
Revisionsrapport

Interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor

Tyresö kommun

November 2011
Frida Enocksson
Wikström
Samir Sandberg



Innehållsförteckning

| | | |
|-------|---|---|
| 1 | Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 1 |
| 2 | Inledning | 2 |
| 2.1 | Bakgrund | 2 |
| 2.2 | Uppdrag och revisionsfrågor | 2 |
| 2.3 | Metod och avgränsning | 2 |
| 3 | Organisation och ansvar | 3 |
| 3.1 | Lagstiftning | 3 |
| 3.2 | Organisation | 3 |
| 3.3 | Intagning | 3 |
| 3.4 | Verksamhetssystem | 4 |
| 4 | Granskningsresultat | 4 |
| 4.1 | Budget | 4 |
| 4.1.1 | Bedömning och rekommendationer | 5 |
| 4.2 | Uppföljning av verksamhet och ekonomi | 5 |
| 4.2.1 | Bedömning | 6 |
| 4.3 | Prissättning | 6 |
| 4.3.1 | Friskolor | 6 |
| 4.3.2 | Interkommunala ersättningar | 6 |
| 4.3.3 | Bedömning | 7 |
| 4.4 | Rutiner för fakturering och fakturakontroll | 7 |
| 4.4.1 | Friskolor | 7 |
| 4.4.2 | Interkommunal ersättningar | 8 |
| 4.4.3 | Stickprov | 8 |
| 4.4.4 | Bedömning och rekommendationer | 9 |

1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har PwC granskat interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor.

De revisionsfrågor granskningen avser att besvara är följande:

- Sker planering, budgetering och prognostisering av interkommunala skoler-sättningar och ersättningar till friskolor på ett ändamålsenligt sätt?
- Är den interna kontrollen tillräcklig i rutinerna för fakturakontroll och fakturering inom området?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att planering och prognostisering av interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor sker på ett ändamålsenligt sätt. När det gäller budgetering bedöms denna inte ske på ett ändamålsenligt sätt, utifrån granskad hantering inför 2012. Vi bedömer vidare att den interna kontrollen i huvudsak är tillräcklig inom området.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Säkerställ att budget för interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor utgår från antagandet om antalet elever i verksamheten och inte används som en budgetregleringspost.
- Utarbeta en rutinbeskrivning avseende handläggning och fakturering inom området. Denna bör specificera vilka kontroller och avstämningar som behöver göras i syfte att upprätthålla en tillräcklig intern kontroll. I detta sammanhang bör ställningstagande även ske kring vilka uppgifter som framdeles ska ligga på ekonom och vad som kan skötas på assistentnivå.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

En risk- och väsenlighetsanalys har genomförts utifrån kommunens totala utgifts- och inkomstslagsredovisning och en inventering av redovisningsrutinerna. Resultatet visade bland annat på behovet av att genomföra en granskning av interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor.

I skollagen regleras bland annat andra kommuners och friskolors rätt till ersättning för elevs utbildningskostnader, men inga beräkningsgrunder eller bidragsbelopp anges. Grundregeln är att fristående gymnasieskolor har rätt till en ersättning som är beräknad utifrån samma grunder som resurstilldelningen till kommunens egna gymnasieskolor. Andra kommuner har rätt att få ersättning enligt den egna självkostnaden. För elever från andra kommuner som väljer att studera i en av kommunens gymnasieskolor har kommunen rätt till ersättning (självkostnaden).

2.2 Uppdrag och revisionsfrågor

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tyresö kommun har PwC granskat interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor.

De revisionsfrågor granskningen avser att besvara är följande:

- Sker planering, budgetering och prognostisering av interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor på ett ändamålsenligt sätt?
- Är den interna kontrollen tillräcklig i rutinerna för fakturakontroll och fakturering inom området?

Granskningen avgränsas till följande kontrollmål:

- Planeringen avseende omfattning och budgetering
- Prissättning och former för uppföljning
- Rutiner kring fakturakontroll och fakturering

2.3 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervju med ekonom som ansvarar för ersättningarna vid Utvecklingsförvaltningen. Riktlinjer och interna styrdokument har granskats och analyserats. Protokollen från Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden har översiktligt granskats. Stickprov har genomförts avseende fakturor från och till kommunala gymnasieskolor. Avstämning har vidare skett av upprättade faktureringsunderlag mot fakturor samt uppgifter i verksamhets-systemet Extens. Rapporten har sakgranskats av förvaltningschef och ekonom.

Granskningen är avgränsad till interkommunala ersättningar och ersättningar till friskolor inom gymnasieverksamheten.

3 Organisation och ansvar

3.1 Lagstiftning

Enligt skollagen (2010:800) har kommuner som i sina gymnasieskolor på de nationella programmen intagit elever som inte är hemmahörande i kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun, interkommunala ersättningar. Ersättningen ska enligt lag baseras på anordnarens självkostnad, såvida kommunerna inte har nått överenskommelse om annat.

För elever från andra kommuner som väljer att studera vid Tyresö kommuns gymnasieskola har kommunen således rätt till en ersättning som motsvarar självkostnaden. Den kommun som har elever som är folkbokförda i Tyresö kommun i gymnasiet har rätt att fakturera Tyresö enligt samma princip.

Friskolors rätt till ersättning för elevers utbildningskostnader regleras också av Skollagen. Grundregeln är att fristående gymnasieskolor har rätt till en ersättning som är beräknad utifrån samma grunder som resurstilldelningen till kommunens egna gymnasieskolor.

Skollagen anger inga beräkningsgrunder eller bidragsbelopp. På grund av avsaknad av detta måste kommunerna själva utveckla tydliga regler och beräkningsgrunder både avseende bidrag till friskolorna, men även för fastställandet av pris per elev i den egna gymnasieskolan. I de fall kommunen själv inte erbjuder det program som eleven har antagits till skall riksprislistan användas.

3.2 Organisation

Det är Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden som är ansvarig för gymnasieutbildning i Tyresö kommun. På nämndens förvaltning, utvecklingsförvaltningen, är det en ekonom som arbetar med handläggandet och uppföljningen av ersättningsarna. Vid fakturering medverkar även ekonomiassistent med utskick av fakturor.

Under 2011 har nämnden tagit beslut om programutbudet på Tyresö Gymnasium, samverkansavtal med andra skolor, kommuner och så vidare., terminsstart och slut inom ramarna för gymnasieförordningen samt delegerat till förvaltningschefen att dimensionera programmen efter antalet elever. Nämnden har också yttrat sig om friskolor.

I Tyresö kommun finns en kommunal gymnasieskola, Tyresö gymnasium.

3.3 Intagning

Intagningen till gymnasieskolan i Stockholms län organiseras av KSL (Kommunförbundet Stockholms Län). Elever söker gymnasieutbildning via en gemensam databas, (www.gymnasieintagning.se) till länets samtliga skolor, såväl kommunala

som privata. Endast ett fåtal friskolor har egen antagning utanför den gemensamma databasen.

Vilka skolor elever kan söka till beror på vilka samverkansavtal hemkommunen har tecknat med övriga kommuner. Tyresö har tecknat ett samverkansavtal med samtliga kommuner i Stockholms län samt Håbo kommun. Detta betyder att elever från Tyresö kan tas emot som sökande till samtliga nationella och specialutformade program i alla kommuner i länet.

3.4 Verksamhetssystem

Tyresö kommun använder verksamhetssystemet Extens för registrering av elever från förskola till gymnasium. Gymnasieeleverna är registrerade på program och skola. Inläggning sker på olika sätt beroende på vilka skolor eleverna är registrerade. Tyresö gymnasium lägger in sina egna elever. KSL skickar en fil med de elever som går på friskolor, filen läses in direkt i Extens. De elever som är folkbokförda i Tyresö kommun och som går på en gymnasieskola i en annan kommuns regi läggs in efter uppgift från den kommunen.

Den 15 september ska alla kommuner göra en avstämning av sina gymnasieelever som är folkbokförda i andra kommuner. Resultatet av avstämningen skickas mellan kommunerna för att godkännas som underlag till fakturering. Inom förvaltningen anser man sig generellt sett vara bra på att registrera elever uppdatering sker kontinuerligt.

4 Granskningsresultat

4.1 Budget

Budgetramen (anslaget) till nämnden för gymnasieskola utgår från Tyresö kommuns befolkningsprognos med en schablonsumma per person i åldern 16-18. Budgeterat belopp för gymnasieverksamheten, uppgår till ca 82 % av nämndens totala budget. I utfall 2010 utgör gymnasieskolans andel också ca 82 %.

Budgeten för gymnasieskola grundar sig på ett antagande om hur många elever som kommer att gå på olika program i Tyresö gymnasium, andra kommuner och friskolor. Respektive program har en egen prislapp per elev och läsår i enlighet med KSL:s länsprislista. Granskningen visar att budget ram och budgetantagningar inte alltid överensstämmer. Helårsprognosen för 2011 visar att verksamheten kommer att ha ett negativt resultat om 6 mnkr mot budget, varav Tyresö gymnasium prognostiserar ett utfall i nivå med budget. Granskningen visar att antagningarna som ligger till grund för budget 2012 har fått justeras ner för att rymmas inom den tilldelade budgetramen.

Budgeten tar inte hänsyn till avhopp och programbyten. Från förvaltningens håll upplevs inte att avhopp och programbyten är ett stort problem och tycker sig kunna beräkna elevunderlaget på ett tillfredställande sätt.

En annan faktor som påverkar möjligheten till precisa volymeräkningar är elevernas ålder. Allt fler elever är inskrivna ett fjärde år på gymnasiet samtidigt som elever som börjat skolan ett år förtidigt påbörjar sin gymnasieutbildning ett år tidigare. Detta leder till att den demografiska fördelningen av antal elever per årskull inte stämmer, då både yngre och äldre elever påbörjar utbildningar. Åldersspannet på gymnasieelever är idag mellan 15-20 år.

4.1.1 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer att budgetprocessen inte är ändamålsenlig för interkommunala skolerättigheter. Trovärdighet för budgeten 2012 kan ifrågasättas utifrån att den ändras efter budgettram och inte efter antagandet om antalet elever under 2012. Detta innebär att det finns en risk att det faktiska utfallet kommer att skilja sig från budget, då budget inte representerar den nuvarande bästa uppskattningen av faktiska kostnader för verksamheten.

Vi rekommenderar att budget för interkommunala ersättningar utgår från antagandet om antalet elever i verksamheten och inte används som en budgetregleringspost.

4.2 Uppföljning av verksamhet och ekonomi

Vid bokslut och delårsbokslut redovisar nämnden statistik på antal elever i Tyresö gymnasium, antal elever i andra kommuner samt antal elever i fristående skolor.

Nedan redovisas antalet elever per gymnasieform 2008-2011:

| Volyymmått | Utfall 2008 | Utfall 2009 | Utfall 2010 | Budget 2011 | Utfall 2011 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Elever i Tyresö Gymnasium ¹ | 1052 | 1324 | 1265 | 1184 | 1118 |
| Elever i andra kommuner | 453 | 512 | 604 | 609 | 667 |
| Elever i fristående skolor | 518 | 545 | 541 | 518 | 583 |
| Totalt antal elever | 2023 | 2381 | 2410 | 2311 | 2368 |

Volymen har i förhållande till budget 2011 ökat med 57 elever.

Nedan visas en jämförelse mellan budget och utfall 2010 och 2011.

| Budget och utfall | Budget 2010 | Utfall 2010 | Differens 2010 | Budget 2011 | Utfall delår 2011 |
|--------------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|--------------------------|
| Intäkter | 32 895 | 34 598 | -1 703 | 33 552 | 22 851 |
| Kostnader | 214 960 | 216 792 | -1 832 | 216 301 | 144 879 |
| Summa | 182 065 | 182 194 | -129 | 182 749 | 122 028 |

¹ Från och med 2009 är antalet elever i Tyresö gymnasium inklusive elever från andra kommuner.

Utfall 2010 visar på ett underskott om 129 tkr. Resultatet per augusti 2011 visade ett underskott vid delår om 196 tkr. Prognosen för helåret 2011 visar på ett underskott om 6 mnkr. Denna prognos uppges dock vara osäker då avstämningarna av elevantal för höstterminen inte var gjord vid prognostillfället.

4.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att uppföljningen av verksamhet och ekonomi fungerar tillfredsställande. Det är av vikt att periodisering fortsättningsvis sker av kostnader för elever som går gymnasieutbildningar i friskolor och i andra kommuner. Även om budget för antalet elever överensstämmer med utfall så påverkar val av program och skolor det ekonomiska utfallet.

4.3 Prissättning

Pris per programplats är densamma som KSL:s länsprislista för alla kommuner som skrivit på samverkansavtalet i Stockholms län, det vill säga alla kommuner i Stockholms län och Häbo kommun. För höstterminen 2011 tillämpar samtliga kommuner i Stockholms län, utom Sigtuna kommun, länsprislistan. Prislistan uppdateras årligen av parterna som använder sig av listan.

Då Tyresö kommun tillämpar länsprislistan finns ingen beräkning av självkostnadspris för kommunens egna gymnasieprogram, utan dessa antas vara desamma som länsprislistan.

4.3.1 Friskolor

Friskolor har enligt Skollagen rätt till ersättning och bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna gymnasieskolorna för motsvarande program. Om programmet inte finns i den egna kommunen ska riksprislistan användas.

Friskolor ska således om inte annan överenskommelse finns tilldelas motsvarande bidrag per elev som eleven skulle genererat i den egna kommunen.

Då Tyresö kommun använder sig av KSL:s länsprislista för gymnasieskolan så ersätts friskolor med samma belopp som andra kommuner plus 6 procent moms-påslag.

4.3.2 Interkommunala ersättningar

Den mottagande kommunen har enligt Skollagen rätt att ta ut en ersättning som motsvarar den mottagande kommunens självkostnad för utbildningsinsatsen. Genom samverkansavtalet sker prissättning enligt länsprislistan.

För elever som är antagna till kommunala gymnasieskolor utanför Stockholms län är det den mottagande kommunen som utformar ersättningskravet. Detta innebär att ersättningen kan variera stort mellan olika kommuner och är densamma som den mottagande kommunen betalar för sina egna elever.

4.3.3 Bedömning

Vi bedömer att prissättningen genom länsprislistan ger en kontinuitet vid både budgetering och uppföljning. Användandet av länsprislistan ger vidare en gemensam inställning för vad respektive gymnasieprogram kostar i länet.

Inom ramen för denna granskning har inte ingått att bedöma ersättningen till den egna gymnasieskolan. Vi vill dock lyfta att Tyresö kommun använder länsprislistan för att fördela ekonomiska resurser till den egna gymnasieskolan från och med 2011, vilket enligt uppgift inneburit en större budget.

4.4 Rutiner för fakturering och fakturakontroll

Rutinerna för fakturering och utbetalning skiljer sig mellan friskolor och kommunala skolor.

Samtliga fakturor kontrolleras mot uppgifter i Extens när det gäller folkbokföringskommun, program och pris. Extens uppdaterar elevens folkbokföringsadress veckovis från Skatteverkets register. När en elev som kommunen betalar för flyttar från kommunen varnar systemet för detta och kommunen slutar att betala för den eleven.

Friskolor och kommuner i Stockholms län erhåller automatiskt pris i enlighet med länsprislistan. Om en skola eller en kommun rapporterar in en elev som inte är folkbokförda i kommunen kontaktas skolan. Detsamma gäller om en elev återfinns på två olika underlag. Vårdnadshavare kontaktas då i syfte att säkerställa var eleven är inskriven.

4.4.1 Friskolor

Kommunen betalar månadsvis ut ersättning till de friskolor som enligt kommunens administrativa system har elever hemmahörande i kommunen registrerade hos sig. När utbetalning skett skickar kommunen en avstämningslista med namn på de elever som enligt kommunen finns registrerade hos skolan och det är då skolans uppgift att säkerställa att skolan får betalt för rätt elever.

Tyresö kommun försöker i största möjliga mån undvika att friskolor fakturerar kommunen, då detta leder till mycket mer administration. Genom det nuvarande systemet sker avstämning mellan utbetalt belopp och elevadministrativt system samtidigt vid varje månadsvis utbetalning. Endast någon enstaka friskola fakturerar kommunen.

Enligt skollagen måste en huvudman som inte är hemkommunen snarast rapportera till hemkommunen om en elev börjar eller slutar i en gymnasieskola.

Om någon friskola inrapporterar att en elev har slutat i gymnasieskolan efter att en utbetalning skett så krediteras denna skola med det utbetalda beloppet. Vanligtvis sker detta genom en reducering av ersättning för nästkommande månad om andra elever från kommunen finns registrerade på skolan. I annat fall faktureras friskolan det felaktiga beloppet.

Vid granskningen har framkommit två tvister angående ersättning till friskolor. I det ena fallet är det en skola som kräver kommunen på pengar för en elev som flyttat till kommunen efter brytdatumet den 15 februari, trots att skolan har fått betalt för eleven från Stockholms stad för hela terminen. Detta skulle innebära dubbla ersättningar till skolan vilket Tyresö kommun inte accepterar. Skolan har uttryckt att de kommer att vända sig till Förvaltningsdomstolen, vilket Tyresö kommun är positiva till.

I det andra fallet är det en skola som under höstterminen 2011 rapporterar in 3 elever som har gått i skolan från höstterminen 2010 och kräver retroaktiv ersättning för de två terminerna som skolan inte rapporterat in. En så sen inrapportering måste sägas strida mot skollagen kap 15, § 15 om att huvudmannen snarast ska rapportera in elever som börjar eller slutar. Kommunen utreder hur de ska agera i detta fall.

4.4.2 Interkommunal ersättning

Rutinerna för hur och när den interkommunala ersättningen ska betalas skiljer sig åt mellan olika kommuner, både inom och utom länet. Grundförfarandet är att den mottagande kommunen skickar en elevlista till hemkommunen för avstämning mot respektive kommuns elevadministrativa system. När denna godkännts faktureras sedan den mottagande kommunen i enlighet med avstämd lista.

Majoriteten av kommunerna ersätts av elevens hemkommun för hela terminen baserat på vart eleven var registrerad den 15/2 och 15/9. Fakturorna skickas vanligtvis under oktober eller november. Detta leder till ett potentiellt problem i form av att om en elev byter från en kommunal gymnasieskola till friskola efter brytdatum kan kommunen bli skyldig att betala två huvudmän för samma elev. Detta är dock ytterst ovanligt enligt ansvarig på Tyresö kommun.

Några kommuner begär ersättning terminsvis för antalet elever som är registrerade hos kommunen vid de datum då fakturan skickas och inte antal registrerade vid brytdatum. Ett fåtal kommuner begär ersättning månadsvis för den period som eleverna är registrerade hos skolan.

Generellt sker avstämning och fakturering av elever i oktober och november. Den 15 november 2011 hade bland annat Stockholm stad, Haninge Kommun och Nacka Kommun, motsvarande ca 65 % av de interkommunala eleverna, ännu inte inkommit med sina fakturor till Tyresö. Likaledes skickade Tyresö kommun ut större delen av sina fakturor i mitten av november.

4.4.3 Stickprov

Vi har vid granskningen gått igenom fakturaunderlagen och fakturorna för ett antal kommuner. I samtliga fall överensstämde fakturaunderlag och fakturor mot uppgifterna i Extens gällande pris och antal elever. I ett fall avvek folkbokföringsadress (fakturerad kommun) mot uppgifterna i Extens. Avvikelsen stämde dock med skatteverkets folkbokföringsadress, vilket innebär att rätt kommun blivit fakturerad. Anledningen till avvikelsen i Extens utreddes inte.

4.4.4 Bedömning och rekommendationer

Vi bedömer den interna kontrollen i huvudsak är tillräcklig i rutinerna för fakturakontroll och fakturering. Granskningen visar att samtliga fakturor går igenom och informationen stäms av mot uppgifter i Extens. Dock saknas en dokumenterad handlägningsrutin, vilket är sårbart vid byte av handläggare. Dokumenterade handlägningsrutiner är även en del av den interna kontrollen.

Vi bedömer att det inte är tillfredsställande att fakturering för vårterminen dröjer till maj och fakturering för höstterminen dröjer till oktober och november samt att olika kommuner har olika rutiner för hur betalning sker och vad som utgör faktura-underlag (antal elever).

Vi rekommenderar att en rutinbeskrivning avseende handläggning och fakturering tas fram. Denna bör specificera vilka kontroller och avstämningar som behöver göras i syfte att upprätthålla en tillräcklig intern kontroll. I detta sammanhang bör ställningstagande även ske kring vilka uppgifter som framdeles ska ligga på ekonom

2010-11-23

Frida Enocksson Wikström
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig