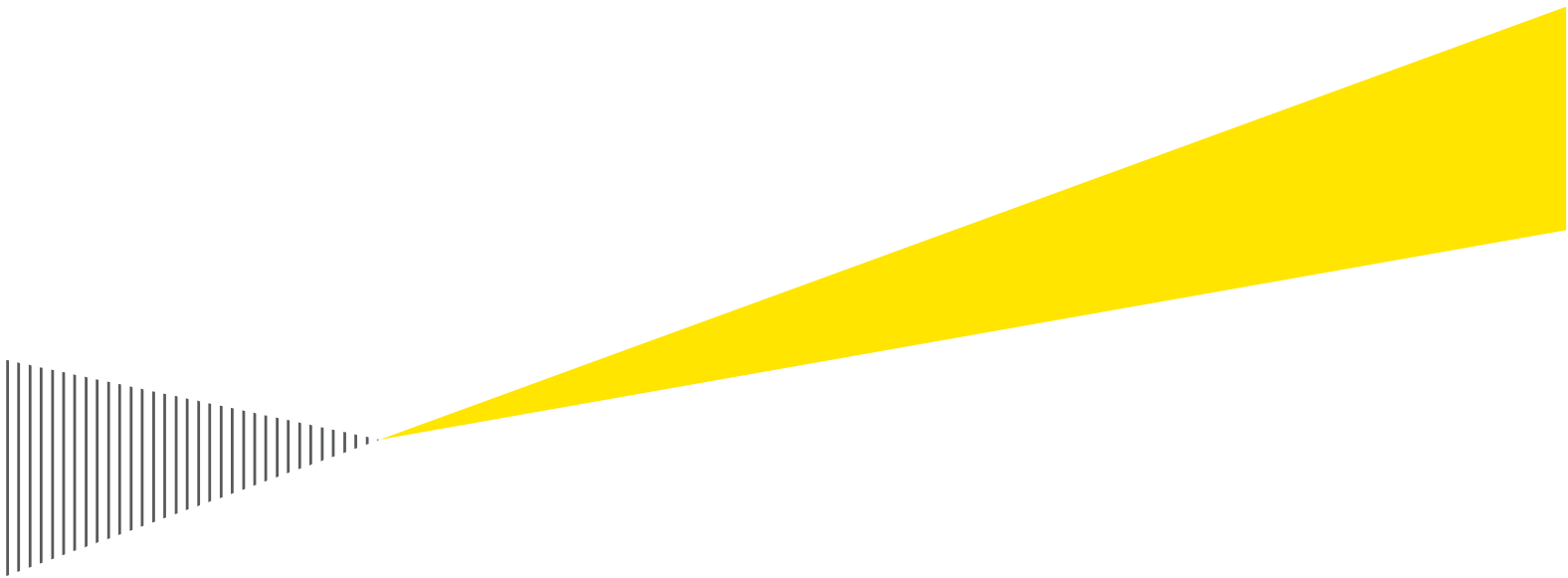


# Karlshamns kommun

Granskning av beräkning av  
lokalkostnader inom förskola,  
grundskola och gymnasium



Building a better  
working world

## Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Sammanfattning .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>2. Inledning .....</b>  | <b>2</b>  |
| 2.1. Bakgrund.....   | 3         |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor .....                                     | 3         |
| 2.3. Genomförande .....  | 3         |
| 2.4. Revisionskriterier.....   | 4         |
| <b>3. Iakttagelser .....</b>   | <b>6</b>  |
| 3.1. Rutiner och beräkningsgrunder för ersättningar.....                 | 6         |
| 3.2. Underlag för beräkning av lokalkostnader för friskolor .....        | 7         |
| 3.3. Beräkning av ersättning till fristående huvudmän .....              | 8         |
| 3.4. Ersättningar i förhållande till lagkrav och praxis.....             | 10        |
| <b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>                                 | <b>13</b> |
| <b>5. Bilagor.....</b>   | <b>15</b> |
| 5.1. Bilaga 1 – Redovisning av ersättningsposter .....                   | 15        |
| 5.2. Bilaga 2 – Poster som grund för beräkning; för- och grundskola..... | 16        |
| 5.3. Bilaga 3 – Poster som grund för beräkning; gymnasieskola .....      | 16        |
| Källförteckning .....  | 17        |

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun granskat BUS-nämnden och gymnasienämnden i syfte att bedöma om kommunen har tillräckliga rutiner för beräkning av lokalkostnader inom förskola, grundskola och gymnasium. Det är vår sammanfattande bedömning att BUS-nämnden och gymnasienämnden bör stärka rutinerna för beräkning av ersättning till fristående huvudmän. Detta för att säkerställa att beräkningsgrunden för ersättningen är korrekt i förhållande till lagstiftning och rättslig praxis. Det är mot denna bakgrund också vår bedömning att gymnasienämndens beräkningsgrund är bristfällig då den saknar nödvändig transparens för att bedöma huruvida den överensstämmer med gällande lagstiftning.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Varken BUS-nämnden eller gymnasienämnden har utarbetat riktlinjer för beräkningen av ersättning till fristående huvudmän. Det finns mallar upprättade för beräkningarna.
- ▶ Tillvägagångssättet för beräkningsgrunden är till stor utsträckning personbunden. Den ekonom som genomförde beräkningarna av skolpengen för gymnasieskolan inför 2018 har avslutat sin anställning. På grund av bristande överlämning för dessa arbetsuppgifter kan inte nuvarande ekonom redogöra för beräkningsgrunderna.
- ▶ Ersättningen till fristående huvudmän baseras på kommunens internhyressystem. Kostnader som avser skollokalerna ligger till grund för ersättningen av lokalkostnader.
- ▶ Budget för underhåll ligger inom ramen för internhyran. Dessa medel fördelas dock baserat på prioriteringar av underhållsbehovet för hela beståndet. De faktiska kostnaderna för skollokalerna kan därför vara såväl högre som lägre än intäkterna från internhyressystemet.
- ▶ I beräkning av lokalkostnader lyfts enligt schablon kostnader för lokaler vilka avser förskoleklass. Därtill exkluderas ett bibliotek samt tid för andra nämnders nyttjande av skolans gymnastiklokaler.
- ▶ Beräkningen av ersättningen till fristående förskolor, grundskolor och gymnasieskolor genomförs i excel-dokument. Det genomförs för beräkning av skolpeng för gymnasieskolan avvägningar för beräkningsgrunden vilka inte varit möjliga att förklara.
- ▶ Avseende lagkrav och praxis gällande kostnader som ska inkluderas i ersättningen ingår samtliga delar i beräkningsgrunden enligt dokumentstudier.
- ▶ BUS-nämnden har i enlighet med lagstiftningen beslutat om ersättning för 2018 innan kalenderårets början. Gymnasienämnden beslutade om ersättning den 19 januari 2018.
- ▶ Kommunikationen med fristående huvudmän uppges fungera väl. Enligt intervjuad rektor har dock dessa efterfrågat mer detaljerade redovisningar av beräkningen av grundbeloppen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi BUS-nämnden att:

- ▶ Utarbeta riktlinjer och processbeskrivningar för att undvika personberoendet vid beräkningen av ersättning till fristående huvudmän

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi gymnasienämnden att:

- ▶ Utarbeta riktlinjer och processbeskrivningar för att undvika personberoendet vid beräkningen av ersättning till fristående huvudmän
- ▶ Att säkerställa transparens för beräkningen av programkostnader vilka utgör grunden för ersättningen till fristående gymnasieskolor.

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

För varje elev som är inskriven fristående förskoleklass, grundskola (Skollagen 2010:800) eller gymnasieskola (Gymnasieförordning 2010:2039) får skolhuvudmannen ersättning från kommunen som består av ett grundbidrag. I grundbidraget ingår det ersättning för kostnader som undervisning, lärarverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Grundregeln är att friskolors ersättning för lokalkostnader ska motsvara den genomsnittliga lokalkostnaden per elev i kommunen, men kan också, om det finns särskilda skäl, motsvara de faktiska kostnaderna om dessa är skäliga. Det råder dock oklarheter om vad som är att bedömas som särskilda skäl och när de ska tillämpas. Enligt SKL rör ett flertal överklaganden från skolhuvudmän beräkningen av lokalkostnader. De flesta överklagande har berört hurvida den genomsnittliga lokalkostnaden per elev ska tillämpas eller undantagsregeln med faktiska kostnader. Beräkningsgrunder samt kommuners underlag för beräkning av lokalkostnader omfattas därför av rättslig praxis.

Kommunens beräkning av bidraget ska kunna redovisa mot skolhuvudman. Av redovisningen ska det framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig (Skollagen 2010:800).

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om kommunen har tillräckliga rutiner för beräkning av lokalkostnader inom förskola, grundskola och gymnasium.

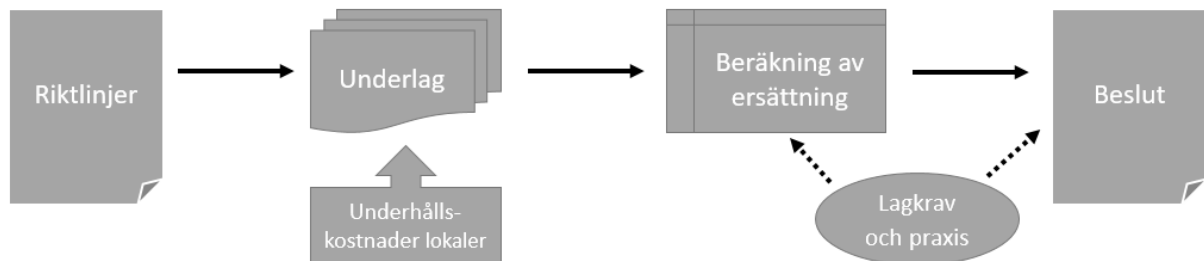
I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns rutiner och underlag för beräkning av grundbidrag till fristående förskolor, grundskolor och gymnasium?
  - Hur beräknas lokalkostnader som ingår i grundbidraget för fristående förskola, grundskola och gymnasieskola?
  - Vilka kostnader ingår i beräkningen?
- ▶ Finns det en beräkningsgrund för underhållskostnader avseende lokaler som också utgår till fristående huvudmän?
- ▶ Är beräkningsgrunden för ersättning till fristående förskolor, grundskolor och gymnasium gällande lokaler överensstämmande med aktuell lagstiftning och praxis?
- ▶ Har nämnderna i tillräcklig utsträckning säkerställt att likvärdig ersättning för lokaler betalas ut till fristående- som kommunala förskolor, grundskolor och gymnasium?

### 2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med förvaltningschef, fastighetschef och ekonom för samhällsbyggnad samt förvaltningschef och ekonom för Utbildningsförvaltningen. Tekniska nämndens presidium har även intervjuats. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd mellan augusti 2018 och oktober 2018.

Granskningen kommer att utgå från strukturen för beräkning av bidrag till fristående huvudman. Nedan följer ett flödesschema för beräkningens olika delar. Flödesschemat kommer att inkluderas i respektive granskningsdel och tydliggöra vilken del som avses granskas.



## 2.4. Revisionskriterier

### 2.4.1. Skollag (2010:800)

Enligt skollagen 10 kap, 38 § ska hemkommunen lämna bidrag till den fristående huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget ska utgöras av ett grundbelopp som innehåller ersättning för följande:

- ▶ Undervisning
- ▶ Lärverktyg
- ▶ Elevhälsa
- ▶ Måltider
- ▶ Administration
- ▶ Mervärdesskatt
- ▶ Lokalkostnader

Bestämmelserna gäller även för beräkning av bidrag till fristående förskoleklasser.

Enligt skollag 8 kap, 21 § ska beräkning av grundbelopp till fristående förskolor innehålla ersättning för följande:

- ▶ Omsorg och pedagogisk verksamhet
- ▶ Pedagogiskt material och utrustning
- ▶ Måltider
- ▶ Administration
- ▶ Mervärdesskatt
- ▶ Lokalkostnader

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan, förskoleklassen eller förskolan.

### 2.4.2. Skolförordning (2011:185)

Enligt 14 kap, 4 § ska 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. Vidare framgår det i 14 kap, 1 § att grundbidraget till fristående förskola, förskoleklass och grundskola ska fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

### **2.4.3. Gymnasieförordning (2010:2039)**

Enligt 13 kap, 1 § gymnasieförordningen, ska grundbeloppet baseras på kommunens budget för det kommande kalenderåret och beslutas före kalenderårets början. I 13 kap, 3 § framgår att grundbeloppet ska innehålla ersättning för:

- ▶ Undervisning
- ▶ Lärverktyg
- ▶ Elevhälsa
- ▶ Måltider
- ▶ Administration
- ▶ Mervärdesskatt
- ▶ Lokalkostnader

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

Vidare uttrycker 13 kap, 10-11 § att kommunen ska redovisa hur bidraget har beräknats. Av redovisningen ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå. Om det inte finns särskilda skäl, ska redovisningen även innehålla belopp för övriga kostnadslag var för sig. Om den enskilda huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidraget betalas ut med en tolfedel varje månad.

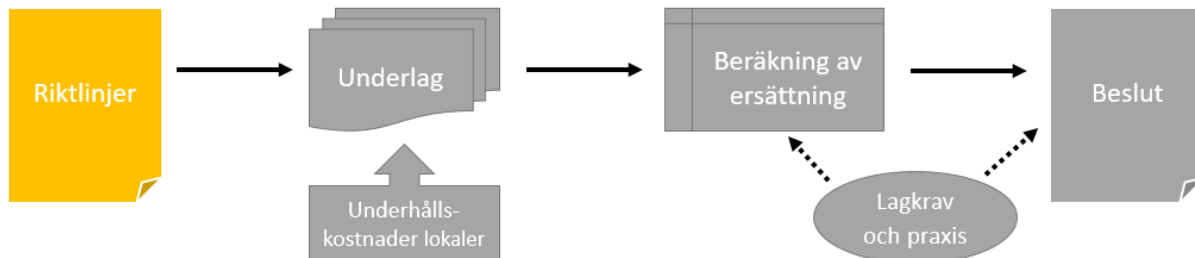
Enligt 13 kap. 1 § gymnasieförordningen, ska bidraget grunda sig på kommunens budget för det kommande kalenderåret och beslutas före kalenderårets början.

### **2.4.4. Praxis**

I vår bedömning utgår vi från att beräkningen av elevpengen behöver vara dokumenterad. I granskningen finns ett fokus på lokalkostnaderna och då behöver fördelningsnycklar för tex gemensamma lokalutrymmen vara beskrivna och förklarade. Likaså behöver det vara tydligt vilka lokaler som ingår i beräkningsunderlaget, om t ex gymnastiksalarna används av annan nämnd och inte ska utgöra en del av beräkningsunderlaget. Omvänt kan skolan använda lokaler vars kostnader belastar annan nämnd eller i undantagsfall ett kommunalt bolag. Motsvarande dokumentation behöver föreligga för andra kostnader. Tydligheten underlättar en analys i fall skolverksamheten visar ett underskott efter budgetårets slut och visar tydligare om kommunen behöver betala en högre elevpeng på grund av högre kostnader under året.

### 3. Iakttagelser

#### 3.1. Rutiner och beräkningsgrunder för ersättningar



##### 3.1.1. Iakttagelser

###### *För- och grundskolor*

Det framgår av intervju att det inte finns dokumenterade rutiner eller riktlinjer för beräkning av lokalkostnader eller grundbidrag till fristående för- och grundskolor. Beräkningen har under flera års tid genomförts av en och samma tjänsteperson. Detta medför att personen har rutin och vana för hur processen går till. I arbetet med att genomföra beräkningarna används en excel-fil som delvis fungerar som mall. Mallen uppdateras med aktuella siffror inför varje ny beräkning. Det framkommer vid intervju att en ny tjänsteperson kommer att ta över detta uppdrag. Denna lärs upp vid tillfället för granskningen.

###### *Gymnasieskolor*

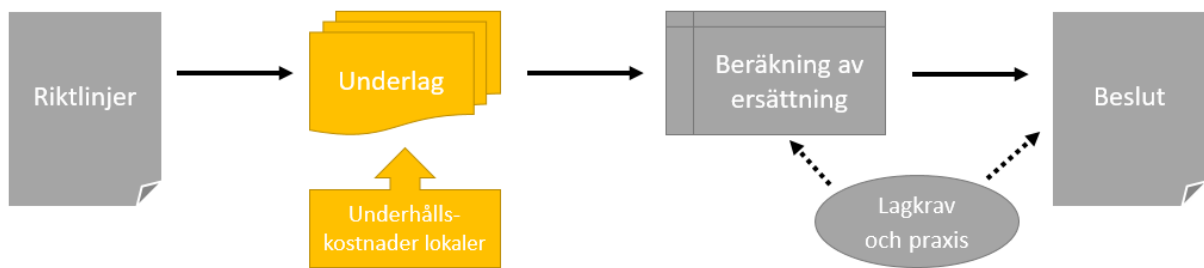
Det finns ej heller dokumenterade rutiner för hur beräkningar av grundbidraget till fristående gymnasieskolor ska genomföras. Likt för fristående för- och grundskolor har beräkningsgrunden varit personbunden. Den tjänsteperson som genomfört de senaste årens uträkningar har vid granskningstillfället avslutat sin anställning i kommunen. Den nuvarande ekonomen som övertagit arbetsuppgiften uppges inte ha fått en överlämning eller beskrivning av hur beräkning går till.

Det finns en excel-mall upprättad för beräkningen av skolpengen. Det framgår dock att denna är otydlig för den nuvarande ansvariga ekonomen. Mot bakgrund av att ingen överlämning genomfördes har tillämpningen av mallen har ekonomen ej heller kunnat förklara hur mallen fungerar.

##### 3.1.2. Bedömning

Det är vår bedömning att BUS-nämnden och Gymnasienämnden bör stärka styrningen avseende riktlinjer för beräkning av bidrag till fristående huvudmän. Mot bakgrund av att det för gymnasienämnden påvisats att en personbunden kompetens inneburit att det inte går att återskapa hur beräkningar genomförts är det av vikt att det finns tydliga rutinbeskrivningar och riktlinjer för beräkningarna. Detta också i syfte att skapa transparens gentemot friskolor. Riktlinjer bör även beakta rättslig praxis för beräkning av ersättning till fristående huvudmän. Det är, av vad vi kan bedöma, inte är dokumenterat hur förändringar i rättslig praxis påverkar kommunens systematik för beräkning av ersättningar till fristående huvudmän.

### 3.2. Underlag för beräkning av lokalkostnader för friskolor



#### 3.2.1. Iakttagelser

Beräkningen av grundbidraget till fristående för- och grundskolor görs under november månad. Detta efter att budget för nästkommande verksamhetsår är fastställd. Däribland ingår kostnaderna för lokaler.

Karlshamns kommun tillämpar en internhyresmodell. Utbildningsförvaltningen hyr samtliga lokaler av samhällsbyggnadsförvaltningen. Samhällsbyggnadsförvaltningen bestämmer internhyran. Internhyran har initialt beslutats mot bakgrund av fastighetens kapitalkostnader, driftkostnader och mediakostnader. Därefter görs årliga uppskrivningar av fastigheternas hyresnivåer genom indexering. Utbildningsförvaltningen får ingen detaljredovisning över de exakta kostnaderna för respektive skollokal. Det framgår att beräkningen av ersättningen till friskolor grundar sig på internhyran för skollokalerna. Lokaler vilka avser förskoleklass exkluderas från beräkningen av ersättning för grundskola.

Det framkommer att kostnader för bibliotek på Stenbackanavet är exkluderade från beräkningarna. Gymnastiklokaler faller in under skolans budget och är därför inkluderade i den ersättningsgrundande beräkningen. Den tid som dessa lokaler nyttjas av annan nämnd exkluderas enligt uppgift från den ersättningsgrundande beräkningen.

##### 3.2.1.1 Beräkningsgrund för underhållskostnader

Kostnader som är hänförliga till underhåll av kommunens skolor är inkluderade i internhyran. Det framkommer vid intervju att underhållskostnaderna inte är kopplade till specifika lokaler utan utgör en gemensam budget för underhållet av kommunens samtliga lokaler. Dessa medel fördelas baserat på vilka fastigheter som har mest omfattande behov. Underhållsbudgeten för kommunens skollokaler varierar således baserat på fastigheternas behov.

*Fiktivt exempel: Lokal A har en årlig internhyra på 2 miljon kronor. Av dessa avsätts 200 000 kronor till en gemensam underhållsbudget. Under ett år genomfördes underhåll för en kostnad av 300 000 kronor. Den faktiska underhållskostnaderna för lokal A det aktuella året var därmed 100 000 kronor högre än vad som ingick i internhyran.*

Det framkommer av intervju att nämnderna inte grundar ersättningen för lokalkostnader på de faktiska kostnaderna för fastighetsunderhåll utan på budget. En orsak till detta är att det inte är möjligt att förutse hur omfattande fastighetsunderhållet på kommunens skolor är ett givet år.

Från ekonomiutdrag är det möjligt att sammanställa budget och utfallet för skollokalerna såväl totalt sett som för underhåll, drift och inköp av anläggningsmaterial. Utdraget omfattar tre verksamhetsområden; skollokaler, barnomsorgslokaler och Vaggaskolan. Det framgår av



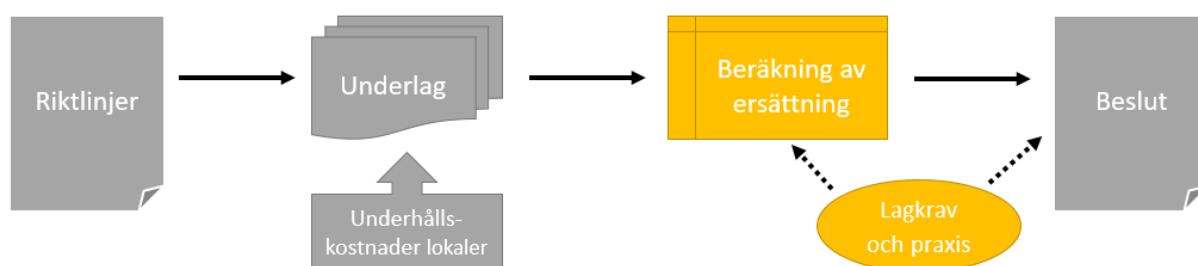
dessa sammanställningar att utfallet för samtliga skollokaler totalt sett översteg budget med 27 procent för 2016 (se tabell nedan). 2017 var utfallet i nivå med budget. För 2018 har 63 procent av budget nyttjats vid granskningstillfället. Sett till underhåll, drift och inköp av anläggningsmaterial översteg utfallet budget för 2016 och 2017 med 2 respektive 11 procent. För 2018 hade vid granskningstillfället 60 procent av budget nyttjats.

|   | 2016  | 2017  | 2018 (ej fullständigt) |
|---|-------|-------|------------------------|
| Drift och underhållskostnader i förhållande till budget | 102 % | 111 % | 60 %                   |
| Totala lokalkostnader i förhållande till budget         | 127 % | 100 % | 63 %                   |

### 3.2.2. Bedömning

Det är vår bedömning att beräkningen av lokalkostnader mot hyreskostnaden är vad som kan förväntas vara tillräckligt för beräkningen av nästkommande kalenderårs lokalkostnader. Det är däremot vår bedömning att nämnderna, baserat på inkomna underlag, inte beaktat om underlagen omfattar samtliga lokaler vilka används av skolan alternativt skollokaler vilka nyttjas av annan nämnd. Enligt praxis ska samtliga lokaler som används för skolverksamhet inkluderas i beräkningsgrunden (i förhållande till nyttjandegrad), därtill kan skollokaler vilka också används av annan nämnd på motsvarande exkluderas från beräkningsgrunden. Av vad vi kan bedöma finns det inga dokumenterade underlag för sådana ställningstagande. Vi noterar dock att BUS-nämnden exkluderat lokaler för förskoleklass från den ersättningsgrundande beräkningen. Vi menar vidare att BUS-nämnden och gymnasienämnden bör beakta risken i att de faktiska lokalkostnaderna kan utgöra en beräkningsgrund för ersättningen till fristående huvudmän. Detta mot bakgrund av att utfallet överstigit budget enligt internhyressystemet 2016 och 2017.

### 3.3. Beräkning av ersättning till fristående huvudmän



#### 3.3.1. Iakttagelser

##### För- och grundskolor

De kostnader som ingår i lokalkostnadsberäkningen specificeras med 22 poster, se bilaga 2 för fullständig redogörelse. Posterna utgörs bland annat av; lokalhyror, vaktmästeri och elkostnader.

Beräkningen av lokalkostnaderna utgår från internhyran. Den budgeterade hyran för lokalkostnader divideras med antalet elever i den kommunala grundskolan respektive förskolan. Metoden är densamma oavsett om det gäller lokalkostnader eller exempelvis kostnader för läromedel. Antalet elever som lokalkostnaderna divideras med utgår från utbildningsförvaltningens förväntade elevunderlag enligt budget. Beräkningen är densamma

för bidrag till fristående förskola respektive fristående grundskola. Beräkningen av lokalkostnaderna för grundskolan inkluderar ett avdrag på 6 procent. Enligt uppgift från intervju utgörs detta av den schablonberäknade kostnaden för förskoleklass. Förskoleklass ingår inte i beräkningen av ersättningen till fristående grundskolor. Orsaken till avdraget är att förskoleklass ingår i kommunens redovisning för grundskolan. Schablonen beräknas baserat på antalet årsarbetare inom förskoleklass i förhållande till det totala antalet årsarbetare inom grundskolan.

När kostnaderna per elev har beräknats görs ett administrationspåslag på 3 procent och momscompensation med 6 procent i enlighet med Skollagen. Utbetalningarna sker månatligen genom den beräknade kostnaden per elev i kommunalt regi multiplicerat med antal elever i den fristående grund- eller förskolan för respektive friskoleaktör.

### *Gymnasieskolor*

I excel-filen som används vid beräkningen av lokalkostnaderna finns en flik med namn budget 2018. Budgeten avser lokaler och inventarier för gymnasieskolan. Budgeten uppgår till 18,6 miljoner kronor. I budgeten framgår bland annat beräknade kostnader för avskrivningar, intern ersättning för vaktmästeri och förbrukningsinventarier. Se bilaga 3 för en fullständig redogörelse över de kostnader som ingår.

Beräkningen av lokalkostnader till fristående gymnasieskolor utgår från budget för lokalkostnader. Däremot uppgår budgeten till 18,1 miljoner kronor. Således har inte samtliga kostnader ingått i beräkningen av lokalkostnaderna. Vid intervju uttrycks en osäkerhet för vilka kostnader från budgeten som har ingått i beräkningen av lokalkostnaderna. Det går därför inte med säkerhet säga specifikt vilka kostnader i budgeten som ligger till grund för beräkningen av lokalkostnader. Orsaken till osäkerheten uppges vara den uteblivna överlämningen av arbetsuppgifter.

Av vad som går att återfinna i excel-beräkningarna framgår att den totala budgeten för lokalkostnader 2018 var cirka 18 mnkr. Av den totala budgeten görs en uppdelning mellan "budget med objekt" som motsvarade 918 000 kronor samt "budget utan objekt" vilket omfattar 17,1 mnkr. Budget med objekt utgörs av kostnader vilka är direkt kopplade till särskilda program. Dessa kostnader är programspecifika och kan exempelvis vara lokaler som endast används av det egna programmet, exempelvis storkök till restaurang och livsmedelsprogrammet. Budgeten "utan objekt" täcker kostnader som inte är direkt hänförliga till specifika program alternativt är kostnader för gemensamma lokaler. Budget utan objekt fördelas efter antal elever.

För beräkningen av ersättningen till friskolor avseende lokalkostnader vilka inte kan kopplas till ett specifikt program har en fördelning gjorts. 67 procent av de totala kostnaderna fördelas mot elevantal resterande 33 procent fördelas enligt "en viss mall".

De 67 procent som baseras på elevantal beräknas genom att hela denna kostnads massa divideras med antalet elever inom den kommunala gymnasieskolan. Detta belopp ligger till grund för skolpengen per elev avseende lokalkostnader. Totalt omfattar fördelningen enligt elevantal 11,5 mnkr.

Resterande 33 procent som fördelas enligt "en viss mall" omfattar 5,7 mnkr. Denna fördelas ut baserat på program. Respektive program har fått en procentuell viktning. Beroende på vilket program som eleven går i fristående gymnasieskola varierar ersättningen.

Det framkommer av intervju att det inte finns underlag för varför det genomförs en fördelning av kostnader vilka inte är direkt hänförliga till ett specifikt program med 67 respektive 33 procent. Det finns i sin tur ej heller underlag för beräkningen av fördelningen mellan olika program avseende de 33 procent som fördelas "enligt en viss mall". Det är inte heller möjligt att ge en förklaring till hur viktningen gentemot olika program har genomförts. Det framförs att orsaken är den tidigare nämnda avsaknaden av överlämning av arbetsuppgifter.

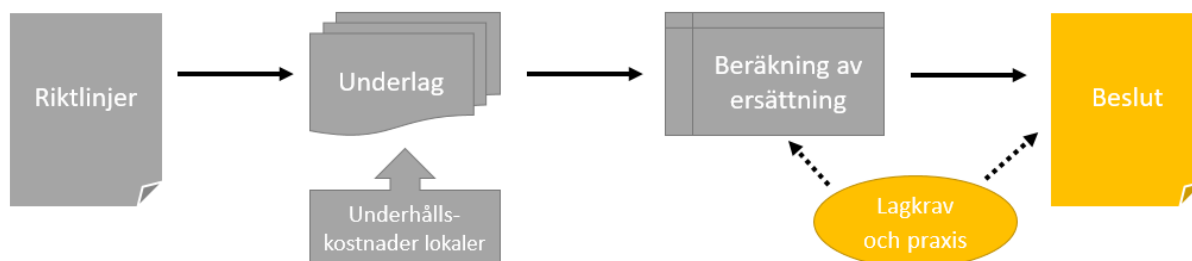
Den totala lokalkostnaden per elev i skolpengen utgörs av kostnaderna vilka baserats på elevantal inom kommunal regi (direkta programkostnader samt 67 procent av resterande kostnader) adderat med kostnader som fördelas per program (33 procent av resterande kostnader). Därtill tillkommer ersättning för de kostnader som är direkt hänförliga till ett specifikt program dividerat med antalet elever på respektive program i kommunal regi. En summering av dessa kostnader ligger till grund för ersättningen till fristående gymnasieskolor. Således fördelas 6,6 mnkr baserat på programtillhörighet och 11,5 mnkr på det totala elevunderlaget.

Utbetalningar av grundbidraget till fristående gymnasieskolor görs genom kommunförbundet Skånes IKE-system.

### 3.3.2. Bedömning

Det är enligt vår bedömning otydligt hur gymnasienämndens genomför beräkningarna av skolpengen. Nämnden bör stärka styrningen av beräkningsgrunderna i syfte att säkerställa att den är transparent och korrekt. Vi menar att det är bristfälligt att det inte är möjligt att tolka beräkningsgrunderna för skolpengen.

### 3.4. Ersättningar i förhållande till lagkrav och praxis



#### 3.4.1. Iakttagelser

Enligt skollagen och gymnasieförordningen<sup>1</sup> ska beräkning av grundbeloppet innehålla följande delar för förskola, förskoleklass, grundskola och gymnasium:

| Förskola                            | Ingår i kommunens beräkning |
|-------------------------------------|-----------------------------|
| Omsorg och pedagogisk verksamhet    | Ja                          |
| Pedagogiskt material och utrustning | Ja                          |
| Måltider                            | Ja                          |
| Administration                      | Ja                          |
| Mervärdesskatt                      | Ja                          |
| Lokalkostnader                      | Ja                          |

<sup>1</sup> Skollag (2010:800) 8 kap 22 §, 9 kap 20 §, 10 kap 38 §, 16 kap 53 § och Gymnasieförordning (2010:2039) 13 kap 3 §

I december månad tas beslutet för ersättningen till friskolor av BUS-nämnden. Kommunens beräkningar av grundbidraget utgår från kommunens budget. Beslut om bidrag till för- och grundskolor 2018 togs av nämnden den 20 december 2017. Beslut att fastställa bidrag till fristående gymnasieskolor 2018 togs av nämndsordförande den 19 januari 2018.

Avseende fristående för- och grundskola får de en redovisning av den totala nettokostnaden per elev när beslutet om bidrag är fattat av nämnden. Redovisningen är fördelad på ett antal poster, där lokalkostnader utgör en av dessa. Hur många poster som ingår i redovisningen varierar beroenden på om det är en förskola eller grundskola. Se bilaga 1 för fullständig förteckningar över de poster som ingår. Utöver beräkningen får friskolorna ett beslut från nämndens ordförande där bidragssumman fastställs.

Vid utbetalning av grundbidraget till fristående gymnasieskolor ingår en redovisning över vad respektive program har för kostnader per elev och termin. Kostnaderna är uppdelade i lokaler, undervisning, läromedel, elevvård samt måltider. Vidare framgår att det har gjorts ett administrationspåslag på 3 procent samt moms-kompensation på 6 procent. Utöver redovisningen av programkostnader får skolorna en skrivelse från förvaltningschef samt ekonom. Denna beskriver hur grundbeloppet och tilläggsbelopp är reglerat i Skollagen samt hur beslutet kan överklagas.

Enligt rättslig praxis ska kommunens beräkningar av lokalkostnader vara transparenta och tydliga. Med det avses att de fristående huvudmännen ska kunna se hur beräkningarna har gjorts och vad som ingår i dessa. I de beräkningar som fristående grundskolor, förskoleklasser och förskolor får ta del av redovisas kostnaderna per elev genom 19 poster. Utöver de lagstadgade posterna framgår bland annat kostnader för ledningsresurs, kompetensutveckling, studie- och yrkesvägledare, skolbibliotek och IT-utveckling (se bilaga 1 för fullständig förteckning).

Enligt rättslig praxis ska personalkostnader som är hänförliga till lokaler inkluderas i beräkningen. I beräkningen till grundskolor, förskolor och förskoleklass ingår kostnader för städ och renhållningstjänst samt vaktmästeri i lokalkostnaderna. Vad gäller beräkningen till gymnasieskolor ingår kostnader för städning och vaktmästeri i den totala budgeten för lokaler och inventarier. Som ovan nämnt finns det en osäkerhet kring vilka kostnader i budgeten som ingår i lokalkostnaderna, då budgeten som används i beräkningen är på 18,1 miljoner kronor samtidigt som budget för lokaler och inventarier är på 18,6 miljoner kronor.

#### *Kommunikation med friskolor*

Kommunikationen med rektorerna och förskolecheferna på de fristående verksamheterna uppges fungera bra. För- och grundskolorna ställer krav på redovisningen vilket ses som positivt, då det leder till en ökad kvalitet i deras beräkningar. Av samtal med rektor vid en av friskolorna i kommunen framkommer att efterfrågat en mer detaljerad redovisning av beräkningen av grundbeloppet.

#### **3.4.2. Bedömning**

Enligt 13 kap. 1 § gymnasieförordningen, ska bidraget beslutas före kalenderårets början. Vi kan konstatera att beslutet togs den 19 januari för kalenderåret 2018. Det är vår bedömning att nämnden bör säkerställa att bidrag till fristående gymnasieskolor tas innan kalenderårets början. Vi kan därtill se att det råder osäkerheter i beräkningen av skolpengen för fristående gymnasieskolor då det är otydligt vilka kostnader som inte inkluderats i beräkningen. Det är

vår bedömning att gymnasienämnden inte i tillräcklig utsträckning tydliggjort beräkningsgrunden för att säkerställa att denna följer gällande lagstiftning och praxis.

Det är vår bedömning att BUS-nämnden, av vad vi kan bedöma, följer gällande lagstiftning och praxis.

## 4. Sammanfattande bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att BUS-nämnden och gymnasienämnden bör stärka rutinerna för beräkning av ersättning till fristående huvudmän. Detta för att säkerställa att beräkningsgrunden för ersättningen är korrekt i förhållande till lagstiftning och rättslig praxis. Det är mot denna bakgrund också vår bedömning att gymnasienämndens beräkningsgrund är bristfällig då den saknar nödvändig transparens för att bedöma huruvida den överensstämmer med gällande lagstiftning.

| Revisionsfrågor   | Svar  |
|---|---|
| Finns rutiner och underlag för beräkning av grundbidrag till fristående förskolor, grundskolor och gymnasium?   | Delvis. Det finns inga rutinbeskrivningar för beräkningen av grundbidrag till fristående förskolor, grundskolor och gymnasium. Det finns dock mallar utarbetade för beräkningen. Mallarna för beräkning av skolpengen för gymnasieskolan är dock otydlig och inte direkt tillämpbar för den nu ansvariga ekonomen.  |
| Finns det en beräkningsgrund för underhållskostnader avseende lokaler som också utgår till fristående huvudmän?   | Ja. Beräkningsgrunden för skollocalerna baseras på internhyran. Denna omfattar underhåll av lokaler. Det framgår dock att driftkostnaderna för skollocalerna kan överstiga samhällsbyggnadsförvaltningens intäkter från internhyran, men kostnader kan också vara lägre än budget.  |
| Är beräkningsgrunden för ersättning till fristående förskolor, grundskolor och gymnasium gällande lokaler överensstämmande med aktuell lagstiftning och praxis?           | Delvis. Av vad vi kan bedöma överensstämmer kostnadsunderlagen för beräkningarna med gällande lagstiftning och praxis. Det finns däremot otydligheter med hur kostnader fördelas mellan program på gymnasieskolan. Enligt lagstiftning och praxis ska beräkningen präglas av transparens vilket saknas för gymnasieskolan. Vidare tog nämnden beslut om ersättningen för sent, då beslutet <i>inte</i> togs innan kalenderårets början. |
| Har nämnderna i tillräcklig utsträckning säkerställt att likvärdig ersättning för lokaler betalas ut till fristående- som kommunala förskolor, grundskolor och gymnasium? | Delvis. För för- och grundskola anser vi att beräkningen för ersättningen är tillräcklig. Avseende gymnasieskolan råder det otydligheter vilket försvårar möjligheten att bedöma om beräkningen av ersättning är tillräcklig.   |

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi BUS-nämnden att:

- ▶ Utarbeta riktlinjer och processbeskrivningar för att undvika personberoendet vid beräkningen av ersättning till fristående huvudmän

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi gymnasienämnden att:

- ▶ Utarbeta riktlinjer och processbeskrivningar för att undvika personberoendet vid beräkningen av ersättning till fristående huvudmän

- ▶ Att säkerställa transparens för beräkningen av programkostnader vilka utgör grunden för ersättningen till fristående gymnasieskolor.

Karlshamn den 19 oktober 2018

Linus Aldefors  
*EY*

Anna Färdig  
*EY*

## 5. Bilagor

### 5.1. Bilaga 1 – Redovisning av ersättningsposter

Följande poster ingår i den redovisning som de fristående **förskolor** få ta del av:

- ▶ Kompetensutveckling
- ▶ IT-utveckling
- ▶ Facklig verksamhet
- ▶ Skolledning
- ▶ Lokaler
- ▶ Skolmåltider
- ▶ Skolskjuts
- ▶ Barn i behov av särskilt stöd
- ▶ Läromedel
- ▶ Undervisning

Följande poster ingår i den redovisning som de fristående **grundskolor** få ta del av:

- ▶ Ledningsresurs
- ▶ Kompetensutveckling
- ▶ Lokaler
- ▶ Skolmåltider
- ▶ Skolskjutsar
- ▶ Elevvård
- ▶ Resurspersoner
- ▶ Undervisning
- ▶ SV A
- ▶ Modersmål/studiehandledning
- ▶ Resurspedagoger
- ▶ Resurscenter
- ▶ Läromedel
- ▶ Pedagogiska anordningar
- ▶ Studie- och yrkesvägledare
- ▶ Skolbibliotek
- ▶ Arbetsmiljörehabilitering
- ▶ Facklig verksamhet
- ▶ IT-utveckling

Följande poster ingår i den redovisning som de fristående **gymnasieskolor** få ta del av:

- ▶ Lokaler inklusive stöd och kapitalkostnader
- ▶ Undervisning
- ▶ Läromedel, utrustning och skolbibliotek
- ▶ Elevvård
- ▶ Måltider
- ▶ Administrationstillägg
- ▶ Momskompensation



## 5.2. Bilaga 2 – Poster som grund för beräkning; för- och grundskola

Följande poster ligger till grund för beräkning av lokalkostnader:

- ▶ Avgifter
- ▶ Avskrivning enl. plan
- ▶ El
- ▶ Förbrukningsmaterial
- ▶ Försäkringsavgifter
- ▶ Hyra/leasing maskiner
- ▶ Intern ers verks vaktmästeri
- ▶ Intern ersättning, städning
- ▶ Intern ersättning, vaktmästeri
- ▶ Intern hyra övriga
- ▶ Intern ränta
- ▶ Intern uthyrning övriga
- ▶ Internhyra t fastserv
- ▶ Konsultkostnader ej bygg
- ▶ Larm o bevakning
- ▶ Lokalhyror
- ▶ Markhyror
- ▶ Mobiltelefonavgifter
- ▶ Städ o renhållningstjänst
- ▶ Tillsynsavgift
- ▶ Vaktmästeri
- ▶ Vatten och avlopp

## 5.3. Bilaga 3 – Poster som grund för beräkning; gymnasieskola

- ▶ Intäkter leasingbilar
- ▶ Intern ersättning, städning
- ▶ Intern ersättning, vaktmästare
- ▶ Intern ersättning, övrig köp
- ▶ Intern hyra övrigt
- ▶ Internhyra t fastserv
- ▶ Sophämtning
- ▶ Mindre rep o underhåll fa
- ▶ El
- ▶ Hyra/leasing maskiner
- ▶ Förbrukningsinventarier
- ▶ Förbrukningsmaterial
- ▶ Mobiltelefonavgifter
- ▶ IT-kommunikation
- ▶ Drivmedel
- ▶ Leasing bilar transport
- ▶ Larm o bevakning
- ▶ Avskrivning enligt plan
- ▶ Intern ränta

## Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Patrik Håkansson – Förvaltningschef utbildningsförvaltningen
- ▶ Ulrika Nordén Johansson – Förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Mikael Johnsson – Ekonom
- ▶ Jennie Blomqvist – Ekonom
- ▶ Marie Nilsson – Ekonom
- ▶ Susanne Andersen – Ekonom
- ▶ Magnus Persson – Fastighetschef

### Dokument:

- ▶ Reglemente för nämnden för barn, ungdom och skola
- ▶ Reglemente för gymnasienämnden
- ▶ Beräkningsunderlag för för- och grundskolan
- ▶ Beräkningsunderlag för gymnasieskolan
- ▶ Utskick gymnasienämnden – bidrag till friskolor 2018
- ▶ Beslut 2017-12-20 BUS-nämnden – Bidrag till friskolor och enskilda förskolor 2018
- ▶ Ordförandebeslut 2018-01-19 gymnasienämnden – Programpriser gymnasieskolan och gymnasiesärskolan 2018
- ▶ Driftuppföljning skol- och förskolelokaler 2016-18
- ▶ Nämndsbudget BUS-nämnden 2018
- ▶ Nämndsbudget gymnasienämnden 2018