

Granskning av Växjö kommuns kostnader för skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola

Växjö kommun



EY

Kristina Lindstedt

Anna Nordlöf

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte	5
1.3. Avgränsning.....	5
1.4. Revisionsfrågor.....	5
1.5. Ansvarig nämnd.....	6
1.6. Revisionskriterier	6
1.7. Metod	6
2. Bokföring och redovisning	7
2.1. Kostnader för skolformerna	7
Fördelning mellan kostnadsslag	7
2.2. Nedbrytning på kostnadsställe	9
2.3. Kostnadsfördelning till verksamheter	9
2.4. Beräkning av olika kostnadsslag	10
2.5. Kostnadsposter förenade med osäkerhet eller uppskattning	10
2.6. Principer för periodisering av kostnader.....	11
2.7. Överensstämmelse mellan budget och redovisning.....	11
2.8. Jämförelse med strukturjusterad referenskostnad.....	11
3. Interkommunal ersättning och bidrag till friskolor	13
3.1. Kostnader/intäkter för IKE	13
3.2. Beräkning av IKE	13
3.3. Överensstämmelse mellan IKE-intäkter, IKE-kostnader och kommunens motsvarande kostnader.....	14
3.4. Kostnader för bidrag till friskolor	16
3.5. Beräkning av bidrag till friskolor.....	16
3.5.1. Resursfördelningsprinciper	17
3.6. Budget som grundar bidrag.....	17
3.6.1. Exempel härledning beräkning.....	19
3.7. Komponenter i grund- och tilläggsbelopp.....	21
3.7.1. Grundbelopp.....	21
3.7.2. Tilläggsbelopp	22
3.7.3. Kommunens redovisning av bidragsberäkning.....	23
3.8. Kostnader för ledningstjänster och lokaler	23
3.9. Administration och mervärdesskatt.....	24
3.9.1. Administration.....	24

3.9.2. Mervärdesskatt	25
3.10. Elevunderlag.....	25
3.11. Nyanlända, socioekonomisk ersättning, barn/elever med extraordinära behov	26
3.11.1. Nyanlända.....	26
3.11.2. Socioekonomisk ersättning.....	26
3.11.3. Barn/elever med extraordinära behov	27
3.12. Analys på politisk nivå av egna skolkostnader, IKE och utgivna bidrag	27
3.13. Beslut om IKE och bidrag.....	27
Bilaga 1 Källförteckning	29
Bilaga 2 Genomgång protokoll	30

Sammanfattning

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag till deras bedömning av den interna kontrollen i redovisningen av kostnaderna för utvalda skolformer (förskola, förskoleklass och grundskola) samt i beräkningen av ersättning eller bidrag till andra huvudmän.

Vi har besvarat revisionsfrågorna löpande i rapporten varför vi nedan redogör för våra övergripande slutsatser och i granskningen identifierade utvecklingsområden.

1. Har utbildningsnämnden en sådan ordning i bokföringen att den med rimlig säkerhet kan fastställa vad skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola kostar under åren 2014, 2015 och 2016?

Vår bedömning är att svaret på revisionsfrågan är delvis. Kommunen har nedtecknade och tydliga konteringsprinciper med ansvarsområden, verksamhet, område etc. som möjliggör en överblick av berörda skolformers kostnader. Det som talar emot detta är att vissa kostnader såsom exempelvis IT och lokaler redovisas på centrala nivåer. Därför går det inte att fullt ut utläsa vilken kostnadsfördelning som hänförs till respektive skolform direkt ur redovisningen. I stort kan verksamhetskostnader för respektive skolform utläsas, men för att få en fullständig bild krävs en fördelning av centrala kostnader efter exempelvis en schablon. I dagsläget har förvaltningen och nämnden inte bedömt att det finns ett sådant behov i bokföringssammanhang.

Vi bedömer att en försvårande faktor kopplat till överblick av skolformernas kostnader är att vissa tjänster som används av fler än en skolform inte alltid fördelas helt korrekt. Detta problem har emellertid minskat över tid och vår bedömning är att det inte väsentligt stör bilden för 2016. Grundskolan har tidigare år felaktigt belastas med kostnader för förskoleklass och fritidshem, en brist vi nu konstaterar i allt väsentligt har åtgärdats.

I övrigt kan vi konstatera att ekonomisk uppföljning på företrädesvis skolområdesnivå sker av ekonomer och verksamhetsansvariga. En mer detaljerad ekonomisk uppföljning görs vid behov för enskilda skolenheter som uppvisar budgetavvikelser. Eftersom skolområden vanligen omfattar flera olika skolformer såsom förskoleklass och grundskola kan vi konstatera att den ekonomiska uppföljningens uppbyggnad inte är avgränsad till enskilda skolformer. Budget och redovisning är upplagda på samma sätt vilket ger möjlighet till en tillfyllest uppföljning utifrån verksamhetens uppfattade behov.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden:

- Att fortsätta arbetet för att säkerställa en korrekt kostnadsfördelning mellan olika skolformer.
- I nationell statistik, exempelvis för nettokostnadsavvikelse, presenteras data per skolform. Vi föreslår därför att nämnden som ett led i uppföljningen av verksamheten överväger upprättandet av ekonomiska sammanställningar per skolformsnivå. Detta i syfte att möjliggöra analys och jämförelse av skolformernas utfall, över tid och gentemot andra kommuner, och för att finna förklaringsfaktorer till utvecklingen. I sin tur kan analysen tydliggöra områden med behov av åtgärder.
- Att säkerställa rutiner för att kvalitetssäkra inrapporterade siffror till SCB.

2. Är det god överensstämmelse mellan kostnaderna för de utvalda skolformerna i kommunens egen regi, den interkommunala ersättningen för dessa skolformer och bidraget till friskolorna för motsvarande skolformer under åren 2014, 2015 och 2016?

I stora drag bedömer vi att så är fallet för 2016. En viktigare aspekt än posternas överensstämmelse sinsemellan är dock i vår mening huruvida dessa poster beräknas i enlighet med och kan härledas till rådande lagar och förordningar. Utbildningsnämndens resursfördelningsprinciper som finns formellt dokumenterade ligger till grund för beräkning av såväl kommunens egna enheters budget, IKE och bidrag till fristående. Väsentliga faktorer och underlag som spelar in vid beräkningen är nämndens budget, prognoser över barn/elevantal och demografisk statistik.

Efter en schabloniserad beräkning av elevbidrag baserad på budget för kommunala skolor och genomsnittligt elevantal kan vi konstatera att framräknat belopp är på samma nivå som det möjliga bidragsbeloppet till kommunala skolor enligt kommunens bidragsbeslut. Vi anser följaktligen att elevbidraget på en övergripande nivå kan härledas till budget. I Växjö kommun har inga väsentliga budgetavvikelser noterats det senaste året vilket i sin tur tyder på att budget väl speglar det faktiska utfallet. Vi anser emellertid att kopplingen mellan elevbidrag och budget kan tjäna på att förtydligas än mer i riktlinjer och beskrivningar i arbetsgång. En ofullständigt dokumenterad rutin i kombination med ett, som vi bedömer, högt beroende av nyckelpersoner skapar en sårbarhet för förvaltningen som är viktig att komma till rätta med.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att storleken på interkommunala ersättningar, IKE, som bestäms efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna skolformer, enligt våra schabloniserade beräkningar, i stora drag bedöms vara på en liknande nivå som den resurstilldelning som sker till kommunala skolor. Resursfördelningen till kommunala skolor ska i sin tur grunda bidragen till fristående skolor och ske utifrån bestämmelser i lag och förordning, något vi efter övergripande genomgång och härledning av beräkningar inte har funnit anledning att ifrågasätta efter de förklaringar som förvaltningen erbjudit.

Vi kan efter en översiktlig jämförelse konstatera att komponenterna i grund- och tilläggsbelopp som framgår av resursfördelningsprinciper förefaller förenliga med vad som anges i skollagen och skolförordningen. Det är emellertid inte möjligt att identifiera enskilda komponenter i bidragsbesluten mot bakgrund av att kommunen själva i sin resursfördelning endast tillämpar en total elevpeng som ska omfatta komponenterna.

Vi anser att den beräkning av elevunderlaget som av intervjuade har beskrivits för oss i samband med granskningen är tydlig.

Huruvida Växjö kommuns kostnader i jämförelse med andra kommuner indikerar på en billigare eller dyrare skolgång än andra kommuner är komplicerad att besvara. Olika faktorer spelar in i bedömningen. Den strukturjusterade nettokostnadsavvikelsen visar att Växjös förskolor och grundskolor inklusive förskoleklass ligger lägre än förväntade kostnader. Svårigheten i detta mätetal ligger i tolkningen av utfallet. Visar en lägre kostnad en billigare skolgång, en högre effektivitet eller en lägre ambitionsnivå? På liknande sätt kan en positiv avvikelse indikera på en högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet till följd av högre kostnader. Mätetalet måste ställas i relation till skolans resultat och måluppfyllelse och den politiska viljeriktningen och ambitionsnivån.

Vi rekommenderar utbildningsnämnden:

- „ Att nämndens principer, riktlinjer och regelverk kopplat till resursfördelning som finns dokumenterade i ett antal olika handlingar samlas än mer.
- „ Att, när det gäller interkommunal ersättning (IKE), tillse att det finns dokumenterade principer för påslag av overheadkostnader. Därtill anser vi att besluten om IKE ska fattas av nämnden. Vi motiverar detta med att beslut om ersättningar påverkar nämndens budget, en fråga som naturligt ligger inom ramen för nämndsbeslut. Därtill säkerställer detta transparens och även en likabehandling av kommunerna.
- „ Att, när det gäller beräkningar av resursfördelning, tillse att beskrivning av arbetsgång och antaganden tydliggörs och är tillräckligt dokumenterade för att minska beroendet av nyckelpersoner.
- „ Att i riktlinjer och rutiner förtydliga kopplingen mellan elevbidrag och budget för att klargöra vilka kostnader som har tagits med i beräkningsgrunderna.
- „ Att principerna för nämndens beräkning av barn/elevunderlag finns formellt dokumenterade och hålls tillgängliga vid varje tid.
- „ Att analysera orsaker till att Växjö enligt den strukturjusterade nettokostnadsavvikelsen uppvisar lägre kostnader än förväntat för berörda skolformer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Att styra verksamheten inom utbildningsområdet, likt inom alla verksamhetsområden i kommunen, ställer höga krav på en tydlig styrning och adekvata beslutsunderlag. Ett beslutsunderlag av stor betydelse utgörs av den ekonomiska redovisningen vilket förutsätter en korrekt bokföring uppbyggd utifrån verksamhetens specifika förutsättningar.

Av 8:17§, 9:16§, 10:34§ Skollagen (2010:800) framgår avseende interkommunala ersättningar att en kommun som i sin förskola, förskoleklass och grundskola har ett barn eller elev från en annan kommun ska ersättas för sina kostnader för barnets utbildning av barnets hemkommun. Om kommunerna inte kommer överens om något annat, ska ersättningen bestämmas med hänsyn till kommunens åtagande och barnets/elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola, förskoleklass och grundskola.

När det gäller bidrag till fristående skolor, anges i skollagen (2010:800) 8:22 §, 9:20 § och 10:38 § vilka kostnadsslag som ska ingå i det grund- respektive tilläggsbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskola, förskoleklass och grundskola. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskolan, förskoleklass och grundskolan (likabehandlingsprincipen).

I skolförordningen (2011:185) 14 kap. § 1 regleras att ett bidrag till enskilda huvudmän för bl. a. förskola, förskoleklass och grundskola ska fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Växjö kommuns bidrag till friskolor har under senaste åren varit föremål för prövning i förvaltningsrätten. Kommunen har enligt förvaltningsrättens bedömning (t ex mål 302-14) i vissa avseenden brustit i sin beräkning av bidragsbeloppen. Domarna visar, i vår mening, på ett antal områden förenade med viss otydlighet vid beräkning av bidragsbelopp till friskolor.

Det faktum att bidraget till friskolor enligt skolförordningen ska grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret, anser vi innebär att utbildningsnämndens beräkning av budget är en central fråga för granskningen. Det viktiga blir därför hur budgeten är uppställd och att det går att sluta sig till vilka kostnader som har tagits med i beräkningsgrunderna.

I en del kommuner är ersättningen till friskolor föremål för rättslig prövning, mot bakgrund av att kommunens skolverksamhet gör underskott, dvs. att det blivit dyrare än budgeterat. I detta perspektiv är utfallsiffrorna intressanta att jämföra med budget. Emellertid är det då nödvändigt att ta hänsyn till eventuella volymförändringar, underskottet kan bero på fler elever/barn snarare än bristande budgetdisciplin.

Ett betydelsefullt inslag i arbetet med att komma fram till en relevant budget, är i vår mening att beakta det ekonomiska utfallet för tidigare perioder. Det ekonomiska utfallet består i sin tur av intäkter och kostnader i kommunens bokföring, som har fastställts för en period. För att utgöra en användbar komponent i budgetarbetet, behöver det ekonomiska utfallet återges korrekt i kommunens bokföring. Därvid ställs krav på att såväl bokföring som budgetberäkning är ordnade så att det är möjligt att ta fram erforderliga uppgifter i enlighet med lagar och regler. Utfallet av kommunens kostnader inom skolverksamheten bör rättvisande kunna användas för analyser och tjäna som ett användbart styrmedel i samband med framtagande av budget. Därför är det

intressant att genom granskning fastställa att utbildningsnämndens kostnadsredovisning håller god kvalitet och tillförlitlighet.

1.2. Syfte

Syftet med granskningen är att ge revisorerna underlag till deras bedömning av den interna kontrollen i redovisningen av kostnaderna för utvalda skolformer (förskola, förskoleklass och grundskola) samt i beräkningen av ersättning eller bidrag till andra huvudmän.

1.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola. Granskad period är åren 2014, 2015 och 2016.

1.4. Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har belysts i granskningen:

1. **Har utbildningsnämnden en sådan ordning i bokföringen att den med rimlig säkerhet kan fastställa vad skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola kostar under åren 2014, 2015 och 2016?**
 - a) Hur stora är de totala kostnaderna för skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola under åren 2014, 2015 och 2016?
 - b) Hur fördelar sig kostnaderna mellan olika kostnadsslag (personal, material, lokaler, administration etc) för respektive skolform under åren 2014, 2015 och 2016*?
 - c) Hur har utbildningsnämnden ordnat sin bokföring med kostnadsställe eller liknande? Till vilken nivå har man brutit ned kontering?
 - d) Finns rutiner som säkerställer att kostnader belastar den verksamhet de är hänförliga till?
 - e) Framgår tydligt hur kostnaderna beräknas för:
 - Rektorer och rektorers fördelning mellanförskoleklass och grundskola?
 - Lokaler. Vilka ytor omfattas? Beaktas ev. kallställda utrymmen, gymnastiklokaler?
 - Pedagogisk personal? Hur hanteras tjänster som är delvis pedagogiska och delvis administrativa?
 - Elefvården?
 - Finns särskilt redovisat kostnader för asylsökande, utredning av nyanlända, förberedelseklass och andra hänförliga kostnader?
 - f) Hur hanteras kostnader som är förenade med hög grad av uppskattning och/eller osäkerhet?
 - g) Enligt vilka principer hanteras periodisering av kostnader mellan perioder? Är bokföringen ordnad på ett sätt som underlättar rapporteringen till nämnden? Är det relevanta data som redovisas?
 - h) Finns en överensstämmelse mellan sättet att hantera budget och redovisningen som ger en enkel och ändamålsenlig uppföljning?
 - i) Hur står sig kommunens kostnader för den pedagogiska verksamheten i förhållande till den strukturjusterade standardkostnaden?
2. **Är det god överensstämmelse mellan kostnaderna för de utvalda skolformerna i kommunens egen regi, den interkommunala ersättningen för dessa skolformer och bidraget till friskolorna för motsvarande skolformer under åren 2014, 2015 och 2016?**

- a) Hur stämmer interkommunala ersättningar (IKE) från andra kommuner (intäkter) överens med kommunens motsvarande kostnader?
- b) Hur stämmer IKE till andra kommuner (kostnader) överens med kommunens motsvarande kostnader? Indikeras en billigare skolgång i andra kommuner?
- c) Hur beräknas IKE och bidrag till friskolor? Vilka faktorer spelar in? Vilka underlag finns?
- d) Hur är budgeten som grundar bidrag till friskolor uppställd? Vilka kostnader omfattas av beräkningsgrunderna?
- e) Är samtliga komponenter i grund- respektive tilläggsbelopp enligt Skollagen tydligt identifierbara och kan härledas i kommunens beräkningar? Kan åtminstone urskiljas hur lokalkostnadsersättning, administrationsschablon och momskompensation har beräknats?
- f) Har kostnader för ledningstjänster respektive lokalkostnadsersättning beräknats korrekt?
- g) Har påslag för mervärdesskatt och administration skett?
- h) Har kommunen en tydlig beräkning av elevunderlaget?
- i) Hur hanteras IKE och bidrag till friskolor avseende nyanlända, socioekonomisk ersättning, ersättning för barn/elever med extraordinära behov?
- j) Hur stora är kostnader/intäkter för interkommunal ersättning respektive kostnaderna för bidrag till friskolor för de utvalda skolformerna under åren 2014-2016*?
- k) Har nämnden gjort en egen analys av överensstämmelse mellan kostnader i egen regi, IKE och utgivna bidrag? Om så är fallet – vad är nämndens slutsatser?
- l) Fattas beslut om IKE och bidrag på ett korrekt sätt?

1.5. Ansvarig nämnd

Granskningsobjektet är utbildningsnämnden. Utbildningsnämnden ansvarar för barnomsorg, förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, särskola, kulturskola och elevhälsa.

1.6. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- „ Skollagen (2010:800)
- „ Skolförordningen (2011:185)
- „ Lag (1997:614) om kommunal redovisning
- „ Växjö kommuns interna styrdokument

1.7. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med nyckelpersoner. Förteckning över granskade dokument och intervjuade funktioner framgår av bilaga 1.

De intervjuade har beretts tillfälle att faktakontrollera rapporten.

2. Bokföring och redovisning

*I följande avsnitt presenteras en genomgång av utbildningsnämndens bokföring och redovisning med beröring på den första övergripande revisionsfrågan och dess delfrågor;
Har utbildningsnämnden en sådan ordning i bokföringen att den med rimlig säkerhet kan fastställa vad skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola kostar under åren 2014, 2015 och 2016?*

2.1. Kostnader för skolformerna

Hur stora är de totala kostnaderna för skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola under åren 2014, 2015 och 2016?

Nedan följer en sammanställning över kostnader per skolform mellan åren 2014 till 2016, såsom bokförda i huvudboken för respektive år.

I jämförelsetalen för 2014 och 2015 ingår kostnader för fritidshem och det är inte möjligt att bryta ur dessa. För att skapa en möjlighet till jämförelse har vi därför lagt till kostnaderna för fritidshemmen även för perioden 1 januari 2016 till 31 december 2016. Ytterligare en faktor som skapar problem i jämförelsen mellan åren är kostnader för måltider. Från och med 2016-01-01 ingår dessa i kommunledningskontorets budget och ansvar.

Totala kostnader enligt huvudboken 2014 – 2016 (mkr)

	2014	2015	2016
Förskola	549,7	535,3	558,1
Förskoleklass och fritidshem	106,2	115,6	175,1
Grundskola	842,7	826,6	867,5

Vid rapportens överlämnande är Växjö kommuns bokslut och årsredovisning 2016 inte fastställda och inte heller reviderade av kommunens revisorer.

Fördelning mellan kostnadsslag

Hur fördelar sig kostnaderna mellan olika kostnadsslag (personal, material, lokaler, administration etc) för respektive skolform under åren 2014, 2015 och 2016?

Växjö kommuns huvudboks olika kontoklasser fördelar sig enligt följande:

Kontoklass 4	Kostnader för varor och material för anläggning, entreprenader och konsulttjänster, bidrag och transfereringar. Exempel på kostnadsslag: Inredning, utrustning, hårdvara, interkommunal ersättning, bidrag till friskolor
Kontoklass 5	Kostnader för arbetskraft. Exempel på kostnadsslag: månadslön, semesterlön, social avgifter.
Kontoklass 6	Övriga verksamhetskostnader. Exempel på kostnadsslag: lokalhyror, lokalkostnader, leasing utrustning, böcker, livsmedel, undervisningsmaterial, reparation, underhåll.

Kontoklass 7	Övriga verksamhetskostnader. Exempel på kostnadsslag: transporter, resor, övriga personalkostnader, It-tjänster, licenser, avskrivningar.
Kontoklass 8	Övriga intäkter/kostnader. Räntekostnader, bankkostnader.
Kontoklass 9	Interna intäkter och kostnader. Kostnader mellan förvaltningar för exempelvis sporthallar, vaktmästartjänster. Från och med 2016 används motpartsredovisning istället för kontoklass 9, det vill säga konton i övriga kontoklasser används med ett tillägg i konteringen för vilken motpart som avses.

Nedan följer en sammanställning över kostnader per skolform mellan åren 2014 till 2016, såsom bokförda i huvudboken för respektive år. Ovanstående justeringar har gjorts även i dessa sammanställningar.

Kostnadsslag per kontoslag enligt huvudboken 2014 – 2016 (mkr)

FÖRSKOLA	2014	2015	2016
4 Kostnader för varor och material för anläggning, entreprenader och konsulttjänster, bidrag och transfereringar	127,2	133,6	114,9
5 Kostnader för arbetskraft	333,9	322,3	353,6
6 Övriga verksamhetskostnader	73,9	67,5	79,2
7 Övriga verksamhetskostnader	6,0	4,9	10,2
8 Övriga intäkter/kostnader	0,0	0,0	0,1
9 Interna intäkter och kostnader	8,7	6,9	0,0
	549,7	535,2	558,1

Kostnadsslag per kontoslag enligt huvudboken 2014 – 2016 (mkr)

FÖRSKOLEKLASS OCH FRITIDSHEM	2014	2015	2016
4 Kostnader för varor och material för anläggning, entreprenader och konsulttjänster, bidrag och transfereringar	5,8	6,5	10,5
5 Kostnader för arbetskraft	97,5	106,0	120,5
6 Övriga verksamhetskostnader	2,5	2,5	42,6
7 Övriga verksamhetskostnader	0,3	0,5	1,5
8 Övriga intäkter/kostnader	0,0	0,0	0,0
9 Interna intäkter och kostnader	0,0	0,0	0,0
	106,1	115,5	175,1

Kostnadsslag per kontoslag enligt huvudboken 2014 – 2016 (mkr)

GRUNDSKOLA	2014	2015	2016
4 Kostnader för varor och material för anläggning, entreprenader och konsulttjänster, bidrag och transfereringar	101,4	137,7	165,0
5 Kostnader för arbetskraft	475,7	474,6	517,1
6 Övriga verksamhetskostnader	187,7	163,1	145,6
7 Övriga verksamhetskostnader	31,5	19,3	39,5
8 Övriga intäkter/kostnader	0,0	0,0	0,3
9 Interna intäkter och kostnader	46,4	32,0	0,0
	842,7	826,7	867,5

2.2. Nedbrytning på kostnadsställe

Hur har utbildningsnämnden ordnat sin bokföring med kostnadsställe eller liknande? Till vilken nivå har man brutit ned kontering?

Vid kontering av kostnader finns några koddelar som är obligatoriska. För denna granskning är framförallt ansvar och verksamhet relevant. Koddelen ansvar motsvarar den organisatoriska indelningen av verksamheten. Koddelen verksamhet motsvara vilken typ av verksamhet som omfattas och följer SCB:s indelning för räkenskapssammandraget. Utbildningsnämndens verksamhetskoder finns till största del i block 4, pedagogisk verksamhet. Följande kan ges som exempel:

Ansvar: 366*** Södra verksamhetsområdet
366000 Områdesnivå, övergripande
366150 Ljungfälleskolan

Verksamhet: 440** Grundskola
44090 Administration grundskola
435** Förskoleklass
43590 Administration förskoleklass

2.3. Kostnadsfördelning till verksamheter

Finns rutiner som säkerställer att kostnader belastar den verksamhet de är hänförliga till?

Vissa resurser såsom personal och material utnyttjas inom flera verksamheter och det uppstår då svårigheter att fördela dessa korrekt. Som exempel kan nämnas vaktmästartjänster som nyttjas av flera olika verksamheter och saminköp av material. På ansvarsnivå är oftast kostnaderna fördelade rätt då rektor har budgetansvar för hela sitt ansvarsområde, oavsett verksamhet. Rektorn har i sitt självbestämmande och sitt budgetansvar rätt att hantera centrala kostnader på det sätt hen tycker är lämpligt. I vissa fall tas kostnader på central nivå och i vissa fall förs de ut på de olika enheterna. Ett konkret exempel är att programvarulicenser och simskola konteras på en central enhet. I de

flesta fall gör alla enheter på samma sätt inom ett område, men det varierar mellan förvaltningens områden.

Kommentar

En redovisning som baseras på att vissa kostnader redovisas centralt och vissa kostnader redovisas på enhetsnivå gör det inte möjligt att få en bild av särskilda enheters fullständiga kostnader, det vill säga inklusive centrala och övergripande kostnader. För att göra detta möjligt torde en schablonfördelning av centrala poster vara ett sätt. Förvaltning och nämnd har inte sett ett behov av en så detaljerad kostnadsfördelning.

2.4. Beräkning av olika kostnadsslag

I avsnittet kring resursfördelningssystem har vi redogjort för hur budget beräknas, och vad som gäller för de olika kostnadsslagen. Nedan följer hur dessa kostnader hanteras i redovisningen.

KOSTNADSSLAG	
Rektorer och rektorers fördelning mellan förskoleklass och grundskola	Kostnader för rektorer konteras på en övergripande nivå. Det går att härleda kostnader i personalsystemet på individnivå, men det är inte praktiskt möjligt att göra det i redovisningen. Detta innebär att kostnader för rektorer inte särskilt framgår av huvudboken.
Lokaler	Lokalkostnader konteras på en central enhet på respektive objekt och verksamhet. Det går inte att särskilja i redovisningen vilken typ av ytor som avses
Pedagogisk personal	Kostnader konteras i huvudboken på lönekostnader och på det ansvar vederbörande hör hemma. Administrativ personal särskiljs i huvudboken med hjälp av verksamhetskoder. I de fall, vilket är ovanligt, personer innehar tjänster med inslag av såväl administrativa som pedagogiska uppgifter konteras deras löner med automatik efter tjänstens fördelning.
Elewården	Kostnader för elewård bokförs på särskild verksamhetskod.
Kostnader för asylsökande, utredning av nyanlända, förberedelseklass och andra hänförliga kostnader	Kostnader hänförliga till nyanländas skolgång konteras på en egen verksamhetskod, förberedelseklass, för de elever som går i sådan klass. Eventuella kostnader för utredningar belastar verksamhet landningsbanan och kan därmed utläsas i redovisningen. I förskola och förskoleklass används inte förberedelseklass. Tillkommande kostnader för dessa kan vara tolk, modersmål och studiehandledning på modersmål och konteras på särskilda konton.

2.5. Kostnadsposter förenade med osäkerhet eller uppskattning

Hur hanteras kostnader som är förenade med hög grad av uppskattning och/eller osäkerhet?

Kostnader förenade med uppskattning och osäkerhet är ovanligt inom utbildningsförvaltningen. De poster som hittills har varit aktuella avser tvister med fristående skolor och större underhålls- och reparationsarbeten på skolor. I dessa fall görs en bedömning av kostnaders utfall av förvaltningsekonomer i samråd med förvaltningschef och bokförs vid upprättande av bokslut. Underlag till bedömningar inhämtas från personal som är berörd av kostnaderna, exempelvis rektor och verksamhetschef.

2.6. Principer för periodisering av kostnader

Enligt vilka principer hanteras periodisering av kostnader mellan perioder?

Utbildningsnämnden tillämpar matchningsprincipen. Personal- och lokalkostnader är de absolut största kostnadsposterna och periodiseras månadsvis. Så gör även kostnader för skolskjutsar och för städning.

Bokföringen är ordnad på ett sätt som inte kräver någon högre grad av manuellt arbete.

2.7. Överensstämmelse mellan budget och redovisning

Finns en överensstämmelse mellan sättet att hantera budget och redovisningen som ger en enkel och ändamålsenlig uppföljning?

Utbildningsnämnden fördelar resurser mellan sin verksamheter utifrån en fastställd resursfördelningsmodell. Denna redogör vi för i kommande avsnitt. Modellen innebär i korthet och mycket förenklat att en elevpeng fastställs, efter att avdrag för gemensamma kostnader på verksamhetschefs- och områdeschefs-nivå har skett, och fördelas sedan till respektive rektor. Det är sedan upp till varje rektor att fördela sin budget utifrån sina bedömda resursbehov. I detta läge är inte budgeten för elevpengens komponenter nedbruten på kostnadsslag och det finns därför inte någon jämförbarhet mellan budgeterad elevpeng och redovisningen på denna första nivå. Det finns inget konto i huvudboken för "elevpeng".

När elevpengen har fastställts och fördelats till rektorerna fördelar rektorerna sin budget på olika kostnadsslag, vilka också registreras i redovisningssystemet. Därmed är det möjligt att följa budget på kostnadsslag mot redovisning av faktiskt utfall. Vissa förvaltningsövergripande kostnader, IT och lokaler, ligger på en övergripande nivå. Elevhälsoteam och rektorer ligger på en områdesövergripande nivå. Kontering i huvudboken följer sättet att budgetera, det vill säga uppföljning av redovisning mot budget ligger på samma nivå, i vissa fall centralt och i vissa fall på enhetsnivå.

Månadsvis görs en ekonomisk uppföljning per område. Denna görs av verksamhetschef, ekonom och områdeschef varje månad vid informella träffar. Inför dessa träffar har områdeschefen samlat in uppgifter från sina rektorer. För enheter som uppvisar avvikelser gentemot budget och som bedöms ha behov av extra stöd sker en mer detaljerad uppföljning tillsammans med ekonom.

2.8. Jämförelse med strukturjusterad referenskostnad

Hur står sig kommunens kostnader för den pedagogiska verksamheten i förhållande till den strukturjusterade standardkostnaden?

Utifrån statistik hämtad från databasen Kolada har vi sammanställt en tabell över Växjös nettokostnadsavvikelse inom berörda skolformer. Nettokostnadsavvikelse förväntas spegla om en kommun har högre eller lägre kostnader än de som motiveras av den egna strukturen enligt det kommunalekonomiska kostnadsutjämnningssystemet. Nettokostnadsavvikelsen jämför nettokostnaden med referenskostnaden ("statistiskt förväntad" kostnad). Avvikelsen redovisas i procent mellan nettokostnad och referenskostnad. Resultat över 0 indikerar högt kostnadsläge, på grund av hög ambitionsnivå och/eller låg effektivitet. Från och med 2015 separeras förskola och fritidsverksamhet varför data för förskola inte framgår för 2013 och 2014. Nettokostnad är bruttokostnad minus bruttointäkt. Referenskostnaden bygger på nettokostnader och

strukturvariabler för det aktuella året¹. Positiva värden indikerar högre kostnadsläge än förväntat och negativa värden ett lägre kostnadsläge än förväntat.

Pedagogisk verksamhet	2013	2014	2015
Nettokostnadsavvikelse förskola inkl. öppen förskola (%) - Växjö	-	-	-12,9
Jämförelse (liknande kommuner)	(-)	(-)	(-12,9 -- +12,5)
Nettokostnadsavvikelse grundskola inkl. förskoleklass (%) - Växjö	-5,0	-0,7	-5,9
Jämförelse (liknande kommuner)	(-5,9 – +6,0)	(-5,7 – +5,6)	(-6,6 – +4,8)

Av tabellen konstateras, med förbehåll för den osäkerhet som kan finnas i beräkningsmodellen av referenskostnader och eventuella kvalitetsbrister i kommunernas redovisning, att Växjös förskola inklusive öppen förskola för 2015 har 12,9 procents lägre kostnad än förväntat. Det är den största negativa avvikelsen i jämförelse med liknande kommuner². Växjös grundskola inklusive förskoleklass ligger i stort i paritet med förväntan för 2014 medan den uppvisar 5-6 procents lägre kostnader än förväntat för 2013 och 2015.

¹ Standardkostnaden för förskolan beräknas med hjälp av variablerna genomsnittlig vistelsetid på förskola samt andel 1-5 åringar. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling.

Referenskostnaden bygger på nettokostnaden för grundskola och förskoleklass i riket, andel 6-15-åringar i kommunen, barn med utländsk bakgrund samt antaganden om merkostnader för små skolor och skolskjuts. Därutöver tillkommer del av standardkostnaderna från delmodellerna löner, bebyggelsestruktur och befolkningsutveckling.

² Liknande kommuner för Växjös förskola är enligt Kolada Borås, Södertälje, Gävle, Kungsbacka, Eskilstuna, Halmstad, Kristianstad. Liknande kommuner för Växjös grundskola är Eskilstuna, Karlskrona, Gävle, Kristianstad, Borås, Nyköping, Sundsvall.

3. Interkommunal ersättning och bidrag till friskolor

I följande avsnitt presenteras en genomgång av utbildningsnämndens kostnader för interkommunal ersättning och bidrag till friskolor samt nämndens beräkning av dessa poster med beröring på den andra övergripande revisionsfrågan och dess delfrågor;

Är det god överensstämmelse mellan kostnaderna för de utvalda skolformerna i kommunens egen regi, den interkommunala ersättningen för dessa skolformer och bidraget till friskolorna för motsvarande skolformer under åren 2014, 2015 och 2016?

3.1. Kostnader/intäkter för IKE

Hur stora är kostnader/intäkter för interkommunal ersättning för de utvalda skolformerna under åren 2014-2016?

Redovisade intäkter och kostnader för interkommunal ersättning 2014 – 2016 (tkr)

	2014		2015		2016	
	Intäkt	Kostnad	Intäkt	Kostnad	Intäkt	Kostnad
Förskola	2 319	314	2 697	594	2 975	820
Förskoleklass och fritidshem	412	257	460	172	598	332
Grundskola	3 313	3 211	3 166	3 480	3 807	5 164

3.2. Beräkning av IKE

Hur beräknas IKE? Vilka faktorer spelar in? Vilka underlag finns?

Hur hanteras IKE avseende nyanlända, socioekonomisk ersättning, ersättning för barn/elever med extraordinära behov?

Växjö kommuns beräkning av interkommunala ersättningar bygger i grunden på samma resursfördelningsmodell som tillämpas för bidrag till fristående skolor. För interkommunala ersättningar görs emellertid inte administrations- och momspåslag. Däremot beaktas påslag för övergripande kostnader, vilka benämns overheadkostnader, och avser en genomsnittlig lokalkostnad, centrala medel såsom simskola, genomsnittlig kostnad för städning samt för kapitalkostnader. Påslaget uppgår till fem procent. Något dokumenterat beslut har inte presenterats i samband med granskningen.

Interkommunal ersättning har beräknats efter samma principer för år 2016/2015. För 2014/2015 gjordes en annan beräkning. Ännu tidigare fanns enligt intervjuade inte koppling mellan IKE och elevpengen, som det finns numera.

Vi har tagit del av besluten gällande den interkommunala ersättningen för 2015 (fattat 2014-11-05) och 2016 (fattat 2015-09-25). Beslut fattas enligt delegationsordning, fastställd 2015-01-07 och ändrad 2016-03-16, av förvaltningsekonom. Ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen skola. Ersättningsnivåerna

diskuteras mellan kommunernas representanter och godkänns i dessa diskussionsforum. Några formella avtal är inte upprättade.

Avseende nyanlända är inte IKE aktuellt då de blir kommunplacerade. Socioekonomisk ersättning görs inte på individnivå utan på enhetsnivå. I förekommande fall skrivs avtal utöver grundpeng mellan kommuner avseende ersättning för barn/elever med extraordinära behov.

Kommentar

Vi anser att det bör finnas dokumenterade principer för påslag av overheadkostnader. Därtill anser vi att besluten om IKE ska fattas av nämnden.

3.3. Överensstämmelse mellan IKE-intäkter, IKE-kostnader och kommunens motsvarande kostnader

Hur stämmer interkommunala ersättningar (IKE) från andra kommuner (intäkter) överens med kommunens motsvarande kostnader? Hur stämmer IKE till andra kommuner (kostnader) överens med kommunens motsvarande kostnader? Indikeras en billigare skolgång i andra kommuner?

Följande interkommunala ersättningar gäller för 2015/2016. I separat kolumn uppges Växjö kommuns elevpeng för kommunala skolor, exklusive socioekonomisk ersättning men inklusive tilläggsbelopp³. I jämförelsen bör beaktas att elevpeng bestäms för kalenderår medan IKE fastställs per läsår. Mot bakgrund av detta väljer vi att göra jämförelsen för ett år som omfattar IKE läsåret 2015/2016 och kommunal elevpeng för höstterminen 2015. Från 2017 kommer både IKE och elevpeng att fastställas per kalenderår.

³ Socioekonomisk ersättning exkluderas eftersom det utgår till vissa skolor och inte per individ.

Interkommunal ersättning läsåret 2015/2016, kr

	IKE läsåret 2015/2016	Elevpeng
Förskola		HT 2015 Kommunal*
Förskola 1-5 år mindre än 15 timmar	68 600	<i>inkl. lokal:</i> 65 707
Förskola 1-5 år mer än 15 timmar	106 000	<i>inkl. lokal:</i> 106 100
Förskoleklass	45 800	<i>inkl. lokal:</i> 42 139
Grundskola		
Årskurs 1-3	65 600	<i>inkl. lokal:</i> 63 638
Årskurs 4-6	69 700	<i>inkl. lokal:</i> 67 549
Årskurs 7-9	73 000	<i>inkl. lokal:</i> 71 371

**) Exklusive socioekonomi, inklusive tilläggsbelopp*

Av tabellen kan utläsas att nivån på IKE för förskolan är ca 0-4 % högre än elevpengen medan IKE för förskoleklass är ca 9 % högre än elevpengen och IKE för grundskolan är ca 2-3 % högre än elevpengen. Att IKE är högre kan förklaras av att IKE omfattar schablonpåslag med fem procent som förutom lokalkostnader även beaktar andra övergripande kostnader.

För att kunna bedöma hur Växjö kommuns självkostnader inom skolan står sig i förhållande till IKE har vi utgått från uppgifterna om strukturjusterad kostnad, se avsnitt 2.8. För år 2014 framkom vid intervjuerna att kommunen rapporterade in fel siffror i räkenskapssammandraget till SCB och ingen rättelse har skett i statistiken. Följaktligen använder vi inte 2014 års siffror för strukturjusterad kostnad. För 2015 års strukturjusterade kostnad kan vi konstatera att Växjö förskola för 2015 har 12,9 procents lägre kostnad än förväntat och Växjö grundskola inklusive förskoleklass uppvisar 5,9 procents lägre kostnader än förväntat för 2015. Jämförelsen kan inte tjäna som realitet eftersom den är förbunden med alltför stora skillnader i de belopp som jämförs. Det bör beaktas att strukturjusterade kostnaden bygger på utfallssiffror medan IKE och elevpeng grundas på budgetsiffror. Vidare påverkas den strukturjusterade kostnaden av hur respektive kommun fördelar övergripande kostnader vilket förvärrar jämförbarheten mellan kommunerna.

Skolelever i Växjö kommun går sällan i skola i en annan kommun. Den totala ersättningen som Växjö betalar till andra kommuner framgår av avsnitt 3.1 ovan. För att få en indikation av den interkommunala ersättningen som betalas till andra kommuner redovisar vi i nedanstående tabell några exempel. Ersättning har utgått för olika perioder, och vi har för enkelhetens skull multiplicerat

denna med en helårsfaktor eftersom Växjö kommun beräknar interkommunal ersättning per kalenderår.

Exempel på interkommunal ersättning

	Växjö kommun	Alvesta kommun	Älmhults kommun	Värnamo kommun	Sundsvalls kommun
Förskola > 15 timmar	106 000	106 000	-		105 660
Förskoleklass	45 800	-	-	45 800	-
Årskurs 4	69 700	69 700	-	-	-
Årskurs 8 - 9	73 000	73 000	69 696	-	-

Kommentar

Huruvida Växjö kommuns kostnader i jämförelse med andra kommuner indikerar på en billigare eller dyrare skolgång än andra kommuner är komplicerad att besvara. Olika faktorer spelar in i bedömningen.

Som nämnts i ett tidigare avsnitt visar den strukturjusterade nettokostnadsavvikelsen att Växjö förskolor och grundskolor inklusive förskoleklass ligger lägre än förväntade kostnader. Svårigheten i detta måttetal ligger i tolkningen av utfallet. Visar en lägre kostnad en billigare skolgång, en högre effektivitet eller en lägre ambitionsnivå? På liknande sätt kan en positiv avvikelse indikera på en högre ambitionsnivå eller en lägre effektivitet till följd av högre kostnader. Mätetalet måste ställas i relation till skolans resultat och måluppfyllelse och den politiska viljeriktningen och ambitionsnivån.

En annan jämförelse som kan göras är att ställa Växjö kommuns interkommunala ersättning mot andra närliggande kommuners ersättningar. I dessa fall ligger de kommuner vi har tittat på nära varandra, vilket kan tyda på en likvärdig kostnadsnivå. En svaghet i att jämförelsen av kostnader görs med hjälp av interkommunal ersättning är att den grundar sig på budgeterade siffror och inte faktiskt utfall. I Växjö kommun har inga väsentliga budgetavvikelser noterats det senaste året vilket tyder på att budget speglar faktiskt utfall och detta därmed är en relevant jämförelse.

3.4. Kostnader för bidrag till friskolor

Hur stora är kostnaderna för bidrag till friskolor för de utvalda skolformerna under åren 2014-2016?

Kostnader för bidrag till friskolor (mkr)

	2014	2015	2016
Förskola	96,8	123,5	114,7
Förskoleklass och fritidshem	5,4	6,0	15,0
Grundskola	66,0	80,7	82,9

3.5. Beräkning av bidrag till friskolor

Hur beräknas bidrag till friskolor? Vilka faktorer spelar in? Vilka underlag finns?

Bidrag till friskolor beräknas utifrån utbildningsnämndens resursfördelningsprinciper som finns formellt dokumenterade. I följande avsnitt beskrivs faktorer och underlag som spelar in vid beräkningen såsom nämndens budget inför kommande kalenderår, prognoser över barn/elevantal och demografisk statistik.

3.5.1. Resursfördelningsprinciper

Växjö kommun tillämpar resursfördelningsprinciper som gäller för såväl kommunal som fristående verksamhet. Resurser följer barnet/eleven oberoende vilken skola denne går i.⁴ Nuvarande resursfördelningsprinciper tillämpas från och med 1 januari 2016. För åren 2014 och 2015 skedde resursfördelning utifrån äldre principer. Skillnaderna mellan resursfördelningsprinciperna gäller företrädesvis att benämningar på vissa bidrag har ändrats, att bidragsnivåer för modellen 2014/2015 anges i kronor medan belopp inte framgår i 2016 års modell och att det i principerna för 2014/2015 var specificerat former för mätning av exempelvis elevtal. För 2016 anges former för mätning av barn/elevantal inom förskola och grundskola i ett separat dokument benämnt regelverk⁵.

3.6. Budget som grundar bidrag

Hur är budgeten som grundar bidrag till friskolor uppställd? Vilka kostnader omfattas av beräkningsgrunderna?

De resurser som fördelas ut till skolenheter, kommunala som fristående, tar sin utgångspunkt i den budgetram som kommunfullmäktige beslutar att tilldela utbildningsnämnden inför varje år. I ett första steg fördelas resurser från budgetramen till politisk verksamhet, förvaltningskontor och förvaltningsövergripande tjänster⁶ såsom modersmålsundervisning, kulturskola och fritidsgårdsverksamhet. Det belopp av budgetramen som därefter kvarstår fördelas ut till skolverksamhet för skolformerna förskola, grundskola/förskoleklass/fritidshem, grundsärskola, gymnasium och gymnasiesärskola. Fördelningen till varje skolform (till kommunala såväl som fristående skolor) sker utifrån det barn/elevtal som enligt demografiska data prognosticeras inom varje skolform för berört kalenderår, med vissa anpassningar som beskrivs i avsnittet för elevunderlag (3.10). Utöver fördelning utifrån barn/elevtal inom varje skolform fördelas budgetmedel baserat på socioekonomiska förutsättningar.

Fördelningen omfattar kostnadsslagen tim/elevpeng, lokalbidrag, socioekonomisk ersättning och tilläggsbelopp, komponenter vars innehåll beskrivs i resursfördelningsprinciperna. På respektive kostnadsslag utgår påslag till friskolor för administration och moms, utom tilläggsbelopp som enbart tillförs moms.

⁴ Principer för resursfördelning inom en sammanhållen utbildningsförvaltning 1-20 år, s. 4.

⁵ Regelverk för resursfördelning och utbetalning till fristående verksamhet inom Växjö kommun, 2015-11-19

⁶ I principer för 2014/2015 framgår för förvaltningsövergripande tjänster att särskild resursfördelning sker för följande tjänster/verksamheter; (belopp anges i vissa fall): språkklass, modersmålsundervisning, språkförskola, kulturskola, fritidsgårdsverksamhet, sjukhusskola, lokalhyror och kapitalkostnader, NP-stöd, städning, måltidsorganisation. I 2016 års principer anges att rambudget förvaltningsövergripande tjänster omfattar: kulturskola – områdeschef centrum, fritidsgårdsverksamhet – områdeschef västra, modersmål – enhetschef flerspråkighet, politisk verksamhet, förvaltningskontor och serviceintraprenad gymnasieskola.

Exempel 2016 (Mkr)

BUDGETFÖRDELNING	2016
Utbildningsnämndens budgetram, Mkr	1 766
Avgår för politisk verksamhet, förvaltning, kulturskola, fritidsgårdar	- 80
Kvar att fördela till olika skolformer	1 686
Fördelning till Grundskola/F-klass/Fritidshem	866
Fördelning till Förskola	495
Fördelning till Grundsärskola	31
Fördelning till Gymnasium, gymnasiesärskola	295

Utbildningsförvaltningen gör beräkningen av resursfördelning "baklänges", vilket innebär att av de 866 Mkr som för 2016 finns tillgängliga till fördelning för skolformerna grundskola/förskoleklass/fritidshem är utgångspunkten elevpengen under 2015 års hösttermin. I nästa steg görs justeringar för faktorer som bland annat löneförändringar, eventuella besparingskrav och budgettillskott för att komma fram till en elevpeng för 2016. Förvaltningen har upprättat sammanställning där det framgår vilka belopp av 866 mkr som tilldelas kommunala respektive fristående skolor och vilka belopp som fördelas gemensamt. Det framgår vidare vilka poster som fristående inte får del av såsom skolskjuts, sjukhusskola etc. Se även avsnitt 3.6.1.

Exempel 2016:

Till **friskolans grundskola** tilldelas en elevpeng för 2016 som uppgår till 52,1 mkr vilket beräknas som prognosticerat antal elever multiplicerat med respektive årskurs elevpeng enligt tabell nedan:

	Antal elever	Elevpeng VT, SEK	Budget 2016, Tkr
Åk 1-3	153	52 879	8 090
Åk 4-6	269	56 758	15 240
Åk 7-9	473	60 857	28 785
Summa			52 115

För beräkningen av elevpengen, exempelvis 52 879 kr för åk 1-3, se avsnitt 3.6.1.

Utöver tilldelningen av elevpeng ovan erhåller friskolans grundskola lokalbidrag, tilläggsbelopp och socioekonomisk ersättning. Vidare omfattar tilldelningen resterande peng som kommer fristående skolor till del, men som inte ligger i elevpengen. Denna resterande peng omfattar exempelvis försäkringar och modersmål.

I dokumentet Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016 anges att eventuella tilläggsbudgeteringar till utbildningsnämndens budgetram som sker under innevarande budgetår även ska komma fristående verksamheter till del. I händelse av att en kommun under

pågående budgetår minskar ersättningen till verksamheten i egen regi får även bidraget till friskolor minskas i motsvarande omfattning.

3.6.1. Exempel härledning beräkning

I nedanstående tabell framgår ett exempel på hur elevpengen och lokalbidraget är beräknade. Exemplet avser elevpeng årskurs 1-3 för vårterminen 2016. Utgångsbeloppet, 46 973 kr, är den kommunala elevpengen för årskursen. Detta belopp har beräknats med utgångspunkt i föregående års nivå. Därefter har beaktats löneförändringar, tilläggs-, avdragsposter, besparingar och satsningar i budgeten för utbildningsnämnden samt ändringar i elevtal varpå en ny elevpeng har räknats fram.

I den mån nämndens totala tilldelning av resurser inte täcker denna beräknade elevpeng minskas elevpengen i erforderlig omfattning. På samma sätt har nämnden möjlighet att lägga ut mer resurser om så finns utrymme till.

Exempel 2016 (Kr)

Härledning elevpeng och lokalbidrag	Kommunal	Fristående
Elevpeng kommunal åk 1-3	46 973	46 973
Avgår till fristående för: administration och tilläggsbelopp		-4 993
Tillkommer både kommunal och fristående: simskola, IT-pedagog, måltider etc	+6 453	+6 453
Elevpeng åk 1-3	53 426	48 433
Elevpeng åk 1-3 fristående inkl. adm.- och momspåslag		52 879
<i>Lokalbidrag</i>		
Hyra till kommunal åk 1-3	12 333	12 333
Avgår till fristående för: administration		-738
Tillkommer både kommunal och fristående: städ- och kapitalkostnader	+2 205	+2 205
Lokalbidrag åk 1-3	14 538	13 800
Lokalbidrag fristående inkl. adm.- och momspåslag		15 067

När det gäller lokalbidrag per elev omfattar det förutom hyror även städ- och kapitalkostnader från 2016. Tidigare låg städ- och kapitalkostnader med som en komponent i elevpengen. Lokalbidraget baseras på kommunens kostnader för hyror, städ- och kapitalkostnader utslaget på antal kommunala elever i skolformen, således en genomsnittskostnad. Lokalbidraget som utgår till friskolor är exklusive administrationskostnad men med schablonpåslag för administration och moms.

För komponenten socioekonomisk ersättning är det inte relevant att härleda en summa per elev eftersom denna ersättning inte utgår till alla individer utan till vissa skolor efter indexberäkning av elevunderlaget. Beloppet som ges ut till skolor varierar enligt uppgift från intervjuade mellan 5 600-14 900 kr/elev. Om budgeten för socioekonomisk ersättning inom grundskola och förskoleklass, 32,9 mkr, slås ut per elev (10 431 st) innebär det 3 155 kr i socioekonomisk ersättning per elev.

Härledning av kommunalt elevbidrag mot budget

Nedan följer en uppställning som vi har gjort i syfte att härleda hur grundskolans budget är länkad till resursfördelningen till kommunala skolor. Exemplet avser årskurs 1-3. I budget är beräknad elevpeng given, likaså är hyra given. Övriga poster har vi beräknat som ett schabloniserat genomsnittspris. Detta har skett genom att dela budgeterade kostnader för kommunala skolor med det genomsnittliga elevantalet (grundskola, förskoleklass, nyanlända).

Härledning länk budget – resurstilldelning, kronor	Kommunal åk 1-3
Elevpeng	46 973
Tillkommer: Förvaltningsövergripande Måltider inkl. uppräknig och transporter, IT, Elevhälsa, Simskola, Försäkringar	+7 018
Total elevpeng	53 991
Hyra	+12 012
Övriga lokaler	+2 227
Socioekonomisk ersättning	+3 385
Totalt schablonberäknat bidrag	71 615
Kommunal elevpeng enligt bidragsbeslut	71 139

Den tillkommande posten på 7 018 kr/elev avser förvaltningsövergripande poster som kopplas till elevpengen och avser måltider, IT, elevhälsa, simskola och försäkringar. Avseende budgeterade måltidskostnader per elev har uppgiften hämtats från måltidsorganisationen som ligger inom kommunstyrelsens verksamhet.

Förutom de poster som specificeras i tabellen innehåller grundskolans budget några poster som budgeteras separat och som därmed inte fördelas ut i elevbidrag; nyanlända, särskolan, modersmål, förberedelseklass, språkklass, skolskjuts, sjukhusskola, interkommunal ersättning, etableringsstöd och kulturskola och fritidsgårdar.

Kommentar

Efter en schabloniserad beräkning av elevbidrag baserad på budget för kommunala skolor och genomsnittligt elevantal kan vi konstatera att framräknat belopp är på samma nivå som det möjliga bidragsbeloppet till kommunala skolor enligt kommunens bidragsbeslut. Vi anser följaktligen att elevbidraget på en övergripande nivå kan härledas till budget. Vi anser emellertid att kopplingen mellan elevbidrag och budget kan tjäna på att förtydligas än mer i riktlinjer och beskrivningar i arbetsgång. En ofullständigt dokumenterad rutin i kombination med ett, som vi bedömer, högt beroende av nyckelpersoner skapar en sårbarhet för förvaltningen som är viktig att komma till rätta med.

3.7. Komponenter i grund- och tilläggsbelopp

Är samtliga komponenter i grund- respektive tilläggsbelopp enligt Skollagen tydligt identifierbara och kan härledas i kommunens beräkningar? Kan åtminstone urskiljas hur lokalkostnadsersättning, administrationsschablon och momskompensation har beräknats?

3.7.1. Grundbelopp

I skollagen (2010:800)⁷ anges att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn/elev vid förskole/skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola/förskoleklass/grundskola. Större delen av tillgängliga resurser som fördelas till skolorna utgörs av en grundtilldelning, en generell resurs. Grundtilldelningen ska möjliggöra att enheten ska kunna bedriva verksamhet i enlighet med krav som normalt ställs samt kunna täcka kostnader för undervisning, läromedel, kost, ledning, administration etc.⁸

I nämndens principer för fastställande av bidragsbelopp 2016⁹ specificeras innehållet i var och en av följande komponenter som ingår i grundbeloppet;

- undervisning,
- läromedel och utrustning,
- elevvård och hälsovård,
- måltider,
- lokalkostnader
- administration
- mervärdesskatt

För *undervisning* anges att kostnadsposten ska omfatta kostnader för pedagogisk/undervisande personal och förskolechef/rektorer och kompetensutveckling för personal. För grundskola omfattas även SYV. Skolans kostnader för stödåtgärder ingår normalt i grundbeloppet för undervisning och läromedel. Däremot är kostnader för stöd till elever/barn med omfattande behov undantagna här och fristående verksamhet ansöker särskilt om tilläggsbelopp för dessa.

För *läromedel och utrustning* anges bland annat att kostnadsposten ska omfatta budgeterade kostnader för pedagogiskt material, läroböcker, litteratur, tidskrifter, programvara för undervisning och kostnader för utrustning som används i undervisning. För grundskola omfattas även skolbibliotek.

För *elevvård och hälsovård* anges bland annat att posten omfattar budgeterade kostnader för kurator, psykolog, sköterska och läkare.

För *måltider* anges bland annat att det omfattar budgeterade kostnader för skolmåltid såsom personal, livsmedel, transporter, förbrukningsmaterial och där tillhörande administration.

För *lokalkostnader*, se avsnitt 3.8.

För *administration och mervärdesskatt* se avsnitt 3.9.

⁷ Kap 8:21-22 §, kap 9:19-20 §, kap 10:37-38 §.

⁸ Principer för resursfördelning inom en sammanhållen utbildningsförvaltning 1-20 år, antaget i utbildningsnämnd 2015-10-16, s. 3.

⁹ Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016, 2015-12-17

Kommentar

Vi kan konstatera att komponenterna i grundbeloppet är definierade i principerna. Det är emellertid inte möjligt att identifiera enskilda komponenter i bidragsbesluten mot bakgrund av att kommunen själva i sin resursfördelning endast tillämpar en total elevpeng som ska omfatta komponenterna. För lokaler, administration och moms, se särskilda avsnitt.

3.7.2. Tilläggsbelopp

I skollagen (2010:800)¹⁰ anges att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn/elev vid förskole/skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska lämnas för barn/elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning inom grundskolan

. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets/elevens behov. Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för ett barn/en elev, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

I Växjö utgår tilläggsbelopp till skolor avseende extraordinära stödsatser som ges till elever/barn med omfattande behov. Friskolor ansöker om tilläggsbelopp hos utbildningsförvaltningen som ger tilldelning baserat på kriterier fastställda i riktlinje som gäller från januari 2016. I riktlinjerna framgår formerna för ansökning. Tilläggsbelopp till kommunala skolor utgår efter samma princip som för de fristående skolorna, med skillnaden att medel fördelas till och hanteras av den områdescentrala elevhälsan i stället för att gå ut till varje skola. Tilläggsbelopp kan sökas för ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler och andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen.¹¹ Även dokumentet principer för fastställande av bidragsbelopp 2016¹² omnämner förutsättningar för tilläggsbelopp. I resursfördelningsprinciper för 2014/2015 framgår ingen skrivning om tilläggsbelopp. Däremot omnämns tilläggsbeloppet i ett annat dokument¹³.

Enligt skolförordningen ska mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp)¹⁴. Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2016 där tilläggsbelopp har utgått. I bidragsbeslut anges tilläggsbelopp inklusive moms. Det anges i bidragsbeslut att den momssats som gäller för tilläggsbelopp är sex procent. Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2015 och 2014 avseende tilläggsbelopp. I nya bidragsbeslut för åren 2014 och 2015 anges tilläggsbelopp inklusive moms. Det anges i bidragsbeslut att den momssats som gäller för tilläggsbelopp är sex procent. I de äldre bidragsbesluten för åren framgår inte skrivning om tilläggsbelopp.

Det anges särskilt i lag och förordning att med tilläggsbelopp för grundskolan avses också ersättning för modersmålsundervisning för elever. Att nämndens rambudget inom förvaltningsövergripande tjänster omfattar modersmål framgår av resursfördelningsprinciperna. Följaktligen budgeteras modersmål centralt och ingår inte i elevpeng. Tilläggsbeloppet omfattar enligt intervjuade kompensation för modersmål och utgår till såväl kommunala som fristående skolenheter efter ansökan och prövning.

¹⁰ Kap 8:21-23 §, kap 9:19-21 §, kap 10:37-39 §.

¹¹ Principer för resursfördelning inom en sammanhållen utbildningsförvaltning 1-20 år, antaget i utbildningsnämnd 2015-10-16, s. 4, 13.

¹² Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016, 2015-12-17

¹³ "Bidragsnivåer för fristående verksamheter", Ärende Dnr SB/2013:760, 2013-11-20

¹⁴ Skolförordningen (2011:185) 14 kap. 4-5 §§

Kommentar

Vi kan efter en översiktlig jämförelse konstatera att komponenterna i tilläggsbeloppet som framgår av utbildningsnämndens resursfördelningsprinciper och riktlinjer från och med 2016 framstår förenliga med vad som anges i skollagen och skolförordningen.

3.7.3. Kommunens redovisning av bidragsberäkning

Enligt skolförordningen (2011:185) 14 kap. 10 § ska en kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.

I samband med granskningen har vi tagit del av exempel på bidragsbeslut för åren 2014-2016 som har meddelats fristående skolor. Av bidragsbesluten för 2016 kan utläsas utbildningsnämndens totala budget för berört år, en beskrivning av beräkningen av grundbelopp och vilka parametrar det omfattar, beräkning av socioekonomisk ersättning och förutsättningar för att erhålla tilläggsbelopp. I bidragsbesluten framgår belopp för såväl lokaler, administration och mervärdesskatt. Tilläggsbelopp anges dock inklusive moms.

I bidragsbesluten för 2016 framgår vilka budgeterade kostnadsslag som ingår i grundbeloppets tim/elevpeng. Dessa kostnadsslag redovisas inte med belopp. Vid intervjuerna framkom att anledningen till att inte kostnadsslag anges med belopp är att kommunen inte lägger budget på en sådan detaljeringsgrad för förskole- och skolenheter i egen regi.

Vad gäller bidragsbeslut för åren 2015 och 2014 finns ursprungliga beslut och nya beslut. I de båda årens nya beslut framgår att för att möta ökat krav på transparens visas bidragsbeloppen för åren i relation till den kommunala elevpengen. I de båda årens nya beslut finns en beskrivning av beräkningen av bidrag för respektive skolform. Det anges vilka parametrar som ingår i grundbelopp, belopp för utjämningsbidrag (socioekonomisk ersättning) och förutsättningar för tilläggsbelopp. I nya bidragsbeslut framgår belopp för såväl lokaler, administration och mervärdesskatt. Tilläggsbelopp anges dock inklusive moms.

Kommentar

Vi konstaterar att kommunen inte är fullt ut konsekvent i specificering av moms för grundbelopp och tilläggsbelopp i sina bidragsbeslut. Vi anser att momsbelopp och tillämplad momsprocentsats borde specificerats även i tilläggsbeloppet. Mot detta står att de tilläggsbelopp som står i bidragsbesluten är ett snitt, och precis som det socioekonomiska, tillfaller fristående skolor utifrån elevens individuella behov. Informationen står med som en schablon för att visa på vad fristående kan komma upp i för belopp som en jämförelse med kommunala skolor. I 2017 års beslut är det enligt förvaltningsekonom borttaget då det inte gav någon meningsfull information varken med eller utan moms.

3.8. Kostnader för ledningstjänster och lokaler

Har kostnader för ledningstjänster respektive lokalkostnadsersättning beräknats korrekt?

Avseende *ledningstjänster* anges i resursfördelningsprinciperna att kostnader för *förskolechef/rektor* omfattas av undervisningskomponenten i grundtilldelningen, se avsnitt 3.7.1 Grundbelopp.

För *lokalkostnader* anges i 2016 års fördelningsprinciper att för kommunala enheter tas samtliga lokalkostnader centralt på förvaltningen. Fristående enheter kompenseras med ett snitt per barn/elev utifrån kommunala kostnader. I principerna för 2014/2015 anges att faktisk hyreskostnad och kapitalkostnad avseende lokaler betalas centralt.

I principer för fastställande av bidragsbelopp 2016¹⁵ framgår att bidragsbelopp för lokalkostnader ska innefatta kommunens budgeterade lokalkostnader. Kostnaderna ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn/elev för motsvarande skolform. Med lokalkostnader avses hyra, lokalvård, driftskostnader samt kapitalkostnader för inventarier som inte räknas som läromedel.

Enligt skolförordningen (2011:185) 14 kap. 6 § ska ersättning för lokalkostnader motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsprövningen ska intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras beaktas.

Vi konstaterar att nämnden följer sina fastställda principer som innefattar kostnader för ledningstjänster och lokalkostnadsersättning. Vi bedömer att principerna på en övergripande nivå förefaller förenliga med lagstiftningen. Däremot kan vi inte avgöra korrektheten i beräkningarna och om de följer lagstiftningens intentioner, varför vi avstår från att besvara revisionsfrågan.

3.9. Administration och mervärdesskatt

Har påslag för mervärdesskatt och administration skett?

3.9.1. Administration

Till det enligt ovan framräknade grundbeloppet per elev/barn (exklusive mervärdesskatt) utgår för friskolor ett schablonbelopp om tre procent för *administrativa kostnader* (såväl lokal- som central administration).¹⁶ Enligt skolförordningen ska administration avse administrativa kostnader som beräknas till tre procent av grundbeloppet¹⁷.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2016 där vi kan konstatera att administrativt påslag har gjorts enligt principerna.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2015. De ursprungliga besluten meddelades 2015-04-07. Nytt beslut för 2015 togs i nämnd 2015-09-02. I bägge besluten kan vi konstatera att ett administrativt påslag om tre procent specificeras. För socioekonomisk ersättning framgår inte administrationspåslaget i det äldre beslutet, vilket framgår i det nyare beslutet.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2014. Ursprungliga beslut meddelades 2013-12-18. Nytt beslut för 2014 togs i nämnd 2015-09-02. I bägge besluten kan vi konstatera att ett administrativt påslag om tre procent specificeras. Emellertid framgår inte i de äldre besluten att administrationspåslag utgår för lokalhyra och utjämningsbidrag (socioekonomisk ersättning), vilket det gör i de nya besluten.

¹⁵ Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016, 2015-12-17, s.4.

¹⁶ Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016, 2015-12-17

¹⁷ Skolförordningen (2011:185) 14 kap. 4-5 §§

3.9.2. Mervärdesskatt

Till friskolor utgår, på grundbelopp per elev/barn inklusive administrationspåslaget ovan, kompensation för mervärdesskatt om sex procent.¹⁸

Enligt skolförordningen ska mervärdesskatt avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp)¹⁹.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2016 där vi kan konstatera att påslag för moms har gjorts enligt principerna.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2015. Det ursprungliga beslutet meddelades 2015-04-07. Nytt beslut för 2015 togs i nämnd 2015-09-02. I bägge besluten kan vi konstatera att ett momspåslag om sex procent specificeras. För socioekonomisk ersättning framgår inte momspåslaget i det äldre beslutet, vilket framgår i det nyare beslutet.

Vi har tagit del av exempel på bidragsbeslut för 2014. Det ursprungliga beslutet meddelades 2013-12-18. Nytt beslut för 2014 togs i nämnd 2015-09-02. I bägge besluten kan vi konstatera att ett påslag för moms specificeras. Emellertid är momspåslaget fyra procent i de äldre besluten medan det är sex procent i de nyare besluten. Det framgår inte i de äldre besluten att momspåslag utgår för utjämningsbidrag (socioekonomisk ersättning), vilket det gör i de nya besluten.

3.10. Elevunderlag

Har kommunen en tydlig beräkning av elevunderlaget?

Fördelningen av medel till de olika skolformerna baseras som ovan nämnts på uppgift om prognosticerat elev/barnantal i varje skolform för det år som budgeten avser. Underlaget till prognosen utgörs av demografiska prognoser från Statistiska centralbyrån som kommunledningsförvaltningen tar fram under våren inför kommande budgetår. Demografiska prognosen för 2016 togs således fram under våren 2015. Prognosen över barn/elevantal i varje skolform för budgetåret (2016) läggs ihop med motsvarande demografiska prognos för innevarande år (2015), varpå ett genomsnitt av barn/elevantal beräknas.

Siffran genomsnittligt barn/elevantal 2016 justeras för förskolans del med antagen inskrivningsgrad enligt demografisk data. För såväl förskola som förskoleklass och grundskola kompletterar sedan utbildningsförvaltningen de genomsnittliga prognosticerade barn/elevtalen med tillägg för att beakta förväntade nyanlända barn/elever som inte är med i befolkningsprognosen. Uppgiften om nyanlända baseras på kontakt med Migrationsverket såväl som antalet nyanlända elever/barn under föregående år. Justering avseende interkommunala elever beaktas vidare men har nollsaldo i beräkningen inför 2016 vilket förklaras av ett antagande om att lika många barn/elever folkbokförda i Växjö går i skola i andra kommuner, som folkbokförda i andra kommuner och går i skola i Växjö. Därefter erhålls totalt uppskattat antal barn/elever i respektive skolform.

¹⁸ Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016

¹⁹ Skolförordningen (2011:185) 14 kap. 4-5 §§

Exempel 2016	Antal elever
Elevtal Grundskola inkl förskoleklass	10 430
Antagande nyanlända elever	+240
Summa	10 670

Kommentar

Vi anser att den beräkning av elevunderlaget som av intervjuade har beskrivits för oss i samband med granskningen framstår klar. Vi finner det av vikt att principerna för nämndens beräkning av barn/elevunderlag finns formellt dokumenterade och hålls tillgängliga vid varje tid.

3.11. Nyanlända, socioekonomisk ersättning, barn/elever med extraordinära behov

Hur hanteras bidrag till friskolor avseende nyanlända, socioekonomisk ersättning, ersättning för barn/elever med extraordinära behov?

3.11.1. Nyanlända

Resursfördelningsprinciperna för 2016 anger att enheter med *asylsökande* barn/elever får elevpeng enligt den generella resursen och i förekommande fall särskilt elevbidrag. Medel från Migrationsverket söks och hanteras centralt. Ett riktat elevbidrag, utöver den generella resursen, utgår för *nyanlända* elever inom grundskolan under den tid eleverna är inskrivna i förberedelseklass. Eleven räknas som inskriven i förberedelseklass under två år, även om eleven under perioden har slussats ut i ordinarie undervisning. Elever för vilka utgår riktat elevbidrag för, räknas inte med i statistiken för socioekonomisk ersättning, i syfte att undvika dubbelkompensation till skolenheten. Om elever inte går i förberedelseklass utan direkt går i vanlig klass, ingår de i statistiken som grundar socioekonomiskt index. I 2016 års resursfördelningsprinciper är en bakgrundsvariabel för socioekonomisk ersättning *Nyanlända, invandrat de senaste fyra åren*.

3.11.2. Socioekonomisk ersättning

Skollagen anger att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.²⁰

I Växjö tillämpas en metod för resursfördelning utifrån socioekonomiska faktorer som bygger på SCB:s statistik och regressionsanalyser som ger ett socioekonomiskt index.

En viss pott finns budgeterad per år som avser fördelning utifrån socioekonomiska faktorer. Nämnden har beslutat att potten för 2016 är sex procent av elevpengspotten för grundskola inklusive förskoleklass och tre procent av timplingpotten för friskolor. För 2016 är 13,5 mkr avsatt för friskolor i utbildningsnämndens budget och 32,9 mkr är avsatt för grundskola och förskoleklass. Tidigare beslutade nämnden om vilken pott i kronor som skulle fördelas enligt det socioekonomiska.

²⁰ Skollagen (2010:800) kap 1:4,9 §§, kap 2:8a §.

För- och grundskolor med "ett högre index" utifrån indexberäkning kan utöver grundtilldelningen få socioekonomisk ersättning som ska användas till riktade insatser för ökat stöd till enhetens barn/elever. I resursfördelningsprinciperna framgår listat vilka bakgrundsfaktorer som baserar socioekonomisk ersättning.²¹

I bidragsbeslut till enskilda skolor avseende socioekonomisk ersättning för 2016 framgår att Växjö använder kommunmodellen för socioekonomisk fördelning. Ersättning betalas ut till de skolor som har ett index på 100 eller över.

3.11.3. Barn/elever med extraordinära behov

Det tilläggsbelopp som beskrivs i tidigare avsnitt 3.7.2 inbegriper extraordinära stödinsatser som ges till barn/elever med omfattande behov.

3.12. Analys på politisk nivå av egna skolkostnader, IKE och utgivna bidrag

Är bokföringen ordnad på ett sätt som underlättar rapporteringen till nämnden? Är det relevanta data som redovisas?

Har nämnden gjort en egen analys av överensstämmelse mellan kostnader i egen regi, IKE och utgivna bidrag? Om så är fallet – vad är nämndens slutsatser?

Vi har läst utbildningsnämndens protokoll för 2016. I bilaga 2 framgår punkter med beröring på granskningen. I övrigt kan i protokollen konstateras att ekonomisk uppföljning behandlas kontinuerligt men det går inte att utläsa av protokollen att den ekonomiska genomgången omfattar särskild uppföljning av skolformernas kostnader, interkommunal ersättning och bidrag till friskolor.

Ekonomisk rapportering till nämnden sker på skolområdesnivå. I förekommande fall väljer nämnden ut om de behöver ha mer detaljerad information om några särskilda enheter. Denna information ges oftast muntligen.

Från och med 2017 kommer den rapportering som sker i nämnden att dokumenteras. Material som redovisas hos nämnden kommer att finnas i kallelse samt i bilaga till protokoll.

Förvaltningschefen har fått i uppdrag att följa upp skolenheterna på en detaljerad nivå och att återrapportera till presidiet. Analys av kostnader per skolform har redovisats, men inte på en detaljerad nivå.

3.13. Beslut om IKE och bidrag

Fattas beslut om IKE och bidrag på ett korrekt sätt?

För 2016 fattar utbildningsnämnden bidragsbeslut om ersättning till friskolor. Vi har stickprovsvis kontrollerat att så har skett. Bidragsbesluten är diarieförda.

För interkommunal ersättning fattas enligt delegationsordningen beslut av förvaltningsekonom.

Kommentar

²¹ Principer för resursfördelning inom en sammanhållen utbildningsförvaltning 1-20 år, antaget i utbildningsnämnd 2015-10-16, s.2. Principer för resursfördelning läsåret 2014/2015, s. 1.

Vi anser att besluten om IKE ska fattas av nämnden. Vi motiverar detta med att beslut om ersättningar påverkar nämndens budget, en fråga som naturligt ligger inom ramen för nämndsbeslut. Därtill säkerställer detta transparens och även en likabehandling av kommunerna.

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- „ Utbildningsnämndens presidium
- „ Förvaltningschef utbildningsförvaltningen
- „ Avdelningschef för avdelningen för likvärdighet och analys
- „ Förvaltningsekonom och gruppledare ekonomi
- „ Ekonom
- „ Kommunjurist

Granskade dokument

- „ Utbildningsförvaltningens bokföring i form av huvudbok för granskade perioder
- „ Budgetsammanställningar för utbildningsnämnden för granskade perioder
- „ Exempel på bidragsbeslut för åren 2014-2016 som meddelats fristående skolor för skolformerna förskola, förskoleklass och grundskola.
- „ Utbildningsnämndens resursfördelningsprinciper för 2016 och 2014/2015
”Principer för resursfördelning inom en sammanhållen utbildningsförvaltning 1-20 år, antaget i utbildningsnämnd 2015-10-16”, ”Principer för resursfördelning läsåret 2014/2015, utbildningsnämnden 2015-02-13”
- „ Riktlinjer – tilläggsbelopp för barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd, fristående och kommunal förskola/skola
- „ Regelverk för resursfördelning och utbetalning till fristående verksamhet inom Växjö kommun, 2015-11-19
- „ Principer för fastställande av bidragsbelopp 2016, 2015-12-17

Bilaga 2 Genomgång protokoll

Genomgång utbildningsnämndens protokoll 2016 (2016-02-03 – 2016-11-02) avseende om nämnden har berört uppföljning av skolans kostnader, interkommunal ersättning och bidrag till friskolor. Nedan sammanställs noterade punkter med beröring på granskningen. I övrigt kan i protokollen konstateras att ekonomisk uppföljning behandlas kontinuerligt men det går inte att utläsa av protokollen att den ekonomiska genomgången omfattar särskild uppföljning av skolformernas kostnader, interkommunal ersättning och bidrag till friskolor.

2016-02-03 § 5 behandlas svar till kommunrevisionen: Växjö kommuns mellanhavande med friskolorna.

2016-02-03 § 6 Vid årsrapport 2015 beslutar nämnden att ingående balanser i resultatregleringen till och med årsbokslut 2014 ska nollställas gentemot nämndens egna kapital utifrån tidigare principer. Fristående grundskolor och gymnasieskolor ska kompenseras för regleringarna.

2016-03-16 § 19 Information från ledamöterna och förvaltningen – mars behandlar redogörelse för avstamp från princip gällande elevpeng utomlands.

2016-03-16 § 22 behandlar retroaktiv lokalersättning 2010-2013. Förvaltningschefen ges i uppdrag att utreda mellanskillnaden mellan utbetalt belopp avseende lokalbidrag för samtliga fristående förskolor och grundskolor och kommunens genomsnittliga kostnad under perioden 2010-2013.

2016-05-04 § 67 Vid information verksamhet: Centrumskolan 2.0 omnämns att Centrumskolans ekonomi inte har varit i balans, med högre utgifter än vad dess budget tillåtit.

2016-06-01 § 106 Retroaktiv lokalersättning 2010-2013 lokalbidrag. Förvaltningschefen får i uppdrag att fatta enskilda beslut avseende retroaktiv lokalersättning för åren 2010 till 2013. Individuella beslut skickas till samtliga enheter oavsett om begäran har inkommit eller inte. Bakgrunden är att utbildningsnämnden har fått ansökningar från fristående förskolor och grundskolor avseende kompletterande lokalbidrag för åren 2010-2013 motsvarande kommunens genomsnittliga kostnad för lokaler, alltså enligt den modell som kommunen tillämpar idag. En jämförelse har gjorts mellan utbetalda årliga belopp och kommunens genomsnittliga lokalbidrag för respektive år för att få fram mellanskillnaden som ska betalas ut för respektive år. I de fall enheterna tidigare årligen har fått mer än det nu framräknade genomsnittliga beloppet sker ingen korrigerings för de åren, då detta är gynnsamt beslut. Den totala kostnaden för utbildningsnämnden blir ca 12 mkr. I bokslutet 2015 reserverades för dessa kostnader, så det blir ingen påverkan på 2016 års resultat.

2016-06-01 § 108 Remiss på motion om att införa dataslöjd i kommunens skolor. I utbildningsnämndens beslut anges att insatser inom ramen för timplan och befintlig elevpeng som idag prövas kommer fortsatt att uppmuntras.

2016-10-05 § 149 behandlar principer för medflytt av skolpeng vid skolgång utomlands.

2016-11-02 § 174 behandlar revidering av Riktlinjer tilläggsbelopp för barn/elever med omfattande behov av särskilt stöd, fristående och kommunal förskola/skola. Bakgrunden är att riksdagen har fattat beslut om ändringar i Skollagens (2010:800) bestämmelser om tilläggsbelopp till fristående skolor mm för barn och elever i behov av särskilt stöd, i enlighet med prop. 2015/16:134. Ändringarna avser att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets/elevens behov

samt att tilläggsbelopp även ges för extraordinära stödåtgärder i undervisningen.
Utbildningsnämndens riktlinjer för tilläggsbelopp uppdateras i enlighet med ovanstående ändring.

2016-11-02 § 175 Vid internbudget utbildningsnämnden 2017 beslutas bland annat att resurstillskottet ger en förstärkning med 3,2 Mkr till förskola, 16 Mkr till grundskola och förskoleklass. Utöver pengar tillförda elevpengen budgeteras med en satsning på IT från det egna kapitalet med 4,0 Mkr. Detta ska gå till engångskostnader för att driftsätta den nya lärplattformen samt få nätanslutningar på plats i alla skolor. Från 2017 görs en viktning av socioekonomiskt index efter de tre senaste mätningarna för att på så sätt minska effekter av eventuella kraftiga svängningar i index.