

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Utredningen lämnar förslag till ändringar i en rad författningar. Dessa är:

- Skollagen (2010:800)
- Gymnasieförordningen (2010:2039)
- Skolförordningen (2011:195)
- Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Utredningen lämnar förslag i fyra delar. Den första delen rör beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman. I denna del föreslås bland annat att hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän ska förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, också bestå av ett strukturbelopp. I detta belopp ska ingå alla de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp. Vidare föreslås att sådana kostnader som kommuner har kopplade till sitt generella myndighetsansvar eller till sitt huvudmannans ansvar enligt skollagen inte ska ingå i underlaget för fastställande av bidrag. Det föreslås också att dagens schablon avseende kommuners ersättning till enskilda huvudmän för administrativa kostnader ska tas bort och istället ska ersättning för administrativa kostnader fastställas utifrån kommunens egna kostnader för administration. Ytterligare ett förslag i denna del är att de olika kostnadsposterna i grundbeloppet ska specificeras i bidragsbeslutet och att beslutade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall i ett nytt beslut senast den 30 september året efter det år bidraget avsåg. Avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras.

I den andra delen som handlar om ekonomisk information på enhetsnivå föreslås att ett krav på jämförbar ekonomisk redovisning på skolenhetsnivå införs för såväl kommunala som enskilda huvudmän. I förslaget ingår vad som ska innefattas i den ekonomiska redovisningen. Vad gäller kommuners inflytande vid tillståndsprocessen, som är den tredje delen, föreslås att det i skollagen ska anges att vid bedömning av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår. Slutligen föreslås det i den fjärde delen att ett krav på formell ansökningshandling ska införas i förskoleklass, grundskola, och grundsärskola med enskild huvudman.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet finns det redovisat bakgrund och syfte för respektive del.

För den första delen, som handlar om beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman, anges det att förslaget är tänkt att öka förutsättningarna för att bidrag fullt ut ska ges på lika villkor, samt åtgärda de brister som idag finns kopplade till det så kallade strukturbidraget. Specifikt gällande borttagandet av schablonen avseende ersättning för administrativa kostnader anges det i betänkandet att omfattande kritik riktats mot den och att användandet av den inte är förenlig med principen om lika villkor mellan kommunala och fristående verksamheter. Syftet med förslaget om ekonomisk information på enhetsnivå, alltså den andra delen, anges vara att öka öppenheten och insynen i hur offentliga medel används i verksamheten. Detta anges dels kunna förstärka förtroendet för verksamheten, dels ligga till grund för jämförelser som kan vara värdefulla utifrån brukar- och styrningsperspektiv. Den tredje delen som handlar om att stärka kommuners inflytande över tillståndsprocessen syftar enligt vad som framgår av betänkandet till att motverka en ökande skolegregation och överetablering av skolor. Slutligen vad gäller förslaget om att ett krav på formell ansökningshandling ska införas i förskoleklass, grundskola, och grundsärskola med enskild huvudman anges följande i betänkandet beträffande syfte. Att det finns ett formellt krav på att en ansökningshandling ska finnas skapar transparens i mottagningsprocessen och gör det lättare för Skolinspektionen att i sin tillsyn kontrollera att reglerna om mottagande och urval efterföljts.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I den del av betänkandet där förslaget som rör beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman finns redovisat finns ingen uttrycklig plats där alternativa lösningar berörs. Det går att följa hur utredningen resonerar och argumenterar sig fram till sitt förslag men några direkta alternativ presenteras inte, förutom när det gäller förslaget om att beslutade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall och att avstämningen kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras. Alternativet består i att utredningen övervägt två modeller för beskrivning och hantering av bidragsbeloppen mellan kommunala och enskilda huvudmän. Modellerna kallas för budgetmodellen respektive avstämningsmodellen. Fördelar och nackdelar med båda modeller presenteras och utredningen väljer att gå vidare med avstämningsmodellen.

I betänkandet finns också beskrivet de överväganden som gjorts när förslaget om ekonomisk information på enhetsnivå tagits fram. Till exempel anges att utredningen valt att inte bygga ett nytt system för enhetsredovisning, enligt vad som framgick av utredningens direktiv, utan istället försökt utgå från befintliga strukturer beträffande insamling och rapportering av ekonomisk information. Detta val görs enligt vad som framgår i syfte att begränsa den ökade administration förslaget innebär. Vidare anges två alternativa uppställningar av ekonomisk information som skulle kunna användas för enhetsredovisning. Den ena uppställningen anges följa de krav som anges i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554) samt lagen (1997:714) om kommunal redovisning. Den andra uppställningen överensstämmer till stora delar med posterna i det bidragssystem för kommunala bidrag till enskilda huvudmän som återfinns i skollagen och i skolformsförordningarna. Utredningen resonerar kring de båda uppställningarna och landar till slut i en modell för enhetsredovisning som är en kombination av båda uppställningarna men där mycket bygger på befintliga definitioner och strukturer från nuvarande uppgiftsinsamling. Vad gäller vissa detaljer i enhetsredovisningen, såsom vilka nyckeltal som ska redovisas, anges i betänkandet ett antal exempel

som utredningen anser bör inkluderas. Skolverket föreslås också få i uppdrag att vidare utreda och besluta om vilka finansiella nyckeltal som ska samlas in.

För förslaget som medger ökat inflytande för kommunerna över nyetablering finns i betänkandet redogörelser för de överväganden som gjorts. Det anges bland annat att det är principiellt svårt att koppla ett avgörande inflytande för kommuner när det handlar om nyetableringar med vinstsyfte. Också för förslaget om att ett krav på formell ansökningshandling går det i betänkandet följa utredningens resonemang.

Utöver det ovan nämnda finns i betänkandet ett antal områden där utredningen övervägt om författningsförslag ska presenteras, men där det till slut bedömts att så inte ska göras. Det rör sig bland annat om huruvida schablonen för beräkning av ersättning för mervärdesskatt och reglerna för fastställande av bidrag bör ändras. Även huruvida gällande regler om tilläggsbelopp för särskilt stöd bör ändras övervägs i utredningen. Till varje sådan bedömning finns skälen redogjorda.

Regelrådet kommenterar beskrivningen av alternativa lösningar på följande sätt. Enligt Regelrådet borde det ha funnits tydligare angivet vilka alternativa lösningar som övervägts till de förslag som presenteras i betänkandet. Det finns dock ett par exempel på olika alternativ som övervägts inom de förslag som utredningen går vidare med och det går även att följa utredningens resonering fram till valda förslag. Därmed anser Regelrådet att redovisningen i betänkandet vad gäller alternativa lösningar är tillräcklig. Det anges dock inget om vad effekterna blir om ingen reglering kommer till stånd vilket Regelrådet anser är en brist.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar godtagbar.
Regelrådet finner beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det framgår av betänkandet att förslagen inte bedöms ha några konsekvenser beträffande överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet saknar en motivering till den bedömning som görs i betänkandet beträffande förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i betänkandet att förslagen om redovisning och publicering av ekonomisk information på enhetsnivå ska börja gälla från den 1 januari 2019. Förslaget om en obligatorisk ansökan ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018. Övriga författningsändringar ska enligt vad som framgår träda i kraft den 1 januari 2018. Skälen bakom utredningens förslag till tidpunkter för ikraftträdande finns beskrivna i konsekvensutredningen. Vad gäller behov av speciella informationsinsatser anges inget om det i betänkandet.

Enligt Regelrådet saknas det i skälen bakom föreslagna datum för ikraftträdande en redovisning om hänsyn tagits till berörda företag eller om sådan hänsyn behöver tas. Regelrådet saknar dessutom en beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandet redogörs det för skolmarknaden och företagen som bedriver verksamhet där. Det anges bland annat att för läsåret 2015/16 gick 19,6 % av eleverna i fristående förskola, 10,5 % i fristående förskoleklass, 14,8 % i fristående grundskola och 25,9 % i fristående gymnasieskola. Specifikt för grundskola anges att det samma läsår gick 145 500 elever i cirka 830 fristående grundskolor. Dessa grundskolor drevs av 600 enskilda huvudmän. Vad gäller gymnasieskolor anges att det i 440 fristående sådana gick cirka 83 900 elever. De 440 fristående gymnasieskolorna drevs av 210 enskilda huvudmän. Beträffande storleken på huvudmännen inom grund- och gymnasieskola anges att cirka hälften av de gymnasieelever och cirka en fjärdedel av de grundskoleelever som genomförde sin utbildning i verksamhet med enskild huvudman i skolor som drevs av någon av de 10 största aktörerna på området. Huvuddelen av antalet fristående skolor drivs dock fortfarande av mindre privata ägare. Aktiebolag anges vara den mest dominerande associationsformen bland enskilda huvudmän, i synnerhet inom gymnasieskolan där andelen som var aktiebolag år 2016 uppgick till 87 %. För de fristående grundskolorna var andelen 61 %.

Regelrådet anser att det i utredningen ges en bild av den berörda branschen samt det antalet företag förslaget berör. Även om det anges viss information om storleken på de berörda företagen, till exempel genom att andelen elever i de 10 största aktörerna presenteras, är det Regelrådets uppfattning att beskrivningen kunde varit utförligare. En lista där de berörda företagen är uppdelade i förhållande till olika nivåer av omsättning hade till exempel gett en tydligare bild av storleksförhållandena bland företagen inom skol- och gymnasiesektorn.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar. Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av betänkandet framgår det att förslaget om redovisning på enhetsnivå kommer att medföra kostnadsökningar för enskilda huvudmän. Dessa anges vara svåra att bedöma men det anses gå att få en rimlig uppskattning genom jämförelser med resursåtgången i samband med den ekonomiska inrapportering som enskilda huvudmän redan gör till Statistiska Centralbyrån. I och med att rapportering i viss grad redan görs anges merkostnaderna för enskilda huvudmän bli väsentligt lägre än för kommunerna. Kostnaderna för kommunerna finns beräknade i betänkandet och det anges att totalt cirka åtta veckors arbetstid för en heltidsanställd krävs för en medelstor kommun för enhetsredovisningen. Utredningen anger att detta motsvarar ca 120 000 kronor. Vidare anges att enskilda huvudmän ska ersättas för kostnader på lika villkor som kommunerna och att detta innebär att de enskildas kostnader kommer att ersättas motsvarande kommunernas faktiska kostnader.

Beträffande förslaget om krav på ansökningshandling anges att det i och för sig innebär en ny författningsreglerad skyldighet. Bedömningen är dock att de flesta enskilda huvudmän redan använder någon typ av ansökningshandling, bland annat som en naturlig följd av att förvaltningslagens regler om ärendehantering vid myndighetsutövning i stor utsträckning även tillämpas i fristående skolor. Därför anses förslaget inte innebära några beaktansvärda konsekvenser för enskilda huvudmän.

Enligt Regelrådet är beskrivningen av hur de administrativa kostnaderna påverkas av förslaget något svårtytt. Ett exempel på detta är att det i betänkandet inte anges någon beloppsmässig beskrivning av de enskilda huvudmännens kostnader för enhetsredovisningen utan istället beskrivs kostnaderna som "väsentligt lägre" än kommunernas. Enligt Regelrådet är det otydligt vad de enskilda huvudmännens kostnader uppgår till och om de eventuellt skiljer sig åt mellan de enskilda huvudmännen. Regelrådet hade velat se ett mer ambitiöst försök att beskriva de administrativa kostnaderna, förslagsvis genom att visa upp exempel. Om det överhuvudtaget blir någon effekt för företagen är också oklart då sådana kostnader enskilda huvudmän har för enhetsredovisningen ändå verkar blir ersätta av kommunerna.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i betänkandet att förslaget avseende beslut och beräkning av bidrag till verksamhet med enskild huvudman kommer att stärka enskilda huvudmäns förutsättningar att få bidrag på lika villkor och inte anses innebära några merkostnader för enskilda huvudmän. Snarare kan ökad transparens leda till mindre antal överklaganden och kostnadsbesparingar. Förslaget om att avskaffa schablonen för administration och istället införa kompensation för faktiskt kostnad anges vara svår att bedöma utifrån att det inte finns någon entydig bild av huruvida schablonen är hög eller låg. Vidare anges att ersättningen kommer att variera mellan kommuner utifrån att de har olika kostnader för administration. Detta antas innebära att vissa kommuner ökar ersättningen till enskilda huvudmän medan andra minskar ersättningen.

För kommunala verksamheter anges att arbetet med enhetsredovisning antas innebära merkostnader avseende personal, utbildning och it motsvarande cirka 150 000 kronor för en medelstor kommun. Vad kostnaderna för de enskilda huvudmännen uppgår till för dessa poster anges inte i betänkandet.

Regelrådet anser att utredningen hade kunnat visa på ett utförligare sätt huruvida schablonen som avskaffas är hög eller låg. Med tanke på att det i betänkandet anges att schablonen varit hårt kritiserad finner Regelrådet det som troligt att någon användbar information i denna fråga bör finnas tillgänglig. Vidare hade några exempel på vad schablonen på 3 % innebär i reda pengar varit bra då det gett en bild av vilka belopp det rör sig om. Då det anges att avstämningen av grundbeloppet kan innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras anser Regelrådet att utredningen hade kunnat beskriva mer om vad denna kompensation innebär. Slutligen anser Regelrådet att det i utredningen borde ha belysts huruvida även enskilda huvudmän drabbas av merkostnader avseende personal, utbildning och it och vad dessa kostnader i så fall kan uppgå till.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Såvitt kan bedömas saknas det i betänkandet en beskrivning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att förslaget, som medför konsekvenser för berörda företags ekonomi och verksamhet, innebär konsekvenser för företagens konkurrensförhållanden. Regelrådet saknar därför en sådan beskrivning i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt kan bedömas saknas det i betänkandet en beskrivning av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

I och med att förslaget kommer att medföra konsekvenser för berörda företags verksamhet och ekonomi går det enligt Regelrådet inte att utesluta att företagen även påverkas i andra avseenden. Regelrådet saknar en beskrivning om detta i betänkandet.

Regelrådet finner beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Såvitt kan bedömas saknas det i betänkandet en beskrivning av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Enligt Regelrådet framgår det av utredningen att förslaget kommer att påverka företagets ekonomi och verksamhet. Som redovisats ovan anser Regelrådet också att beskrivningen i betänkandet av berörda företag utifrån deras storlek är bristfällig. En beskrivning av om särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning, eller om behov av sådan hänsyn identifierats men inte kunnat tillmötesgå, saknas enligt Regelrådet.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

På en del punkter ovan har Regelrådet bedömt att utredningens beskrivningar är godtagbara. Bland dessa märks beskrivningarna av den berörda branschen och antal företag. Regelrådet riktar dock kritik till många andra beskrivningar där bristerna avseende påverkan på kostnader och konkurrensförhållanden kan pekas ut särskilt.

Regelrådet finner sammantaget att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 februari 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjer och Mikael Ek. Ärendet föredrogs av Gustaf Molander.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Gustaf Molander
Föredragande