserna anges att kommunen för fristående gymnasieskolor skall redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för mervärdesskatt. Däremot finns inget krav på kommunen att ange hur stor del av bidraget till fristående gymnasieskolor som avser bidrag för lokalkostnader, ett sådant krav finns dock för bidrag till fristående grundskolor.

En analys av kommunernas bidragsbelopp visar stor spridning mellan kommunerna<sup>4</sup> och att spridningen varierar beroende på program. I diagram 6 har

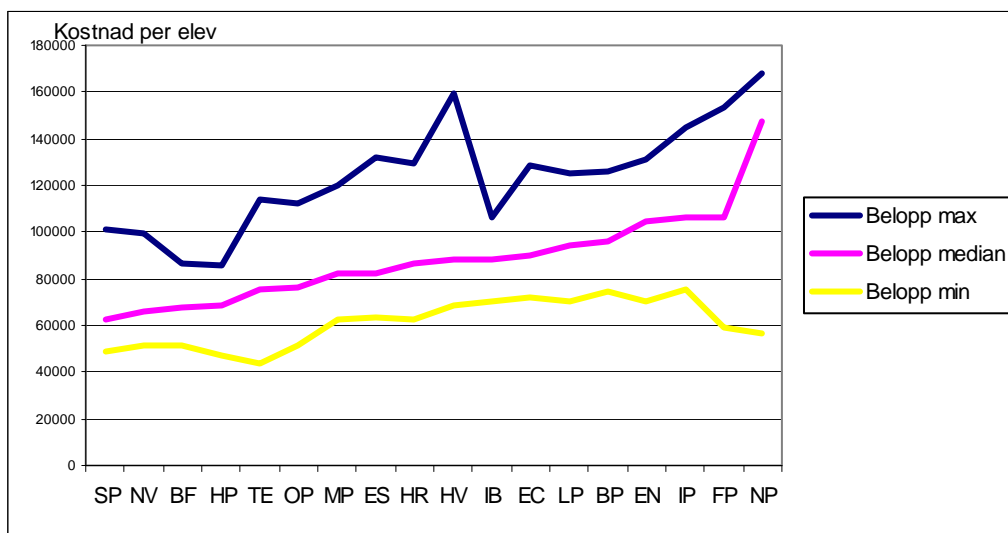
<sup>4</sup> En del kommuner har valt att inte rapportera helårsbelopp utan endast rapportera in uppgifter om vårens bidragsbelopp. Totalt gäller det sju kommuner, vars värden därför har dubblats i analysen för att få jämförbarhet.

uppgifter sammanställts för bidragsbelopp (max-, median respektive min-belopp). I diagram 7 redovisas bidraget för lokalkostnader (max-, median respektive min-belopp) per program. I diagram 8 redovisas hur stor andel av kostnaderna som anges som kompensation för den mervärdesskatt den fristående skolan inte själv kan lyfta av.

Antalet kommuner som har respektive program och som har lämnat uppgifter om bidragsbelopp varierar kraftigt mellan programmen. Lägst antal har NP och IB-programmet med endast 14 respektive 15 uppgiftslämnare, medan NV och SP har 144 respektive 146 uppgiftslämnare.

I diagram 6 och 7 har programmen sorterats i stigande ordning efter medianvärdet för bidragsbeloppet.

**Diagram 6. Jämförelser mellan de nationella programmens totala bidragsbelopp, max-belopp, median och min-belopp.**



**Diagram 7. Jämförelser mellan de nationella programmens bidrag för lokalkostnader, max-belopp, median och min-belopp.**

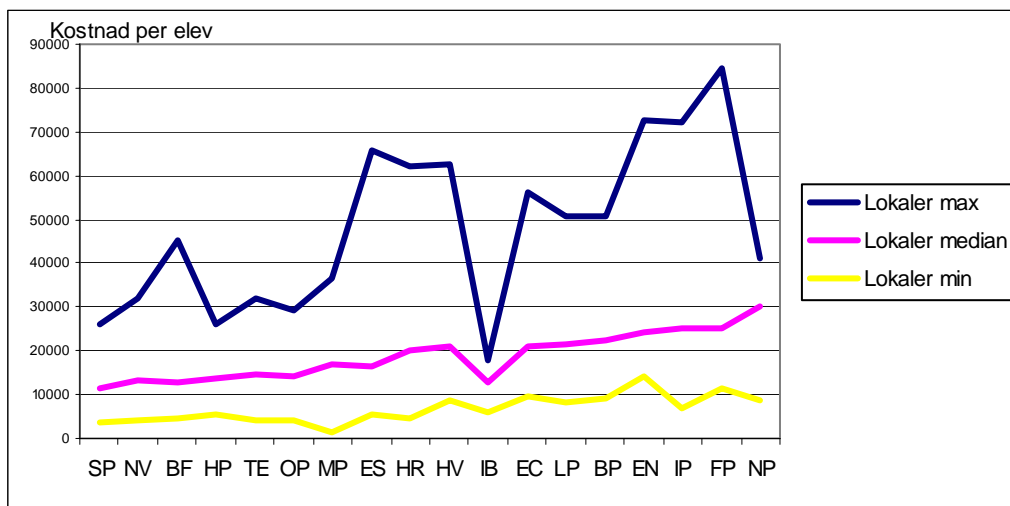


Diagram 8 visar andelen mervärdesskatt som ingår i bidragsbeloppet. I diagrammet har programmen sorterats i stigande ordning efter maxbeloppet för mervärdesskatten. Två av linjerna sammanfaller nästan helt. Det gäller medelvärde och medianvärde för programmen. Medelvärdet varierar mellan 5,4 och 5,8 procent, medan medianvärdet för samtliga program låg på 5,7 procent av totala bidragsbeloppet.

Kommunerna har rätt att lyfta av en schablonmässig mervärdesskatt vid ersättning till fristående skolor. Schablonen motsvarar sex procent av utbetalat belopp. De kommuner vars andel mervärdesskatt var 5,7 procent har använt ett pålägg på sex procent på beräknat bidragsbelopp före mervärdesskatt.

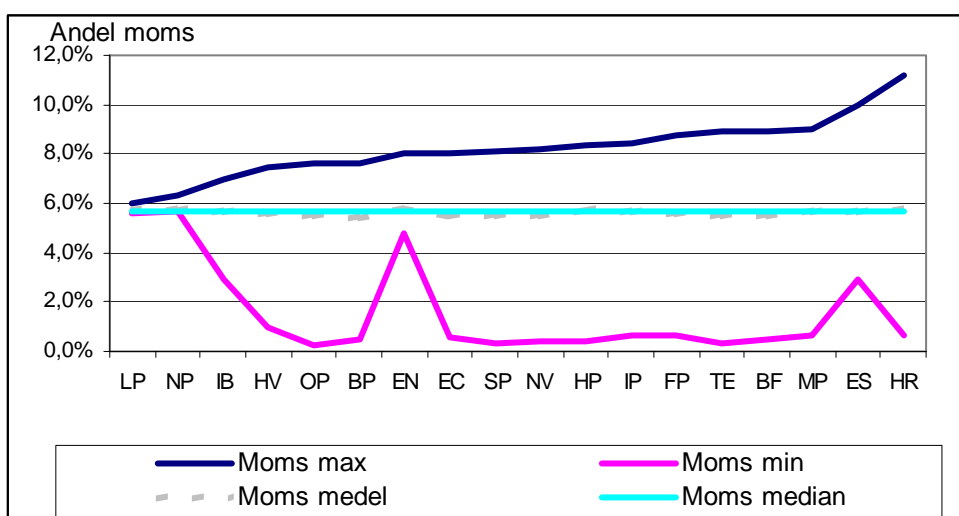
Det kan finnas flera skäl till att bidragsbelopp och lokalkostnader varierar mellan kommuner för samma program. Av diagram 4 framgår att bidragsbeloppen för samhällsvetenskapsprogrammet fördelar sig rätt så jämt mellan min- och maxvärdet. Det finns några få värden i början och slutet av kurvan som utmärker sig. Räknar man bort dessa ”svansar” minskar skillnaden mellan höga och låga bidragsbelopp väsentligt.

Många kommuner har uppfattat bestämmelserna som att bidragsbeloppet skall utgå från kommunens genomsnittskostnader. Orsaker till variationen kan därför vara väldigt lågt eller högt antal elever i kommunens program, kostsamma inriktningar eller varierande standard på lokalerna. Kommunernas sätt att fördela kostnaderna vid beräkning av efterkalkylen kan också vara skäl till de stora variationerna.

När det gäller mervärdesskatt så är det en och samma kommun som svarar för samtliga värden kring en halv procent. Samtal med kommunen tyder på

att mervärdesskatten på grund av missuppfattning beräknats för lågt. Ett antal kommuner har över huvud taget inte uppgivit andelen mervärdesskatt, dessa kommuner är dock inte medräknade i jämförelsen.

Diagram 8. Mervärdesskattens, momsens, andel av bidragsbeloppet, max-belopp, medel, median och min-belopp. Jämförelse mellan de olika programmen



## Resultat av översynen

*Översyn med avseende på uppgifternas aktualitet, kvalitet och tillförlitlighet*

Systemet innehåller uppgifter om såväl efterkalkyl som budget och bidragsbelopp.

Efterkalkylen tas fram i anslutning till att kommunernas kostnader samlas in genom det s.k. räkenskapssammandraget. Räkenskapssammandraget (RS) är en insamling av ekonomiska uppgifter som staten ålagt Statistiska centralbyrån att genomföra årligen. Uppgifterna hämtas från kommunernas bokslut och de bygger på samma definitioner som i Svenska kommunförbundets kommunalt anpassade normalkontoplan.

RS:s uppgifter används i den nationella uppföljningen av kommunernas verksamhet.

För den pedagogiska verksamheten finns en särskild flik, där kommunerna fördelar kostnaderna på olika verksamhetsformer. För att få fram underlag

2004-12-15  
16 (22)  
Dnr 2004:2120

för riksprislistan<sup>5</sup> har Skolverket under ett flertal år begärt in uppgifter om kommunernas kostnader för gymnasieskolan uppdelad på de olika programmen. De anvisningar som styr arbetet med RS styr även fördelningen av kostnader på gymnasieprogram. En översyn av anvisningarna för redovisning av kostnader är en fråga som berör många intressenter och som därför måste hanteras i särskild ordning.

Redan i dag finns en samrådsgrupp för kommunal finansstatistik. Gruppen träffas några gånger per år och ser över behov av förändringar och utveckling av arbetet med räkenskapsammandraget. I gruppen ingår representanter för Statistiska centralbyrån, Svenska kommunförbundet, finansdepartementet, Skolverket, Statskontoret och Socialstyrelsen. Skolverket har tagit upp frågan om hur lokalkostnaderna redovisas, för att utreda om skillnader i lokalkostnader kan bero på uppgiftslämnarnas olika sätt att redovisa sina kostnader. Frågan kommer att diskuteras vid ett kommande möte.

Beträffande uppgifternas aktualitet överväger Skolverket tillsammans med SCB att begära in uppgifter om kostnader per program tillsammans med övriga uppgifter i RS. Dessa uppgifter är granskade och klara i början av hösten. En sådan förändring kan tidigast ske om drygt ett år, eftersom förändring av RS innebär ett omfattande arbete.

Oavsett om uppgifter om kostnader finns tidig höst eller inte så kan bidragsbeloppen inte publiceras förrän kommunerna fastställt budgeten för bidragsåret, dvs. vid årsskiftet. Budgeten begärs in tillsammans med bidragsbeloppet.

De tre uppgifterna bidragsbelopp, budget och efterkalkyl bör kunna fylla en värdefull informativ roll för samtalet mellan fristående skolor och kommuner. Uppgifterna möjliggör samtal om hur kommunens ekonomiska förutsättningar ser ut i förhållande till kommunens åtaganden. Därigenom möjliggörs även jämförelser mellan kommunens och den fristående skolans åtaganden.

Skolverket undersöker möjligheten att få fram uppgifter om efterkalkyl något tidigare än hittills genom att förändra rutinerna vid inrapportering. Arbetet har även påbörjats med att utreda hur redovisning av lokalkostnader sker i räkenskapsammandraget. Vad gäller bidragsbeloppen så kan de samlas in först vid årsskiftet tillsammans med budgetbeloppen.

---

<sup>5</sup> 9 kap.8 a § skollagen.



### *Rimlighetsbedömning av uppgifter*

Skolverket samlar årligen in uppgifter från skolhuvudmännen för den officiella statistiken och för uppföljning och utvärdering. Uppgifterna omfattar såväl elever, personal, betygsresultat som kostnadsuppgifter. Skolhuvudmännen ansvarar för kvaliteten i de uppgifter de lämnar in. Skolverket och SCB försöker underlätta kommunens granskning genom att lägga in kontroller av olika slag. Kontakt tas med uppgiftslämnare när någon uppgift verkar orimlig. I övrigt "accepterar" Skolverket de uppgifter kommunen lämnat om de själva säger att de är riktiga. Vid stor osäkerhet kan Skolverket/SCB välja att "pricka" värdena, vilket innebär att uppgifter inte redovisas.

Enligt uppdraget skall Skolverket även göra rimlighetsbedömningar av uppgifterna, särskilt i de fall då det förekommer stora avvikelser, dels mellan år, dels mellan budget och utfall. Skolverket begär in dessa uppgifter framför allt för att underlätta för fristående skolor att diskutera bidragsbeloppet i förhållande till den fristående skolans åtagande. För att bedömningen om budgeten i förhållande till utfall skall vara meningsfull förutsätts att gymnasieskolorna använder sina budgetar så som kommunledningen avsett. Kommunledningen tilldelar emellertid ofta medel enligt en fördelningsprincip till gymnasieskolan, medan skolledningen i sin tur kan välja att använda medlen på ett annat sätt. Särskilt tydligt är detta i kommuner med flera gymnasieskolor där samma program finns på flera skolor. (Se exempel i den inledande analysen sidan 11.) Det är under dessa förutsättningar vanskligt att dra slutsatser om rimligheten i budget för bidragsåret i förhållande till utfall för verksamheten två år tidigare. Samma resonemang gäller för budget och utfall för samma verksamhetsår.

I efterkalkylen ingår kostnader av övergripande karaktär, som fördelats till olika verksamhetsformer med särskilda fördelningsnycklar. Dessa kostnader ingår ofta inte i skolans budget. Trots det skall de tas med i beräkning av bidragsbelopp, därmed försvåras dock jämförbarheten mellan budget och efterkalkyl.

Kommunens kostnader innehåller även kostnader för elever i behov av särskilt stöd, kostnader som den fristående skolan kan få ersättning för i särskild ordning. Dessa kostnader, liksom andra kostnader som inte kan anses ingå i bidragsbelopp till fristående skolor finns med i kommunens kostnader och budget och försvårar därmed jämförelsen mellan budget, efterkalkyl och bidragsbelopp.

Det är också vanskligt att dra slutsatser kring jämförelser mellan budget och bidragsbelopp, eftersom bidragsbeloppen skall beräknas på samma grunder som kommunen använder vid tilldelning av medel till de egna gymnasieprogrammen. Skolverket saknar uppgifter om dessa grunder.

## Rapport

2004-12-15  
18 (22)  
Dnr 2004:2120

Bidragsbelopp fastställs av kommunen och ligger som underlag för ersättning till de fristående skolorna för deras åtagande. Det fastställda beloppet har Skolverket ingen anledning att ifrågasätta.

Skolverket bör enligt uppdraget även analysera anmärkningsvärt höga respektive låga lokalkostnader och kostnader för kommunens ansvar att bereda gymnasieutbildning samt skillnader i ersättning för mervärdesskatt. Av den inledande analysen framgår att spridningen är stor mellan kommunerna. Av de redovisningar som tidigare gjorts av kommunernas efterkalkyler, inför regeringens beräkning av riksprislistan, framgår också att stora variationer är vanligt.

Rättsläget är inte klart i fråga om kommunernas rätt att göra avdrag för ansvars-kostnader. I såväl blanketten för budget som för efterkalkyl ges dock kommunen möjlighet att dra av kostnader för ansvaret, ett avdrag som redovisats i efterkalkylen av cirka 20 procent av de kommuner som lämnat uppgift om bidragsbelopp. Att andelen inte är högre än 20 procent innebär inte att det endast är 20 procent som tagit hänsyn till dessa kostnader vid beräkning av bidragsbelopp. Eftersom vi inte känner till kommunens grunder för beräkning av bidragsbelopp så är det svårt att veta i vilken grad avdrag skett för dessa kostnader vid fastställande av bidragsbeloppet.

Variationen är stor när det gäller avdragens storlek i efterkalkylen: 80 % av kommunerna gör inget avdrag alls, 8 % gör ett avdrag under 1 000 kr/elev, ytterligare 8 % gör avdrag mellan 1-5 000 kr/elev, 2 % gör ett avdrag mellan 5-8 000 kr/elev. De 2 % (tre kommuner) som drar av mest gör ett avdrag på mellan 12-19 000 kr/elev.

Av den inledande analysen framgår max-, min- och medianvärden för bidragsbelopp, lokalkostnader och mervärdesskatt för de olika programmen. Av de kommuner som lämnat uppgifter för samhällsvetenskapsprogrammet har 5 % angivit mervärdesskatt mindre än 1 %, 9 % av kommunerna har angivit en mervärdesskatt mellan 2-5 %, 82 % av kommunerna har angivit 6 % mervärdesskatt och 4 % har angivit en kompensation för mervärdesskatt på mellan 7-8 %.

Bidragsbelopp bestäms av kommunen och ligger som underlag för ersättning till de fristående skolorna för deras åtagande. Det fastställda beloppet har Skolverket ingen anledning att ifrågasätta.

Möjlighet saknas att bedöma rimligheten i kommunernas uppgifter utan att ta del av såväl fördelningsprinciper som kommunens totala budget och årsredovisning. Dessutom kan inte full följsamhet mellan efterkalkyl, budget och bidragsbelopp förväntas.

### *Tillgänglighet till information på hemsidan*

Skolverket har i år, liksom föregående år, skickat ut anvisningar till kommunerna och begärt att få in uppgifter om bidragsbelopp, efterkalkyl och budget. Anvisningarna gick ut i början av juni och påminnelser skickades ut i samband med efterkalkylen under hösten och för bidragsbeloppen under våren.

Systemet gällde första gången för bidragsåret 2003, med efterkalkyl för 2001 och budget och bidragsbelopp för 2003. Detta första år var kommunerna oförberedda på att uppgifter skulle samlas in och många hade svårt att beräkna sina bidragsbelopp. Många kommuner saknade modeller för beräkning.

Enligt den intervjuundersökning som Skolverket genomförde hösten 2003 har flera kommuner sett över sina modeller för beräkning inför bidragsåret 2004.

Under åren har bidragsbelopp saknats för många kommuner på Skolverkets hemsida. Orsaken är flera. En orsak är att det är svårt att ta fram uppgifter och att kommuner därför bara räknar fram bidragsbelopp för de elever man vet att man har hos fristående skolor. En annan orsak är att det finns kommuner som har tagit fram egna sammanställningar med bidragsbelopp till namngivna skolor. Ytterligare skäl är att uppgiften är inlämnad, men inte publicerad på Skolverkets hemsida. Verket har vid olika tillfällen haft problem med uppdateringar, vilket inneburit att av kommunerna inskickade uppgifter inte publicerats korrekt.

För närvarande pågår ett arbete med att förbättra rutinerna kring publicering av uppgifterna. Insatser planeras på såväl kort som lång sikt. På kort sikt behövs framför allt en förbättrad rutin för kontroll av att inkomna uppgifter publiceras korrekt på hemsidan. Förändringar i dessa rutiner pågår och skall vara genomförda inför årsskiftet 2004. Ett förslag till förbättring på lite längre sikt är att undersöka möjligheterna för inrapportering via webblankett. Webblanketten kan eventuellt även förses med vissa stödfunktioner. Ett införande av webblankett kan tidigast ske till 2006.

Arbete pågår med att förbättra rutinerna kring publicering av bidragsbelopp. Arbetet skall detta vara klart inför årsskiftet 2004.
--

### *Samråd med Svenska kommunförbundet*

Skolverket har, i enlighet med uppdraget, samrått med Svenska kommunförbundet kring kommande översyn av anvisningarna.

## Rapport

2004-12-15  
20 (22)  
Dnr 2004:2120

Skolverket

Vid samrådet diskuterades tänkbara förändringar i de anvisningar som sänds ut tillsammans med insamling av uppgifter kring efterkalkyl, budget och bidragsbelopp. Skolverket kommer med anledning av dessa synpunkter att se över anvisningarna innan de skickas ut i vår. Svenska kommunförbundet kommer att kontaktas för synpunkter på de reviderade anvisningarna. De förändringar som diskuterades avsåg bl. a att frivilligheten i uppgiftslämnandet skall framgå.

Under våren 2005 kommer ytterligare samråd att ske med Svenska Kommunförbundet innan anvisningar för bidragsbelopp för år 2006 skickas ut.

### *Sanktionsmöjligheter*

I uppdraget ingår vidare att överväga om det nuvarande systemet innehåller tillräckliga sanktionsmöjligheter i det fall en skolhuvudman, trots påminnelse, inte fullgör sin skyldighet att lämna erforderliga uppgifter.

I propositionen om fristående skolor (prop. 2001/02:35) uttalas att *förordningen om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmän inom det offentliga skolväsendet m.m.* kan användas som stöd för att begära in kommunernas kostnadsredovisningar för elever och gymnasieprogram. Regeringen utgår i propositionen från att Skolverket vid behov använder sig av möjligheten att vitesförelägga en kommun som inte inkommer med nämnda kostnadsredovisningar. Skolverket bedömer med stöd härav att efterkalkylen över kostnaderna per program kan krävas in med stöd av förordningen som ett led i Skolverkets uppföljning och utvärdering.

Efterkalkylen per program bygger på de kostnadsuppgifter för gymnasieskolan som kommunerna lämnar till SCB genom räkenskapsammandraget. Det är en skyldighet för kommunerna att lämna in dessa uppgifter till SCB, men SCB har inga sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte lämnar in uppgifterna.

Med hänsyn till att förordningen om uppgiftsskyldighet tar sikte på uppgifter för Skolverkets uppföljning och utvärdering anser Skolverket att förordningen inte utgör stöd för att begära in uppgifter om bidragsbelopp. Samma bedömning gäller kommunernas budget för programmen. Även om dessa uppgifter kan begäras in med stöd av reglerna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen kan det finnas behov av att förtydliga förordningen. Därmed skulle också frågan om sanktioner i de fall kommunerna trots påminnelse inte fullgör sin skyldighet lösas. Redan idag kan dock fristående skolor kontakta elevens hemkommun och begära ut uppgifterna oavsett om Skolverket har tillgång till uppgifterna.

### *Differentierade kostnadsuppgifter för vissa nationella gymnasieprogram*

Enligt uppdraget skall Skolverket analysera uppgifterna och överväga om det är motiverat och möjligt att i begränsad utsträckning för vissa nationella gymnasieprogram inhämta mer differentierade kostnadsuppgifter för verksamheter med avsevärda skillnader i innehåll och därmed betydande kostnadsskillnader. I uppdraget nämns följande program som aktuella för differentierade kostnadsuppgifter: estetiska programmet, industriprogrammet, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet. Av de nämnda programmen har industriprogrammet och hantverksprogrammen endast lokala inriktningar<sup>6</sup>. Estetiska programmet har fyra nationella inriktningar utöver lokala inriktningar och naturbruk sex av Skolverket föreslagna lokala inriktningar utöver av kommunen beslutade lokala inriktningar.

Skillnaden i kostnader för olika inriktningar kan vara mycket stor. För en fristående skola med en kostnadskrävande inriktning är det därför väsentligt att kommunen tar hänsyn till dessa skillnader vid beräkning av bidragsbelopp. Det är inte enbart de nämnda programmen som har betydande kostnadsskillnader mellan olika inriktningar. Även inom övriga program kan skillnaderna i innehåll vara stora. En uppdelning av kostnader och bidragsbelopp på inriktningar skulle innebära ett merarbete för kommunen. Merarbetet skall ställas i relation till att kommunen och den fristående skolan under alla förhållande måste ha kontakt för att fastställa den fristående skolans åtagande i förhållande till kommunens åtagande för de elever som går i den fristående skolan.

En konsekvens av att införa differentiering av hemkommunens bidragsbelopp för olika inriktningar är att även riksprislistan bör ta hänsyn till att inriktningarna är olika kostnadskrävande. En sådan differentiering av riksprislistan får dock anses vara olämpligt med tanke på det begränsade antalet kommuner som finns inom varje inriktning.

För att underlätta diskussionerna mellan kommun och fristående skola föreslår Skolverket att kommunen anger vilka inriktningar som finns på kommunens skolor. Denna uppgift kan lämnas till Skolverket tillsammans med bidragsbeloppet för det nationella programmet. Av samma skäl bör den fristående skolan för kommunen ange såväl till vilket program utbildningen hänförs i bidragshänseende som vilken inriktning utbildningen har.

Det är inte enbart de i uppdraget nämnda programmen som har betydande kostnadsskillnader mellan olika inriktningar. Även inom övriga program kan skillnaderna i innehåll vara stora. För att få en likartad hantering för alla pro-
---

<sup>6</sup> Skolverkets rapport 244.

2004-12-15  
22 (22)  
Dnr 2004:2120

gram och för att underlätta diskussionerna mellan kommun och fristående skola föreslår Skolverket att kommunen anger vilka inriktningar som finns på kommunens skolor. Denna uppgift kan lämnas till Skolverket tillsammans med bidragsbeloppet för det nationella programmet.

### *Slutsats av översynen*

En del av problemen som finns vid efterlevnad av bestämmelserna om kommunernas bidrag till fristående skolor ligger i att veta hur bestämmelserna skall tolkas. Verket har pekat på tolkningsproblem i den rapport som lämnades till regeringen i februari 2004.

Det är vanskligt att göra jämförelser mellan bidragsbelopp och budget respektive efterkalkyl per program. Uppgifter om budget och efterkalkyl kan däremot bidra till att öka förståelsen och utgöra ett underlag för diskussion mellan kommuner och fristående skolor. Kommunens efterkalkyl kan ha brister beroende på att det är svårt att fördela kostnader på program och inriktningar i den integrerade verksamhet som finns på gymnasierna.

I efterkalkylen ingår kostnader av övergripande karaktär, som fördelats till olika verksamhetsformer med särskilda fördelningsnycklar. Dessa kostnader syns inte i gymnasieskolans budget, trots det skall de tas med i beräkning av bidragsbelopp. Jämförbarheten mellan budget och efterkalkyl försvåras därmed.

Kommunens kostnader innehåller även kostnader för elever i behov av särskilt stöd, kostnader som den egna skolan ofta får ersättning för i särskild ordning. Dessa kostnader, liksom andra kostnader som inte kan anses ingå i bidragsbelopp till fristående skolor finns med i kommunens kostnader och budget och försvårar jämförelse mellan budget, efterkalkyl och bidragsbelopp.

Många kommuner har flera gymnasieskolor vilket även försvårar tolkningen av vilken nivå, kommunnivå eller skolnivå, bestämmelserna om fördelning på samma grunder avser.

Ett system med sanktionsmöjligheter för att få in uppgifter om bidragsbelopp förutsätter förtydliganden i *förordningen om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet mm*. Den fristående skolan kan, oavsett Skolverkets publicering, begära att få ut uppgifterna direkt från kommunen. När bidraget till fristående skolor bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov, därför måste kontakt under alla förhållanden etableras mellan kommunen och den fristående skolan.