

Regeringsuppdrag

Rapport

Analys av Sameskolstyrelsens kostnader och intäkter



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2018-10-25

Dnr: 2018-00436

ESV-nr: 2018:53

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anne-Marie Ögren

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att analysera Sameskolstyrelsens kostnader, avgiftsintäkter och ekonomiadministrativa processer och rutiner.

I denna rapport redovisar ESV sina bedömningar och förslag.

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av expert Anne-Marie Ögren (projektledare) samt utredarna Anna Castwall och Anna Kindberg.

ESV överlämnar härmed rapporten *Analys av Sameskolstyrelsens kostnader och intäkter*, och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm
2018-10-25

Clas Olsson

Generaldirektör

Anne-Marie Ögren

Expert

Innehåll

1	Sammanfattning	6
1.1	Bakgrund	6
1.2	ESV:s iakttagelser och analys	6
	Skolverkets statistik är missvisande	6
	Sameskolstyrelsens personalkostnader har ökat mer än genomsnittet	7
	Sameskolstyrelsens lokalkostnader ligger i nivå med andra myndigheter	8
	Sameskolstyrelsen kan inte påverka storleken på sina intäkter	8
	Ekonomiadministrativa processer och rutiner behöver tydliggöras	9
1.3	ESV:s förslag	9
2	Inledning	11
2.1	Bakgrund	11
2.2	Syfte och mål	11
2.3	Tolkning och avgränsningar	11
2.4	Genomförande av uppdraget	12
3	Sameskolstyrelsens verksamhet	13
3.1	Sameskolstyrelsens uppgift	13
3.2	Sameskolstyrelsens organisation	13
4	Beskrivning och analys av kostnader	15
4.1	Skolverkets kostnadsstatistik	15
	Kostnader för grundskolan	15
	Kostnader för övrig verksamhet	19
4.2	Myndighetens redovisade kostnader	19
	Verksamhetskostnader 2017	20
	Kostnadsutveckling	20
	Kostnader för personal	21
	Kostnader för lokaler	24
	Övriga driftskostnader	27
4.3	ESV:s slutsatser	27
5	Beskrivning och analys av intäkter	29
5.1	Avgiftsintäkter	29
	Sameskola, förskoleklass och fritidshem	30
	Förskola	31
	Intäkter för fjärrundervisning	33
5.2	Intäkter av anslag	34
5.3	Intäkter av bidrag	36
5.4	ESV:s slutsatser	36
6	Ekonomiadministrativa processer och rutiner	38
6.1	Synpunkter från Riksrevisionen	38
6.2	Sameskolstyrelsens ekonomiadministration, redovisning och rapportering	38

6.3	ESV:s slutsatser	39
	Referenser	41
	Bilaga 1 – Kostnadsstatistik för Sameskolstyrelsen.....	43
	Bilaga 2 - Avgiftsintäkter	46

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått ett regeringsuppdrag att analysera Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling. Uppdraget innefattar att analysera myndighetens samtliga kostnader. ESV ska även, så långt det är möjligt, redovisa en jämförelse med likvärdiga skolverksamheter. Vidare ska ESV analysera Sameskolstyrelsens ekonomiadministrativa processer och rutiner samt göra en beskrivning och analys av myndighetens avgiftsintäkter och hur de varierar över tiden. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 31 oktober 2018.

1.2 ESV:s iakttagelser och analys

Skolverkets statistik är missvisande

För att kunna göra jämförelser med likartade skolverksamheter samt analysera Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling har vi tagit del av Skolverkets statistik över kostnader för grundskolan. Vid vår analys av statistiken har vi kunnat konstatera att det finns både felaktigheter och kvalitetsbrister i uppgifterna. Vi har tittat på statistik från 2007 och framåt. Antalet elever som Sameskolstyrelsens kostnader fördelats på är felaktigt i statistiken fram till och med 2014. Det använda antalet elever i Skolverkets statistik är mer än dubbla det verkliga antalet elever i grundskolan. Från och med 2015 är antalet elever i de statistiska beräkningarna rätt. Detta är förklaringen till en kraftig ökning i statistiken av kostnad per elev från 2014 till 2015.

Förutom att antalet elever varit felaktigt i statistiken bedömer ESV också att Sameskolstyrelsens inrapporterade kostnader för grundskolan har haft olika grunder olika år. Till exempel har de rapporterade kostnaderna vissa år även inkluderat kostnader för annan verksamhet än grundskolan. Vi bedömer att rapporteringen de senaste åren är mer i linje med vad Skolverket efterfrågar. Vi har även konstaterat att det har varit vissa mindre fel i noter i sammanställningen och presentationen av statistiken.

Med anledning av de här bristerna bedömer ESV att det inte går att dra relevanta slutsatser vid en jämförelse av Sameskolstyrelsens uppgifter med andra verksamheter, och inte heller myndighetens uppgifter mellan olika år. Vi har dock gjort en omräkning baserat på korrekt elevantal. Den indikerar att Sameskolstyrelsens kostnader per elev för olika kostnadstyper är högre än genomsnittet för kommunala grundskolor.

Enligt ESV är det logiskt att både undervisnings- och lokalkostnaderna per elev blir högre hos Sameskolstyrelsen än hos andra skolverksamheter. I sameskolorna går

väsentligt färre elever än i andra skolor och eftersom en skola kräver många fasta kostnader måste dessa fördelas på färre elever. När det gäller skollokaler har kommuner också en större flexibilitet eftersom de både kan hyra och äga sina lokaler. Statliga myndigheter får bara hyra lokaler.

Skolverket särredovisar inte Sameskolstyrelsens kostnader för förskolan. Vi har därför jämfört statistik för förskolan från Skolverket med Sameskolstyrelsens uppgifter i årsredovisningar. Vi kan konstatera att Sameskolstyrelsen har cirka 24 procent högre personalkostnader per barn. Även lokalkostnaderna per barn är högre för Sameskolstyrelsen än i kommunala förskolor. Det är dock inte säkert att klassificeringen av kostnader är densamma i statistiken och i myndighetens årsredovisning. De högre personalkostnaderna per barn förklaras av en högre personaltäthet på ungefär 20 procent, vilket beror på att barngrupperna är mindre i de samiska förskolorna än i kommunala förskolor.

Sameskolstyrelsens personalkostnader har ökat mer än genomsnittet

Vi har också jämfört kostnader och andra uppgifter för Sameskolstyrelsen med andra statliga myndigheter. Vi har utgått från inrapporterade kostnader till statsredovisningen samt uppgifter från myndighetens årsredovisningar. Jämförelserna visar att Sameskolstyrelsens kostnader för personal och antalet årsarbetskrafter under åren 2013 till 2017 har ökat mer än hos andra myndigheter.

Sameskolstyrelsens ökade personalkostnader beror inte på att myndighetens lärarlöner är höga. De ligger i nivå med genomsnittliga lärarlöner i landet. För förskollärare är lönerna hos Sameskolstyrelsen under riksgenomsnittet.

Det finns ett antal andra faktorer som förklarar ökningen av personalkostnaderna sedan 2013. Sameskolstyrelsen fick ett nytt uppdrag 2015, att bedriva fjärrundervisning i samiska. Ett antal nya lärare har anställts till den verksamheten. Personalen i förskoleverksamheten har också ökat, vilket beror på att antalet barn i förskolan har ökat under perioden. Ytterligare en anledning till ökningen av personal den senaste femårsperioden är ett ökat behov av extra resurser i samiska i den egna skolverksamheten, samt ett ökat behov av stödresurser till barn med särskilda behov.

En faktor som gör att Sameskolstyrelsen kanske har fler anställda lärare än vad som skulle vara nödvändigt är att skollagen och regeringsformen ställer krav på att en lärare som ska sätta betyg måste vara anställd av huvudmannen för skolan. För alla andra huvudmän än statliga finns ett undantag från det kravet. Att alla lärare som ska sätta betyg måste vara anställda av Sameskolstyrelsen betyder att myndigheten måste anställa lärare i till exempel musik, slöjd och språk även om det inte är fråga om heltidstjänster.

Sameskolstyrelsens lokalkostnader ligger i nivå med andra myndigheter

Myndighetens ökning av lokalkostnader under 2013 till 2017 är inte anmärkningsvärd jämfört med andra statliga myndigheter. Inte heller myndighetens ökning av övriga driftskostnader under perioden är avvikande jämfört med övriga myndigheter.

När vi analyserat Sameskolstyrelsens lokalkostnader under åren 2013-2017 är vår sammantagna bedömning att Sameskolstyrelsens hyreskostnad per kvadratmeter inte är väsentligt högre än andra statliga myndigheters. Den modell som används för hyressättning av speciallokaler, såsom skollokaler, betyder att om det behöver utföras ombyggnationer eller reparationer av lokalerna fördelas kostnaderna för det ut på det antal år som hyresavtalet löper på. När ett nytt hyresavtal tecknas, eller vid till exempel en ombyggnad, kan det därför göra stor skillnad för årshyran hur långt avtalet är. Statliga myndigheter får inte utan regeringens tillstånd teckna längre hyresavtal än sex år men Sameskolstyrelsen har för flera lokaler fått regeringens tillstånd att teckna längre avtal. Flertalet av de nuvarande hyresavtalen löper på 10 eller 15 år.

Sameskolstyrelsen kan inte påverka storleken på sina intäkter

Sameskolstyrelsen har avgiftsintäkter från kommuner för sameskola, förskoleklass, fritidshem, förskola samt för fjärrundervisning i samiska. Myndigheten har också avgiftsintäkter från föräldrar för barnomsorgen. Förutom för avgiften för fjärrundervisning kan Sameskolstyrelsen inte påverka avgifternas storlek, bland annat för att de är förordningsreglerade. Avgiftsintäkterna täcker inte myndighetens kostnader för dessa verksamheter, och de kostnader som inte täcks av avgiftsintäkterna får täckas med anslag. Andelen av förskoleverksamhetens kostnader som täckts av avgifter har minskat under åren 2013 till 2017 och därmed har en större andel av kostnaderna behövt finansieras med anslag. När det gäller kostnader för sameskola, förskoleklass och fritidshem har andelen som täcks av avgiftsintäkter legat på ungefär samma nivå under perioden.

ESV kan konstatera att rätten att ta ut avgifter från föräldrar för barnomsorg samt avgifter för fjärrundervisning inte framgår i myndighetens instruktion, utan Sameskolstyrelsen tar ut dem med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Vi bedömer att det finns en risk att Sameskolstyrelsen kommer att överskrida den begränsning som finns att avgifter enligt 4 § enbart får vara av mindre omfattning.

Den totala tilldelningen av anslag till Sameskolstyrelsen har ökat varje år den senaste femårsperioden. Under 2016, 2017 och 2018 beror ökningen på att ytterligare anslag tilldelats Sameskolstyrelsen under året. Utan dessa extra tilldelningar skulle anslagstilldelningen ha minskat under dessa år. För kommande år har regeringen planerat en minskning av anslagstilldelningen till en väsentligt lägre nivå än de

senaste åren. ESV bedömer att myndigheten sannolikt kommer att få problem att bedriva verksamheten med dagens mål om den föreslagna anslagstilldelningen genomförs.

Ekonomiadministrativa processer och rutiner behöver tydliggöras

Sameskolstyrelsen köper ekonomitjänster från Statens servicecenter (SSC). ESV konstaterar att det är otydligt vilka ekonomiadministrativa uppgifter som Sameskolstyrelsen själv utför och vilka uppgifter som utförs av SSC. Att Sameskolstyrelsen gör flera rutinmässiga arbetsuppgifter, samt att personalomsättningen varit hög på kansliet, bedömer ESV är orsaker till att det strategiska och långsiktiga arbetet har blivit lidande.

Sameskolstyrelsen har hand om faktureringen av alla avgifter. Vi kan konstatera att flera förbättringar av den interna styrningen och kontrollen i faktureringsprocessen har gjorts under 2018. Vi bedömer att processen nu ger Sameskolstyrelsen bra förutsättningar att ha kontroll över att alla avgifter från kommuner faktureras och betalas i tid. Rutinen för påminnelser till föräldrar om barnomsorgsavgiften har förbättrats, och idag finns inga problem med obetalda avgifter. Sameskolstyrelsen undersöker vidare inköp av ett systemstöd för hanteringen av barnomsorgsavgifter, vilket ytterligare skulle förbättra internkontrollen. ESV:s bedömning är att trots de förbättringar som gjort kan det finnas fördelar med att överlåta delar av faktureringsprocessen till SSC.

1.3 ESV:s förslag

ESV bedömer att en ändring i skollagen bör övervägas så att även statliga huvudmän, som Sameskolstyrelsen, blir undantagna från kravet att anställa betygssättande lärare.

ESV föreslår att Sameskolstyrelsen, i samråd med regeringen, i samband med större renoveringar eller ombyggnationer undersöker möjligheten att teckna nya, längre hyresavtal. Det kan möjliggöra lägre årliga hyreskostnader eftersom kostnaden i så fall kan spridas ut över längre tid och inte behöver tas på den kvarvarande avtalstiden.

ESV föreslår att Sameskolstyrelsen kartlägger avtalen med kommunerna om förskoleverksamheten, och i den mån det är möjligt omförhandlar dem så att de blir så lika som möjligt oavsett kommun. Detta kan ytterligare effektivisera hanteringen av myndighetens avgifter.

ESV föreslår att kompletteringar görs i Sameskolstyrelsen instruktion för att få en mer heltäckande reglering av finansiering och uppgifter. Om fjärrundervisning ska vara en verksamhet som Sameskolstyrelsen ska bedriva långsiktigt bör den skrivas in i myndighetens instruktion, inklusive en rättighet att ta ut avgifter för att finansiera

den. Vi bedömer vidare att det är lämpligt att skriva in en rättighet för myndigheten att ta ut avgifter från vårdnadshavare för förskola.

ESV förslår att Sameskolstyrelsen och SSC tillsammans i detalj går igenom vilka ekonomiadministrativa tjänster som idag utförs av respektive part. Vi rekommenderar att så mycket som möjligt av mer rutinmässiga ekonomitjänster köps in från SSC. Genom att använda SSC kan Sameskolstyrelsen frigöra resurser som bättre kan användas till att följa upp, prioritera och utveckla myndighetens verksamhet. För att kunna göra detta på bästa sätt bedömer vi att kompetensen inom statligt regelverk behöver förbättras inom myndigheten. Även lönehanteringen bör överföras till SSC, bland annat för att minska personberoendet i den processen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått ett regeringsuppdrag att analysera Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling. Uppdraget innefattar att analysera myndighetens samtliga kostnader och att även lämna förslag till åtgärder för att Sameskolstyrelsen ska nå en hållbar kostnadsnivå. ESV ska även, så långt det är möjligt, redovisa en jämförelse med likvärdiga skolverksamheter. Vidare ska ESV analysera Sameskolstyrelsens ekonomiadministrativa processer och rutiner samt göra en beskrivning och analys av myndighetens avgiftsintäkter och hur de varierar över tiden. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 31 oktober 2018.

ESV ska under 2018 också ge stöd till Sameskolstyrelsen vid genomförandet av det uppdrag som myndigheten i sitt regleringsbrev för 2018 fått för att vidta åtgärder med anledning av de brister som påtalats av Riksrevisionen.

2.2 Syfte och mål

ESV uppfattar att projektet genomförs för att regeringen vill veta varför Sameskolstyrelsen kostnader avviker från andra skolverksamheter i Statens skolverks (Skolverkets) statistik. Särskilt efter 2012 har skillnaderna blivit större. Finns det en naturlig förklaring till att Sameskolstyrelsen verksamhet är dyrare jämfört med annan skolverksamhet? Vad består kostnaderna av och finns det någon möjlighet för myndigheten att påverka kostnadsutvecklingen?

Syftet med uppdraget är att bidra till en förbättrad kostnadskontroll och därmed bättre planeringsförutsättningar.

2.3 Tolkning och avgränsningar

ESV kommer inte att lämna operativt stöd till Sameskolstyrelsen. Vårt stöd består av förslag i denna rapport samt sådan myndighetsrådgivning som vi normalt ger till myndigheter.

I uppdraget ingår att ESV ska lämna stöd kopplat till Sameskolstyrelsens åtgärder till följd av Riksrevisionens effektivitetsgranskningsrapport (RiR 2017:15). Enligt muntlig avstämning med Regeringskansliet ska stödet lämnas inom det område som uppdraget till ESV avser. Det betyder att ESV inte ger något stöd avseende till exempel styrnings- eller upphandlingsfrågor.

ESV:s analys av ekonomiadministrativa processer och rutiner omfattar inte en genomgång av alla Sameskolstyrelsens processer och rutiner. Vi har koncentrerat oss

på en utförligare genomgång och beskrivning av Sameskolstyrelsens faktureringsprocess, bland annat eftersom Riksrevisionens årliga revision särskilt har pekat på brister i denna rutin. Vi har vidare inriktat oss på att få klarhet i uppdelningen av ekonomiadministrativa uppgifter mellan Sameskolstyrelsens kansli och Statens servicecenter (SSC). Vår analys har inriktas på myndighetens redovisning och rapportering med jämförelser av kostnader och intäkter under främst de senaste åren. Vi har också analyserat den statistik som finns hos Skolverket och som avser Sameskolstyrelsen och vi har jämfört den med Sameskolstyrelsens redovisning.

Vid ESV:s analys av intäkter, kostnader och statistik har vi begränsat oss bakåt i tiden. Först och främst har vi tittat på de senaste fem åren, 2013-2017, men i vissa fall har vi gått längre tillbaka.

2.4 Genomförande av uppdraget

Planering, inläsning och en första avstämning med Utbildningsdepartementet genomfördes under maj-juni 2018. Vi intervjuade också företrädare för den årliga revisionen på Riksrevisionen för att höra deras syn på Sameskolstyrelsen.

Vidare träffade vi Sameskolstyrelsens nämndordförande, vice nämndordförande samt controller i samband med att de besökte Stockholm. I slutet av augusti besökte vi Sameskolstyrelsens kansli i Jokkmokk och intervjuade ledningspersoner samt controller och andra administratörer på kansliet.

3 Sameskolstyrelsens verksamhet

3.1 Sameskolstyrelsens uppgift

Sameskolstyrelsens uppgifter framgår av 1-3 §§ i myndighetens instruktion.¹ Sameskolstyrelsen ansvarar för utbildning i sameskolan samt i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med sameskola. Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning enligt skollagen med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna i sameskolan.

Sameskolstyrelsen ska också bistå kommunerna när det gäller uppsökande verksamhet bland samer, informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag och främja utveckling och produktion av samiska läromedel. Vidare får Sameskolstyrelsen efter avtal med en kommun ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan. Utöver uppgifterna som framgår i instruktionen bedriver Sameskolstyrelsen även fjärrundervisning i samiska samt betalar ut bidrag till kommuner för integrerad verksamhet.

3.2 Sameskolstyrelsens organisation

Av instruktionen framgår att myndigheten leds av en nämnd som ska bestå av fem ledamöter. Ledamöterna i nämnden utses av Sametinget. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en skolchef. Skolchefen anställs av myndigheten och ska biträda nämnden. Regeringen har alltså inte någon roll i tillsättningen varken av nämnden eller skolchefen.

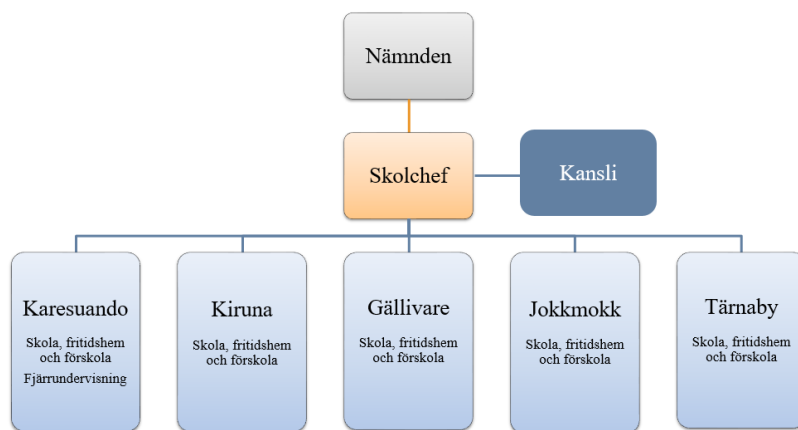
Personalomsättningen vid kansliet har under de senaste åren varit hög. Under första halvåret 2018 har inte någon permanent skolchef funnits på plats utan nämndordföranden har utfört skolchefens arbetsuppgifter. Sedan mitten av augusti finns en skolchef på plats. Vad gäller övrig kanslipersonal skedde stora förändringar under 2017 då två medarbetare som arbetat en längre tid slutade och nya ersatte.

Sameskolstyrelsen driver fem skolor i fyra kommuner. Skolorna finns i Gällivare, Karesuando, Kiruna, Jokkmokk och Tärnaby. Vid samtliga skolor finns också förskolor. Varje skola leds av en rektor. Skolan i Tärnaby är den minsta, där fanns nio elever under läsåret 2017/2018 och Kiruna är störst med 62 elever under detta läsår. Totalt vid de fem sameskolorna var 178 elever inskrivna under läsåret 2017/2018. På fritidshemmen vid de fem skolorna gick totalt 93 elever. I förskolorna

¹ Förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen

fanns totalt 131 barn under läsåret 2017/2018. Jokkmokk var den största, med 53 barn, och i den minsta förskolan i Tärnaby fanns fyra barn inskrivna.

Sameskolstyrelsens organisation



Sameskolan hade under läsåret 2016/17 i genomsnitt 30 elever per skolenhet. För en kommunal skola var det genomsnittliga elevantalet 211 elever per skolenhet. Både i kommunala och fristående skolor var det vanligast med 100-199 elever per skolenhet. Av Skolverkets statistik framgår att sameskolan under läsåret 2016/17 hade 5,8 elever per lärare i grundskolan. För kommunala skolor var motsvarande uppgifter 11,8 elever per lärare.²

I december 2017 hade Sameskolstyrelsen avtal med 42 kommuner och friskolor om köp av fjärrundervisning i samiska. Cirka 119 elever runt om i landet deltog höstterminen 2017 i undervisningen. Rektorn vid skolan i Karesuando ansvarar för fjärrundervisningen.

² Beskrivande data 2017 – Förskola, skola och vuxenutbildning, Rapport 468, 2018, Skolverket

4 Beskrivning och analys av kostnader

4.1 Skolverkets kostnadsstatistik

Kostnader för grundskolan

Vi har analyserat Skolverkets statistik över kostnader för grundskolan för Sameskolstyrelsen. Skolverket sammanställer bland annat totala kostnader, kostnader för ett antal delposter, samt beräknar kostnader per elev. Med grundskola avses årskurs 1 till 6. Vi har noterat flera märkligheter i statistiken för Sameskolstyrelsen som vi beskriver nedan.

Felaktigt elevunderlag

Kostnaderna per elev i Sameskolstyrelsens grundskola enligt Skolverkets statistik framgår i tabellen nedan. Det har skett ett stort hopp i kostnad per elev mellan 2014 och 2015. Vi har därför beräknat hur många elever de totala kostnaderna har fördelats på varje år. Resultatet framgår i kolumnen ”Beräknat antal elever utifrån kostnader”. Det visar sig att antalet elever som kostnaderna fördelades på fram till och med 2014 var felaktigt. Det var mer än dubbla det verkliga antalet elever i grundskolan enligt annan statistik från Skolverket och enligt Sameskolstyrelsens årsredovisningar, se tabellen nedan. I den sista kolumnen har vi fördelat de totala kostnaderna på verkligt elevantal per helår. Vi har inte gjort någon omräkning för 2015 till 2017 eftersom det elevantal som använts i statistiken då bedöms rimligt. Uppgifterna i den första kolumnen stämmer därför för de åren. De omräknade kostnaderna per elev har då en något jämnare utveckling, men visar fortfarande på en stor ökning mellan 2012 och 2013. Det har också skett en väsentlig minskning från 2015 till 2016. Vi återkommer till detta nedan. I bilaga 1 finns en omräkning med korrekt elevantal av statistikens delposter.

Kostnad per elev i grundskolan

År	Kostnad per elev enligt statistiken	Beräknat antal elever utifrån kostnader	Verkligt antal elever (ca)	Kostnad per elev, verkligt elevantal
2017	229 300	155	155	-
2016	229 100	151	155	-
2015	364 100	154	158	-
2014	181 100	326	162	364 400
2013	181 200	323	165	354 800
2012	124 000	324	160	251 100
2011	118 900	321	150	254 100
2010	119 500	285	136	250 800
2009	128 200	261	135	247 800
2008	113 900	288	146	225 000
2007	112 600	305	141	244 000

Vi har frågat Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB), som sammanställer statistiken, om orsaken till det höga elevantal som använts vid beräkning av kostnad per elev fram till 2014. Enligt Skolverket är orsaken att sättet för datainsamling som användes fram till 2014 visade sig vara bristfälligt. Från 2015 ändrade Skolverket därför detta.

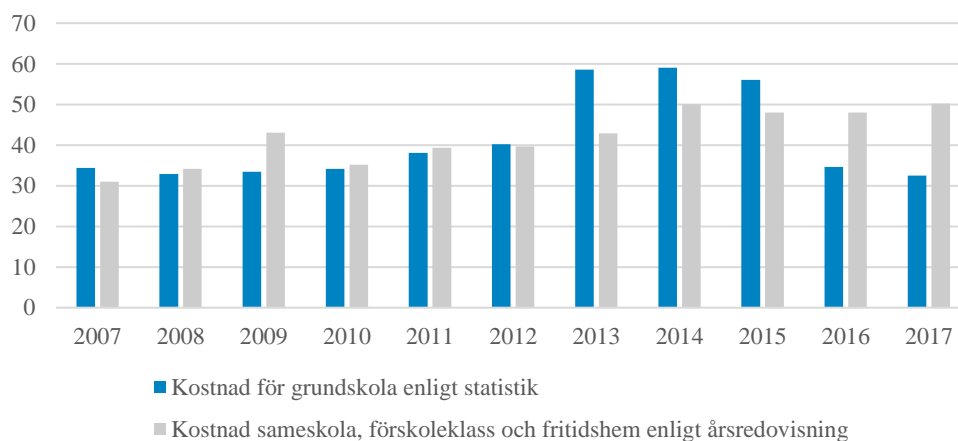
ESV:s bedömning är att utvecklingen av kostnad per elev över tid i Skolverkets statistik inte är rättvisande för Sameskolstyrelsen. Den är därmed inte användbar för att analysera myndighetens kostnadsutveckling.

Oklar kvalitet och jämförbarhet i rapporterade kostnader

Förutom att antalet elever är felaktigt i de statistiska beräkningarna bedömer vi också att Sameskolstyrelsens inrapporterade kostnader för grundskolan historiskt har varit, om inte direkt felaktiga, så i alla fall inrapporterade på olika grunder för olika år. Vi har jämfört kostnadsstatistiken från Skolverket avseende grundskola med Sameskolstyrelsens redovisning i sina årsredovisningar av kostnader för olika verksamheter. Från och med 2012 har vi jämfört med redovisade kostnader för sameskola, förskoleklass och fritidshem, och innan dess med kostnader för sameskola och förskoleklass. Mellan 2011 och 2012 gjordes en ändring av uppdelningen av kostnader i årsredovisningen, vilket är anledningen till att det blir olika jämförelser.

Redovisningen av kostnader i årsredovisningen omfattar alltså utöver grundskolan även kostnader för förskoleklass, och från och med 2012 även fritidshem. Kostnaderna i årsredovisningen borde därför vara högre än de kostnader som rapporterats till Skolverket, som bara omfattar grundskola, eller i alla fall inte lägre.

Kostnader i statistik respektive årsredovisning, miljoner kronor



Perioden 2013-2015 utmärker sig särskilt i jämförelsen. Kostnaderna som har rapporterats till Skolverket är då väsentligt högre än de som redovisas för verksamhetsgrenen i årsredovisningen. Detta trots att redovisningen i

årsredovisningen alltså omfattar fler verksamheter. 2013 har kostnader motsvarande 94 procent av myndighetens totala kostnader rapporterats som kostnader i grundskolan till Skolverket. Det skulle innebära att all annan verksamhet i myndigheten stod för 6 procent av myndighetens kostnader det året.

Innan 2012 omfattar redovisningen av kostnader på verksamhetsgrenen i årsredovisningen inte kostnader för fritidshem. Kostnaderna i årsredovisningarna var då även högre än de som rapporterats till statistiken. Huruvida uppgifterna till statistiken då var korrekta är svårt att bedöma så här långt senare. Vår bedömning är att de är något höga, undantaget 2009, eftersom mellanskillnaden mot årsredovisningen helt ska täcka kostnaderna för förskoleklass.

Precis som vid beräkning av kostnad per elev sker en kraftig förändring av totala rapporterade kostnader för grundskolan mellan 2012 och 2013, och även mellan 2015 och 2016. Mellan 2012 och 2013 verkar Sameskolstyrelsen ha ändrat principen för rapportering av kostnader till Skolverket då delposten ”Övrigt” i statistiken ökade med 14 miljoner kronor, vilket var en dubbling av kostnaderna på den posten. Någon generell ökning av myndighetens totala kostnader finns inte mellan 2012 och 2013.

När det gäller minskningen från 2015 till 2016, på 21,5 miljoner kronor, 38 procent, beror även det främst på delposten ”Övrigt”, som har minskat med drygt 28 miljoner kronor, från 31 miljoner kronor till 2,5 miljoner kronor. Enligt Sameskolstyrelsen beror den stora skillnaden på att kostnader under ”Övrigt” för 2015 även omfattade kostnader för förskolan samt kansliet.

Vi har frågat Sameskolstyrelsen om orsaken till förändringarna. Den största orsaken till minskningen av rapporterade kostnader från 2015 till 2016 är att det har skett ett personalbyte på Sameskolstyrelsen och i samband med det gjordes en genomgång av statistikrapporteringen mot de instruktioner som finns för rapporteringen. Detta ledde till att Sameskolstyrelsen förändrade tolkningen av vilka kostnader som rapporteras för grundskolan. Vår bedömning är att rapporteringen de senaste åren sannolikt är mer i linje med vad Skolverket efterfrågar, jämfört med tidigare.

Sammantaget bedömer ESV att den genomförda jämförelsen av kostnader mellan statistiken och årsredovisningarna, samt de stora förändringarna vissa år visar att Sameskolstyrelsen har rapporterat statistik till Skolverket på olika grunder olika år. Att analysera utvecklingen av kostnaderna i statistiken över tid bedöms därför inte kunna ge användbara slutsatser om myndighetens kostnadsutveckling.

Felaktigheter i sammanställningen av statistiken

Förutom att det finns tveksamheter i inrapporterade uppgifter har det också blivit fel hos SCB vid sammanställningen och presentationen av statistiken. I sammanställningen har en fotnot om hanteringen av kostnader för skolskjuts och elevhem funnits samtliga år. Fotnoten har varit liknande formulerad de olika åren men de kostnaderna har hanterats på olika sätt i den sammanställda statistiken. Det har ytterligare minskar jämförbarheten av uppgifterna över tid. I statistiken som publicerats för 2017, i september 2018, är fotnoten korrekt i förhållande till de redovisade uppgifterna. Även för tidigare år har uppgifterna nu korrigerats i Skolverkets statistik och är därmed jämförbara över tid.

Jämförelse med andra

Med anledning av ovan nämnda brister är ESV tveksam till att använda Skolverkets kostnadsstatistik för Sameskolstyrelsen för att analysera myndighetens kostnadsutveckling, eller för att göra jämförelser med andra skolverksamheter. Vår bedömning är att det inte går att dra relevanta slutsatser av att jämföra Sameskolstyrelsens uppgifter med andra verksamheter.

Vi har dock gjort en omräkning av Sameskolstyrelsens kostnader i statistiken baserat på korrekt elevantal, vilket visar att sameskolan har högre kostnader per elev. Vi har valt att titta på delposterna undervisningskostnader och lokalkostnader eftersom resterande poster i statistiken är små, eller särskilt tveksamma att göra jämförelser av. Särskilt tveksam att jämföra är delposten "Övrigt" eftersom Sameskolstyrelsen rapporterat olika kostnader på den posten olika år.

När det gäller undervisningskostnaderna per elev i grundskolan har Sameskolstyrelsen högre kostnader än det kommunala genomsnittet, och även högre kostnader än de kommuner som sameskolan har sin verksamhet inom. Hur mycket högre är dock inte möjligt att bedöma med anledning av ovan nämnda förändringar i hur Sameskolstyrelsen rapporterat sin statistik. 2015 var undervisningskostnaderna 53 procent högre än det kommunala genomsnittet, och 2016 var de hela 92 procent högre. Eftersom delposten "Övrigt" ändrats väsentligt åt andra hållet mellan de två åren går det enligt vår bedömning inte att dra någon annan slutsats än att Sameskolstyrelsen har högre undervisningskostnader än en kommunal genomsnittlig grundskola. Orsaken till detta är sannolikt att Sameskolorna är relativt små, men att många kostnader ändå måste finnas och får fördelas på färre elever.

När det gäller lokalkostnad per elev är de väsentligt högre än de kommunala skolornas. Den huvudsakliga anledningen är enligt vår bedömning antalet elever per skola. Sameskolstyrelsens skolor har 25-33 elever per skola under perioden. En genomsnittlig kommunal skola har 189-223 elever per skola. Att lokalkostnaden då

är högre per elev är rimligt. Kommuner har också en annan flexibilitet, till exempel eftersom de kan äga sina skollokaler. Vi återkommer till Sameskolstyrelsens personal- och lokalkostnader i avsnitt 4.2.

Vad gäller övriga mindre kostnadsposter som skolmat och elevhälsa ligger Sameskolstyrelsens kostnader högt per elev jämfört med övriga huvudmän. Andelen av de totala kostnaderna som de mindre posterna utgör är dock ungefär de samma som för andra huvudmän. Skolmaten står till exempel för 6,3 procent av totala kostnaderna för grundskolan hos Sameskolstyrelsen. Motsvarande för alla huvudmän är 6,0. För elevhälsa är motsvarande andel 2,1 respektive 2,8 procent.

Kostnader för övrig verksamhet

I Skolverkets statistik finns enbart kostnader för grundskolan särredovisad för Sameskolstyrelsen. Kostnader för förskola, förskoleklass och fritidshem finns inte specificerade för Sameskolstyrelsen i statistiken. Det är därför inte möjligt att analysera statistik för annan verksamhet än grundskolan.

Vi har jämfört Sameskolstyrelsens kostnader för förskola enligt årsredovisningen med den statistik som finns för kommunala förskolor. Det är dock inte alls säkert att samma definition av kostnadsslagen har använts, och det är därför inte möjligt att dra några tillförlitliga slutsatser.

Enligt statistiken från Skolverket var det i genomsnitt 5,1 barn per personal i förskolan 2017. 2017 hade Sameskolstyrelsen 131 förskolebarn och 32 personal enligt årsredovisningen, det vill säga 4,1 barn per personal. Sameskolstyrelsen har alltså cirka 20 procent färre barn per personal. Att myndigheten har cirka 24 procent högre personalkostnader per barn än förskolor i genomsnitt är alltså i linje med statistiken.

Lokalkostnaderna per barn är högre i Sameskolstyrelsens förskola än i de kommunala. Eftersom en av Sameskolstyrelsens förskolor har 4 barn, en 13 och en annan 16, vilket är betydligt färre barn än en genomsnittlig kommunal förskola, är detta rimligt eftersom lokalkostnaden blir lägre med fler barn i samma lokaler.

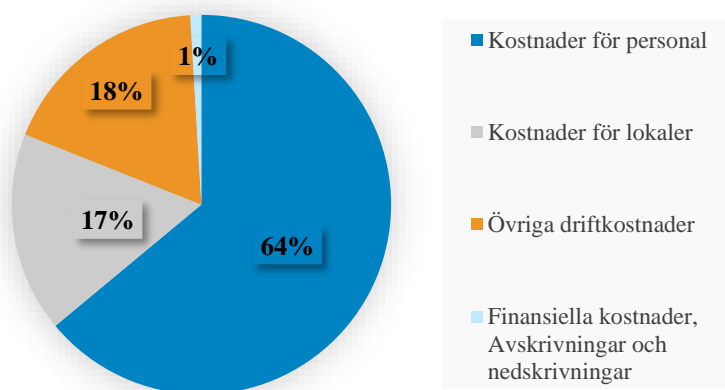
4.2 Myndighetens redovisade kostnader

Vi har analyserat Sameskolstyrelsens redovisade kostnader som framgår av årsredovisningar och av inrapporteringen till statsredovisningssystemet Hermes. Vi har främst inriktat oss på kostnaderna för åren 2013 till 2017 men vi redovisar även kostnadsutvecklingen på aggregerad nivå från 2010 till 2017.

Verksamhetskostnader 2017

Sameskolstyrelsens totala verksamhetskostnader uppgick 2017 till cirka 84 miljoner kronor. I diagrammet nedan framgår att av myndighetens verksamhetskostnader var 64 procent kostnader för personal, 18 procent kostnader för lokaler och 17 procent övriga driftkostnader. Finansiella kostnader, avskrivningar och nedskrivningar utgjorde totalt 1 procent. Personalkostnader är alltså myndighetens största kostnad, vilket är rimligt i en skolverksamhet.

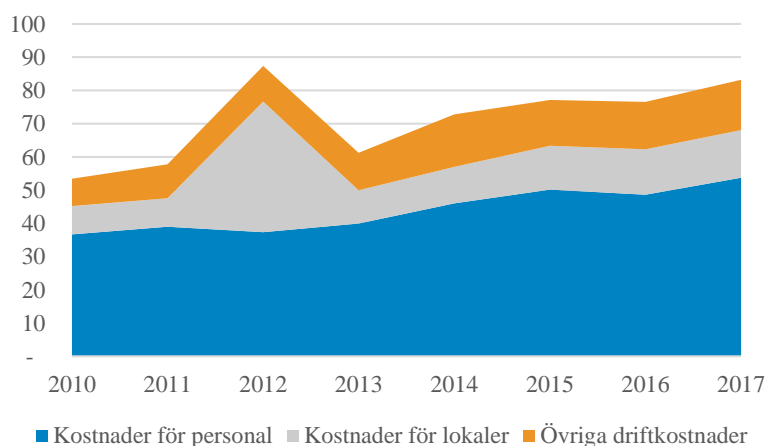
Verksamhetskostnader enligt årsredovisningen 2017



Kostnadsutveckling

Kostnadsutvecklingen för Sameskolstyrelsens verksamhetskostnader, exklusive finansiella kostnader, avskrivningar och nedskrivningar, under perioden 2010-2017 framgår av diagrammet nedan.

Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling 2010-2017, miljoner kronor



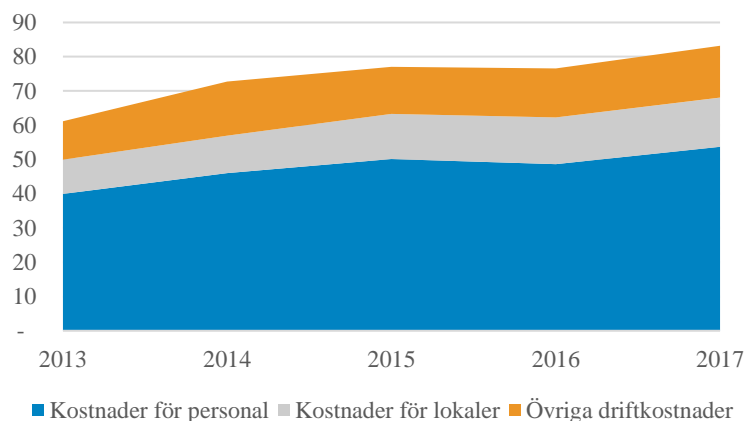
Sameskolstyrelsens totala verksamhetskostnader har ökat med cirka 30 miljoner kronor eller 55 procent under perioden 2010-2017, från 54 till 84 miljoner kronor.

Kostnader för personal har ökat med 17 miljoner kronor, övriga driftkostnader med 7 miljoner kronor och lokalkostnader med 6 miljoner kronor.

Kostnadsökningen mellan 2011 och 2012 beror främst på att Sameskolstyrelsen under 2012 kostnadsförde en ackumulerad hyresskuld på 30 miljoner kronor till Specialfastigheter. Under 2013 tilldelades Sameskolstyrelsen 30 miljoner kronor extra i anslag för att kunna finansiera hyresskulden. Anledningen till att en skuld byggts upp var en avtalskonstruktion som lett till för låga hyresnivåer under många år. Vi återkommer till detta i avsnittet om lokalkostnader nedan.

Som framgår nedan har kostnadsutvecklingen de senaste fem åren varit jämn. Kostnader för personal har beloppsmässigt ökat mest.

Sameskolstyrelsens kostnadsutveckling 2013-2017, miljoner kronor



Kostnader för personal

Sameskolstyrelsens kostnader för personal har under perioden 2013-2017 ökat med 14 miljoner kronor, eller 34 procent. Tittar vi enbart på lönekostnader har dessa ökat med 29 procent under samma period. För staten som helhet har löneökningstakten mellan 2013 och 2017 varit 14 procent. Vi konstaterar därmed att kostnaden för löner har ökat mer hos Sameskolstyrelsen än i övriga staten.

Under samma period har dock antalet årsarbetskrafter hos Sameskolstyrelsen enligt myndighetens årsredovisning ökat med 25 stycken, eller 33 procent. En årsarbetskraft motsvarar en heltidsanställd person, vilket innebär att två halvtidsanställda blir en årsarbetskraft. För staten som helhet har årsarbetskrafterna mellan 2013 och 2017 bara ökat med 5,5 procent. Trots en högre ökning av årsarbetskrafter har Sameskolstyrelsens lönekostnader relativt sett ökat betydligt mindre än hos andra myndigheter. De ökade totala kostnaderna för löner vid Sameskolstyrelsen kan alltså framförallt förklaras av ett ökat antal årsarbetskrafter, inte av högre löner. Vi återkommer nedan till Sameskolstyrelsens beräkning av årsarbetskrafter.

Vi har jämfört ökningstakten av årsarbetskrafter hos Sameskolstyrelsen med tio andra myndigheter, däribland Försvarshögskolan och Konstfack. På åtta av de jämförande myndigheterna minskade antalet årsarbetskrafter under denna tid. Den myndighet av de tio som hade högst ökning av antalet årsarbetskrafter hade en ökning med 6,7 procent. Jämfört med andra myndigheter i staten avviker alltså Sameskolstyrelsen med en betydligt högre ökning av antalet årsarbetskrafter från 2013 till 2017.

Att kostnaderna för personal och antalet årsarbetskrafter har ökat mycket hos Sameskolstyrelsen beror dels på att skolverksamheten avviker från annan statlig verksamhet, dels på att Sameskolstyrelsen fått en ny uppgift, att bedriva fjärrundervisning i samiska. Verksamheten med fjärrundervisning påbörjades 2015, och av de totalt 47 lärare som var anställda vid utgången av 2017 var åtta anställda som fjärrundervisningslärare. Antalet lärare har ökat med 15 stycken från 2013 till 2017 varav mer än hälften, åtta lärare, har tillkommit som en följd av fjärrundervisningen. Antalet lärare, exklusive fjärrundervisningslärare, har ökat med sju stycken mellan 2013 och 2017. Även antalet förskollärare har ökat från 2013 till 2017, från 22 till 32. Det förklaras främst av en ökning från cirka 115 till 131 barn i förskolan.

Att kostnaderna för personal och då främst lönekostnaderna ökat beror till viss del på politiska beslut för att öka lärarlöner. Lärarlönelyftet har generellt ökat lärarlönerna i hela landet och Sameskolstyrelsen har gjort satsningar på förstelärare. Enligt SCB har löner för grundskollärare ökat med 18 procent från 2013 till 2017. Genomsnittlig lön för en grundskollärare i Sverige läsåret 2016/2017 var enligt SCB 32 900 kronor per månad. Den genomsnittliga lönen för Sameskolstyrelsens lärare i september 2018 var 33 300 kronor per månad. Vi kan därmed konstatera att lärarlönerna på Sameskolstyrelsen ligger i nivå med övriga landet. Vad gäller vissa andra personal-kategorier kan vi konstatera att Sameskolstyrelsens löner är låga jämfört med genomsnittet i landet. Förskollärare har enligt SCB en medellön på 29 500 kronor per månad. Sameskolstyrelsens förskollärare ligger cirka 1 500 kronor lägre per månad. För fritidspedagoger och barnskötare är antalet anställda vid Sameskolstyrelsen så få att det inte är relevant att göra en jämförelse med genomsnittet. Det finns dock inga indikationer på särskilt höga löner i de personalgrupperna heller.

Vi har i våra intervjuer med Sameskolstyrelsen frågat om myndigheten kan förklara varför antalet lärare har ökat mellan 2013 och 2017, medan antalet elever i sameskolorna under samma tid har minskat något. Vi har även läst vad myndigheten beskrivit i sina årsredovisningar, budgetunderlag, utgiftsprognoser och rapporter kring intern styrning och kontroll.

Sameskolstyrelsen har under åren fått kritik från både Riksrevisionen³ och Skolverket om att målet att alla elever ska vara funktionellt tvåspråkiga när de slutar sameskolan⁴ inte nås. För att nå målet anser Sameskolstyrelsen att det är viktigt att eleverna har så mycket undervisning som möjligt på samiska. Flera av de behöriga lärarna på sameskolorna är inte samisktalande. Om den behöriga läraren inte talar samiska har myndigheten därför sett sig tvungen att anställa en extra stödresurs i samiska som stöttar i undervisningen. Det betyder att Sameskolstyrelsen till en lärartjänst kan behöva mer än en heltidstjänst. I sameskolan i Jokkmokk är det här problemet särskilt kännbart eftersom skolan har tre samiska språk. Det här är en anledning till att antalet lärare har ökat.

Sameskolorna har även under senare år tagit emot fler elever med särskilda behov, vilka behöver stödresurser. Detta har också krävt utökade personalresurser.

Vi har även funnit ytterligare en förklaring till antalet anställda lärare på Sameskolstyrelsen. Skollagen och regeringsformen⁵ ställer krav på att en lärare som ska sätta betyg för en elev måste vara anställd av huvudmannen eftersom betygsättningen är myndighetsutövning. För alla andra huvudmän än statliga finns ett undantag från det kravet. Sameskolorna är påtagligt mindre än kommunala skolor, i till exempel Tärnaby är det bara nio elever som går i sameskolan. Varje skola kräver ändå ett minimum av lärare eftersom eleverna ska undervisas i många olika ämnen. Att alla lärare som ska sätta betyg måste vara anställda av Sameskolstyrelsen betyder att myndigheten måste anställa lärare i till exempel musik, slöjd och språk även om det inte är fråga om heltidstjänster. 2012 fick Sameskolstyrelsen kritik från Skolinspektionen för att ha bytt eller köpt lärartjänster från kommunala skolor inom till exempel idrott och hälsa. Skolinspektionen beslutade också i maj 2018 om ett föreläggande för Sameskolstyrelsen på grund av att läraren som undervisat i musik i sameskolan i Karesuando var anställd av en kommunal huvudman, och inte av Sameskolstyrelsen.

Beräkning av årsarbetskrafter och medelantal anställda

ESV har tagit del av Sameskolstyrelsens beräkning av årsarbetskrafter och kan konstatera att beräkningen inte överensstämmer med vår rekommendation i handledningen Personalkostnader, ESV 2015:1. Vid beräkningen har till exempel all sjukfrånvaro räknats bort men enligt rekommendation ska bara sjukfrånvaro som överstiger 15 dagar per sjukfall räknas bort. Sameskolstyrelsen har inte heller räknat in timanställdas arbetade timmar i beräkningen, vilket också är en avvikelse från handledningen. Antalet årsarbetskrafter borde troligtvis vara något högre och är

³ Samisk utbildning – dags för en omstart, RIR 2017:15

⁴ Skollagen (2010:800) och läroplanen för sameskolan, Lsam11

⁵ Enligt regeringsformen krävs det stöd i lag för att överlämna myndighetsutövning till någon annan juridisk person eller till enskilda individer.

kanske därför inte helt jämförbart med andra myndigheter. Samma ”felaktiga” beräkningsmetod har dock använts under alla år vilket talar för att ökningstakten av antalet årsarbetskrafter ändå bör vara rättvisande.

När det gäller beräkningen av medelantalet anställda har vi noterat en större felberäkning. Medelantalet anställda ska visa antalet anställda på myndigheten, oberoende av vilket anställningsgrad var och en har. Vi kan konstatera att medelantalet anställda 2017 egentligen var runt 156 personer, istället för de 101 personer som redovisades i årsredovisningen. Om det korrekta medelantalet anställda hade redovisats i årsredovisningarna hade ökningen från 2013-2017 varit 18 procent, inte 26 procent som följer av de uppgifter som redovisats i årsredovisningarna.

Årsarbetskrafter och medelantal anställda är uppgifter som används vid beräkning av olika nyckeltal vid jämförelse av statliga myndigheter. Det är därför olyckligt att Sameskolstyrelsens rapporterade uppgifter varit felaktiga eftersom de nyckeltal som beräknats har blivit missvisande.

Kostnader för lokaler

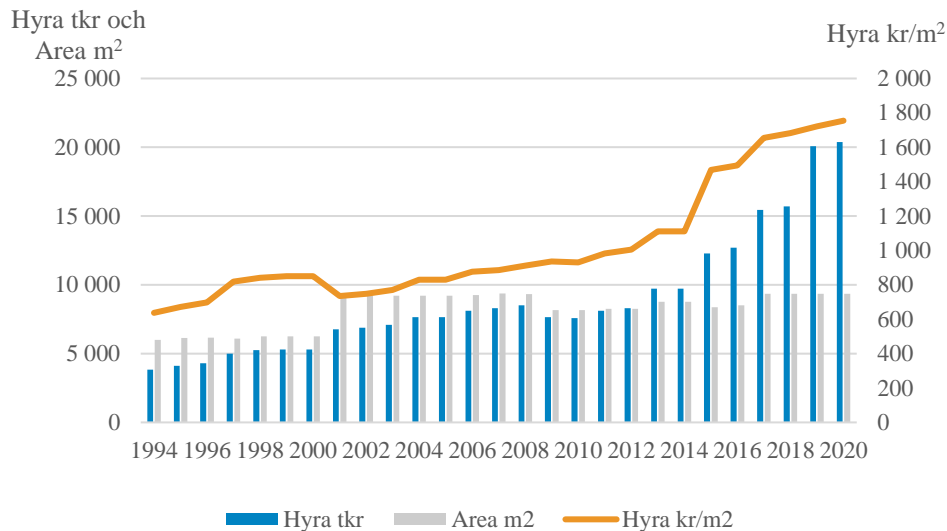
Sameskolstyrelsens kostnader för lokaler har under perioden 2013-2017 ökat med fyra miljoner kronor, eller 44 procent. I lokalkostnader ingår utöver de direkta hyreskostnaderna även hyrestillägg för fastighetsskatt och olika driftkostnader med mera.

Myndighetens hyreskostnader

För att ge en bättre bild av utvecklingen av Sameskolstyrelsens lokalkostnader behöver vi gå längre tillbaka i tiden än till 2013. Vi har gjort detta med hjälp av uppgifter från ESV:s kontrakt- och användarregister (KAR). Det är ett register, där information om myndigheters hyresavtal finns registrerade.

Som framgår av diagrammet på nästa sida skedde en tydlig förändring av lokalhyrorna från 2012 till 2013. Fram till 2012 var myndighetens hyresavtal av så kallad restkostnadsmodell. Det innebär att kostnader för investeringar inte läggs på hyran direkt utan skjuts framåt i tiden. Detta innebar att Sameskolstyrelsen byggde upp en skuld till hyresvärden vilken, som vi nämnt, innebar en kostnad på 30 miljoner kronor 2012, som fick regleras med särskild anslagstilldelning 2013. De 30 miljonerna framgår inte i diagrammet.

Sameskolstyrelsens hyreskostnader 1994-2020 (2018-2020 är prognostiserade kostnader)



Eftersom hyresavtalen från och med 2013 inte är konstruerade så att en skuld som behöver regleras i framtiden byggs upp innebär det att hyresnivån blir högre per år, men jämn, över hela avtalstiden. Att det skett en tydlig ökning från 2013 är alltså i linje med de avtal som tecknats och innebär inte i sig nödvändigtvis högre kostnader totalt sett, utan att kostnaderna spridits ut mer korrekt än tidigare.

För 2018 beräknar Sameskolstyrelsen att hyreskostnaderna blir 16 miljoner kronor, vilket är en ökning med tre miljoner kronor jämfört med 2017. Ökningen förklaras av kostnader för anpassning av lokalerna för förskolan i Jokkmokk, som innebär en högre hyresnivå. Avtalet om detta tecknades den 1 oktober 2017, och löper till 2023.

Under 2019-2021 budgeterar⁶ Sameskolstyrelsen att kostnaderna för hyror kommer att uppgå till ungefär 20 miljoner kronor per år, vilket framgår i diagrammet över hyreskostnader ovan. Det innebär en ökning om fyra miljoner kronor jämfört med de förväntade kostnaderna för 2018. Kostnadsökningen är ännu inte avtalsbunden men Sameskolstyrelsen bedömer att den är nödvändig för att verksamheten ska kunna bedrivas. De fyra miljonerna fördelar sig på åtgärder på två av myndighetens lokaler. Skollokalerna i Karesuando är från 1940-talet och i stort behov av renovering. Skolan har till exempel fått stänga under kallare dagar då inomhustemperaturen har blivit för låg. Sameskolstyrelsen bedömer att renoveringen skulle innebära en årlig merkostnad på tre miljoner kronor under den återstående hyrestiden till 2023. Vidare finns behov i Kiruna av att bygga ut skolan då den idag har en tillfällig modullösning på skolgården där förskoleklass, fritidshem och rektor inryms. De åtgärderna bedöms

⁶ Budgetunderlag 2019-2021 för Sameskolstyrelsen

innebära en årlig merkostnad på en miljon kronor under resten av hyrestiden till 2028.

För flertalet av Sameskolstyrelsens lokalkontrakt har regeringen beviljat undantag från kravet att myndigheter får teckna hyresavtal på högst 6 år. De flesta av de nuvarande hyresavtalen löper på 10 eller 15 år. Dessa undantag innebär att Sameskolstyrelsen över tid får en lägre årlig kostnadsnivå eftersom kostnader för investeringar kan fördelas över fler år, och eftersom myndigheten slipper att genomföra upphandlingar lika ofta. För de nyrenoverade förskolelokalerna i Jokkmokk är avtalet dock bara på 6 år, vilket innebär högre hyreskostnad per år för den renoveringen än om avtalet hade varit längre.

Vi har frågat Sameskolstyrelsen om de tror att de skulle kunna sänka lokalkostnaderna genom att samlokalisera sig med kommunala skolor. Myndigheten bedömer att det inte är bra för målet att alla barn ska vara funktionellt tvåspråkiga. Om skoleleverna har samma skolgård som barnen i de kommunala skolorna kommer de samiska barnen troligtvis välja att prata svenska med de övriga, både svenska och samiska, skolbarnen. Ledningen har därför bedömt att detta inte är ett alternativ. Det är inte heller självklart att det skulle finnas ett intresse av samlokalisering hos kommunerna.

Jämförelse med andra

Att göra en jämförelse av lokalkostnader med likvärdiga skolverksamheter har visat sig vara svårt eftersom det är tveksamt om det finns några likartade skolverksamheter. I den mån det eventuellt finns är det inte heller möjligt att få fram jämförbara uppgifter. Vi har dock kunnat göra en jämförelse av hyreskostnader med andra statliga myndigheter. Vi har då utgått från uppgifter som finns registrerade i KAR.

Vi har jämfört Sameskolstyrelsens hyra per kvadratmeter med den genomsnittliga hyran per kvadratmeter för alla myndigheter i hela landet. Vi har också jämfört Sameskolstyrelsens hyra per kvadratmeter med alla myndigheter som har hyresavtal i de kommuner som Sameskolstyrelsens lokaler finns. Vidare har vi jämfört Sameskolstyrelsens hyreskostnader med Specialpedagogiska skolmyndighetens, som är den myndighet som vi bedömt har verksamhet som är mest lik Sameskolstyrelsens. Eftersom det inte finns någon uppdelning på typ av lokaler, till exempel skollokaler eller kontorslokaler, i ESV:s register, blir jämförelser med andra myndigheter i hela landet, eller lokalt, inte direkt jämförbart. Samtidigt bedömer vi att totalen för samtliga myndigheter består av en sådan blandning av olika lokaler att en jämförelse ändå ger en relevant indikation på om en myndighet har höga eller låga kostnader.

Sameskolstyrelsen bedriver sina skolor på orter där hyresmarknaden är begränsad. Skolor och förskolor kräver specialanpassade lokaler vilket begränsar

hyresmarknaden ytterligare. Hela Kiruna stad håller på att flyttas, vilket betyder att det där blir ännu större konkurrens om de lokaler som kan komma i fråga för skolverksamhet. Trots detta är ESV:s sammantagna bedömning att Sameskolstyrelsens hyreskostnader per kvadratmeter inte är väsentligt högre än andra myndigheters genomsnittliga hyreskostnader. Vi kan dock konstatera att Sameskolstyrelsens hyra i Kiruna är högre än andra myndigheters hyra i Kiruna. Det beror främst på ombyggnation av befintliga lokaler, som gett ett relativt högt hyrestillägg, och hyra av moduler, som har en högre hyra per kvadratmeter än normala lokaler. Jämfört med Specialpedagogiska skolmyndigheten har Sameskolstyrelsen något lägre hyreskostnad per kvadratmeter.

Övriga driftskostnader

Sameskolstyrelsens övriga driftskostnader har under perioden 2013-2017 ökat med fyra miljoner kronor, eller 35 procent. Den största kostnadsökningen återfinns bland myndighetens kostnader för övriga tjänster, som har ökat med cirka 3,5 miljoner kronor. Ökningen beror framförallt på ökad användning av konsulttjänster och på rättegångskostnader i samband med ett personalärende. Myndigheten har under en längre tid haft en inhyrd skolchef istället för en anställd. Även kostnader för rekrytering av ny skolchef och ökade revisionskostnader har påverkat att myndighetens kostnader för övriga tjänster har ökat. Vi bedömer inte att det finns något anmärkningsvärt i nivån på övriga driftskostnader. De bör bli lägre kommande år då en skolchef nu har anställts, men personalkostnaderna kommer då istället att öka.

4.3 ESV:s slutsatser

Sammantaget bedömer ESV att det av flera skäl inte är möjligt att använda statistik från Skolverket för att analysera och bedöma utvecklingen över tid av kostnader för Sameskolstyrelsens grundskoleverksamhet. De huvudsakliga anledningarna är att beräkningar per elev har gjorts på felaktigt elevantal fram till 2014 samt att Sameskolstyrelsen har förändrat sin tolkning av Skolverkets instruktioner för statiskrapportering, senast 2016. Av samma skäl är det inte möjligt att jämföra kostnaderna i statistiken med andra skolverksamheter.

ESV kan konstatera att Sameskolstyrelsens lärarlöner ligger i nivå med genomsnittliga lärarlöner i landet. För förskollärare ligger Sameskolstyrelsens löner under riksgenomsnittet. Anledningen till att personalkostnaderna har ökat de senaste fem åren är främst att verksamheten med fjärrundervisning har tillkommit sedan 2015 och att förskolans personal har ökat till följd av fler barn. Ytterligare en anledning till ökningen av personal är ökat behov av extra resurser i samiska och stödresurser till barn med särskilda behov.

En möjlighet att minska antalet lärare något är om Sameskolstyrelsen får möjlighet att använda lärare som är anställda av andra huvudmän. Idag hindras detta av skollagen. För huvudmän som inte är statliga finns ett undantag från denna regel i skollagen. ESV bedömer att en ändring i skollagen bör övervägas så att även statliga huvudmän, som Sameskolstyrelsen, omfattas av undantaget, och därmed inte behöver anställa samtliga betygssättande lärare.

Vidare behöver Sameskolstyrelsen se över metoden för att beräkna årsarbetskrafter och medelantalet anställda inför upprättandet av årsredovisningen för 2018.

Vad gäller lokalkostnader är ESV:s sammantagna bedömning att Sameskolstyrelsens hyreskostnader per kvadratmeter inte är väsentligt högre än andra myndigheters. Det renoveringsbehov som finns idag kommer dock att innebära kostnadsökningar de närmsta åren.

ESV föreslår att Sameskolstyrelsen, i samråd med regeringen, undersöker om det är möjligt att teckna nya avtal när större renoveringar eller ombyggnationer sker i syfte att få en jämnare kostnadsnivå över tid. Kostnader för ombyggnationer måste betalas av under den tid av ett hyresavtal som kvarstår. Till exempel skulle den budgeterade kostnaden om tre miljoner kronor per år för ombyggnationen i Karesuando kunna spridas ut över fler år om ett nytt, till exempel tioårigt, avtal tecknas i samband med ombyggnationen. Nuvarande hyresavtal löper till 2023, och en ombyggnation under 2019 behöver alltså betalas på mindre än fem år, medan ett nytt tioårigt avtal, teoretiskt, skulle kunna halvera den årliga kostnaden för samma renoveringar.

5 Beskrivning och analys av intäkter

I uppdraget till ESV ingår att göra en beskrivning och analys av Sameskolstyrelsens avgiftsintäkter och hur de varierar över tiden. För att få en helhetsbild av Sameskolstyrelsens finansiering har vi valt att även titta på myndighetens anslags- och bidragsintäkter.

5.1 Avgiftsintäkter

Sameskolstyrelsen tar ut avgiftsintäkter för att täcka delar av myndighetens kostnader. Följande olika typer av avgifter tas ut⁷.

- Ersättning från kommuner för
 - sameskola
 - förskoleklass
 - fritidshem
 - förskola
- Intäkter enligt 4 § avgiftsförordningen
 - ersättning från vårdnadshavare för barnomsorg
 - ersättning för fjärrundervisning

För Sameskolstyrelsens avgifter från kommuner för förskola, fritidshem, förskoleklass och sameskola gäller det ekonomiska målet att avgiftsintäkterna delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Kostnader som inte finansieras med avgifter ska finansieras från anslag. Detta framgår av Sameskolstyrelsen regleringsbrev. Att avgiftsintäkterna bara delvis ska täcka myndighetens kostnader förklaras i huvudsak av att de ersättningar Sameskolstyrelsen får från kommuner baseras på kommunernas budgetar för sin egen skolverksamhet. Det finns alltså inte någon koppling mellan avgifternas storlek och de kostnader som Sameskolstyrelsen har för skolverksamheten. Vi återkommer till hur ersättningarna fastställs nedan.

Föräldrantäkter för barnomsorg samt avgifter för fjärrundervisning omfattas inte av regleringen i regleringsbrevet. Båda dessa avgifter tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. Detta innebär att även de avgifterna har det ekonomiska målet att avgifterna enbart delvis behöver täcka verksamhetens kostnader, och att kostnaderna i övrigt får finansieras med anslag. Vi återkommer till befogenheter för olika avgifter nedan.

⁷ Sameskolstyrelsen årsredovisning 2017, not 2

Sameskola, förskoleklass och fritidshem

Avgifternas storlek

Att en kommun ska betala ersättning till Sameskolstyrelsen för elever i sameskola, förskoleklass och fritidshem följer av förordning (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan. Storleken på ersättningen beslutas av de berörda kommunerna, och ska enligt förordningen grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret. Kommunerna fastställer storleken på ersättningen i början av året men har också rätt att ändra ersättningen under pågående år. Berörda kommuner är främst de som Sameskolstyrelsens skolor ligger i, men eftersom det är den kommun som barnet bor i som är ersättningskyldig kan även andra kommuner bli berörda. Av förordningen framgår vidare vilka kostnader som ersättningen ska omfatta. Ersättningen ska enligt förordningen baseras på antal elever i utbildning vid fyra tillfällen under året, två per termin.

I förordningen finns viss reglering om ersättning för stödåtgärder till barn med särskilda behov. Enligt Sameskolstyrelsen är det dock inte alltid så att myndigheten får extra finansiering från kommunerna för de merkostnader som följer med sådana elever. Sameskolstyrelsen kan enbart vara säker på att få den grundfinansiering som ges för alla elever från kommunerna.

Hantering av avgifterna

Ersättning från kommunerna faktureras fyra gånger per år. Tidigare har Kiruna kommun inte fakturerats utan gjort inbetalningar själva, vilket orsakat avstämningsproblem för Sameskolstyrelsen. Från 2018 faktureras dock även Kiruna, vilket gör att samtliga kommuner hanteras på samma sätt. Kommunerna faktureras baserat på underlag om antal elever som rektorerna inom Sameskolstyrelsen sammanställer och undertecknar vid fyra avstämningsstillfällen under året. Underlag på storleken på ersättningen lämnas av kommunerna till Sameskolstyrelsen i början av varje år. ESV:s bedömning är att Sameskolstyrelsen har en tillfredställande rutin för faktureringen till kommunerna och det faktum att samtliga kommuner nu faktureras på samma sätt har minskat risken för felaktigheter och förseningar väsentligt.

Storlek på avgiftsintäkterna

Intäkterna för sameskolan, förskoleklass och fritidshem, samt antal barn i verksamheten har sett ut på följande sätt de senaste fem åren.

Avgiftsintäkter för sameskolan, förskoleklass och fritidshem 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Avgiftsintäkter (tkr)	18 306	19 610	17 762	18 730	20 198
Antal elever	195	195	188	185	182
Ersättning per elev (tkr)	94	101	94	101	111

Som framgår av ovanstående tabell har de totala avgiftsintäkterna ökat under perioden, medan antalet elever har minskat något. Den genomsnittliga ersättningen per elev har också ökat under perioden. I bilaga 2 finns mer detaljerade tabeller över avgiftsintäkterna.

Av nedanstående tabell framgår att andelen av verksamhetens kostnader som täcks av avgiftsintäkterna har legat på ungefär samma nivå över tid, mellan 37 och 43 procent. Avgiftsintäkternas andel av täckta kostnader har alltså inte försämrats över tid inom de här verksamheterna. Anslag har inte behövt stå för en större del av finansieringen.

	2013	2014	2015	2016	2017
Andel av kostnader som täckts av avgifter	43 %	39 %	37 %	39 %	40 %

Eftersom ersättningen som Sameskolstyrelsen får från kommunerna baseras på förordning SKOLFS 2011:62, och därmed på kommunernas budgeterade kostnader, har myndigheten inte någon möjlighet att påverka storleken på avgiftsintäkterna. Det enda Sameskolstyrelsen kan göra är att säkerställa att myndigheten får in samtliga ersättningar som den har rätt till.

Förskola

Avgifternas storlek

Enligt 3 § i instruktionen för Sameskolstyrelsen får myndigheten efter avtal med en kommun ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan. Vidare regleras att myndigheten ska ta ut ersättning av kommunen för sådan verksamhet.

Ersättningen från kommunerna regleras genom avtal, men följer i praktiken samma sätt att fastställa storleken på ersättningarna som för sameskola, förskoleklass och fritidshem. Det innebär att Sameskolstyrelsen får ersättning från kommunerna baserat på kommunernas budget för förskola. Avtalen med kommunerna är i de flesta fall mycket gamla, och de är olika utformade för olika kommuner.

Utöver ersättning från kommunerna får Sameskolstyrelsen även intäkter från barnens vårdnadshavare. Storleken på barnomsorgsavgiften styrs av förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet. Sameskolstyrelsen tar alltså ut avgifter från vårdnadshavarna enligt reglerna om maxtaxa. Det finns dock inte någon specifik reglering av att Sameskolstyrelsen ska, eller får, ta ut dessa avgifter från vårdnadshavarna. Rätten att ta ut avgifter från dem följer därför av den allmänna regleringen i 4 § avgiftsförordningen. Vi återkommer till vissa generella problem med avgifter med stöd av 4 § avgiftsförordningen nedan.

Hantering av avgifterna

Ersättning från kommunerna för förskoleverksamheten hanteras på olika sätt beroende på vilken kommun det gäller. Samtliga fyra kommuner har två datum för avstämning under året, men inga kommuner har samma datum. Hittills har Kiruna och Gällivare gjort utbetalning av ersättningen till Sameskolstyrelsen utan att någon fakturering skett, medan Jokkmokk och Tärnaby har betalat efter fakturering. Under hösten 2018 kommer även ersättningen från Gällivare kommun att börja faktureras. Faktureringen till kommunerna fungerar på samma sätt som för avgifter för sameskola, förskoleklass och fritidshem som beskrivits ovan.

Ersättning från vårdnadshavarna för barnomsorg faktureras månadsvis. Det rör sig inte om stora belopp per barn men innebär betydligt mer beräkningar och manuell hantering än faktureringen till kommunerna. Orsaken till detta är att avgifternas storlek påverkas av flera faktorer. Till att börja med är reglerna för avgifterna olika i alla kommuner. Vidare behöver Sameskolstyrelsen ta in inkomstuppgifter från samtliga vårdnadshavare och, i de fall de är mycket låga, också kontrollera att de stämmer. Storleken på avgiften påverkas också av barnets ålder och om det finns syskon inom förskolan eller fritidsverksamheten, eftersom avgiften blir lägre om det finns flera barn i samma familj. Sammantaget är det en manuell hantering med många olika parametrar, vilket ökar risken för att fel kan uppstå. Sameskolstyrelsen undersöker i dagsläget inköp av ett systemstöd för hanteringen av barnomsorgsavgifter.

Sameskolstyrelsen kritiserades av den årliga revisionen på Riksrevisionen för bristande hantering av påminnelser och inkasso under 2017 när det gäller barnomsorgsavgifter från vårdnadshavare. Orsaken till bristerna under 2017 var enligt Sameskolstyrelsen främst den personalomsättning som skedde under året. Under 2018 har påminnelserrutinen fungerat och det finns i dagsläget inte något problem med obetalda avgifter.

Storlek på avgiftsintäkterna

Intäkterna för förskoleverksamheten och antal barn i verksamheten har sett ut på följande sätt de senaste fem åren enligt myndighetens årsredovisning.

Avgiftsintäkter för förskoleverksamheten 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Avgiftsintäkter (tkr)	13 335	15 392	15 443	16 688	17 219
Antal barn	115	128	132	132	131
Ersättning per barn (tkr)	116	120	117	127	131

Som framgår av ovanstående tabell har Sameskolstyrelsens avgiftsintäkter för förskoleverksamheten ökat under perioden medan antalet barn har varit i stort sett det

samma sedan 2014. Den genomsnittliga ersättningen per barn har alltså ökat under perioden.

Av nedanstående tabell framgår dock att andelen av förskoleverksamhetens kostnader, enligt uppdelningen i årsredovisningen, som täcks av avgiftsintäkterna har minskat över tid. Det betyder alltså att andelen av förskoleverksamhetens kostnader som behövt finansieras med anslag har ökat under perioden. Att kostnaderna för förskolan har ökat med 45 procent under perioden, medan avgiftsintäkterna bara har ökat med 29 procent visar också att anslag har fått stå för en större del av finansieringen.

	2013	2014	2015	2016	2017
Andel av kostnader som täckts av avgifter	70 %	67 %	62 %	65 %	62 %

Intäkter för fjärrundervisning

Som framgått ovan redovisar Sameskolstyrelsen även avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen. Större delen av de intäkterna avser den fjärrundervisning som Sameskolstyrelsen bedriver.

	2015	2016	2017
Avgiftsintäkter för fjärrundervisning (tkr)	1 205	2 359	3 272

Tabellen visar att intäkterna för fjärrundervisningen har ökat sedan verksamheten infördes 2015. Kostnaderna för fjärrundervisningen är dock högre än den avgift som Sameskolstyrelsen bedömer att det är rimligt att ta ut för verksamheten. I dagsläget är avgiften 800 kronor per timme som faktureras till de kommuner som köper tjänsten. Enligt Sameskolstyrelsen uppfattas den som hög av kommunerna. Bland annat på grund av att den fjärrundervisning i samiska som finns i Norge är betydligt billigare. Den får kommunerna dock inte köpa.

Att avgifterna inte täcker verksamhetens kostnader innebär att Sameskolstyrelsen måste delfinansiera fjärrundervisningen med anslag. 2016 behövdes 1,4 miljoner kronor i anslag och 2017 behövdes 1,3 miljoner kronor. Uppgiften att Sameskolstyrelsen ska bedriva fjärrundervisning i samiska finns i regleringsbrevet sedan 2016. Enligt uppgift i Sameskolstyrelsens budgetunderlag för 2019-2021 har myndigheten inte fått någon ökad anslagstilldelning för fjärrundervisningen. Det är inte helt korrekt. I budgetpropositionen för 2017 framgår att mot bakgrund av den pågående utvecklingen av fjärrundervisningen, behovet av att stärka myndighetens ekonomi-administrativa kompetens samt för att säkerställa en i övrigt väl fungerande verksamhet föreslog regeringen att Sameskolstyrelsens förvaltningsanslag skulle ökas med 4,8 miljoner kronor för 2017 och med 3 miljoner kronor för 2018. Denna ökning är dock tillfällig.

Regler för avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen

Avgifterna för fjärrundervisning och föräldraavgifter tas som tidigare nämnts ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen. En myndighet får bara ta ut avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen om de är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Varken förskoleverksamheten eller fjärrundervisningen kan ses som verksamhet av tillfällig natur. Av ESV:s föreskrifter till 4 § avgiftsförordningen framgår vad som avses med mindre omfattning. Vi kan konstatera att Sameskolstyrelsen kommer att få problem att hålla sig inom ramen för vad som anses vara mindre omfattning om fjärrundervisningen och förskoleverksamheten fortsätter i samma omfattning.

5.2 Intäkter av anslag

Det ekonomiska målet för de avgifter som Sameskolstyrelsen tar ut är som nämnts att avgifterna delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Det innebär att Sameskolstyrelsen i den utsträckning avgiftsintäkter inte täcker myndighetens kostnader ska finansiera dem med anslag, och eventuella bidragsintäkter. Sameskolstyrelsen disponerar anslagsposten "Sameskolstyrelsen" inom utgiftsområdet 16, Utbildning och forskning (Uo 16 1:4 ap.1 Sameskolstyrelsen). Enligt regleringsbrevet för 2018 ska minst 1,5 miljoner kronor användas för utveckling och utökning av samiska lärverktyg och läromedel för 2018. I övrigt saknas villkor för anslagsposten. Den får alltså användas till hela Sameskolstyrelsens verksamhet. Sameskolstyrelsen disponerar också en anslagspost för integrerad samisk undervisning inom anslaget "Åtgärder för nationella minoriteter". Den anslagsposten har legat på 1 miljonen kronor under de senaste sex åren.

Sameskolstyrelsens anslagsansvändning 2017, tusental kronor

Verksamhet	2017	Andel
Förskola	9 942	24 %
Sameskola, förskoleklass, fritids	26 968	64 %
Integrerad undervisning	3 037	7 %
Fjärrundervisning	1 292	3 %
Läromedel	941	2 %
Summa anslagsintäkter	42 180	100 %

Som framgår ovan används anslaget till största delen till sameskola, förskoleklass och fritidsverksamhet, vilket vi bedömer är rimligt. Användning av anslag till integrerad verksamhet är till största delen, 2,7 miljoner kronor, utbetalning av bidrag till kommuner som bedriver integrerad undervisning för elever i sina skolor. Fjärrundervisning, och anslagsbehovet för den, berör vi i avsnittet ovan om avgiftsintäkter. För läromedel har 941 000 kronor av anslaget använts 2017. Det innebär att Sameskolstyrelsen inte uppfyllt regleringsbrevets villkor att 1,5 miljoner kronor ska användas till lärverktyg och läromedel.

I nedanstående tabell framgår tilldelningen på anslaget per år, i tusental kronor, samt förändringen jämfört med föregående års tilldelning.

Sameskolstyrelsens anslagstilldelning 2012-2018, tusental kronor

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tilldelning	26 964	60 181	33 076	34 084	42 038	43 249	55 099
Förändring	-	33 217	-27 105	1 008	7 954	1 211	11 850

2013 gjordes en särskild tilldelning med 30 miljoner kronor för att hantera en upparbetad hyresskuld. Bortser man från den här tilldelningen ökat varje år jämfört med föregående år. Värt att notera är dock att 2016, 2017 och 2018 har Sameskolstyrelsen fått ytterligare anslagstilldelning under året. 2016 fick myndigheten 8 miljoner kronor tilldelat genom vårändringsbudgeten. 2017, i mitten av december, ytterligare 2 mnkr genom höständringsbudgeten. 2018 fick myndigheten genom vårändringsbudgeten 15 miljoner kronor ytterligare tilldelat. Utan den extra tilldelningen 2018 hade Sameskolstyrelsen ursprungligen en lägre anslagstilldelning 2018 än 2017.

Regeringen planering för de kommande åren är, enligt budgetpropositionen för 2018, att myndighetens anslag ska minska de kommande åren. Minskningen innebär en faktisk sänkning av anslaget, inte bara en utebliven uppräknings. I budgetpropositionen för 2018 föreslås 36,2 miljoner kronor för 2019 och 36,9 miljoner kronor för 2020. Av budgetpropositionen framgår inte varför regeringen anser att anslagstilldelningen bör minska. Prognosen och budgeten i budgetpropositionen för den avgiftsbelagda verksamheten visar också på en större kostnadsökning än intäktsökning. Att hantera en sådan prognos med minskad anslagstilldelning borde enligt vår bedömning bli svårt eftersom avgifter prognostiseras stå för en mindre del av finansieringen över tid. Även att minska myndighetens kostnader på kort sikt bedömer vi är svårt.

Regeringen kan och bör ställa krav på effektiviseringar inom myndigheter. Det är dock inte sannolikt att Sameskolstyrelsen kan sänka sina kostnader med så mycket att en minskad anslagstilldelning på 11 procent från ett år till nästa kan hanteras. Det beror på att kostnaderna i huvudsak består av lokalkostnader med långa avtal samt personalkostnader, vilka inte heller är möjliga att minska kraftigt på kort tid. Att myndigheten dessutom fått ytterligare 15 miljoner kronor i tilldelning under 2018, skulle innebära att kostnaderna som finansieras med anslag behöver minska med cirka 35 procent från 2018 till 2019, om den föreslagna tilldelningen i budgetpropositionen ska vara tillräckligt. En sådan minskning är enligt vår bedömning inte realistisk att genomföra om hela myndighetens verksamhet fortsatt ska bedrivas.

5.3 Intäkter av bidrag

Sameskolstyrelsen finansieras också till en mindre del av bidrag. Bidragen kommer i huvudsak från andra statliga myndigheter, som Arbetsförmedlingen, Sametinget, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens kulturråd och Statens skolverk. Skolverket är den största bidragsgivaren de flesta år.

	2013	2014	2015	2016	2017
Intäkter av bidrag (tkr)	1 248	3 649	1 902	2 725	3 762

ESV har inte gjort någon kartläggning av om det finns ytterligare statsbidrag som Sameskolstyrelsen skulle kunna söka för att finansiera myndighetens verksamhet. Det är inte självklart att det är lämpligt, eller möjligt, för Sameskolstyrelsen att söka alla bidrag som verksamheten potentiellt är berättigade till. Om myndigheten söker bidrag måste det också finnas resurser och kapacitet inom myndigheten att se till att erhållna medel används på rätt sätt och i rätt tid. Det är inte självklart utifrån Sameskolstyrelsens personalsituation att det finns resurser för att säkerställa och följa upp en korrekt användning av bidrag. Vi bedömer dock att det finns möjligheter för myndigheten att effektivisera vissa ekonomiadministrativa processer, vilket vi återkommer till i avsnitt 6. Om det görs kan förhoppningsvis tid frigöras för kanslipersonal att kunna arbeta mer strategiskt med myndighetens finansiering, till exempel genom att söka och följa upp bidrag, men också genom att få en bättre helhetsbild och långsiktighet.

5.4 ESV:s slutsatser

ESV bedömer att Sameskolstyrelsen under 2018 vidtagit åtgärder för att säkerställa fungerande rutiner för fakturering av avgifter från kommuner och föräldrar. Vår bedömning är att om de rutiner som nu finns efterlevs bör Sameskolstyrelsen inte ha problem att få in de intäkter som myndigheten har rätt till. Eftersom storleken på avgifterna till största delen baseras på kommunernas budgeterade kostnader har Sameskolstyrelsen inte någon möjlighet att påverka storleken på avgiftsintäkterna. Myndigheten kan enbart arbeta med att säkerställa att den får in de avgiftsintäkter den har rätt till.

För att ytterligare effektivisera hanteringen av avgifter rekommenderar vi Sameskolstyrelsen att kartlägga avtalen med kommunerna om förskoleverksamheten, och i den mån det är möjligt omförhandla dem till att bli så lika som möjligt oavsett kommun.

För att få en mer heltäckande reglering i Sameskolstyrelsens instruktion av myndighetens finansiering och uppgifter anser ESV att vissa kompletteringar bör göras. Om fjärrundervisning ska vara en verksamhet som Sameskolstyrelsen ska bedriva långsiktigt bedömer ESV att den bör skrivas in i myndighetens instruktion, inklusive en rättighet att ta ut avgifter för att finansiera den. Vi bedömer vidare att

det är lämpligt att skriva in en rättighet för myndigheten att ta ut avgifter från vårdnadshavare för förskola.

Ytterligare ett skäl att tydliggöra regleringen av myndighetens rättigheter att ta ut avgifter för fjärrundervisning och föräldraavgifter, som idag tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen, är att dessa sammantaget sannolikt kommer att överskrida den tillåtna gränsen för vad som ses som mindre omfattning enligt avgiftsförordningen.

När det gäller Sameskolstyrelsens anslagstilldelning bedömer ESV att myndigheten sannolikt kommer att få problem att bedriva verksamheten med dagens mål om den anslagstilldelning som förslagits i budgetpropositionen för 2018 genomförs. Om Sameskolstyrelsens ska kunna bedriva och planera sin verksamhet behövs en långsiktigt hållbar och rimlig finansieringssituation. Det betyder dock inte att regeringen inte kan ställa krav på effektivisering av myndighetens verksamhet, men det bör vara krav som är rimliga i kombination med att bedriva en över tid hållbar skolverksamhet.

ESV har konstaterat att Sameskolstyrelsen enbart har fått en tillfällig ökning av anslag för verksamheten med fjärrundervisning. Om verksamheten ska vara långsiktig bedömer ESV att anslagstilldelningen behöver vara anpassad för att de kostnader för fjärrundervisningen som inte kan finansieras med avgifter ska kunna finansieras med anslag.

6 Ekonomiadministrativa processer och rutiner

6.1 Synpunkter från Riksrevisionen

Under ett antal år har Riksrevisionens årliga revision i revisionsrapporter pekat på brister i den interna styrningen och kontrollen i Sameskolstyrelsens ekonomiadministrativa processer. Enligt Riksrevisionen har Sameskolstyrelsen haft svårigheter med den grundläggande redovisningen. Bristerna i den interna styrningen och kontrollen har främst avsett myndighetens processer för fakturering, upphandling och inköp, samt inventering. Riksrevisionen har noterat att det ofta är en och samma person som utför flera arbetsmoment i en process och möjligheten att fördela arbetsuppgifter är begränsade. Kansliet består av fem anställda, varav två är halvtidsanställda. Det har saknats skriftliga kompletta process- och rutinbeskrivningar för väsentliga processer, vilket är särskilt sårbart för en myndighet som är personberoende som Sameskolstyrelsen.

Enligt den senaste revisionsrapporten för år 2017 är det främst faktureringsprocessen som har brister i den interna styrningen och kontrollen. Rutinen för fakturering av elevavgifter är enligt Riksrevisionen relativt komplex, med många manuella inslag och olika typer av fakturamottagare.

6.2 Sameskolstyrelsens ekonomiadministration, redovisning och rapportering

Sameskolstyrelsen har avtal med SSC om ekonomitjänster. Vi har gått igenom avtalet och ställt frågor både till Sameskolstyrelsen och till SSC för att få klarhet i vilka tjänster som SSC utför och vilka som Sameskolstyrelsen själv har hand om. Olyckligtvis har de anställda som har ansvarat för Sameskolstyrelsen på SSC gått i pension eller slutat, och på Sameskolstyrelsens kansli har det också varit flera personalbyten. Detta har sannolikt bidragit till att vi inte har kunnat få något fullständigt svar, varken från Sameskolstyrelsen eller från SSC, om vilka ekonomiadministrativa uppgifter som Sameskolstyrelsen utför själva, och vilka som köps. Vi har kunnat konstatera att SSC till exempel hanterar hela leverantörsfaktura-processen samt gör viss löpande bokföring såsom bokföring av bokföringsordrar, anslag och lönefil. SSC hanterar också moms- och arbetsgivaravgifter, gör månadsvisa och kvartalsvis rapportering till statsredovisningen i Hermes samt deltar i bokslutsarbetet, med till exempel avstämningar och bokslutsspecifikationer. Sameskolstyrelsen är dock också mer eller mindre involverad i dessa arbetsuppgifter.

SSC har inte hand om lönehanteringen. Den hanteras helt av Sameskolstyrelsen. Den person som ansvarar för lönehanteringen kommer att gå i pension inom en nära

framtid. Sameskolstyrelsen har också hand om hela faktureringsprocessen för de olika avgifterna.

I avsnitt 5.1 har vi beskrivit hanteringen av Sameskolstyrelsens olika avgifter, och de rutiner som finns för att fakturera och stämma av dem. Som framgår där bedömer vi att Sameskolstyrelsen har gjort förbättringar av rutinerna för fakturering under året. Till exempel fakturerar numera Sameskolstyrelsen alla kommuner avgifterna för sameskola, förskoleklass och fritidshem och därmed finns en mer enhetlig hantering. Under 2018 har också påminnelserutinen för avgifter från föräldrar för barnomsorg förbättrats, och för barnomsorgsavgifterna undersöker Sameskolstyrelsen också inköp av ett systemstöd.

Utöver genomgång av ekonomiadministrativa processer har vi också läst olika underlag från Sameskolstyrelsen till Regeringskansliet, som årsredovisning, budgetunderlag, utgiftsprognoser och internkontrollrapporter. Vi kan då konstatera att de i flera fall hade kunnat vara mer ändamålsenligt utformade och mer i enlighet med det statliga regelverket. ESV bedömer att det finns ett behov av att förbättra kompetensen inom myndigheten om det statliga regelverket. Om det görs finns goda förutsättningar för förbättringar av styrning, redovisning och rapportering hos myndigheten.

6.3 ESV:s slutsatser

Vi kan konstatera att fördelningen av utförande av ekonomiadministrativa tjänster mellan Sameskolstyrelsen och SSC är otydlig. ESV rekommenderar att Sameskolstyrelsen och SSC tillsammans i detalj går igenom vilka ekonomiadministrativa tjänster som idag utförs av respektive part. Sameskolstyrelsen bör sedan ta ställning till vilka tjänster myndigheten med nödvändighet bör utföra själv. Vi rekommenderar att så mycket som möjligt av mer rutinmässiga ekonomitjänster köps in från SSC. Genom att använda SSC kan Sameskolstyrelsen frigöra resurser som bättre kan användas till att följa upp, prioritera och utveckla myndighetens verksamhet. Vad gäller lönehanteringen anser ESV att den bör överföras till SSC så snart som möjligt. Bland annat eftersom det är passande att göra i samband med en pensionsavgång samt att det är ett tillfälle att minska personberoendet i den processen. Vi är medvetna om att möjligheten för SSC att i närtid ansluta Sameskolstyrelsen är begränsad.

Även när det gäller fakturering av avgifter bör Sameskolstyrelsen överväga om det finns möjlighet att effektivisera den genom att överlåta hela eller delar av den till SSC. Oavsett vem som utför faktureringen framöver finns det enligt vår bedömning viss förbättrings- och förenklingspotential när det gäller kommunernas avgifter för förskolan eftersom hanteringen inte är enhetlig för alla kommuner. Vi rekommenderar att Sameskolstyrelsen kartlägger avtalen med kommunerna om

förskoleverksamheten och, i den mån det är möjligt, omförhandlar dem till att bli så lika som möjligt oavsett kommun. Vi vill även uppmuntra Sameskolstyrelsen att gå vidare med upphandling av ett systemstöd för barnomsorgsavgifterna.

Utöver processer som gäller ekonomiadministration, där det finns möjlighet att köpa tjänster från SSC, ser vi också att det finns ett behov hos Sameskolstyrelsen att utveckla sin kompetens inom det regelverk som styr statliga myndigheter. Vi bedömer att en ökad kompetens om hur statliga myndigheter styrs skulle möjliggöra en bättre kommunikation mellan Regeringskansliet och Sameskolstyrelsen, till exempel om myndighetens resursbehov. Det finns möjlighet att kontakta ESV för stöd till exempel när det gäller resultatredovisning i årsredovisningen, budgetunderlag, utgiftsprognoser och annan rapportering till regeringen. Vi tror även att en ökad kompetens inom det ekonomiadministrativa regelverket för statliga myndigheter skulle underlätta samarbetet med SSC. ESV har till exempel en webbaserad utbildning i grunderna i statlig styrning och ekonomistyrning som kan vara ett stöd.

Referenser

Finansdepartementet (2016). *Budgetpropositionen för 2017* (Regeringens proposition 2016/17:1). Stockholm: Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2017). *Budgetpropositionen för 2018* (Regeringens proposition 2017/18:1). Stockholm: Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2018). *Vårändringsbudget för 2018* (Proposition 2017/18:99). Stockholm: Regeringskansliet.

Riksrevisionen (2013). *Revisionsrapport – Intern styrning och kontroll vid Sameskolstyrelsen samt årsredovisningen 2012* (dnr: 32-2012-0736).

Riksrevisionen (2015). *Revisionsrapport – Sameskolstyrelsen årsredovisning 2014* (dnr: 32-2014-0530).

Riksrevisionen (2016). *Revisionsrapport – Sameskolstyrelsen* (dnr: 3.1.2-2015-0730).

Riksrevisionen (2017). *Samisk utbildning – dags för en omstart (RiR 2017:15)*. Stockholm: Riksdagens internttryckeri.

Riksrevisionen (2018). *Sameskolstyrelsen (Sams) Revisionsrapport - Brister i faktureringsprocessen och i tillämpningen av periodiseringsmodellen vid bidragsfinansiering* (dnr: 3.1.2-2017-0635).

Sameskolstyrelsen (2013-2018). *Årsredovisningar perioden 2013-2018*

Sameskolstyrelsen (2017). *Budgetunderlag 2018-2020 för Sameskolstyrelsen* (dnr: 41/2017 P100).

Sameskolstyrelsen (2018). *Budgetunderlag 2019-2021 för Sameskolstyrelsen* (dnr: 35/2018, P100).

Sameskolstyrelsen (2018). *Rapport om intern styrning och kontroll till Utbildningsdepartementet* (2018-03-01)

Sameskolstyrelsen (2018). *Rapport om intern styrning och kontroll till Utbildningsdepartementet* (2018-07-03)

Sameskolstyrelsen (2018). *Skrivelse till Utbildningsdepartementet - Argument för ökade resurser till Sameskolstyrelsen* (2018-01-26)

Sameskolstyrelsen (2018). *Utgiftsprognos 2 maj 2018*.

Sameskolstyrelsen (2018). *Utgiftsprognos 27 juli 2018*.

Skolverket (2018). *Rapport 468: Beskrivande data 2017 – Förskola, skola och vuxenutbildning*.

Skolverket (2018). Skolverkets statistikdatabas.
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Utbildningsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sameskolstyrelsen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Intervjuer

Riksrevisionen, årliga revisionen

Sameskolstyrelsens nämndordförande, vice nämndordförande samt controller

Representanter vid Sameskolstyrelsens kansli i Jokkmokk

Avstämningsmöten med tjänstemän på Utbildningsdepartementet

Lagar och förordningar

Förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning

Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskolan och fritidshemmet

Förordning (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen

Förordning (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan

Bilaga 1 – Kostnadsstatistik för Sameskolstyrelsen

I denna bilaga redovisas ett antal sammanställningar av statistik från Skolverket för Sameskolstyrelsen. Sammanställningarna är enbart tänkta att ge en överblick över statistiken. För eventuella analyser hänvisas till data direkt från Skolverket.

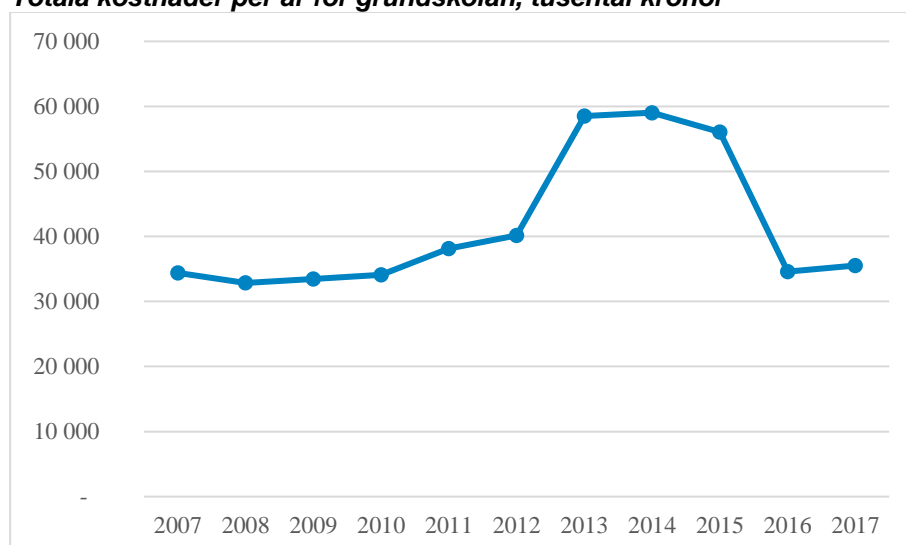
(<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik>)

Totala kostnader per år för grundskolan

Totalt	Total- kostnad tkr	därav					
		Undervisning	Lokaler och inventarier	Skolmål- tider	Lärverktyg/ utrustning/ skolbibliotek	Elevhälsa	Övrigt
2017	32 496	19 288	7 635	1 954	437	577	2 605
2016	34 594	17 090	8 398	2 196	466	723	2 554
2015	56 078	12 809	7 733	2 539	1 156	996	30 990
2014	59 033	15 688	10 842	2 953	637	115	28 798
2013	58 540	15 557	10 751	2 928	632	114	28 558
2012	40 180	12 064	11 484	3 233	2 102	114	14 561
2011	38 114	11 187	10 190	3 158	1 644	117	15 308
2010	34 107	10 138	8 271	3 115	1 407	92	13 760
2009	33 459	10 182	9 183	2 448	1 636	116	11 980
2008	32 851	10 061	8 845	2 407	1 562	241	11 654
2007	34 398	10 048	8 817	2 228	1 535	154	13 830

Eventuella fotnoter från Skolverkets statistik har inte inkluderats. För fullständig information om statistiken hänvisas till Skolverkets webbplats.

Totala kostnader per år för grundskolan, tusental kronor



Kostnader per elev för grundskolan – enligt statistiken

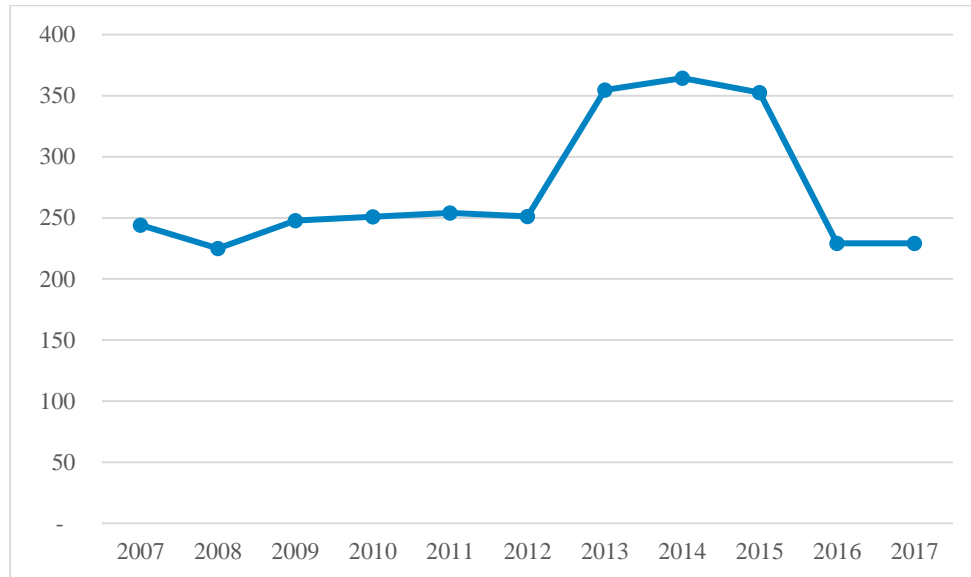
	Total- kostnad per elev tkr	därav					
		Undervisning	Lokaler och inventarier	Skolmål- tider	Lärverktyg/ utrustning/ skolbibliotek	Elevhälsa	Övrigt
2017	229,3	124,4	49,3	12,6	2,8	3,7	16,8
2016	229,1	113,2	55,6	14,5	3,1	4,8	16,9
2015	364,1	83,2	50,2	16,5	7,5	6,5	201,2
2014	181,1	48,1	33,3	9,1	2,0	0,35	88,3
2013	181,2	48,2	33,3	9,1	2,0	0,35	88,4
2012	124,0	37,2	35,4	10,0	6,5	0,35	44,9
2011	118,9	34,9	31,8	9,9	5,1	0,37	47,8
2010	119,5	35,5	29,0	10,9	4,9	0,32	48,2
2009	128,2	39,0	35,2	9,4	6,3	0,44	45,9
2008	113,9	34,9	30,7	8,3	5,4	0,84	40,4
2007	112,6	32,9	28,9	7,3	5,0	0,5	45,3

Ovanstående uppgifter är de som redovisas per elev i Skolverkets statistik, och som ESV bedömer är baserade på felaktigt elevantal fram till och med 2014.

Kostnader per elev för grundskolan – omräknat med korrekt elevantal av ESV

	Total- kostnad per elev tkr	därav					
		Undervisning	Lokaler och inventarier	Skolmål- tider	Lärverktyg/ utrustning/ skolbibliotek	Elevhälsa	Övrigt
2017	229,3	124,4	49,3	12,6	2,8	3,7	16,8
2016	229,1	113,2	55,6	14,5	3,1	4,8	16,9
2015	364,1	83,2	50,2	16,5	7,5	6,5	201,2
2014	364,4	96,8	66,9	18,2	3,9	0,7	177,8
2013	354,8	94,3	65,2	17,7	3,8	0,7	173,1
2012	251,1	75,4	71,8	20,2	13,1	0,7	91,0
2011	254,1	74,6	67,9	21,1	11,0	0,8	102,1
2010	250,8	74,5	60,8	22,9	10,3	0,7	101,2
2009	247,8	75,4	68	18,1	12,1	0,9	88,7
2008	225,0	68,9	60,6	16,5	10,7	1,7	79,8
2007	244,0	71,3	62,5	15,8	10,9	1,1	98,1

Uppgifterna för 2015, 2016 samt 2017 är de samma som i föregående tabell eftersom rätt antal elever använts för beräkningarna i statistiken för de åren.

Kostnader per elev för grundskolan, tusental kronor – omräknat med korrekt elevantal av ESV

Bilaga 2 - Avgiftsintäkter

Av följande tabell framgår en uppdelning av ersättningarna till Sameskolstyrelsen från kommunerna på sameskola, förskoleklass och fritidsverksamhet, och den genomsnittliga intäkten per elev i verksamheterna.

	2013	2014	2015	2016	2017
Från kommuner för sameskola (tkr)	13 240	14 156	13 748	14 483	14 862
Avtal elever	167	166	162	157	159
Intäkt per elev (tkr)	79	85	87	92	93
Från kommuner för förskoleklass (tkr)	1 879	1 824	1 491	1 704	2 084
Antal elever	28	29	26	31	26
Intäkt per elev (tkr)	67	63	53	55	80
Från kommuner för fritidshem (tkr)	2 856	3 284	2 156	2 199	2 861
Antal elever	94	92	87	86	93
Intäkt per elev (tkr)	30	36	25	26	31

I följande tabeller framgår hur ersättningarna fördelar sig per kommun och hur stor ersättning varje kommun betalat till Sameskolstyrelsen i genomsnitt.

Sameskolan (grundskola), tusental kronor

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	4 969	6 453	6 453	8 374	8 132
Gällivare	2 734	2 869	2 869	1 993	2 150
Jokkmokk	4 874	4 204	4 204	3 646	3 739
Storuman	602	560	560	470	748
Huddinge	-	-	-	-	93
Sorsele	55	70	70	-	-
Luleå	6	-	-	-	-
Summa	13 240	14 156	14 156	14 483	14 862

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	83	94	90	103	93
Gällivare	68	84	87	83	93
Jokkmokk	92	76	84	79	93
Storuman	86	80	80	78	94
Huddinge	-	-	-	-	93
Sorsele	55	70	70	-	-
Genomsnitt per elev totalt	79	85	87	92	93

Förskoleklass, tusental kronor

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	913	775	130	707	962
Gällivare	369	253	390	368	240
Jokkmokk	490	596	272	524	721
Storuman	107	200	586	105	160
Summa	1 879	1 824	1 378	1 704	2 083

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	70	65	10	44	80
Gällivare	74	63	98	74	80
Jokkmokk	82	66	34	66	80
Storuman	36	67	-	53	80
Genomsnitt per elev totalt	67	63	53	55	80

Fritidshem, tusental kronor

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	1 101	1 225	302	531	1 015
Gällivare	702	737	677	493	431
Jokkmokk	750	929	871	818	1 107
Storuman	246	350	263	312	277
Sorsele	16	22	-	-	-
Enontekiö, Finland	41	21	43	44	31
Summa	2 856	3 284	2 156	2 198	2 861

	2013	2014	2015	2016	2017
Kiruna	48	49	13	17	31
Gällivare	31	39	38	29	31
Jokkmokk	20	24	25	25	31
Storuman	31	44	38	45	31
Enontekiö, Finland	41	21	43	44	31
Genomsnitt per elev totalt	30	36	25	26	31

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.