

# Fristående skolor och bi- drag på lika villkor

---

En rapport om domstolspraxis 2010 – den 1 juli  
2013

Cecilia Hanö

2013-09-06

## **Innehåll**

Inledning.....	2
Transparens .....	4
Administrationsschablonen .....	14
Lokalkostnader .....	17
Resurstillskott.....	20
Tilläggsbelopp.....	21

## **Inledning**

### ***Uppdraget***

2010 infördes nya bestämmelser i skollagen som innebär att fristående skolor, förskolor och annan pedagogisk verksamhet har rätt till lika bidrag i förhållande till kommunala skolor och förskolor. Friskolornas riksförbund publicerade i maj 2011 en rapport, Skolpeng på lika villkor – så har det gått och dit vill vi komma, som undersökte effekterna av de nya reglerna för att se om det blivit som regeringen hade tänkt sig.

Reglerna har nu tillämpats ytterligare två år och denna rapport är avsedd att sammanställa den praxis som har utvecklats i domstolarna sedan de nya reglerna trädde ikraft.

Friskolornas riksförbund har gett Cecilia Hanö i uppdrag att skriva rapporten. Cecilia Hanö är rådmann vid Förvaltningsrätten i Malmö och har tidigare arbetat vid Skolinspektionens enhet i Lund samt varit utredningssekreterare i Regeringskansliet, utbildningsdepartementet.

Enligt uppdraget ska rapporten omfatta följande områden. Transparens, kompensation vid resurstillskott, lokalersättning, administrationsschablonen och särskilt stöd – tilläggsbelopp.

### ***Tillvägagångssätt/genomförande***

Till underlag för rapporten har jag gått igenom domar från kammarrätterna och från förvaltningsrätterna. Jag har inte i uppdrag att redovisa statistik, och någon jämförelse med domstolarnas målregister har inte gjorts. Jag har haft tillgång till en rättsfallsdatabas och med de sökord jag har använt har jag fått träff på 125 kammarrättsdomar och 1 410 förvaltningsrättsdomar för perioden 2010 – den 1 juli 2013. Under 2010 kom 158 förvaltningsrättsdomar och 15 kammarrättsdomar, 2011 var det 465 förvaltningsrättsdomar och 39 kammarrättsdomar, 2012 var det 543 förvaltningsrättsdomar och 53 kammarrättsavgörande. Under första halvåret 2013 har det kommit 244 förvaltningsrättsdomar och 18 kammarrättsavgöranden. Utan närmare avräkning har ett fåtal av domarna inte handlat om de frågeställningar som ska behandlas i denna rapport. Siffrorna redovisar jag för att ge en uppfattning om hur jag gått till väga och omfattningen av min granskning.

I rapporten redovisas ett urval av de granskade domarna. Urvalet har baserats på att visa på de olika frågor som bedömts och att kammarrättsavgöranden har ett högre praxisvärde än förvaltningsrättsdomar och alltså är mer intressanta att redogöra för. En del domar behandlar flera av de områden som jag har delat in rapporten i och redovisas då under den rubrik som jag bedömer vara av mest intresse i målet.

I mitt arbete som domare vid Förvaltningsrätten i Malmö dömer jag inte i mål om bidrag till fristående skolor. Jag har alltså inte varit domare i något av de mål från Förvaltningsrätten i Malmö som finns med i rapporten.

### ***Generella iakttagelser***

Såvitt jag känner till finns det ingen motsvarande lagstiftning inom någon annan samhällssektor som ger en privatägd verksamhet (enskild huvudman) en lagstadgad rätt till

ersättning från en kommun. Inom vård och omsorg bestämmer kommunerna själva i vilken omfattning de vill skriva avtal med privata verksamheter och vilka ekonomiska villkor som i så fall ska gälla. Det finns alltså inga jämförelser att göra med andra rättsområden. Bestämmelserna i skollagen om bidrag på lika villkor är på så sätt unika och det kan därför också finnas särskild anledning att noga följa utvecklingen och den praxis som skapas för att se om lagstiftningen fungerar som det är tänkt.

En övergripande reflektion är att antalet överklaganden har varit förhållandevis konstant under den tid som lagstiftningen funnits och att 400 – 500 överklaganden/år måste betraktas som relativt mycket i förhållande till antalet fristående förskolor och skolor. Min genomgång visar också att en händelse kan åstadkomma ett tiotal överklaganden. Det kan vara ett kommunalt beslut som ett flertal fristående skolor överklagar eller en fristående gymnasieskola som måste överklaga ett antal kommuners beslut som grundats på ett samverkansavtal kommunerna emellan. Det framstår också som att domstolarnas bedömningar inte uppmärksammas i tillräcklig utsträckning eftersom samma fråga kan återkomma år från år med olika huvudmän och olika kommuner.

Under det första halvåret 2013 handlar ca 200 av ca 250 förvaltningsrättsdomar om tilläggsbelopp. Frågan om tilläggsbelopp har inte varit lika dominerande under de föregående åren.

Friskolornas riksförbund har skrivit tre pm om Tydligare skolbeslut, Förbättringsmöjligheter i lika villkorslagstiftningen och Administrationsschablonen. Min granskning ger stöd för förbundets iakttagelser och problembeskrivningar i dessa pm.

En grundläggande fråga är om fristående skolor verkar på lika villkor när den enskilde huvudmannen är den som måste kontrollera, överklaga och driva frågorna om bidrag på lika villkor. Många överklaganden får avslag i domstolarna. Min uppfattning är dock att det har skapats en tydlig och enhetlig praxis inom de olika områden som min granskning avser. Det innebär i sig att lagstiftningen är tillräckligt tydlig men svarar kanske inte på frågan om den är tillräcklig för att syftet med lika villkor ska uppfyllas.

# Transparens

## *Beräkning av bidrag*

Friskolornas riksförbund ställer frågan om utfallet i domstolarna stämmer överens med lagstiftningen och dess intentioner. Har domstolarnas tillämpning av lagstiftningen inneburit att intentionen om likvärdiga villkor har blivit verklighet? Syftet var att de fristående skolorna och domstolarna skulle få tillräckligt underlag och insyn i kommunernas beräkning av skolpengen för att kunna ta ställning till om resurserna fördelas på lika villkor.

Frågan om hur kommunen i generella drag har beräknat bidrag till en fristående förskola eller skola, transparens, är tillsammans med frågan om tilläggsbelopp för elever i behov av särskilt stöd dominerande i de domar jag har granskat.

Enligt skolförordningen ska en kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med en enskild huvudman, kunna redovisa hur bidraget har beräknats för den enskilda huvudmannen (transparens). Detsamma gäller för fristående gymnasieskolor enligt gymnasieförordningen. Redovisningen ska som huvudregel innehålla beloppen för kostnadsposterna var för sig. Enligt skollagen ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten (likabehandlingsprincipen).

Av propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor (s. 32-33) framgår följande. En kommun ska kunna redovisa hur bidraget har räknats ut med avseende på de kostnadsposter som regeringen föreslår. När grundbeloppet fastställs ska det framgå att och hur alla de nämnda kostnadsslagen är inkluderade. Avsikten är emellertid inte att kommunen ska vara skyldig att utforma sin egen budget så att den är uppdelad på samtliga de kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet. Den föreslagna uppdelningen på olika kostnadsposter kan emellertid fylla en viktig funktion som riktlinje eller checklista för kommunen. Detaljeringsgraden i kommunens eget resursfördelningssystem är en fråga som kommunen själv förfogar över. Beroende på hur kommunens resursfördelningssystem är uppbyggt, måste alltså kommunernas redovisningar inte alltid vara uppdelade på vart och ett av de kostnadsslag som bidraget ska utgöra ersättning för. Ett minimikrav bör dock vara att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momscompensationen har beräknats.

Granskningen avseende transparens visar att det finns en variation i domarna vem, kommunen eller den fristående skolan, som ska visa (har bevisbördan för) att kommunens beräkning är transparent/inte transparent. I ett flertal mål har kommunen skickat in ytterligare underlag till domstolen och domstolen har därefter bedömt att kommunen har tydliggjort sina beräkningar så att de uppfyller lagens krav. Det framgår också att domstolen på eget initiativ, utifrån den utredningsskyldighet domstolen har enligt förvaltningsprocesslagen, begär in ytterligare

underlag från kommunen. I ett fåtal mål där kommunen inte har kompletterat sitt underlag har domstolarna bedömt att beräkningen har varit så otydlig att den inte uppfyllt lagens krav.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 14 maj 2012 (mål nr 6156-10) bedömt att kommunen har redovisat underlaget för beräkning av grundbeloppet i enlighet med skollagen (transparens). Bevisbördan går då över på den fristående skolan för att visa att grundbeloppet är för lågt/felaktigt beräknat. Kammarrätten anser här att det är kommunen som först har bevisbördan för att visa att beräkningen av grundbeloppet är transparent. Av andra domar framgår motsatsen att det är den fristående skolan som i första hand ska visa att kommunens beräkning inte är transparent.

Av de granskade domarna framgår att domstolarna lägger vikt vid uttalandena i propositionen att en kommun ska redovisa **att och hur** de olika kostnadsposterna har beaktats vid beräkningen av grundbeloppet. Det går inte att av domarna närmare precisera vad som betraktas som en tillräckligt tydlig beräkning. Domstolarna utgår från förarbetsuttalandena att de kostnadsposter som anges i skolförordningen ska framgå men att miniminivån är att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momskompensationen har beräknats. Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 4 oktober 2011 (mål nr 2227-11, 2197-11, 2187-11) angett följande. Kommunen har redovisat varje post i beräkningen av grundbeloppet och lämnat ytterligare underlag till förvaltningsrätten. Kammarrätten bedömer att kommunens redovisning har en högre detaljgrad än lagstiftningen anser nödvändig.

Som sagts tidigare är huvudregeln att samtliga kostnadsslag som ingår i grundbeloppet ska redovisas. Av 14 kap. 10 § skolförordningen framgår att om det finns särskilda skäl är det tillräckligt för en kommun att enbart redovisa belopp för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt.

Förvaltningsrätten i Göteborg har i två mål den 26 februari 2013 (mål nr 3603-12 och 2889-12) prövat frågan om det finns särskilda skäl. I det ena målet bedömdes att Göteborgs kommun hade särskilda skäl för att enbart särredovisa dessa belopp och inte övriga kostnadsposter vid beräkningen av grundbeloppet. Kommunen anförde att budgeten för deras verksamhet var så stor att det skulle vara kostnadsdrivande om beloppen delades upp i dessa poster och att kommunen endast beslutade om program- och inriktningspriser. Därefter fördelar de tre gymnasieområdena självständigt beviljade medel på olika kostnadsposter i sina budgetar. I det andra målet bedömdes att Ale kommun inte hade framfört särskilda skäl för att endast redovisa enligt miniminivån.

Granskningen talar för att det alltså är svårt för de fristående skolorna att få insyn i hur kommunerna har beräknat grundbeloppet. Att kommunerna förtydligar sina beräkningar i domstolarna medför i sig inte att det blir enklare för de fristående skolorna. Enligt min mening visar granskningen att domstolarna använder förarbetsuttalandena i stor utsträckning för sin bedömning. Om det innebär att syftet med lagstiftningen, en ökad insyn och tillräckligt underlag för att se att resurserna fördelas på lika villkor, uppfylls låter jag vara osagt. Antalet

mål som faktiskt handlar om beräkningen av bidrag tyder på att de fristående skolorna inte upplever lagstiftningen som tillräcklig.

***Domar från kammarrätterna och förvaltningsrätterna avseende frågan om kommunens beräkning är tillräckligt tydlig - transparens***

Kammarrätten i Göteborg dom den 2 mars 2011 (5362-10) Beräkning av bidrag till fristående gymnasieskola. Kommunen har tillräckligt tydligt redovisat sin budget och beräkning av bidrag.

Kammarrätten i Göteborg dom den 4 oktober 2011 (mål nr 2227-11, 2197-11, 2187-11) Kommunen har redovisat varje post i beräkningen av grundbeloppet och lämnat ytterligare underlag till förvaltningsrätten. Kammarrätten bedömer att kommunens redovisning har en högre detaljgrad än lagstiftningen anser nödvändig.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 14 maj 2012 (mål nr 6156-10) bedömt att kommunen har redovisat underlaget för beräkning av grundbeloppet i enlighet med skollagen (transparens). Bevisbördan går då över på den fristående skolan för att visa att grundbeloppet är för lågt/felaktigt beräknat. Att jämföra med Skolverkets statistik är inte tillräckligt när kommunen kan förklara skillnaden.

Förvaltningsrätten i Växjö dom den 14 december 2010 (mål nr 368-10) Kommunens beslut om bidrag är generellt för de fristående förskolorna och innehåller inga belopp, inte tillräckligt underlag.

Förvaltningsrätten i Malmö dom den 3 mars 2011 (mål nr 4454-10) Gymnasieförbund har inte visat hur beräkningen av grundbelopp räknats fram. Av beslutet om bidrag framgår de olika posterna och att det är enligt förbundets budget. Förvaltningsrätten menar att det inte går att bedöma om förbundet har beräknat ersättningen lika för egna och fristående skolor därför rimligt att betala enligt riksprislistan.

Förvaltningsrätten i Växjö dom den 27 maj 2011 (mål nr 403-10) Det framgår inte av kommunens beslut om ersättning hur ersättningen har räknats fram, även om kommunen har kompletterat sitt underlag så är det för otydligt. Ny beräkning.

Förvaltningsrätten i Jönköping dom den 13 december 2011 (mål nr 1343-10) Den fristående skolan har bevisbördan. Genom att redovisa belopp fördelat på de olika kostnadsposterna har kommunen tillräckligt redovisat sina beräkningar.

Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 13 januari 2012 (mål nr 422-11) Kommunen ska kunna redovisa hur grundbeloppet har beräknats. Kommunen bevisbördan.

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 17 januari 2012 (mål nr 25762-10) Av det överklagade beslutet samt beslutsunderlag framgår att bidragsbeloppet till de fristående gymnasieskolorna är baserat på den kommunala skolans budget för 2010, att bolaget har tilldelats ett bidrag som motsvarar kommunens fastställda grundschablon med påslag av tre procent för administrationskostnader och sex procent såsom momscompensation, samt

lokalbidrag. Mot bakgrund av att det inte närmare är föreskrivet hur redovisningen av beräkningen av grundbeloppet ska utformas finner förvaltningsrätten att beräkningsunderlaget får anses följa de i målet aktuella bestämmelserna. Den redovisning kommunen har lämnat får enligt förvaltningsrätten därmed anses uppfylla de krav som ställs i 13 § friskoleförordningen. Lokalkostnaderna var beräknade på olika sätt för kommunala och fristående skolor vilket stred mot likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 13 februari 2012 (mål nr 4181-11) Fristående skola överklagar kommunalt beslut om bidrag med hänvisning till att beslutet inte tydligt anger hur beräkningen har skett. Förvaltningsrätten anser att beslutet är otydligt men att kommunen har läkt det genom att komma in med underlag till domstolen. Domstolen konstaterar sedan att kommunen har gjort avsteg från likabehandlingsprincipen dels vid beräkning av lokalkostnader dels vid beräkning av personalkostnader.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 13 februari 2012 (mål nr 4185-11) Kommunen har genom sitt beslut och sitt yttrande till förvaltningsrätten tillräckligt tydligt redovisat hur grundbeloppet har beräknats.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 14 februari 2012 (mål nr 1185-10) Beräkning av lokalkostnader inte tillräckligt transparent.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 14 februari 2012 (mål nr 132-10) Ingen redovisning av hur kommunen har räknat fram grundbeloppet.

Förvaltningsrätten i Falun dom den 25 april 2012 (mål nr 6766-10) Den fristående skolan har bevisbördan för att visa att kommunen har frångått likabehandlingsprincipen. Kommunens beräkning tillräckligt transparent.

Förvaltningsrätten i Falun dom den 12 december 2012 (mål nr 245-11) Bedömning att en kommun inte tillräckligt tydligt redovisat beräkningen av grundbeloppet. Det fanns beslut om bidrag till fristående gymnasieskolor med detaljerad redovisning av vad som ingår i posterna. Förvaltningsrätten har begärt in kommunens budget. Även om budgeten inte måste vara uppdelad på samma kostnadsposter anser domstolen att det inte går att utläsa av budgeten att och hur kostnadsposterna är inkluderade. Framgår inte hur fördelning av medel har skett till fristående skolor eller att likabehandlingsprincipen uppfylls.

Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 12 december 2012 (mål nr 2817-11) Kommunala och fristående skolor erhåller olika grundbelopp. Trots kommunens förtydliganden inte tillräckligt tydligt.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 26 februari 2013 (mål nr 3603-12) Beräkning av bidrag till fristående gymnasieskola, likabehandlingsprincipen, transparens. Kommunen har enbart redovisat ett totalbelopp per elev, lokalkostnader, administrationsschablon och momspålägg med hänvisning till en stor organisation och budget där man inte kan dela upp posterna mer detaljerat för att inte vara styrande. Förvaltningsrätten bedömer att det är särskilda skäl för att inte behöva redovisa beräkning av alla poster i grundbeloppet. Dom



samma dag mål nr 2889-12 motsatt bedömning Ale kommun har inte redovisat särskilda skäl för att bara ange minimiposterna.

Förvaltningsrätten i Malmö dom den 21 mars 2013 (mål nr 5734-12) Kommunen har i sin budget angett samtliga poster för grundbeloppet, tillräckligt tydligt enligt domstolen. Kommunen har dessutom förklarat ytterligare angående beräkningsgrunderna i domstolen. Fristående skolan varken visat att beräkningen är otydlig eller felaktig.

Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 25 juni 2013 (mål nr 599-13, 601-13) Kommunen kan inte redovisa varför den beräknar olika belopp för de egna förskolorna och fristående kooperativ. Följer därmed inte likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten i Uppsala dom den 1 juli 2013 (mål nr 710-11) Domstolen bedömer att kommunens redovisning och de kompletteringar som gjorts i domstolen är tillräckliga för att se hur grundbeloppet har beräknats.

### ***Vad ingår i grundbeloppet?***

En viktig fråga när det gäller transparens är också vad som omfattas av grundbeloppet. Det finns flera mål avseende detta och till viss del återkommer frågan i avsnittet om administrationsschablonen. Om beräkningen inte är transparent är det också svårt att bedöma om samtliga kostnader har tagits med i beräkningen.

Enligt skollagen ingår följande poster i grundbeloppet för fristående skolor: undervisning (pedagogisk verksamhet och omsorg i förskolan), lärverktyg (pedagogiskt material i förskolan), elevvård (inte förskolan), måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. I skolförordningen och gymnasieförordningen förtydligas vad som ingår i de olika posterna. Som framgår av nedan angivna domar har kommuner tolkat författningarna och förarbetena olika.

Domstolarna hänvisar i sina domar till förarbetsuttalandena i tidigare angivna prop. 2008/09:171 (s. 31 – 40). Jag väljer att inte återge innehållet här på grund av omfattningen. Av domarna framgår följande praxis. Kostnader som relativt enkelt kan hänföras till en av de angivna posterna ska ingå i grundbeloppet och inte behöva sökas i särskild ordning eller kunna tillhandahållas som en s.k. fri nyttighet. Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2012 (mål nr 2181-11) att kostnader för datorer ingår i grundbeloppet och inte kan undantas från beräkningen på grund av ett särskilt projekt. Kammarrätten i Stockholm har i dom den 28 juni 2013 (mål nr 2284-12) bedömt att en kommun inte har rätt att undanta kostnad för studie- och yrkesvägledning från grundbeloppet. Kommunens motiv var att det fanns en gemensam studie- och yrkesvägledning som även elever vid fristående skolor fick använda.

Av bl.a. de här domarna framgår också att kommunerna inte kan bestämma om att tillhandahålla fria nyttigheter avseende det som ingår i grundbeloppet. Fristående skolor och

förskolor ska själva kunna bestämma hur de använder sitt bidrag. Granskningen ger också stöd för att medel i kommunens budget som inte fördelas ut till skolor eller förskolor, t.ex. en budgetreserv eller omställningskostnader för övertaliga lokaler och personal, inte heller behöver beaktas vid beräkningen av bidrag till fristående skolor och förskolor.

***Domar från kammarrätter och förvaltningsrätter som prövar beräkningens olika poster – vad ska ingå i grundbeloppet***

Kammarrätten i Sundsvall dom den 17 maj 2011 (mål nr 55-11) Fristående förskola överklagade kommuns beslut om grundbelopp med hänvisning till att det inte gick att utläsa hur beloppet hade beräknats och att viss ersättning gick till kommunala förskolor men inte fristående förskola. Kommunen lämnade in underlag till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten och kammarrätten fann endast ett beräkningsfel där små kommunala enheter fick ett strukturtillägg som inte togs med i beräkningen av grundbelopp till fristående förskolor. Det var i strid med likabehandlingsprincipen.

Kammarrätten i Göteborg dom den 14 maj 2012 (mål nr 2181-11) Kostnader för datorer ingår i grundbeloppet och kommunen kan inte ställa krav på att en fristående skola ska delta i ett datorprojekt för att få del av medlen. Den fristående skolan ska själv kunna bestämma hur grundbeloppet ska användas.

Kammarrätten i Göteborg dom den 14 maj 2012 (mål nr 2489-11, 2135-11, 2087-11, 2102-11, 2136-11, 2137-11) En kommun kan inte fördela medel för faktisk andel högskoleutbildad personal vid sidan av beräkning av grundbeloppet. Kostnaden för all undervisande personal ska ingå i beräkningen annars strider det mot likabehandlingsprincipen.

Kammarrätten i Göteborg dom den 7 juni 2012 (mål nr 1656-11) Beräkning av grundbelopp ska utgå från en stadsdels budgeterade medel för sina kommunala skolor och inte ett genomsnittsbelopp beräknat på samtliga stadsdelars budgeterade medel i en kommun. HFD meddelade inte prövningstillstånd. (Stadsdelen fattar samma beslut 2010, 2011 och 2012 och skolan måste överklaga till förvaltningsrätten varje år för att få rätt bidrag.)

Kammarrätten i Göteborg dom den 27 augusti 2012 (mål nr 3096-11 jfr 2922-11) Fråga om beräkning av grundbelopp. Kommunen har redovisat poster för pedagogisk verksamhet, måltider och lokaler. Den fristående förskolan yrkade på högre grundbidrag och hänvisade till ytterligare budgetunderlag från kommunen. Kommunen har inte lämnat in ytterligare underlag till kammarrätten. Kammarrätten bedömer att den fristående förskolan inte har lämnat tillräckligt underlag för att exakt fastställa belopp för pedagogisk verksamhet men att det underlag som finns visar på en anmärkningsvärd skillnad i beloppen för kommunal och fristående förskola. Kommunen måste därför göra en ny beräkning. Detsamma gäller för lokalkostnader baserat på antal barn i verksamheterna. Kammarrätten bedömer att administrationsschablonen och mervärdesskattekomensationen ska beräknas på nettobeloppet, dvs efter att avdrag gjorts för intäkter i form av barnomsorgsavgift. Den fristående förskolan menade att påslagen skulle göras före avdrag för intäkter. Kammarrätten

menar att det inte tydligt framgår av författningarna och dess förarbeten i vilket skede påslagen ska beräknas.

Kammarrätten i Stockholm dom den 28 juni 2013 (mål nr 2284-12) En kommun har inte rätt att undanta kostnad för studie- och yrkesvägledning vid beräkning av grundbeloppet. Kommunen motiverade sitt beslut med att det fanns en gemensam studie- och yrkesvägledning för alla elever i kommunen och att de fristående skolorna skulle använda sig av den enheten. Kammarrätten konstaterade att kostnaden för studie- och yrkesvägledning är en kostnad som ingår i grundbeloppet enligt skollagen och kommunen kan inte undanta kostnaden oavsett motiv. Jfr Kammarrätten i Göteborg dom den 25 september 2012 (mål nr 2598-11) där kammarrätten bedömt att studie- och yrkesvägledning är en del av undervisningskostnaden och inte ingår i administrationen som ersätts med schablon. Skolverket yttrade sig i målet.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 20 januari 2011 (mål nr 9603-10) Hela kostnaden för rektor ingår i posten undervisning.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 15 april 2011 (mål nr 11074-10) Kostnader för kompetensutveckling en del av undervisningskostnad. Även om de fristående skolorna kan ta del av kommunens satsningar kan inte kommunen bestämma hur den fristående skolan ska använda sina medel, kan därmed inte undanhålla en s.k. fri nyttighet. Företagshälsovård och fackliga kostnader inte hänförliga till någon särskild post och ingår inte i grundbeloppet. Kostnader för avställda lokaler behöver inte ingå i beräkningen när de kommunala verksamheterna inte kan/får använda dem.

Förvaltningsrätten i Malmö dom den 21 april 2011 (mål nr 5749-10) En kommun kan ha olika beräkningsmodeller så länge fördelningen sker lika mellan kommunal och fristående skola. Ofördelade medel i nämndens budget som inte ingår i de kommunala skolornas budget ska inte heller ingå vid beräkning av grundbelopp. Måltidssamordnare en del av posten måltider och ska ingå i beräkningen.

Förvaltningsrätten i Uppsala dom den 20 september 2011 (mål nr 3783-10 mfl.) Kommunen har inte rätt att göra ett skolpliktsavdrag vid beräkningen av grundbelopp. Flertal mål.

Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 17 november 2011 (mål nr 594-11) Kommunen har inte rätt att enbart fördela socioekonomiskt bidrag till egna verksamheten, inget avdrag för myndighetsutövning.

Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 14 december 2011 (mål nr 630-11) Kommunen kan inte göra avdrag för kostnad för myndighetsutövning vid beräkning av kostnad för undervisning (rektors uppgifter).

Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 23 januari 2012 (mål nr 6-11) Kommunen har avsatt en pott för tilläggsbelopp som fristående skolor kan ansöka från. De kommunala skolorna har tilldelats kostnaden som grundbelopp och får alltså ett högre grundbelopp, strider inte mot likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 17 december 2012 (mål nr 201-11) Ett gymnasieförbund har rätt att beräkna grundbidrag enligt sin självkostnadsprislista och inte utifrån vilken ersättning kommunerna betalar till förbundet. Förbundet har också rätt att undanta kostnad för del av rektors arbete som utförs centralt i förbundet och inte som rektor. Ersättning för måltidspersonal och lokalvårdare ska oavsett anställningsform ingå i beräkningen men inte lärare som enbart utför administrativa sysslor.

Förvaltningsrätten i Växjö dom den 4 februari 2013 (mål nr 1647-12, 1648-12) Beslutet om bidrag redovisar de olika poster som ingår i grundbeloppet, tillsammans med kommunens internbudget, tillräckligt tydligt. Ledningspersonal ska ingå i posten undervisning, skolassistenter i administrationsschablonen. Skolbibliotek ingår i posten lärverktyg. Kostnader som har redovisats under fel post ingen ändring. Medel som inte har fördelats till kommunala skolor behöver heller inte ingå i beräkningen av bidrag till fristående skola.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 12 juni 2013 (mål nr 7382-12, 7383-12) Beräkning av grundbelopp, ledningskontor innehöll delar av kostnader som ska ingå i grundbeloppets kostnader, t.ex. kompetensutveckling och rektorskostnader. Resurstillskott har utgått när kommunen inte har räknat om budgeten för den egna verksamheten i samband med vikande elevantal. Kommunala skolor har därmed fått ett högre bidrag/elev än fristående skola.

Förvaltningsrätten i Karlstad dom den 25 juni 2013 (mål nr 208-13) Beräkning av bidrag till fristående skola. Skolan anförde att kommunen undanhöll belopp för administration från beräkningen av grundbeloppet. Förvaltningsrätten bedömde att kommunen kunde förklara sin beräkning, avdraget gjordes för central administration, och att den var korrekt.

### ***Budgeterade medel – samverkansavtal för gymnasieutbildningar***

Av skollagen framgår att för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

Genomgången av domar visar att en ganska vanligt förekommande fråga är beräkning av bidrag till fristående gymnasieskolor dels för program som inte finns på hemkommunens gymnasieskolor men erbjuds av kommunen genom samverkansavtal, dels för program som inte alls erbjuds av hemkommunen. I dessa fall har kommunen inte en egen budget för verksamheten att utgå ifrån vid beräkningen av bidrag.

Kammarrätten i Göteborg har i 4 domar den 12 och 13 mars 2013 (mål nr 8947-11, 5154-12, 5696-12 och 5890-12) bedömt en fråga om beräkning av bidrag till fristående gymnasieskola. Frågan gällde om bidraget ska beräknas utifrån lägsta pris i det samverkansavtal som kommunen tecknat med andra kommuner eller utifrån ett medelpris. Kammarrätten tog i målet in ett yttrande från Skolverket. I Värmland har kommunerna ett samverkansavtal som anger att bidraget för elever som väljer ett program på en fristående gymnasieskola som inte

finns i hemkommunen ska bestämmas till samverkansområdets lägsta pris för det programmet. Fristående gymnasieskolor överklagade de kommunala besluten om bidrag till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade att de skulle erhålla bidrag enligt kommunens budget för berörda program och att kommunens beslut om bidrag stred mot likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten bedömde att när elevens hemkommun inte erbjöd programmet skulle den fristående gymnasieskolan erhålla bidrag utifrån samverkansavtalets principer om i första hand lägeskommunens pris och, om programmet inte heller erbjöds i den kommun som den fristående gymnasieskolan var belägen, i andra hand medelvärde enligt samverkansavtalet. Att tillämpa principen om bidrag enligt lägsta pris vore, enligt förvaltningsrättens mening, inte i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen. Förvaltningsrätten biföll på så sätt överklagandena. Berörda kommuner överklagade till Kammarrätten i Göteborg och yrkade att samverkansavtalet skulle tillämpas och att den fristående gymnasieskolan skulle erhålla bidrag utifrån lägsta pris. Skolverket yttrade sig i målen och anförde följande.

*Varken i de författningar som reglerar frågan om bidrag till fristående skolor och andra enskilda verksamheter eller i de förarbeten som finns till författningarna sägs något om hur bidragsbeloppet till den fristående skolan ska bestämmas när kommuner samverkar och elevens hemkommun erbjuder utbildningen men inte anordnar den själv. Hemkommunen har ju då inte budgeterat något belopp för utbildningen. Det enda man har att utgå från är att likabehandlingsprincipen ska beaktas. Fråga är då hur man inom de ramar som skolförfattningarna ger ska beräkna bidraget till fristående skolor så att det blir lika villkor för skolorna oavsett huvudman. Enligt Skolverkets bedömning bör bidragsbeloppet till den fristående skolan bestämmas olika beroende på dels om skolan ligger i en kommun inom samverkansområdet eller i en kommun utanför, dels om den kommun där skolan ligger anordnar utbildningen eller inte. Sammanfattningsvis anser Skolverket, i de fall hemkommunen inte själv anordnar utbildningen, att ett belopp som utgår från lägeskommunens budgeterade kostnad kan vara rimligt när den fristående skolan ligger i en kommun inom samverkansområdet som anordnar utbildningen. Med en sådan ersättning tillämpas samma grunder som kommunerna tillämpar vid interkommunal ersättning. Ett belopp som utgör medelvärdet av de samverkande kommunernas budgeterade kostnader kan vara rimligt och praktiskt att tillämpa när den fristående skolan ligger i en kommun utanför samverkansområdet. En annan modell skulle kunna vara att i alla dessa fall utgå från medelvärdet av de samverkande kommunernas budgeterade kostnader. Skolverket kan se för- och nackdelar med båda varianterna. Skolverket avstår från att förorda endera principen men anser att ingen av modellerna står i motsättning till likabehandlingsprincipen. Skolverket anser dock att det finns skäl att utifrån principen om likabehandling ifrågasätta modellen som utgår från samverkansavtalets lägsta belopp.*

Kammarrätten bedömde, utifrån Skolverkets yttrande, att kommunernas beslut om bidrag enligt lägsta pris i samverkansavtalet stred mot principen om likabehandling och att förvaltningsrättens beräkning av bidragen skulle stå fast.

### ***Förvaltningsrättsdomar***

Förvaltningsrätten i Uppsala dom den 14 mars 2012 (mål nr 416-11) Riksprislistan ska gälla för ersättning till fristående gymnasieskola för programinriktning som kommunen inte själv erbjuder (inget samverkansavtal).

Förvaltningsrätten i Jönköping dom den 10 oktober 2012 (mål nr 2418-12) En kommun kan inte välja riksprislistan när det finns ett samverkansavtal och utbildningen erbjuds inom samverkansavtalet.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 28 januari 2013 (mål nr 721-12) Beräkning av bidrag, likabehandlingsprincipen innebär att fristående skolor får bidrag på samma villkor som kommunala enligt kommunens budget och inte enligt statistiska uppgifter från SCB om kostnader.

Förvaltningsrätten i Härnösand dom den 15 februari 2013 (mål nr 1784-12) Bidrag till fristående gymnasieskola utgår från vilket program Skolinspektionen har hänfört utbildningen till med det bidrag som kommunen lämnar till egna motsvarande program oavsett om den fristående gymnasieskolan är en Waldorf-skola.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 16 juli 2013 (mål nr 3197-11) Samverkansavtals gemensamma principer om beräkning av bidrag till fristående gymnasieskolor strider inte mot likabehandlingsprincipen och riksprislistan ska inte tillämpas.

## Administrationsschablonen

Enligt skolförordningen ska de administrativa kostnaderna beräknas till tre procent av grundbeloppet. Av förarbetena (prop. 2008/09:171 s. 38) framgår att en schablon innebär ett avsteg från likabehandlingsprincipen, men att detta måste vägas mot de administrativa fördelarna med enkla regler som inte kräver omfattande uppgiftsinhämtning. I kommunal skolverksamhet finns administrativa inslag både vid de olika skolorna och på central nivå i kommunen. Det finns emellertid stora skillnader i fråga om administrationen mellan fristående skolor. Den lokala administrationen gäller främst för mindre eller medelstora skolor, medan större skolor och skolor som ingår i koncerner med flera andra skolor som regel organiserar sin administration på annat sätt. Sett till den totala utbildningskostnaden utgör administration en relativt liten del. Avsikten med de föreslagna reglerna är att skapa ett system som är förhållandevis enkelt att tillämpa. Tre procent av det bidragsbelopp som beslutas bedömdes av regeringen vara en rimlig kompensation.

Det finns ett antal domar som behandlar frågan om vad som ingår i administrativa kostnader. Frågan har nära koppling till frågan om vad som ingår i grundbeloppets olika kostnadsslag. Domarna redovisas därför i huvudsak under avsnittet Vad ingår i grundbeloppet. Domstolarna har t.ex. bedömt att kostnader för administrativ personal på skolor, s.k. skolassistenter, ingår i administrativa kostnader men att kostnader för måltidspersonal och vaktmästare ingår i kostnader för måltider respektive lokaler. Det innebär att faktiska kostnader för personal som utför rent administrativa uppgifter inte ingår i grundbeloppets olika kostnadsslag och därmed inte heller ligger till grund för beräkningen av administrationsschablonen på tre procent.

Förvaltningsrätten i Malmö har i två domar den 11 april 2012 (mål nr 886-11, 2339-11) fört ett resonemang avseende tidigare nämnda förarbetsuttalanden om beräkning av grundbeloppet med anledning av att kommunen i de två målen inte redovisat vilka kostnader som hänförs till kostnadsslaget administration. ”De förarbetsuttalanden som återgetts ovan (prop. 2008/09:171 s. 32 f., *min anmärkning*) ger enligt förvaltningsrätten utrymme för olika tolkningar av den närmare innebörden av det nämnda kravet. Det framstår som oklart för rätten om det som sägs beträffande "minimikrav" tar sikte på redovisningens uppdelning i kostnadsslag med hänsyn till hur kommunen utformat budgeten eller om det avser omfattningen av redovisningsskyldigheten i stort. Rätten kan inte endast med ledning av de uttalandena entydigt sluta sig till om kommunens redovisning i det här fallet uppfyller kravet. Eftersom bidraget ska grunda sig på kommunens budget är enligt förvaltningsrätten en rimlig tolkning av innebörden av redovisningskravet att en kommun normalt i rimlig utsträckning ska kunna redogöra för hur budgeterade medel till den egna skolverksamheten är inkluderade i beräkningsunderlaget avseende de olika kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet. Innebörden av kravet bör enligt rätten alltså anses vara att kommunen normalt ska kunna redovisa uppgifter i fråga om budgeten som är relevanta för bidragsberäkningen. Att kommunen enbart kan specificera beloppen avseende olika kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet samt redovisa vilka belopp som ligger till grund för det procentuella påslaget för administration och mervärdesskatt bör enligt förvaltningsrätten alltså inte generellt anses tillräckligt (jfr. dock Kammarrättens i Göteborgs domar den 4 oktober 2011 i mål nr. 2197-11

m.fl.). *En redogörelse från kommunens sida för vilka budgeterade kostnader inom ramen för kommunens motsvarande skolverksamhet, t.ex. beträffande olika arbetsuppgifter, som inte ingår i beräkningsunderlaget för ersättningen till en fristående skola kan i vissa fall vara avgörande för frågan om bidraget bestämts efter samma grunder som tillämpas vid fördelningen av resurser till kommunens motsvarande egna verksamhet. Förvaltningsrätten anser att redovisningskravet därför ska kunna omfatta en skyldighet att lämna en sådan redogörelse. En möjlig konsekvens av att generellt godta att en kommun inte redovisar några sådana uppgifter som de nu begärda skulle enligt förvaltningsrätten också kunna bli att en kommun kan välja att i möjligaste mån inte bidra till att en fristående skola får tillgång till material som kan tänkas läggas till grund för en ändring av ett bidragsbeslut vid en prövning i domstol. Enligt förvaltningsrätten skulle det vara en otillfredsställande ordning, i strid med bestämmelsens syfte, om innebörden av 14 kap. 10 § skolförordningen förstås på ett sådant sätt att det kan framstå som fördelaktigt ur ekonomisk synvinkel och mindre riskabelt för en kommun att inte öppet redovisa vissa uppgifter (min kursivering). Eftersom bildningsnämnden, trots skolans uttryckliga begäran, inte närmare redogjort för medel som genom kommunens budget för kalenderåret tillförs kommunens skolverksamhet utan att ingå i beräkningsunderlaget för skolans bidrag, anser förvaltningsrätten att redovisningen av hur bidraget beräknats i det här fallet inte motsvarar skolförfattningarnas krav.”*

Det finns också tre kammarrättsdomar som behandlar frågan om vilka poster i grundbeloppet som ligger till grund för beräkning av administrationsschablonen och momskompensationen. Kammarrätterna har förtydligat att administrationsschablonen ska beräknas på kostnader för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider och lokalkostnader men inte på momskompensationen. Vid beräkningen av momskompensationen däremot ska förutom angivna poster också administrationskostnaden ingå. Om kostnader för administration och mervärdesskatt redan ingår i lokalkostnader ska dessa kostnader inte ligga till grund för beräkningen. Av en av domarna framgår också att administrationsschablonen och momskompensationen ska beräknas på nettobelopp, dvs. efter att avdrag gjorts för intäkter i form av avgifter i förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Kammarrätten påtar dock att det inte tydligt framgår av författningarna eller förarbetena hur beräkningen ska göras.

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 14 augusti 2012 (mål nr 743-744-11) bedömt frågan om beräkning av tilläggsbelopp för modersmålsundervisning, beräkning av lokalkostnader och beräkning av administrationsschablon och kompensation för mervärdesskatt.

Kammarrätten bedömde att det var ok för kommunen att tilldela skolorna tilläggsbelopp för modersmålsundervisning genom ett s.k. struktur tillägg beräknat utifrån bl.a. andel elever i behov av modersmålsundervisning. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att schablonersättning för administration och kompensation för mervärdesskatt ska beräknas även på lokalkostnaderna eftersom lokalkostnader enligt 9 kap. 6 § skollagen ingår i grundbeloppet. Det förutsätts då att dessa poster inte redan ingår i den beräknade lokalkostnaden. Kompensation för mervärdesskatt ska vidare beräknas på schablonersättning för administration eftersom administration också ingår i grundbeloppet. Nämndens överklagande i denna del ska därför avslås. Även om mervärdesskatt i och för sig ingår i



grundbeloppet i 9 kap. 6 § skollagen anser kammarrätten att schablonersättning för administration inte ska beräknas på posten mervärdesskatt, då mervärdesskatt till sin natur är den sista posten i en beräkning. Kammarrätten fanns avseende lokalkostnader att det är kommunen som har bevisbördan för att det finns särskilda skäl att frånga huvudprincipen om ersättning beräknad på genomsnittskostnaden. Kommunen hade inte visat att sådana skäl förelåg. När det gällde frågan om resurstillskott genom att de kommunala skolorna gick med underskott i budgeten var det inte att anse som tillskott eftersom underskotten inte skrevs av utan följde med i nästa års budget.

Kammarrätten i Göteborg dom den 27 augusti 2012 (mål nr 3096-11) redovisad under rubriken Vad ingår i grundbeloppet.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 5 juli 2013 (mål nr 1335-12) redovisad under rubriken Resurstillskott.

Förvaltningsrätten i Malmö dom den 11 april 2012 (mål nr 886-11, 2339-12)  
Förvaltningsrätten anser att redovisningen av hur bidraget beräknats i det här fallet (administrationskostnad) inte motsvarar skolförfattningarnas krav.

## Lokalkostnader

Av skolförordningen framgår att i lokalkostnader ingår kostnader för hyra, drift, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering. Huvudprincipen enligt förordningen är att ersättningen för lokalkostnader ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl ska ersättningen istället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsbedömningen ska man beakta intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras.

Av granskningen framgår att övergången till de nya bestämmelserna föranledde en del överklaganden med anledning av att enskilda huvudmän enligt tidigare avtal med kommunen hade fått en högre ersättning än vad som motsvarade kommunens genomsnittliga kostnader. Domstolarna konstaterade att den nya lagstiftningen gäller oaktat tidigare avtal. I övrigt kan framhållas att domstolarna utgår från huvudprincipen och att den som vill ge eller ha ersättning för faktiska kostnader har bevisbördan för att visa att det föreligger särskilda skäl. Det framstår också som att domstolarna ställer relativt höga krav på vad som är särskilda skäl.

En särskild fråga är beräkning av räntekostnad. Kommunala skolor har sällan några egentliga räntekostnader men kommunerna brukar beräkna en internränta på ca fem procent. Vid beräkningen av den fristående skolans bidrag har kommunen sedan använt någon form av marknadsränta på ca två procent. Detta står i strid med likabehandlingsprincipen enligt ett flertal domar.

### *Kammarräts- och förvaltningsrättsdomar*

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 15 april 2011 (mål nr 2964-10, 1439-10, 2245-10, 2234-10) uttalat att en kommun inte kan tillämpa båda principerna genom att ange att man ersätter faktisk lokalkostnad, max kommunens genomsnittskostnad. Vid beräkning av faktisk kostnad är det den fristående skolans kostnader som ska ligga till grund för ersättningen inte kommunens kostnader.

Kammarrätten i Jönköping dom den 16 juni 2011 (mål nr 1894-11) Den fristående skolan har inte rätt till faktiska lokalkostnader bara för att de har valt en lokal med hög hyra, måste visa vilka alternativ som har funnits vid etableringen och att de valt ett rimligt alternativ.

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 6 februari 2012 (mål nr 2319-10) bedömt att en kommun måste välja antingen att ersätta lokalkostnader enligt huvudprincipen med genomsnittskostnad eller med den fristående skolans faktiska lokalkostnad. Att undanta skolor vid beräkningen av genomsnittskostnad på grund av att de har ovanligt höga lokalkostnader är inte tillåtet. Det är inte heller tillåtet att lägga samman intäkter för olika verksamheter, förskola och fritidshem, vid beräkning av avdrag.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2012 (mål nr 2322-11) behandlar frågan om beräkning av lokalkostnad när kommunens budget för lokaler visade stora underskott. Den fristående skolan menade att kommunen underbudgeterade kostnader för lokaler år efter år och att beräkningen skulle ske av verklig genomsnittskostnad. Kammarrätten fann att den utredning som den fristående skolan gett in visade att kommunen tillfört de egna verksamheterna resurser som de fristående skolorna inte fick del av vid beräkning av lokalkostnaderna. Kommunen hade inte motbevisat det och fick räkna om den genomsnittliga kostnaden för lokaler.

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 31 augusti 2012 (mål nr 4182-11) bedömt frågan om beräkning av lokalkostnader. Den fristående förskolan hade tidigare fått ersättning för faktiska lokalkostnader men fick nu ersättning för kommunens beräknade genomsnittskostnad. Kommunen menade att det inte fanns särskilda skäl för att ersätta faktiska lokalkostnader. Kammarrätten fann att det inte framkommit att kommunens genomsnittskostnad var orimlig och att den fristående skolans lokalkostnader var höga på grund av ett minskat elevantal. Det fanns därför inte skäl att frångå huvudprincipen om genomsnittskostnad.

Kammarrätten i Stockholm har i dom den 31 oktober 2012 (mål nr 3932-11, 5840-11) bedömt att en fristående skola inte har visat (bevisbörda) att kommunens genomsnittliga lokalkostnad var så låg att ersättning skulle utges för förskolans faktiska lokalkostnad. Jfr Kammarrätten i Jönköping dom den 2 februari 2012 (mål nr 4119-11).

Kammarrätten i Stockholm har i dom den 31 oktober 2012 (mål nr 7509-11) inte funnit skäl att frångå kommunens ersättning för lokalkostnad enligt genomsnittskostnad. Att den fristående skolan byggt lokaler på kommunens uppmaning är inte skäl för att ersätta den faktiska lokalkostnaden. Den fristående skolan har bevisbördan. Tidigare överenskommelser mellan kommun och huvudman inte särskilda skäl enligt skollagen, skäl är om kommunens kostnader är orimligt höga eller låga.

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 20 december 2012 (mål nr 1673-11) godtagit att en kommun gjort en fördelning av lokalkostnader för idrottshallar mellan skola och fritidsförvaltning (se även Kammarrätten i Göteborgs dom den 12 december 2012 mål nr 2800-11). Endast den del som ingår i skolbudgeten ligger till grund för ersättning till fristående skola. Ersättning för vaktmästare kan ingå i lokalkostnad.

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 21 oktober 2011 (mål nr 19754-10) Kommunen har inte visat särskilda skäl för att frångå genomsnittskostnad och ersätta med faktisk lokalhyra.

Förvaltningsrätten i Linköping dom den 20 december 2011 (mål nr 459-11) Kommunens internränta ska ingå i beräkning av genomsnittlig lokalkostnad. Beräkning utifrån stibor-ränta för fristående skolor strider mot likabehandlingsprincipen.

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 4 juni 2012 (mål nr 10851-11) Fristående skola ersätts för faktisk lokalhyra men genomsnittlig driftskostnad. Enligt förvaltningsrätten har den fristående skolan inte angett särskilda skäl för att faktisk driftskostnad ska ersättas. Kommunens beräkning godtas.

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 15 oktober 2012 (mål nr 2668-12) Samma kommun som ovan men nytt bidragsår. Kommunen har inte angett särskilda skäl för att ersätta med faktisk lokalkostnad istället för genomsnittlig. Avsevärd skillnad i ersättningsbelopp inte tillräckligt. Fristående skolan rätt till ersättning enligt genomsnittskostnad.

Förvaltningsrätten i Stockholm dom den 16 oktober 2012 (mål nr 13704-11) Kommunen har vid beräkningen av den genomsnittliga lokalkostnaden undantagit kostnader för paviljonger och de barn som har verksamhet i dessa. Det strider mot likabehandlingsprincipen, det blir inte den verkliga genomsnittskostnaden. Kommunen har att välja på genomsnittskostnad eller faktisk kostnad.

## Resurstillskott

Av skolförordningen framgår att om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Det finns endast ett fåtal domar om resurstillskott. Det innebär att det är svårt att uttala sig om praxis men det kan också innebära att lagstiftningen här är så tydlig att de fristående skolorna inte upplever några tillämpningsproblem.

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 28 september 2012 ( mål nr 4299-11) bedömt att omfördelning av medel i budget kan ses som resurstillskott men kan endast komma samma typ av verksamheter till del. En fristående förskola har därför inte rätt till extra medel vid omfördelning av budget för grundskolor.

Kammarrätten i Sundsvall har i dom den 5 juli 2013 (mål nr 1335-12) bedömt frågan om kommunens underskott i budget som avskrivs ska jämföras med att den kommunala gymnasieskolan har fått ett resurstillskott som i så fall även den fristående skolan har rätt till enligt likabehandlingsprincipen. Kammarrätten menar att nollställa ett underskott i budget är att likställa med ett resurstillskott och att kommunen har åsidosatt likabehandlingsprincipen när den fristående gymnasieskolan inte tillförts lika medel. Kammarrätten ansåg vidare att kommunen hade rätt att inrätta en omställningsenhet för övertalig personal vid de kommunala skolorna vars budget inte skulle ingå i beräkningen av grundbelopp eftersom budgeten inte kom de kommunala skolorna till del. Kammarrätten menade också att förändring av elevantal under året var en form av resurstillskott som måste beaktas vid fördelning av medel. Vid beräkning av kompensation för mervärdesskatt ska administrationsschablonen ingå eftersom den är en del av grundbeloppet. Vid beräkning av administrationsschablonen ska däremot inte kompensation för mervärdesskatt ingå eftersom kompensationen står sist i uppräkningsordningen av vilka kostnader som ska ingå i grundbeloppet.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 14 maj 2012 (mål nr 2322-11) redovisad under lokalkostnader.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 20 juni 2012 (mål nr 15482-11) antalet barn i kommunal pedagogisk omsorg blev lägre än budgeterat. Kostnaden per barn därmed högre än den kostnad som tillerkänts fristående pedagogisk omsorg, resurstillskott som ska komma den fristående verksamheten till del.

## Tilläggsbelopp

Av skollagen framgår att en kommun utöver grundbeloppet ska lämna bidrag i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Av skolförordningen framgår bl.a. att i kostnadsposten undervisning i grundbeloppet ingår stödåtgärder till barn och elever. Tilläggsbelopp avser ersättning för bl.a. assistenthjälp, anpassning av skollokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen.

Av förarbetena (prop. 2008/09:171 s.42) framgår bl.a. följande. En fristående skola ska, på samma sätt som en kommunal skola, kunna anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till varje elevs behov och förutsättningar. Kostnader för detta och för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen bör ingå i kostnadsposten för undervisning. Tilläggsbeloppet är endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever med omfattande behov av särskilt stöd. Stödåtgärderna ska vara extraordinära och utan koppling till den vanliga undervisningen. Som exempel ges tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal, eller stödåtgärder till elever med stora inlärningssvårigheter beroende på språkliga eller sociala faktorer. Med utgångspunkt i den grundläggande principen om likabehandling bör vid utbildning i en fristående skola extra resurser tilldelas för en elev vars omfattande behov av särskilt stöd skulle kräva extra resurser om eleven gått i hemkommunens skola.

I ett senare förarbetsuttalande (prop. 2009/10:165 s. 745- 746), med anledning av införandet av nya skollagen, framgår att likabehandlingsprincipen inte kan tillämpas rakt av vid tilläggsbelopp eftersom en individuell bedömning ska göras.

Frågan om tilläggsbelopp är den enda fråga om bidrag på lika villkor som har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen.

Min granskning visar att de fristående skolorna i huvudsak ger in utredningar med åtgärdsprogram, specialpedagogisk utredning och medicinsk utredning (bup-utlåtanden, diagnoser) vid ansökan om tilläggsbelopp. Ansökan avser oftast ersättning för elevassistent. Det är svårt att uttala sig om praxis när det gäller tilläggsbelopp eftersom det i grunden handlar om bedömningar av enskilda elevers behov. Varje dom behandlar därmed en unik situation. Det framgår dock att domstolarna bedömer att de allra flesta behov är kopplande till undervisningen och att de då inte berättigar till tilläggsbelopp. Det framgår också att domstolarna i hög grad beaktar likabehandlingsprincipen i sina bedömningar även om en individuell bedömning görs. Det är sällan som domstolarna hänvisar till de senare förarbetsuttalandena från 2009/10.

### *Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom den 7 juni 2012 (2012 ref. 46)*

Målet gällde tilläggsbelopp för en elev med bl.a. ADHD med klart nedsatt och skiftande uppmärksamhetsförmåga och stora koncentrationssvårigheter samt svårigheter i socialt samspel. Kommunen anförde att likabehandlingsprincipen skulle gälla och att en elev med

samma svårigheter i en kommunal skola får gå i en särskild undervisningsgrupp som bekostas inom ramen för grundbelopp. En kommunal skola får inte tilläggsbelopp för en elev med samma behov. HFD begärde in yttrande från Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting. Skolverket menade att eleven hade behov av assistent för att över huvud taget kunna få en meningsfull skolgång. Assistenten behövde också finnas till hands för att kunna gripa in mot pojken beteende till skydd för andra elever. En sådan insats får anses gälla en stödåtgärd som inte har anknytning till vanlig undervisning. Sveriges Kommuner och Landsting menade att det är hemkommunens resursfördelningsprincip avseende stöd till de kommunala skolorna som är utgångspunkt för beviljande av tilläggsbelopp till fristående skolor. Det skulle strida mot likabehandlingsprincipen om en elev med dessa svårigheter skulle få tilläggsbelopp för elevassistent i en fristående skola när inte någon elev i den kommunala skolan skulle ha fått det. HFD bedömer att näst intill alla stödbehov ska kunna tillgodoses genom grundbeloppet. Stödbehov ska vara extraordinära och omfattande behov ska finnas utanför undervisningssituationen för att tilläggsbelopp ska utgå. Vidare gör HFD en jämförelse med att en elev med samma behov i kommunal skola inte erhåller tilläggsbelopp, dvs. likabehandlingsprincipen, och anger att likabehandlingsprincipen är utgångspunkt men samtidigt anges att det ska vara en individuell bedömning av varje elevs unika situation vid tilläggsbelopp. Det måste dock finnas en utredning som klart visar att det finns ett extraordinärt och omfattande behov. HFD gör i första hand en bedömning av de medicinska underlagen men också av skolans utredning. HFD bedömer att det är uppenbart att eleven har behov av extra stöd i undervisningssituationen. Det behovet är sådant att det inte skulle berättiga till tilläggsbelopp om eleven gått i en kommunal skola i hemkommunen. Utredningen visar inte att eleven har ett sådant omfattande behov av särskilt stöd utanför undervisningssituationen som är av det slaget att tilläggsbelopp ändå ska lämnas. Den fristående skolan erhåller inget tilläggsbelopp.

*Efter HFD:s dom har bl.a. följande domar kommit.*

Kammarrätten i Göteborg dom den 1 november 2012 (mål nr 8553-11) Medicinsk och övrig utredning visar omfattande stödbehov i undervisningssituationen men inte utanför, tillgodoses genom grundbeloppet. Hänvisning HFD:s dom.

Kammarrätten i Göteborg dom den 19 december 2012 (mål nr 3355-12) Den fristående skolan inte visat att stödbehovet låg utanför undervisningssituationen, hänvisning till HFD:s dom. Visst behov av stöd utanför undervisningen fanns men enligt kommunen hade en kommunal skola inte erhållit tilläggsbelopp för det.

Kammarrätten i Stockholm dom den 15 oktober 2012 (mål nr 5623-11) Behov i undervisningssituationen. Fristående skolan inte visat på behov utanför undervisningen. Hänvisning till HFD:s dom.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 28 januari 2013 (mål nr 2844-11) En fristående gymnasieskola ansökte om tilläggsbelopp från en kommun avseende assistanshjälp för en elev. Kommunen avslog ansökan med motiveringen att behovet tillgodosågs genom grundbeloppet. Gymnasieskolan överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Luleå och ansåg att särskilt stöd i form av tilläggsbelopp ska utgå efter en individuell prövning av elevens

behov och inte generellt fördelas inom ramen för grundbeloppet. Förvaltningsrätten bedömde att kommunens fördelning av medel för särskilt stöd till elever som en del i grundbeloppet inte stred mot likabehandlingsprincipen och avslog överklagandet. Gymnasieskolan överklagade till Kammarrätten i Sundsvall som gjorde följande bedömning. Näst intill alla elevers behov ska kunna tillgodoses genom grundbeloppet. För att tilläggsbelopp ska utgå ska stödbehovet vara omfattande och inte avse undervisningssituationen. Den som söker tilläggsbelopp måste genom utredning visa att behovet inte kan tillgodoses inom ramen för grundbeloppet och att behovet av stöd går utanför undervisningssituationen. Den aktuella utredningen visar inte det och överklagandet avslås.

Kammarrätten i Jönköping dom den 6 mars 2013 (mål nr 3335-12) En fristående förskola hade tidigare år beviljats bidrag för extra stöd till en fyra-årig flicka med synnedläggelse. Kommunen avslog en förnyad ansökan med motiveringen att stödbehovet ingick i grundbeloppet. Den fristående förskolan överklagade till Förvaltningsrätten i Linköping. Förvaltningsrätten bedömde att den utredning som den fristående förskolan gav in i målet visade att flickans behov var så omfattande att tilläggsbelopp skulle utgå för assistenthjälp. Kommunen överklagade till Kammarrätten i Jönköping och angav att barn med samma synnedläggelse i kommunal förskola inte beviljades extra stöd i form av assistent utan att behovet tillgodosågs inom ramen för förskolans grundbelopp. Kammarrätten gjorde följande bedömning. Mot bakgrund av den medicinska utredningen framgår att flickan har behov av särskilt stöd i förskolan. Behovet är emellertid inte så omfattande att det hade berättigat till tilläggsbelopp om barnet hade gått i en kommunal förskola. Utredningen visar inte att hon har behov av ledsagar- eller assistenthjälp. Utredningen visar inte klart att behovet är så omfattande att tilläggsbelopp ska utgå. Kommunens överklagande bifölls.

Kammarrätten i Göteborg dom den 19 mars 2013 (mål nr 533-13) Tilläggsbelopp för barn i fristående förskola. Tilläggsbelopp hade beviljats utifrån vad ett barn hade beviljats i en kommunal förskola. Utredningen visade inte att behovet var så omfattande att ytterligare tilläggsbelopp ska beviljas.

Förvaltningsrätten i Växjö dom den 27 juni 2012 (mål nr 619-12) En fristående skola ansökte om tilläggsbelopp för fem elever. Enligt förvaltningsrätten visade inte de individuella utredningarna att fyra elever hade behov utöver den vanliga undervisningssituationen och för den femte eleven hade skolan redan erhållit tilläggsbelopp.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 30 oktober 2012 (mål nr 8822-12) Bedömning att en fristående skola har visat att en elev har sådant omfattande behov att tilläggsbelopp ska utgå. Skolan har tidigare fått tilläggsbelopp för eleven och kommunen har inte visat att behovet har minskats eller förändrats.

Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 19 december 2012 (mål nr 11585-12) Fristående förskola erhåller tilläggsbelopp för barn med tal- och språkförsening. Utredningen ger stöd för bedömningen att det är ett omfattande stödbehov och kommunen har inte invänt mot utredningen.



Förvaltningsrätten i Göteborg dom den 18 februari 2013 (mål nr 4985-12) En fristående förskola hade rätt till tilläggsbelopp för en assistent till ett barn med Cochlea-implantat. Behovet gick utöver den omsorg och pedagogiska verksamhet som grundbeloppet avser. Förskolans utredning visade behov av stöd.

Förvaltningsrätten i Falun dom den 24 maj 2013 (mål nr 3956-12) En fristående skola hade rätt till tilläggsbelopp för en elev efter hjärnoperation. Utredningen visade på ett omfattande och extraordinärt behov av stöd och kommunen hade inte gjort en individuell bedömning/egen utredning av elevens behov.

*Följande domar från tiden före HFD:s dom är också av intresse.*

Kammarrätten i Göteborg dom den 4 oktober 2010 (mål nr 4059-10) Rätt till tilläggsbelopp för insulinbehandlande barn i förskoleklass som inte kan behandla själv. Omfattande behov som inte har anknytning till den vanliga undervisningssituationen.

Kammarrätten i Sundsvall dom den 7 april 2011 (mål nr 1981-10) Bedömning att en elev har omfattande behov av stöd att jämställa med svårt fysiskt funktionshinder därmed rätt till tilläggsbelopp för stödbehovet. Insatsen inte knuten till den vanliga undervisningssituationen (rymningsbenägen).

Kammarrätten i Göteborg dom den 30 maj 2011 (mål nr 3892-10) Den fristående skolan har bevisbördan för att elever är i behov av särskilt stöd så att tilläggsbelopp ska utgå.

Kammarrätten i Göteborg dom den 10 juni 2011 (mål nr 3983-10) Inte tilläggsbelopp för elev med ADHD. Utredningen visade på mycket konflikter och burdust sätt mot kamrater. Kommunen beviljar inte assistenthjälp för elev inom kommunal skola, därmed ok enligt likabehandlingsprincipen att inte bevilja tilläggsbelopp för elevens behov i fristående skola. Enbart likabehandlingsprincipen ingen bedömning av elevens individuella förutsättningar.

Förvaltningsrätten i Uppsala dom den 10 februari 2012 (mål nr 7970-10) Kommunen kan inte tillerkänna tilläggsbelopp med en klumpsumma för ett antal elever utan ska göra en individuell bedömning av varje elevs behov.

Kammarrätten i Stockholm dom den 11 april 2012 (mål nr 5716-11) Kommunen tilldelat tilläggsbelopp i enlighet med kommunens riktlinjer. Likabehandlingsprincipen inte bruten.