

Långt kvar till lika villkor

Problemområden och förslag på förbättringar
inom lika villkorlagstiftningen för kommunala
och fristående skolor

Förord

Kan vi lita på skolpengen?

2010 blev skollagen tydligare. Kraven höjdes för att säkra att alla elever får de resurser de har rätt till. Kommunerna fick tydliga besked om att skolpengen och andra ersättningar ska fördelas på lika villkor, oavsett vilken förskola eller skola eleven har valt.

Så hur blev det? Får eleverna rätt till sina resurser så att skolan kan ge den bästa utbildningen? Den frågan ställde vi i Friskolornas riksförbund och valde att göra en granskning för att se om lagens intentioner har blivit verklighet.

Nu har vi svaret och kan konstatera att mycket återstår när det gäller lika villkor. Det krävs justeringar och omtag på flera punkter. Framför allt måste alla kommuner ha lagens intention för ögonen och inte se lika villkor för eleverna som något förhandlingsbart.

Givetvis sköter sig många kommuner bra. Men tyvärr är exemplen många där kommuner på olika sätt undanhåller medel som elever har rätt att ta med till sin skola. Att till exempel skriva av underskott i kommunens egna skolor, utan att kompensera de fristående huvudmännen med samma resurser, får konsekvensen att eleverna riskerar att få en sämre utbildning. Det är kortsiktigt och ojämnt.

Transparensen är ofta låg och det är svårt att förstå hur kommuner har beräknat storleken på skolpengen. Detta trots att intentionen med lagen är att fullständig öppenhet måste råda kring hur de har räknat. Att nästan alla kommuner dessutom beräknar, fördelar och redovisar på väldigt olika sätt gör det svårt att få en överblick.

En konsekvens av otydligheten är att många skolor tvingas lägga en del av skolpengen – som i stället borde gå till undervisning – på att driva sin sak i domstol. Det är inte rimligt och kostar samhället stora resurser. Kommunerna tvingar därmed också sina skattebetalare att ta en onödig kostnad. För små skolor är det för dyrt att köpa in egen revision och juridisk hjälp. Och det ska de inte heller behöva göra. Både skolan och eleverna ska kunna lita på att kommunen gör rätt.

Det kanske allvarligaste exemplet i vår granskning är hur lagen urholkats för de elever som har rätt till särskilt stöd. Trots mängder av överklaganden har kommun efter kommun bestämt sig för att inte tilldela tilläggsbelopp för de elever som har störst behov i själva utbildningssituationen. Flera skolor berättar nu att de inte ens söker tilläggsbelopp för särskilt stöd längre eftersom det upplevs som utsiktslöst. Konsekvensen blir att valfriheten undermineras och att rätten till utbildning på lika villkor blir tomma ord. I tider av debatt om sjunkande resultat för just dessa elever är det anmärkningsvärt.

Fristående förskolor och skolor erbjuder en mångfald som ökar den reella valfriheten för barn, elever och föräldrar. Ska systemet fungera måste de kunna ha fullt förtroende för att de får resurser på lika villkor, oavsett val av skola. Det är varje kommunpolitikerns ansvar. Vår utredning visar att vi har långt kvar till lika villkor för alla barn och elever.

Claes Nyberg, vd Friskolornas riksförbund

Innehåll

Sammanfattning.....	1
Inledning.....	4
Bakgrund till rapporten.....	6
Inledning.....	6
Kort om de nya ersättningsreglerna.....	6
Skolverkets analys av effekter på rikspriset.....	7
Jämförelse mellan olika kommuner.....	8
Slutsatser.....	9
Identifierade problemområden.....	11
Inledning.....	11
Budgetavvikelser.....	11
Lokalersättning.....	16
Schabloniserad ersättning för administration.....	19
Schabloniserad ersättning för moms.....	23
Transparens.....	25
Tilläggsbelopp för särskilt stöd.....	32
Tillstånd.....	36
Så har det gått i förvaltningsdomstolarna.....	38
Inledning.....	38
Genomgång av domstolsutslag och överklagandegrunder.....	38
Oberoende genomgång av rättspraxis.....	41
Slutsatser från utfall i förvaltningsdomstolarna.....	42
Slutsatser.....	44
Referensförteckning.....	48
Bilagor.....	49

Sammanfattning

Friskolornas riksförbund har följt konsekvenserna av de nya skolpengsregler som infördes 2010. Målet med den nya lagen var att skapa lika ekonomiska villkor mellan kommunala och fristående förskolor och skolor, för att varje barn eller elev, oavsett vilken förskola eller skola de väljer, ska få med sig samma resurser. Tyvärr har lagstiftningen inte fått avsedd effekt. Det är fortfarande alltför vanligt att kommunerna gör felaktiga beräkningar av skolpengen, som innebär att elever i fristående verksamheter får mindre resurser än vad de hade fått om de hade valt en kommunal skola. I flera fall handlar det om tusentals kronor per år och elev.

En fristående skola som anser, eller misstänker, att den har drabbats av ett felaktigt beslut om skolpeng måste själv överklaga det till förvaltningsrätten. Det är en både kostsam och tidskrävande process som i sig kan vara avskräckande, särskilt för mindre skolor som inte har den ekonomiska och juridiska kompetensen att göra beräkningar och bedöma rimligheten i en kommuns beslut.

Det är också många skolor som helt enkelt litar på att kommunen har gett dem en korrekt ersättning, när den i själva verket kan vara för låg. I en enkät till våra medlemmar anger över hälften av de svarande att de antingen inte har efterfrågat, eller att de inte vet om de har fått något beräkningsunderlag som visar hur skolpengen per barn stämmer överens med kommunens totala budgetram.

Vi har identifierat sammanlagt sju problemområden med lagstiftningen. Nedan beskrivs vart och ett av dessa områden, tillsammans med Friskolornas förslag på lösningar:

Budgetavvikelser

Problem: Skolpengen bestäms vanligen utifrån kommunens budget för den egna skolverksamheten. Om den är satt för lågt och de kommunala skolorna tillåts gå med underskott innebär det i praktiken att de kommunala skolornas elever får större resurser per elev, om inte de fristående skolorna kompenseras med motsvarande belopp. Om de kommunala skolorna går med överskott kommer de fristående skolorna i stället få en för hög skolpeng jämfört med kommunens skolor.

Lösning: Kompensation till fristående skolor bör utgå vid underskott i den kommunala verksamheten om kommunen saknar ackumulerade överskott från tidigare år. Lagen bör ses över så att detta förtydligas och alla kommuner inför en modell för resultatöverföring mellan åren.

Lokalersättning

Problem: Enligt dagens regler är huvudregeln att den del av skolpengen som avser lokalkostnader ska baseras på kommunens genomsnittliga kostnader för lokaler. Eftersom de flesta kommuner äger sina lokaler sedan lång tid har kommunen ofta mycket låga lokalkostnader, medan fristående skolor måste hyra sina lokaler till gällande marknadspris. Den nu gällande regeln om att skolpengen kan beräknas utifrån friskolors faktiska

lokalkostnader utnyttjas i princip bara i kommuner där friskolorna har lägre kostnader än kommunen, men inte när de fristående skolorna har högre kostnader. Det kan innebära att en fristående skolas lokalkostnader blir så höga att det i praktiken innebär ett hinder för etablering.

Lösning: Regeringen bör förtydliga att ersättning för faktisk lokalkostnad ska kunna utgå även i de fall då den fristående skolan begär det, och då skolans lokalkostnader påtagligt avviker från kommunens kostnader. Förutsättningen är att kostnaderna är skäliga.

Schabloniserad ersättning för administration

Problem: I grundberäkningen av skolpengen ingår inte kostnader för administration. Istället ersätts fristående skolor med ett schablonbelopp på tre procent av grundbeloppet som ska motsvara kostnaden för administration. Flera kommuner uppger själva att deras administrationskostnad ligger högre.

Lösning: Schablonen bör avskaffas. Ersättning för administration bör baseras på kommunens verkliga administrativa kostnader, enligt samma princip som för den övriga skolpengen.

Schabloniserad ersättning för moms

Problem: Utbildningsverksamhet är inte momspliktig och fristående skolor kan därför inte heller göra avdrag för den moms de betalar. Eftersom kommunal verksamhet får ersättning för sina momskostnader genom det så kallade kommunkontosystemet behöver fristående skolor kompenseras för sina kostnader. I dag sker det i form av en schablonersättning, som är fastställd till 6 procent av den totala skolpengen. Eftersom ersättningen är beräknad som en fast procentsumma finns det risk för att fristående skolor kan både över- och underkompenseras, beroende på hur deras kostnader fördelar sig. Momsbefrielsen leder också till olika problem och inlåsnings effekter. Bland annat kan det leda till att fristående förskolor och skolor får svårare att hyra lokaler och att de styrs mot att utföra all verksamhet i egen regi, i stället för att exempelvis hyra in olika tjänster som inte hör till kärnverksamheten, vilket kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande.

Lösning: Schablonen bör avskaffas och utbildningssektorn istället göras momspliktig.

Bristande transparens

Problem: Fristående skolor måste kunna bedöma om deras elever får den skolpeng de har rätt till. För att skolpengsbeloppet ska kunna prövas i domstol måste det vara tydligt hur kommunen gör sin beräkning av vilka kostnader som ingår – och vilka som inte ingår – i beräkningen av skolpeng. Alltför ofta redovisar kommunerna sina beräkningar otydligt. Det har också uppstått en rättspraxis där både förvaltningsdomstolar och kammarrätter godkänner redovisningar som är så förenklade att det blir omöjligt att avgöra om beräkningen är korrekt eller inte.

Lösning: Regeringen bör se över lagstiftningen och tydliggöra kommunernas redovisningsskyldighet.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Problem: Elever i behov av särskilt stöd har drabbats hårt av den nya lagstiftningen, som har kommit att tolkas så snävt att nästan inga ansökningar om särskilt stöd beviljas till exempelvis barn och elever med stora koncentrationssvårigheter, inlärningsproblem eller utåtagerande beteende. Många skolor, särskilt de mindre, har fått svårt att klara sitt uppdrag att ge dessa elever det stöd de behöver.

Lösning: Skolförfattningarna bör ses över. Bland annat bör tilläggsbelopp för särskilt stöd kunna utgå i undervisningssituationen och för fler stödåtgärder än idag.

Tillståndprocessen

Problem: När en skola beviljats tillstånd ska verksamheten starta inom ett kalenderår. En huvudman som inte hinner få allt på plats, exempelvis om det är svårt att få lokaler färdiga i tid, måste göra om hela ansökningsprocessen, i stället för att som tidigare kunna skjuta upp verksamhetsstarten ett år inom ramen för det redan givna tillståndet. För en skola som tillfälligt vill stoppa antagningen till ett visst program eller inriktning anses utbildningen i dag ha lagts ner och nytt tillstånd måste sökas när man vill öppna antagningen igen. Det leder till osäkerhet och onödig byråkrati. Om en skola går i konkurs, byter huvudman, eller behöver flytta till en annan kommun är det orimligt att eleverna ska drabbas av en utdragen tillståndprocess, som i dag tar upp till två år.

Lösning: Reglerna bör bli mer flexibla, så att det åter blir möjligt att skjuta upp starten av en fristående skola ett år. Det behöver också bli möjligt att tillfälligt stoppa elevintaget för en viss utbildning utan att skolan därmed riskerar att förlora sitt tillstånd att bedriva den utbildningen. Ett ”snabbspår” för brådskande ärenden hos Skolinspektionen bör också införas.

Inledning

En av de större reformerna på skolområdet kom 1992, då det blev möjligt att bedriva fristående skola med skattefinansierade medel, det vill säga med en elevbaserad skolpeng från kommunerna. Förutsättningen var att inga elevavgifter då fick tas ut. Reformen gjorde det möjligt för engagerade personer med en pedagogisk idé att förverkliga den. Många har sedan dess tagit möjligheten, och i dag finns en mångfald av fristående skolor med olika profiler, olika pedagogiska inriktningar, stora och små skolor i alla skolformer. Olika skolor bejakas, men alla fristående förskolor och skolor ska givetvis följa samma skollagstiftning och läroplan som de kommunala verksamheterna.

Reformen innebär att alla elever och deras föräldrar fritt kan välja den förskola eller skola som passar dem bäst, utan att det kostar föräldrarna något, och utan att behöva flytta för att kunna gå i den skola man vill. Valmöjligheten har gjort att cirka 20 procent av alla barn mellan ett och fem år i dag går i en fristående förskola. 13 procent av eleverna går i en fristående grundskola och 26 procent i fristående gymnasieskola.

När skolorna, fristående som kommunala, ska verka på samma grunder och då alla barn och elever har rätt till bra utbildning av god kvalitet – oavsett vilken skolhuvudman de väljer – så måste också den grundläggande principen vara att skolorna får samma resurser för att bedriva utbildningen. Inledningsvis var skolpengen endast 85 procent av den kommunala resursen, en fördelning som missgynnade de elever som ville utnyttja valmöjligheterna och gå i en fristående skola. Riksdagen ansåg att lika villkor måste gälla mellan de olika skolhuvudmännen. Lagen ändrades därför så att kommunen skulle fördela resurser till elever i fristående skolor på samma sätt som resurser fördelades till elever i kommunala skolor.

Men fortfarande kvarstod problem med att tolka lika villkorsprincipen. Det fanns otydligheter kring vad som faktiskt skulle ingå i pengarna till barn och elever i både förskola och skola. Kommunerna tolkade bestämmelserna olika och sätten för beräkning av pengarna varierade stort. Regeringen beslutade därför i mars 2007 att tillsätta en särskild utredning i syfte att se över hur lagstiftningen kunde ändras, så att kommunala och fristående förskolor och skolor skulle kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Därmed skulle eleverna få del av samma resurser, oberoende av vilken skola de valde att gå i.

Regeringens uppdrag till utredaren var att utveckla och stärka rättssäkerheten och förutsägbarheten i ersättningssystemet. Regeringen och utredningen var ense om att införandet av möjligheten att överklaga ett skolpengsbeslut till förvaltningsdomstol via ett förvaltningsbesvär skulle leda till en starkt rättssäkerhet för de fristående aktörerna, men också säkra att eleverna fick samma resurser oavsett skolval. Samtidigt som regeringen ville skapa ett regelverk kring skolpengsfördelningen för att underlätta för förvaltningsdomstolarna att kunna avgöra att resurserna faktiskt fördelats på lika villkor, skulle det också möjliggöra samma bedömning för de fristående aktörerna. Utredningen lämnade sina förslag till regeringen, som i sin tur lade fram en proposition till riksdagen 2009. Riksdagen fattade därpå beslut om de nya skolpengsreglerna, vilka nu har tillämpats sedan den 1 januari 2010.

Sedan de nya skolpengsreglerna trädde i kraft har förvaltningsdomstolarna tagit emot ett stort antal överklaganden och dessutom hunnit avgöra många ärenden. I dag finns flera viktiga och vägledande domar på områden som omfattas av pengbestämmelserna.

Frågan som uppstår är om effekterna av den nya lagstiftningen blev som regeringen hade tänkt sig; att skapa lika villkor för kommunala och fristående förskolor och skolor? Har lagstiftningen och bestämmelserna om resursfördelningen lett till så tydliga och transparenta pengbeslut så att både domstolar och fristående verksamheter kan se om fördelningen skett på lika villkor? Får eleverna rätt till samma resurser oavsett skolval?

Friskolornas riksförbund följde 2011 upp de rättsfall som då avgjorts i domstolarna. Det gick redan då att identifiera ett antal områden där det uppstått otydligheter eller andra svårigheter med de nya bestämmelserna. Då hade emellertid inte så många domar prövats i högre instans och någon tydlig rättspraxis hade ännu inte skapats.

I dag kan vi se att en sådan rättspraxis har kommit till stånd. Friskolornas riksförbund vill därför med den här rapporten visa på fördelarna med lika villkorslagstiftningen, men samtidigt också redogöra för vissa områden där rättspraxisen inte räckt till för att säkra rätten för eleverna att få del av lika villkor och rättvisa resurser. Syftet med rapporten är att peka på förbättringsåtgärder för att skapa förutsättningar för fristående förskolor och skolor att bedriva verksamhet på lika villkor – för att eleverna ska få del av samma resurser, oberoende av vilken skola de väljer.

Bakgrund till rapporten

Inledning

Denna del av rapporten syftar till att ge en bakgrund till de vanligaste problem som friskolorna upplever ur lika villkorssynpunkt. Den inleds med en kortfattad beskrivning av de största förändringarna i den lagstiftning som infördes 2010, och de följder som lagändringarna har medfört. Skolverket har uppskattat att kommunernas förändrade redovisning delvis påverkade rikspriset för gymnasiet. Även kommunernas förändrade redovisning var en följd av den nya lagstiftningen. Vi sammanfattar därför Skolverkets analys av förändringen av rikspriset mellan 2009 och 2010. Vi analyserar även hur mycket skolpengen kan skilja sig mellan olika kommuner och vad dessa skillnader kan bero på.

Kort om de nya ersättningsreglerna

Redan före 2010 fanns en lika villkorsprincip i lagstiftningen för hur skolpengen ska beräknas. Den uttrycktes så att kommunerna skulle fördela resurser till de fristående verksamheterna på samma sätt som de fördelade resurser till sin egen. Före 2010 hade kommuner runt om i landet olika principer för vad denna princip innebar i praktiken. Vissa kommuner baserade resursfördelningen till fristående verksamheter på kommunens budget för motsvarande kommunal verksamhet. Andra kommuner utgick från kostnaden för kommunens verksamhet i tidigare års bokslut. Om en fristående förskola eller skola ansåg att beslutet om skolpeng var felaktigt saknades möjlighet att få det prövat av allmän förvaltningsdomstol genom så kallat förvaltningsbesvär. Enbart så kallad laglighetsprövning var möjlig före 2010. Laglighetsprövning förutsätter bland annat att den klagande antingen är folkbokförd i, eller äger fast egendom i den kommun som har fattat beslutet. Detta gjorde det att kunde vara svårt för fristående skolor att få sin sak prövad i domstol. En laglighetsprövning innebär också att domstolen inte kan göra en prövning av kommunens beslut i sak, det vill säga om pengan är rätt beräknad och beslutet är lämpligt. Rätten kan endast pröva om kommunens beslut strider mot lagen eller tillkommit i fel ordning.

De nya skolpengsreglerna innebar en tydligare reglering av hur kommunerna skulle räkna ut skolpengen. Dels fastställdes att kommunens budget skulle ligga till grund för ersättningen. Grundregeln är att ersättningen till fristående verksamheter ska motsvara kommunens budgeterade kostnad per barn eller elev. Att basera skolpengen på kostnaden i tidigare års bokslut blev därmed olagligt.

Lagen fastställde också att skolpengen (grundbeloppet) skulle avse följande sju kostnadslag i kommunens budget:

- Undervisning
- Läromedel och utrustning
- Lokaler
- Måltider
- Elevhälsa
- Administration 3 %
- Kompensation för mervärdesskatt 6 %

Det ansågs för krångligt att basera den del av skolpengen som gälleradministration på kommunernas verkliga administrativa kostnader. Därför infördes en schablon på tre procent av de fem första kostnadsposterna.

Fristående huvudmän fick i och med de nya reglerna möjlighet att överklaga skolpengen genom förvaltningsbesvär, vilket är en stor fördel gentemot den tidigare laglighetsprövningen. Lika villkorsprincipen kan därmed prövas av allmän förvaltningsdomstol och domstolen kan välja att bestämma ett nytt skolpengsbelopp i stället för det som kommunen beslutat. Förvaltningsrätten kan också ålägga kommunen att räkna om sina beslut om de inte lever upp till de lika villkorsregler som anges i lagstiftningen.

De största förändringarna i lagstiftningen var således:

- Skolpengen måste baseras på kommunens budget, inte på tidigare bokslut.
- Specificering av vilka kostnadsposter som ska ingå i underlaget för beräkning av skolpeng.
- Övergång till schabloniserad ersättning för administration.
- Möjlighet att få kommunens beslut prövat som förvaltningsbesvär i domstol.

Skolverkets analys av effekter på rikspriset

Skolverket tar varje år fram en riksprislista som används för att kompensera fristående skolor när en elevs hemkommun saknar ett visst gymnasieprogram. Riksprislistan baserades före 2010 på kommunernas genomsnittliga kostnadsutfall per elev i den kommunala gymnasieskolan de tre föregående åren, med justeringar för prisökningar. År 2010, när den nya lagstiftningen började tillämpas, sänktes den genomsnittliga riksprisnivån med 15 procent. Skolverket fick av regeringen i uppdrag att utreda orsaken till den stora minskningen.

Skolverket konstaterade i sin rapport till regeringen¹ att sänkningen av rikspriset till största delen berodde på att Skolverket hade ändrat sin metod för beräkning av rikspriset. Skolverket uppskattade i sin utredning också att 2-5 procentenheter av minskningen berodde på kommunernas förändrade redovisning. Här sammanfattar vi Skolverkets analys av den del av minskningen som berodde på kommunernas förändrade redovisning.

Skolverket intervjuade ett tjugotal kommuner som underlag för sin analys. Tre primära förändringar identifierades som orsaker till den del av sänkningen av rikspriset som hade att göra med kommunernas redovisning.

Övergången till schabloniserad ersättning för administration var en av förklaringarna till sänkningen. Tidigare hade kommunernas administrationskostnader räknats med i underlaget till riksprislistan. De nya skolpengsreglerna innebar att kommunerna inte skulle räkna med dessa kostnader, utan istället lägga på en schablon på tre procent av de övriga kostnaderna som ersättning för administration. Skolverket konstaterar i sin rapport att ”Ett flertal kommuner i undersökningen har pekat på att denna schablon är låg”.² Två kommuner ansåg

¹ Skolverket (2010)

² Ibid., s. 18

att fem procent var en rimlig kompensation för administration. Skolverket har utifrån de genomförda intervjuerna dock inte kunnat föreslå en rimlig nivå på schablonen.

Skolverket konstaterade även att vissa kommuner tolkade lagstiftningen som att rektorer och andra skolledare ska räknas in under kostnadsslaget undervisning, medan andra menade att rektorer och andra skolledare utgör administration. Denna oklarhet har i efterhand rättats till genom ett förtydligande av lagstiftningen. Numera framgår det av skolförordningarna att kostnader för rektorer och andra anställda med ledningsuppgifter ska räknas med under undervisning, och alltså ingå i skolpengen.

Övergången till budgetbaserad skolpeng kunde enligt Skolverkets rapport förklara en del av sänkningen. Detta eftersom förändringar under löpande budgetår tidigare fanns med i rikspriset, då rikspriset tidigare baserats på kostnadsutfallet för kommunernas utbildning. I och med att rikspriset numera baseras på kommunernas inrapporterade skolpengsbelopp (som baseras på budget) finns av naturliga skäl förändringar under budgetåret inte med i rikspriset. Skolverket har föreslagit att en utvärdering av riksprislistan ska göras tidigast 2013 och att man då bör göra en jämförelse mellan bidragsbeloppen baserade på budget och utfallet i kommunernas bokslut.³

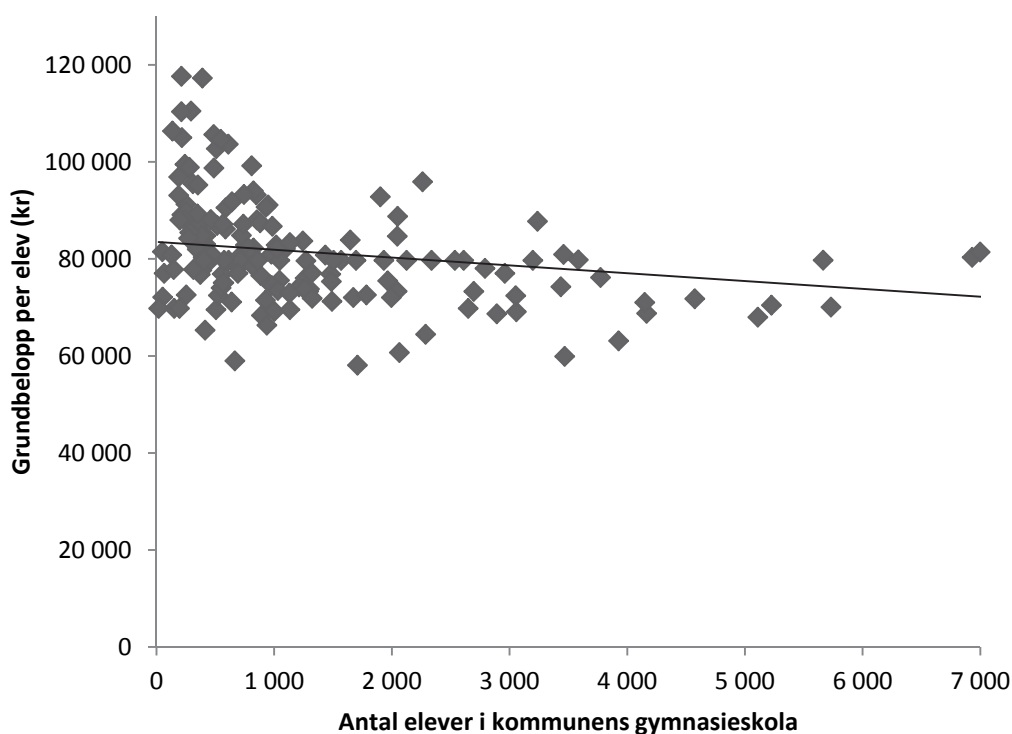
Jämförelse mellan olika kommuner

Om alla kommuner tillämpar lika villkorsprincipen på samma sätt skulle det innebära att skolpengen till fristående skolor blir ett mått på hur mycket olika kommuner väljer att satsa på den kommunala verksamheten. Skolpengen till fristående förskolor och skolor skiljer sig dock mycket mellan kommuner, ibland så mycket som 100 procent. Exempelvis varierade kommunernas skolpeng för NA-programmet 2011 mellan cirka 60 000 kr och 120 000 kr per elev.

Hur kan det bli så stora skillnader på kostnaden för samma program? En förklaring som ibland framförs är att skillnaderna beror på hur stor kommunens egen gymnasieverksamhet är. Kommuner med en stor gymnasieverksamhet kan nå stordriftsfördelar och på det sättet få en lägre kostnad per elev, medan kommuner med färre gymnasieelever måste fördela sina fasta kostnader på ett lägre antal elever, vilket ger en högre kostnad per elev. Spridningsdiagrammet nedan visar att det finns ett sådant samband. Det är framförallt kommuner med ett lågt elevantal som har de högsta skolpengsbeloppen per elev. Men även i de mindre kommunerna varierar nivåerna kraftigt.

³ Skolverket (2011)

Förhållande mellan antal elever i kommunens gymnasieskola och grundbelopp per elev för NA-programmet 2011



Stockholm och Göteborg ligger utanför diagrammet. Ersättningsnivån var 62 890 kr per elev i Göteborg (11 842 elever) och 79 486 kr per elev i Stockholm (17 133 elever). Källa: Statistiska centralbyrån (2011), Skolverket (2013) www.jmfal.artisan.se.

Det kommunala självstyret innebär bland annat att varje kommun har rätt att själv bestämma hur mycket pengar som ska satsas på utbildning. Kostnadsläget kan också variera i olika kommuner, exempelvis beroende på geografi och andra skilda förutsättningar. Detta räcker dock inte för att förklara en så stor variation i nivå på skolpeng. Friskolornas riksförbund anser att en viktig del av förklaringen måste vara att kommunerna har olika metoder för att beräkna skolpengen, och att de tolkar lagstiftningen olika.

Slutsatser

Den nya lagen som infördes 2010 fastställde att kommunens budget skulle ligga till grund för skolpengen till fristående skolor. Detta medför svårigheter kring hur budgetavvikelser ska hanteras inom den kommunala verksamheten i relation till de fristående verksamheterna.

En annan stor förändring var införandet av schabloniserad ersättning för administration. Skolverkets egen utredning tyder på att denna schablon i flera kommuner är låg i förhållande till kommunernas verkliga administrativa kostnader. Analysen av hur skolpengen kan skilja sig mellan kommuner indikerar att det även med de nya lika villkorsreglerna kan finnas olikheter i kommunernas sätt att beräkna skolpengen. Detta är inte något nytt problem. Liknande olikheter fanns även med den tidigare lagstiftningen. Analysen indikerar dock att

det fortfarande finns problem med likvärdigheten i villkoren för kommunala och fristående skolor som den nya lagstiftningen inte helt och hållet har lyckats lösa.

Identifierade problemområden

Inledning

Friskolornas riksförbund har identifierat sju problemområden inom lika villkorsområdet:

- Budgetavvikelser
- Lokalersättning
- Schabloniserad ersättning för administration
- Schabloniserad ersättning för moms
- Transparens
- Särskilt stöd
- Tillståndsprocessen

Budgetavvikelser och schabloniserad ersättning för administration är de problemområden som blivit extra tydliga med den nya lika villkorlagstiftningen. Kring lokalersättning, schabloniserad ersättning för moms och transparens fanns det bekymmer även med tidigare lagstiftning.

Problem kring ersättning för omfattande stödåtgärder, tilläggsbeloppet, har uppkommit som en följd av den nya lika villkorlagstiftningen, men också på grund av Högsta förvaltningsdomstolens tolkning av lagstiftningen. Svårigheter kring tillståndsprocessen har delvis uppstått i och med den nya skollagen. Området har inte med de nya skolpengsreglerna att göra, men kan ändå innebära att principen om lika villkor inte uppnås, eftersom tillståndsprocessen i vissa fall innebär att konkurrensen snedvrids.

Budgetavvikelser

Bakgrund

Skolpengen till fristående verksamheter ska baseras på budgeten för motsvarande kommunal skolverksamhet. Detta i enlighet med principen om lika villkor, som innebär att samma resurser ska följa eleven, oavsett om eleven går i fristående eller kommunal skola.

Ur ett likavillkorsperspektiv kan problem uppstå i de fall då den kommunala verksamheten inte håller sig till budgeten. Om den kommunala verksamheten drar över budgeten riskerar elever i fristående verksamheter att få mindre resurser än elever i kommunala verksamheter, förutsatt att ingen extra kompensation sker. Det motsatta gäller då kommunala verksamheter går med överskott.

Det finns därför ett behov av tydliga riktlinjer för hur budgetavvikelser ska hanteras för att varken elever i kommunala eller fristående verksamheter ska missgynnas.

Aktuell lagstiftning

Skolpengen till fristående verksamheter ska enligt 14 kap. 1 § skolförordningen och 13 kap. 1 § gymnasieförordningen baseras på budget för motsvarande kommunal verksamhet. I 2 § i samma förordningar regleras hur ändringar under löpande budgetår ska hanteras:

Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen.

Om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

Regleringen har sitt ursprung i den diskussion som förs i förarbetena om resurstillskott och hantering av över- och underskott, se bland annat regeringens delbetänkande SOU 2008:8, s. 130-131, lagrådsremissen ”Offentliga bidrag på lika villkor”, s. 30, prop. 2008/09:171, s. 31, samt prop. 2009/10:157.

Problemområde

Bestämmelsen om resurstillskott har skapat stor oenighet mellan kommuner och fristående verksamheter kring hur över- respektive underskott ska hanteras. En del kommuner menar att bestämmelsen enbart är tillämplig när en kommun reviderar budgeten och inte vid avvikelser mot budgeten.

Flera kommuner har påpekat för Friskolornas riksförbund att fristående verksamheter överkompenseras vid överskott. Vid överskott har den kommunala verksamheten förbrukat mindre resurser än vad som har tilldelats de fristående verksamheterna. Kommuner saknar rättslig möjlighet att i efterhand återkräva utbetald ersättning till de fristående verksamheterna eftersom det skulle strida mot förbudet mot att retroaktivt ändra gynnande förvaltningsbeslut. Fristående verksamheter kan alltså inte bli återbetalningsskyldiga om den kommunala verksamheten har gått med överskott.

Kommunerna anser därför att fristående verksamheter inte ska kompenseras vid underskott och att det jämnar ut sig i längden; det man förlorar ett år tar man igen ett annat år.

I många fall är det säkert korrekt att det jämnar ut sig i längden, men det är ingen rättssäker hantering att inte reglera budgetavvikelser i efterhand – varken för elever i kommunal eller i fristående skola.

Kommunerna har idag ett inbyggt incitament att inte överbudgetera den kommunala verksamheten, då detta leder till högre kostnader för ersättning till de fristående skolorna. För fristående verksamheter finns det inget skydd mot att kommuner medvetet underbudgeterar om detta inte regleras i efterhand genom att underskott kompenseras med motsvarande belopp per barn och elev.

Ett vanligt upplägg i kommuner är att överföra underskott till kommande år genom till exempel ackumulering i resultatfonder. Problemet med en sådan metod är att det är ovisst om de kommunala verksamheterna kommer att kunna återbetala underskotten i framtiden. Det har hänt att kommuner först har överfört underskott till kommande år flera år i rad, för

att till sist avskryva underskotten, när det ackumulerade beloppet har blivit för stort. Fristående verksamheter saknar möjlighet att skjuta sina underskott på framtiden, utan att ha ackumulerade överskott eller genom att höja sin beläning. Det innebär därför ett avsteg mot lika villkorsprincipen om kommunala verksamheter kan göra det.

Ett exempel på en kommun som ackumulerar sina underskott inom skolan är Norrköping. Av tabellen nedan framgår att Norrköpings kommunala gymnasieskolor har gått med underskott i nästan tio år i rad.

År	Norrköpings kommunala gymnasieskolors resultat (Mkr)		Källa: Norrköpings kommuns årsredovisning för:
2012	-17,7	Underskott	2012 del 2, s. 69
2011	-19,0	Underskott	2011 del 1, s. 60
2010	-7,0	Underskott	2011 del 1, s. 60
2009	-2,2	Underskott	2009 del 2, s. 76
2008	-0,9	Underskott	2008 del 2, s. 83
2007	0,0	I balans	2007 del 2, s. 87
2006	-0,9	Underskott	2006 del 2, s. 83
2005	Framgår ej av årsredovisningen.		2005 del 2, s. 73-76
2004	-10,3	Underskott	2004 del 2, s. 63
2003	-3,9	Underskott	2003 del 2, s. 46
Ackumulerat resultat exkl. år 2005	-61,9		

Enligt Norrköpings kommun baserades ersättningen till fristående gymnasieskolor före år 2010 på kostnadsutfallet från tidigare år. Därför fick fristående skolor del av motsvarande resurser före 2010. Från och med 2010, när man övergick till budgetbaserad skolpeng, har de fristående skolorna inte fått del av motsvarande resurser.

Flera fristående gymnasieskolor driver för närvarande rättsliga processer om kompensation för underskott mot Norrköpings kommun. Yrkat tillskott för underskottet 2010 är 4 215 kr per elev för hela året.

Det är också vanligt att kommuner avskriver sina underskott inom skolan vid årets slut, vilket innebär att underskottet inte behöver återbetalas. Exempel på kommuner som har avskrivit underskott inom gymnasieskolan är Örebro, Falun och Karlskrona. Karlskrona kommun dömdes i september 2013 av förvaltningsrätten i Växjö att kompensera en fristående gymnasieskola för underskott i den kommunala gymnasieverksamheten motsvarande 796 kr per elev för 2011.⁴

Friskolornas riksförbund har låtit landets kommuner besvara frågan hur de hanterar underskott i den kommunala verksamheten i förhållande till de fristående verksamheterna. Resultatet av enkäten är följande:

Fråga:

⁴ Mål nr. 234-13

Fråga:

”Om det i bokslutet för den kommunala verksamheten uppstår en negativ avvikelse mot budgeterad kostnad per barn/elev (underskott), hur hanteras då detta?

Här kan du ange flera alternativ. Observera att vi enbart avser underskott inom den kommunala verksamheten på högst verksamhetsnivå för aktuell verksamhet (detta innefattar även enhets- eller programnivå där det är tillämpligt). Underskott på nämnd-/förvaltningsnivå där ofta även bidrag till fristående verksamheter ingår, avses således inte. Observera även att flera alternativ kan väljas om underskott till exempel bara delvis avskrivs.”

	Antal svar				Andel av antalet svarande som har angett ett visst svarsalternativ
	För-skola	Grund-skola	Gymna-sium	Totalt	
Kompensation utgår till fristående verksamheter med motsvarande belopp per barn/elev.	18	23	13	54	11%
Om det finns ackumulerade överskott på verksamhetsnivå från tidigare år, ianspråk tas dessa medel för att täcka underskottet. Ingen kompensation utgår då till fristående verksamheter. Om inga tidigare ackumulerade överskott på verksamhetsnivå finns, utgår dock ersättning till fristående verksamheter med motsvarande belopp per barn/elev.	4	6	8	18	4%
Om det finns ackumulerade överskott på verksamhetsnivå från tidigare år, ianspråk tas dessa medel för att täcka underskottet. Om inga tidigare ackumulerade överskott på verksamhetsnivå finns, överförs underskottet till nästkommande år för den kommunala verksamheten (i form av lån eller annat upplägg). Ingen kompensation till fristående verksamheter utgår i något av fallen.	40	43	33	116	23%
Underskott i den kommunala verksamheten avskrivs och kompensation utgår inte till fristående verksamheter.	53	54	38	145	29%
Vet ej	26	17	21	64	13%
Annat:	29	43	45	117	23%
Totalt antal svar	170	186	158	514	103%
Totalt antal svarande	167	179	155	501	

Det har varit möjligt att svara flera alternativ i de fall kommunen exempelvis delvis avskriver underskott och delvis överför underskott till kommande år. Därför finns det något fler svar än antalet svarande. Procentsatserna visar andelen kommuner som har angett ett visst alternativ i förhållande till det totala antalet svarande. Därför blir summeringen av

procentsatserna 103 %. Totalt antal svar är 514 och totalt antal svarande är 501. Information om hur kommunenkäten har genomförts finns i bilaga 2.

Av svaren framgår att de flesta kommuner inte kompenserar fristående verksamheter vid underskott i den kommunala verksamheten. Hela 29 procent skriver av kommunala underskott inom skolan. Elva procent svarar att de kompenserar fristående verksamheter vid underskott.

Fyra procent av de svarande använder tidigare års överskott för att täcka underskott, och kompenserar de fristående verksamheterna om inga ackumulerade överskott finns. Friskolornas riksförbund anser att detta är en godtagbar hantering. Så länge den kommunala verksamheten har ackumulerade överskott från tidigare år upprätthålls lika villkorsprincipen om de kommunala verksamheterna går med underskott.

Förslag på lösning

Nyligen avkunnade domar från kammarrätterna ger fristående verksamheter rätt till kompensation för kommunala underskott som avskrivs.⁵ Vi kan se att förvaltningsrätterna i dagsläget följer denna praxis och att fler mål om underskott är på väg genom rättssystemet. Trots detta anser Friskolornas riksförbund att det kan finnas skäl att vid en översyn av lagstiftningen förtydliga lika villkorsprincipen när det gäller budgetunderskott.

En hantering av budgetavvikelser på lika villkor innebär att de kommunala verksamheterna bör ha samma krav på sig att klara sin ekonomi som de fristående verksamheterna. Om den kommunala verksamheten har överskott ackumulerade från tidigare år bör dessa överskott kunna tas i anspråk för att täcka ett senare underskott, utan att någon kompensation till de fristående verksamheterna behöver ske. Detta förutsätter dock att överskotten har uppkommit tidigast 2010, eftersom skolpengen innan dess baserades på kostnadsutfallet tidigare år och därför innefattade budgetavvikelser.

Om den kommunala verksamheten inte har ackumulerade överskott från tidigare år så ska de fristående verksamheterna kompenseras för de extra resurser som har tillskjutits den kommunala verksamheten i och med underskottet. Underskott bör inte kunna skjutas på framtiden på det sätt som sker i flera kommuner utan att kompensation sker till de fristående verksamheterna. I praktiken innebär detta att den kommunala verksamheten kan överföra resultat mellan åren.

Ett system med resultatöverföring innebär också att man inte riskerar att överkompensera fristående verksamheter vid överskott i den kommunala verksamheten. Den kommunala verksamheten kan då enkelt överföra överskott till nästa år och ta dessa resurser i anspråk utöver de resurser som fördelas på lika villkor, precis på samma sätt som fristående verksamheter kan spara sina överskott. Skolpengen kan kommande år anpassas så att det ackumulerade överskottet i den kommunala verksamheten inte blir för stort. Stöd för en sådan hantering finns i prop. 2009/10:157, s. 32, samt i SOU 2008:8, s. 131, där det anges att en eventuell överbudgetering får hanteras inom ramen för kommande budgetbeslut.

⁵ Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr. 1335-12 (Hudik friskoleutbildning mot Hudiksvalls kommun) och kammarrätten i Göteborgs dom i mål nr. 2313-11 (MIBA learning and education mot Svedala kommun).

Lokalersättning

Bakgrund

Lokalersättning till fristående verksamheter ska enligt huvudregeln vara samma som kommunens genomsnittliga kostnad för lokaler inom motsvarande skolverksamhet. Om det finns särskilda skäl ska ersättningen istället högst motsvara den fristående verksamhetens faktiska lokalkostnader, om dessa är skäliga.

Aktuell lagstiftning

Fristående förskolors och skolors ersättning för lokaler regleras i 14 kap. 4 § p. 7 samt 6 § skolförordningen och 13 kap. 3 § p. 7 samt 5 § gymnasieförordningen (tidigare 14 kap. gymnasieförordningen).

14 kap. skolförordningen:

4 § I 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för [...]

7. lokalkostnader avse kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

6 § Ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskildes huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsprövningen ska intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras beaktas.

Problemområde

Ersättning baserad på kommunens genomsnittliga lokalkostnad skulle vara den mest likvärdiga principen, förutsatt att fristående verksamheter alltid kunde hyra lokaler till motsvarande pris. Problemet är att fristående verksamheter kan ha svårt att hitta lokaler till samma kostnad som kommunen, eftersom fristående verksamheter hyr eller köper sina lokaler på en fri marknad till det marknadspris som gäller idag. Kommunen äger ofta sina lokaler sedan decennier tillbaka, långt innan friskolereformen genomfördes, och avskrivningarna på lokalerna varje år är därför ofta lägre än nuvarande marknadshyra. Därmed kan kommunens självkostnad för lokaler ligga under den marknadshyra som de fristående skolorna får betala för sina lokaler.

För att främja ett effektivt lokalutnyttjande har flera kommuner infört ett system där de kommunala verksamheterna får hyra sina lokaler till marknadspris. Om marknadshyran överstiger kommunens självkostnad uppstår ett överskott inom det kommunala

fastighetsbolaget eller fastighetsförvaltningen. Det har hänt att kommunen sedan gör ett avdrag motsvarande överskottet när skolpengen till fristående verksamheter beräknas. En sådan modell har godkänts av kammarrätten i Göteborg i mål nr. 2800-11. Följden blir att fristående verksamheter får en lokalersättning som är lägre än marknadshyran.

En enkätundersökning som Friskolornas riksförbund har gjort bland kommunerna visar att tolkningen av hur lokalkostnaderna ska beräknas skiljer sig åt från kommun till kommun. Av tabellen nedan framgår att de flesta kommuner använder sig av självkostnadsprincipen. 23 procent svarar att kommunerna använder en marknadsmässig hyra.

Fråga:

”Hur fastställs kommunens egna verksamheters lokalkostnader (som bidragen till fristående verksamheter baseras på)?”

	Antal svar				Procentuell fördelning av svaren för alla verksamheter
	För-skola	Grund-skola	Gymnasium	Totalt	
På en marknadsmässigt prissatt hyra som tas ut av ett kommunalt fastighetsbolag/förvaltning/enhet inom kommunen.	39	36	37	112	23%
På en hyra baserad på självkostnaden (avskrivningar, ränta och underhåll) som tas ut av ett kommunalt fastighetsbolag/förvaltning/enhet inom kommunen.	98	109	79	286	58%
Enbart baserat på självkostnaden (avskrivningar, ränta och underhåll). Ingen internhyra används.	9	10	4	23	5%
Varken kommunen eller kommunens bolag äger några skollokaler.	0	0	2	2	0%
Vet inte	12	13	16	41	8%
Annat:	5	9	13	27	5%
Totalt	163	177	151	491	

Information om hur kommunenkäten har genomförts finns i bilaga 2.

Man skulle kunna hävda att det råder lika villkor för de olika skolformerna, eftersom ersättningen till fristående verksamheter baseras på kommunens självkostnad. Fristående verksamheter skulle ha haft motsvarande låga kostnadsnivå för sina lokaler om de hade köpt lokalerna för flera decennier sedan. Friskolereformen genomfördes dock i början på 1990-talet och de flesta huvudmän som i dag driver fristående skola har tillkommit sedan dess. I praktiken uppstår alltså situationer där de olika skolformerna inte har tillgång till lokaler på lika villkor, något som i förlängningen drabbar eleverna.

Undantagsbestämmelsen om att fristående verksamheter ska få ersättning för sina faktiska lokalkostnader tillämpas relativt sällan. I de fall där ersättning för faktiska lokalkostnader utgår är det oftast till den fristående verksamhetens nackdel, det vill säga när kostnaderna är lägre än kommunens genomsnitt. Så vitt Friskolornas riksförbund känner till finns det inget rättsfall där en fristående skola, mot kommunens bestridande, har fått rätt till ersättning för sina faktiska lokalkostnader. Däremot förekommer det att kommunerna inte fått använda andra principer för beräkning av lokalersättning än de två i lagstiftningen angivna principerna om kommunens genomsnitt eller den fristående verksamhetens faktiska kostnader.

I de rättsfall som har behandlat frågan om en fristående skolas rätt till ersättning för faktiska lokalkostnader, har domstolen ofta fäst stor vikt vid de exempel som anges i förarbetena på när faktisk lokalersättning kan utgå.⁶ Ett exempel som omnämns är en kommun med endast ett fåtal skolor som nyligen renoverats till en hög kostnad och/eller har nybyggda lokaler, alternativt om kommunens skolor har en onormalt låg kostnadsnivå till följd av låg standard och eftersatt underhåll. Det andra exemplet är en till ytan stor kommun med stora geografiska skillnader i lokalkostnader, där ett genomsnittsbelopp för kommunens lokalkostnader för alla skolor är icke representativt för lokalkostnader på den ort den fristående skolan är belägen (prop. 2008/09:171, s. 41).

I förarbetena har man inte beaktat att skillnader i kostnadsnivå inte bara beror på olika standard eller på lokalernas läge, utan också på att lokaler som byggts för länge sedan kan ha en annan självkostnad än marknadspriset. Det kan därför uppstå situationer där kommunens lokalkostnader inte är representativa för de lokalkostnader som den fristående skolan har, utan att det utgår faktisk lokalersättning. Faktisk lokalersättning hade kunnat utgå om skillnaderna istället hade berott på olika standard eller geografiska skillnader.

I praktiken leder ovan till att fristående verksamheter har svårigheter att etablera sig i vissa områden, eftersom man inte kan hyra lokaler till motsvarande kostnad som kommunen har för sina lokaler.

Förslag på lösning

Friskolornas riksförbund anser att huvudregeln att lokalersättningen ska baseras på kommunens genomsnittliga kostnader bör finnas kvar. Dock bör möjligheten till ersättning för faktiska lokalkostnader stärkas i de fall där stora skillnader i kostnadsnivån inte beror på skillnader i standard eller geografiska skillnader. Fristående verksamheter måste också få möjlighet att använda undantagsregeln om faktiskt lokalkostnad i högre utsträckning, när skillnaden i lokalkostnad är uppenbart orimlig mellan kommun och fristående verksamhet. Den skälighetsprövning av den faktiska lokalkostnaden som i dag ligger i bestämmelsen ska självklart finnas kvar.

⁶ Se t.ex. kammarrätten i Stockholms dom i mål nr. 3932-11 och kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr. 1673-11.

Schabloniserad ersättning för administration

Bakgrund

Ersättningen till fristående skolor ska enligt grundregeln baseras på kommunens budgeterade kostnader för motsvarande kommunal verksamhet. Ett avsteg från denna princip gäller ersättningen för administration. Administration ersätts genom en schablon på tre procent av den övriga skolpengen, istället för att baseras på kommunens egna kostnader för administration inom skolan. Så här kan underlaget till ett skolpengsbeslut se ut:

Kronor per elev i årskurs 6-9	
Undervisning	47 393
Läromedel	3 489
Lokaler	17 264
Måltider	3 556
Elevhälsa	2 874
Administrationsschablon 3 %	2 237
Momskompensation 6 %	4 609
Totalt	81 422

Aktuell lagstiftning

Fristående verksamheters ersättning för administration regleras i 14 kap. 4 § p. 5 skolförordningen och 13 kap. 3 § p. 5 gymnasieförordningen (tidigare 14 kap. gymnasieförordningen).

14 kap. skolförordningens lydelse (samma som gymnasieförordningen):

4 § 19 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för [...]

5. administration avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet [...]

Problemområde

Administrationsschablonen innebär att kommunens faktiska administrationskostnader, till skillnad från de övriga delarna av grundbeloppet, inte har betydelse för ersättningen till fristående skolor. Om något budgeteras som administration behöver kommunen inte ta med kostnaderna i det underlag som ligger till grund för skolpengen till de fristående skolorna. Detta innebär att ju större del av skolbudgeten som kommunen räknar som administration, desto lägre blir skolpengen till eleverna i de fristående skolorna. Även om de flesta kommuner vill göra rätt skapar systemet ett incitament att budgetera kostnader som administration.

Syftet med införandet av schablonen var att förenkla beräkningen av administrationsersättningen. Likabehandlingsprincipen fick stå tillbaka för administrativa fördelar i form av mindre uppgiftsinhämtning. Det har dock inte beaktats att schablonen i sig medför en betydande gränsdragningsproblematik. En stor andel av de fristående skolornas överklaganden av kommunernas skolpengsbeslut handlar om vad som ska budgeteras som administration och inte. Detta skapar alltså merarbete för de fristående skolorna, för kommunerna och för domstolarna.

Ett annat problem med schablonen är att kommunerna ofta inte redovisar vilka kostnader som har budgeterats som administration. Att det är svårt att se vilka kostnader som har – och inte har – räknats med i underlaget till skolpengen omöjliggör i praktiken en rättslig prövning av kommunens resursfördelning.

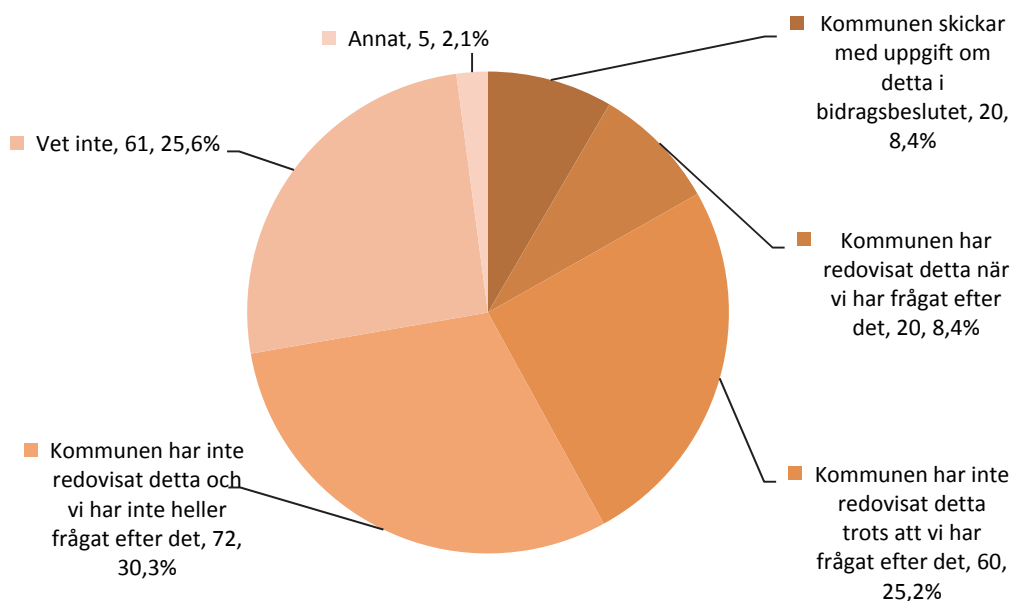
I flera fall där den fristående skolan har fått tillgång till information om kommunens administrationskostnader, har kommunen i förvaltningsrätterna och kammarrätterna ålagts att räkna om skolpengen. Exempel på kostnader som kommuner felaktigt har budgeterat som administration är kostnad för rektor och studie- och yrkesvägledare, som ska hänföras till undervisning.

Nyligen avgjordes ett sådant fall där Mölndals kommun hade budgeterat 25 procent av kostnaden för rektor i gymnasieskolan som administration. Förvaltningsrätten i Göteborg beslutade att skolpengen skulle höjas med mellan 732 och 1131 kronor per elev och år, beroende på gymnasieprogram.

I många fall får emellertid inte den fristående skolan reda på vilka kostnader som har budgeterats som administration. Friskolornas riksförbund har ställt följande fråga i en enkät till våra medlemmar:

”Hur ställer sig kommunen till att redovisa vilka verksamhetsområden inom den kommunala verksamheten (till exempel arbetsuppgifter, tjänster och liknande) som har budgeterats som overhead/administration? Observera att vi med detta avser en redovisning av vad personerna arbetar med och inte bara kostnads slag, som till exempel lönekostnader.”

Resultatet av enkäten är följande:



Diagrammet redovisar antal svar samt andel av svaren.

Enkäten besvarades genom en länk till ett webformulär som skickades ut via e-post och besvarades mellan 2013-10-01 och 2013-11-27. Antalet utskickade enkäter var 881 st.

Enbart 16,8 procent svarar att de har fått del av dessa uppgifter när de har frågat efter det, eller genom att kommunen självmant har skickat ut det. En fjärdedel av de svarande har efterfrågat dessa uppgifter men inte fått del av dem. Eftersom redovisningen av administrationskostnaderna har varit av stor betydelse i många rättsfall där den fristående skolan har fått rätt mot kommunen är detta bekymmersamt.

Om uppgifterna inte redovisas kan varken de fristående skolorna eller kommunerna bedöma om fördelningen mellan administration och andra kostnader har skett i enlighet lagstiftningen.

Friskolornas riksförbund har ställt motsvarande fråga till kommunerna, vilket har gett följande utfall:

Fråga:

"Om en enskild huvudman vill veta vilka verksamhetsområden inom den kommunala verksamheten (till exempel arbetsuppgifter, tjänster och liknande) som har budgeterats som overhead/administration, kan den då få tillgång till dessa uppgifter?"

Observera att vi med detta avser en redovisning av vad personerna arbetar med och inte bara kostnadslag, som till exempel lönekostnader."

	Antal svar				Procentuell fördelning av svaren för alla verksamheter
	Förskola	Grundskola	Gymnasium	Totalt	
Ja, vi skickar med uppgift om detta i bidragsbeslutet.	13	21	11	45	9%
Ja, om den enskilda huvud-mannen kontaktar kommunen.	97	95	79	271	55%
Nej, enbart kostnadsslag redovisas, till exempel lönekostnader. Vad personerna arbetar med redovisas inte.	16	19	15	50	10%
Nej, varken kostnadsslag eller arbetsuppgifter redovisas.	14	17	9	40	8%
Vet inte	12	13	18	43	9%
Annat:	13	12	16	41	8%
Totalt	165	177	148	490	

Information om hur kommunenkäten har genomförts finns i bilaga 2.

Resultatet indikerar att de fristående skolorna och kommunerna delvis har olika bild av i vilken utsträckning kommunerna redovisar sina administrationskostnader. 18 procent av kommunerna uppger själva att de inte redovisar vilka verksamhetsområden som har budgeterats som administration.

Som nämndes i sammanfattningen av Skolverkets rapport om förändringen av rikspriset, har flera kommuner uppgett att de verkliga administrationskostnaderna är högre än tre procent. Skolverket sammanfattar sina intervjuer med orden ”Ett flertal kommuner i undersökningen har pekat på att denna schablon är låg”⁷ och nämner att ett par av kommunerna i stället nämner fem procent som en rimlig nivå.

Revisionsföretaget Pwc har på uppdrag av utbildningsföretaget Academedia genomfört granskningar av administrationskostnader inom den kommunala skolverksamheten i tre olika kommuner. Pwc konstaterar i dessa granskningar⁸ att kommunens administrationskostnader uppgår till följande andelar av kostnaderna för utbildningarna:

Göteborg - elprogrammet på gymnasiet	6,2%
Göteborg - samhällsprogrammet på gymnasiet	8,7%
Jämtlands gymnasieförbund	9,0%
Norrköping – gymnasieskolan	7,4%

⁷ Skolverket (2010) s.18

⁸ Pwc (2010:a), Pwc (2011:b), Pwc (2011)

Det finns således starka indikationer på att den verkliga administrationskostnaden inom kommunernas verksamheter är väsentligt högre än tre procent.

Det räcker med att schablonen är några procentenheter lägre än kommunernas verkliga kostnader för att det ska få mycket stora konsekvenser i lika villkorshänseende. Om vi antar att kommunernas verkliga administrationskostnader uppgår till fem procent och den genomsnittliga skolpengen per elev är 70 000 kronor, exklusive administrations- och momsschablonerna, motsvarar det att den totala skolpengen för barn och elever som väljer fristående verksamheter blir 1 484 kronor lägre per elev, eller sammanlagt 454 miljoner kronor lägre, jämfört med om de hade valt kommunala verksamheter.⁹ Det rör sig alltså om mycket stora belopp som påverkas av storleken på schablonen.

Sammanfattningsvis har följande svårigheter identifierats med schablonen:

- Kommunerna får ett incitament att budgetera kostnader som administration.
- Gränsdragningsproblematiken
- Bristande transparens – det går ofta inte att se vilka kostnader som ersätts av schablonen, vilket omöjliggör en rättslig prövning.
- Schablonen speglar ofta inte den kommunala verksamhetens verkliga administrationskostnader.

Förslag på lösning

Friskolornas riksförbund anser att ersättning för administration ska baseras på den kommunala verksamhetens verkliga administrationskostnader, precis som för de andra delarna av grundbeloppet. Detta skulle ta bort kommunernas incitament att budgetera kostnader som administration, gränsdragningsproblematiken och de rättsprocesser som den medför skulle försvinna och det skulle göra resursfördelningen mer likvärdig för elever i kommunala respektive fristående skolor.

Schabloniserad ersättning för moms

Bakgrund

Varken kommunal eller fristående utbildningsverksamhet är momspliktig. Detta innebär att utbildningsverksamhet, till skillnad från andra verksamheter, inte kan få tillbaka den moms som man betalar för inköp av varor med mera. All moms som en skola betalar blir därmed en kostnad.

⁹ Beräknat på totalt 306 00 elever i fristående skolor och skolor (år 2012 för förskolan, läsåret 2012/2013 i grund- och gymnasieskola). $306\ 000 * 70\ 000 * 1,03 * 1,06 - 306\ 000 * 70\ 000 * 1,05 * 1,06$

Kommunerna har möjlighet att få ersättning för den moms som de betalar genom det så kallade kommunkontosystemet. I praktiken innebär detta att kommunala skolor får full kompensation för sina momskostnader.

Fristående verksamheter saknar möjlighet att bli kompenserade genom kommunkontosystemet. Istället får de fristående verksamheterna en schabloniserad kompensation för detta i skolpengen som uppgår till sex procent av grundbeloppet, utöver motsvarande medel som tilldelas de kommunala skolorna.

Aktuell lagstiftning

Fristående verksamheters ersättning för moms regleras i 14 kap. 4 § p. 6 skolförordningen och 13 kap. 3 § p. 6 gymnasieförordningen.

14 kap. skolförordningen:

4 § I 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 § och 11 kap. 37 § skollagen (2010:800) anges vilka kostnadslag som ska ingå i det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Vid tillämpning av dessa bestämmelser ska ersättning för [...]

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

Kommuners rätt till ersättning för sin ingående moms regleras i Lag (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting, samt i förordning (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting.

Problemområde

Den sexprocentiga momsschablonen innebär att momsersättningen till fristående verksamheter är helt oberoende av vilken faktisk moms som verksamheterna betalar. En skola som har högre momskostnader än schablonen blir underkompenserad och en skola som har lägre momskostnader än schablonen blir överkompenserad. För kommunala verksamheter kan en sådan snedvridning inte bli aktuell eftersom kommunerna får kompensation för den moms som de betalar.

I lika villkorshänseende får detta flera effekter. För det första är schablonen på sex procent lågt beräknad och speglar inte de fristående skolornas faktiska momskostnader. De momskostnader som fristående verksamheter har är till sin natur i stor utsträckning dolda. Detta beror på att fastighetsägare saknar möjlighet att, genom så kallad frivillig skattskyldighet, ta ut moms på hyran när lokaler hyrs ut till enskild icke momspliktig verksamhet. Istället kan hyresvärdarna höja hyran, med följderna att momsen inte specificeras för hyresgästen. Revisionsbyrån Ernst & Young har på uppdrag av Academedia granskat den faktiska momskostnaden i fem olika fristående skolor. Konstaterad faktisk momskostnad,

inklusive uppskattad dold moms, uppgick i dessa granskningar till i genomsnitt 8,6 procent av skolpengen (exklusive den del av skolpengen som avser momskompensation) 10.

Även om momsschablonen skulle motsvara fristående verksamheters faktiska momskostnader skapar en schablon inläsnings effekter som snedvrider villkoren mellan kommunala och fristående verksamheter och därmed mellan eleverna i respektive skolform. En fristående skola som anlitar en städfirma får till exempel betala 25 procent mer för detta jämfört med om man anställer egen städpersonal. Detta beror på att moms tas ut på tjänster från företag, men inte i ett anställningsförhållande. Eftersom kommunala skolor får kompensation för den moms som de betalar om de anlitar en städfirma har de större möjligheter att anlita företag för att utföra tjänster som inte tillhör skolans kärnverksamhet.

Att utbildningssektorn inte är momspliktig innebär också att fristående verksamheter kan ses som mindre attraktiva hyresgäster än kommunala. Detta beror på att fastighetsägare saknar möjlighet att ta ut moms av enskild icke momspliktig verksamhet genom frivillig skattskyldighet. Därmed kan fastighetsägarna inte få betalt för sin ingående moms utan att höja hyran för hyresgästen. Fastighetsägare har dock möjlighet att beviljas frivillig skattskyldighet vid uthyrning till kommuner som bedriver icke momspliktig verksamhet i lokalen. Därmed har fastighetsägare lättare att få betalt för sina momskostnader om kommunen hyr en lokal, än om en fristående skolhuvudman hyr samma lokal. Detta snedvrider konkurrensen och gör att kommunala verksamheter kan ha lättare att hyra lokaler än fristående verksamheter.

Förslag på lösning

Friskolornas riksförbund anser att det enklaste sättet att komma till rätta med momsproblematiken är att göra utbildningssektorn momspliktig (både kommunal och fristående verksamhet). Detta skulle lösa problemet med dold moms i lokaler, som då kan hyras ut med momspåslag. Även inläsnings effekten skulle försvinna eftersom fristående verksamheter då kan få tillbaka den moms som de betalar till leverantörer. Momsplikt skulle också innebära en harmonisering med det momssystem som gäller för övriga samhället. Slutligen skulle momsplikt innebära att kommunala och fristående skolor agerar på lika villkor. Det finns då ingen anledning att tvista om storleken på en schablon.

Momssatsen skulle kunna sättas lägre än 25 procent. Sverige bör verka inom EU för att utbildningssektion ska göras momspliktig.

Transparens

Bakgrund

En förutsättning för att fristående verksamheter ska kunna få kommunens beslut om skolpeng prövade i domstol är att verksamheterna känner till på vilka grunder som

¹⁰ Ernst & Young (2011)

kommunen fördelar resurser. Kommunerna är därför skyldiga att redovisa för de fristående verksamheterna hur de har beräknat skolpengen.

Aktuell lagstiftning

Kravet på transparens regleras i 14 kap. 10 § skolförordningen respektive 13 kap. 10 § gymnasieförordningen.

14 kap. skolförordningens lydelse:

10 § 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 ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag var för sig.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om sådan redovisning.

I regeringens proposition 2008/09:171 anges följande:

”Utgångspunkten för de krav som ska ställas på kommunernas redovisning måste vara att den ska ge underlag för i första hand de fristående skolorna eller enskilda verksamheterna att kunna bedöma på vilka grunder kommunen har bestämt bidragen. I förlängningen betyder det att domstolarna ges tillräckligt underlag för sin prövning. Det innebär att det av resursfördelningen och redovisningen tydligt måste framgå att samtliga kommunens kostnader som är förknippade med verksamheten ingår. Kommunen måste således kunna påvisa att ersättning ingår för samtliga kostnadsposter som anges i skollagen.”

På s. 25 i samma proposition anges att ”fullständig öppenhet måste råda kring hur kommunen beräknar ersättningen till enskild verksamhet”.

Problemområde

Anledningen till att transparenskravet har införts är att fristående verksamheter och domstolar ska kunna bedöma om resursfördelningen sker på lika villkor. Kommunernas redovisning bör självfallet uppfylla denna intention med lagstiftningen.

I lagstiftningen har man valt att fästa stor vikt vid att alla olika kostnadsposter som ska ingå skolpengen redovisas. En sådan redovisning kan ge följande uppställning:

Kronor per elev i årskurs 6-9	
Undervisning	47 393
Läromedel	3 489
Lokaler	17 264
Måltider	3 556
Elevhälsa	2 874
Administrationsschablon 3 %	2 237
Momskompensation 6 %	4 609
Totalt	81 422

Denna redovisning visar inte om skolpengen till fristående verksamheter motsvarar resursfördelningen till de kommunala verksamheterna. Det enda den eventuellt visar är hur kommunen har valt att prioritera mellan olika delar i sin egen verksamhet och om kommunen har räknat ut de procentuella schablonerna korrekt. Fristående verksamheter är inte tvingade att göra samma prioriteringar som kommunerna, så vad kommunen lägger på de olika posterna är ofta av mindre intresse för de fristående verksamheterna (med undantag för lokalkostnadsposten).

Denna redovisningsmodell har godtagits som tillräcklig av kammarrätten i Göteborg i mål nr. 2197-11. I praktiken innebär detta att kommunerna inte behöver visa hur resursfördelningen till de fristående verksamheterna stämmer överens med motsvarande resursfördelning till de kommunala verksamheterna. Så länge skolpengen delas upp på de olika kostnadsposterna anses kommunen ha uppfyllt redovisningskravet.

Viktiga principer för att ökad transparens

Det viktigaste för att bedöma om kommunens resursfördelning uppfyller lika villkorsprincipen är att det framgår hur skolpengsbeloppen per barn och elev stämmer överens med motsvarande resursfördelning till de kommunala verksamheterna. Resursfördelningsmodellerna ser olika ut i olika kommuner. Det är därför svårt att ta fram en standardiserad redovisningsmodell som passar för alla kommuner. Friskolornas riksförbund vill ändå peka på vissa principer som är av vikt för att kommunernas redovisning kan bli mer transparent.

För kommuner som tillämpar en budgetbaserad resursfördelningsmodell rekommenderar Friskolornas riksförbund att kommunen visar hur skolpengen per elev går ihop med den totala budgeten och det totala antalet elever inom den kommunala verksamheten. Här följer ett verkligt exempel på hur Falu kommun har redovisat detta för gymnasiet.

Bidrag per elev går ihop med totala kostnader i underlaget och elevantal.

Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Tkr	Kr/elev
Program	Års-elever	Undervisning	Lokaler	Läromedel	Skol-måltid	Övrigt	Friidrotts-gymnasiet	Summa kostnader	Bidrag 2011 inkl. adm. och moms
BP	132	5 907	3 165	2 120	556	121	164	12 033	99 528
EC	112	4 996	2 994	1 581	472	103	139	10 285	100 262
MP	127	5 762	2 604	1 264	535	117	158	10 439	89 744
Och så vidare för alla gymnasieprogram.									
Totaler	2167	100 661	43 948	21 416	9 123	6 996	2 688	184 832	

Total budgetram för gymnasieskolan är högre än underlaget för ersättning till fristående skolor.

(Tkr)

Skolform/verksamhet	Gymnasieskola
Totala kostnader enligt budgetsystemet	277 044
Bidrag och interkommunala ersättningar	-73 056
Försäkringar	-135
Lokal administration	-5 641
Tilläggsbelopp	-200
Fördelning från 490* kostnader för fack, utförsäkrade, mm.	3 297
IT-org fria nyttigheter	160
Modersmålsundervisning	-1 878
Skolskjutsar exkl. simskoleskjutsar	-7 550
Inackorderingstillägg	-2 040
Region Dalarna, adm.	-200
Intäkter måltider, undervisning läromedel, Friidrottsgymn.	-4 969
Bas till bidrag till fristående skolor	184 832
Bas till bidrag till fristående skolor inkl. adm. och moms	201 800
Barn och elever	2 167

Avdrag och tillägg redovisas

I kommunens beräkningsunderlag visas även budgetarna för andra verksamheter. Dessa har tagits bort i detta exempel.

De olika bidragsbeloppen per gymnasieprogram kan, efter avdrag för moms- och administrationsschablonerna, multipliceras med antalet elever per program, vilket ger en total kostnad per program. De olika totala kostnaderna för gymnasieprogrammen summerar i exemplet ovan till 184 832 tkr. Denna kostnad kan spåras till det beräkningsunderlag som visar den totala budgeten för gymnasieskolan. I detta underlag redovisas vilka kostnader som har dragits av från den totala budgeten och lett fram till underlaget 184 832 tkr.

Även om detta beräkningsunderlag visar hur total budgetram hänger ihop med ersättningen per elev, ges inte en heltäckande bild av de avdrag som har gjorts från underlaget. Till

exempel redovisas inte vilka arbetsuppgifter som har budgeterats som förvaltningsgemensam och lokal administration och istället ersatts med administrationsschablonen på tre procent.

Vissa kommuner redovisar vilka kostnader som inte ligger till grund för ersättning till fristående skolor genom att specificera dessa avdrag i tilläggsupplysningar. Dessa avdrag kan då redovisas i punktform eller i löpande text med förklaringar. Friskolornas riksförbund anser att en specificering genom tilläggsupplysningar är godtagbart för att ge en kompletterande bild av vilka kostnader för arbetsuppgifter och verksamheter som inte ligger till grund för skolpeng till fristående skolor, till exempel de faktiska administrationskostnaderna. Även kostnader på andra nämnder och förvaltningar som är hänförliga till utbildning bör specificeras.

Kommunen bör även följa upp de budgeterade kostnader som ligger till grund för skolpeng till fristående skolor i bokslutet. Detta för att kunna hantera budgetavvikelser på det sätt som har beskrivits tidigare i rapporten. Kommunen bör även kunna redovisa vilka principer man har för att fastställa internpriser, exempelvis internhyra för lokaler.

Fler och fler kommuner tillämpar en elevpengsmodell där ett visst belopp följer barnet/eleven även inom den kommunala verksamheten. För kommuner som tillämpar en sådan modell är det av vikt att denna resursfördelning kan följas upp i efterhand. Resursfördelningen kan redovisas i form av intäkt utfall inom den kommunala verksamheten. Det blir då enklare att göra en uppföljning av resursfördelningen i bokslutet. Intäkterna kan jämföras med kostnaderna för att ta reda på om verksamheten har gått med över- eller underskott under året (se avsnittet om budgetavvikelser ovan).

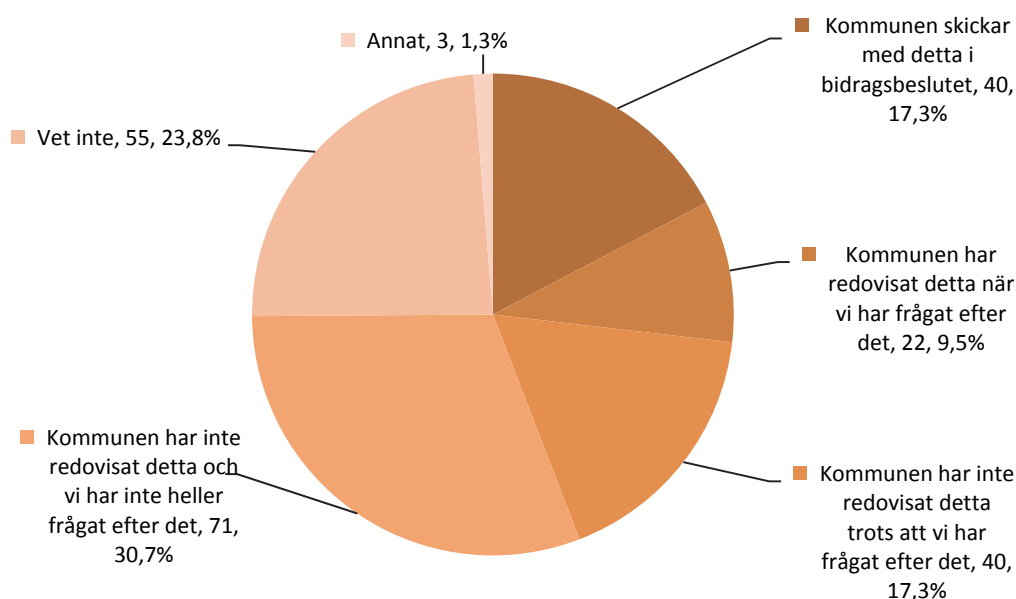
Det är också av allra största vikt att de resurser som hanteras centralt i kommunen, eller på annan nämnd/förvaltning, räknas med i ersättningen för de fristående verksamheterna, så att alla delar som rör skolverksamheten verkligen tas med. Annars riskerar ersättningen att underkompensera de fristående verksamheterna, samtidigt som de kommunala verksamheterna får möjlighet att dra nytta av centrala resurser, som exempelvis personalkontor som hanterar kostnader för rekrytering och omställning eller kostnader för lokalhantering.

Fristående verksameters möjlighet att få insyn i kommunernas ekonomi

Som framgick i avsnittet om administrationsschablonen är det svårt för många fristående verksamheter att få information om vad kommunerna har budgeterat som administration. Friskolornas riksförbund har frågat medlemmarna hur lätt de har att få ta del av ett beräkningsunderlag som visar att skolpengen per elev stämmer överens med budgeten för den kommunala verksamheten. Följande fråga har ställts i en medlemsenkät:

*"Hur ställer sig kommunen till att redovisa ett beräkningsunderlag som visar hur bidraget per barn/elev går ihop med total budgetram och budgeterat antal barn/elever för den kommunala verksamheten? (Det vill säga att bidragsbelopp för respektive ålder/årskurs/program multiplicerat med budgeterat antal barn/elever för respektive ålder/årskurs/program blir den totala budgetramen för de delar inom den kommunala verksamheten som ska ligga till grund för bidraget till fristående verksamheter (exklusive administration och moms). Exempel: Bidrag per barn * antal barn = total budget.)"*

Resultatet av enkäten är följande:



I diagrammet redovisas antal svar samt andel av svaren.

Enkäten besvarades genom en länk till ett webformulär som skickades ut via e-post och besvarades mellan 2013-10-01 och 2013-11-27. Antalet utskickade enkäter var 881 st.

27 procent svarade att de får tillgång till efterfrågat material, antingen genom att kommunen själv skickar ut det eller genom att den fristående skolan efterfrågar det. 55 procent svarade att de inte har frågat efter underlaget eller inte vet, vilket kan indikera att man inte har velat ta del av underlaget. 17 procent svarade att de inte får tillgång till detta underlag trots att de frågar efter det.

Vi har ställt motsvarande fråga till kommunerna och fått följande resultat.

Fråga:

"Om en enskild huvudman vill ta del av ett beräkningsunderlag som visar hur bidraget per barn/ elev går ihop med total budgetram och budgeterat antal barn/ elever för den kommunala verksamheten, kan den då få del av detta?"

*(Det vill säga att bidragsbelopp för respektive ålder/ årskurs/ program multiplicerat med budgeterat antal barn/ elever för respektive ålder/ årskurs/ program blir den totala budgetramen för de delar inom den kommunala verksamheten som ska ligga till grund för bidraget till fristående verksamheter (exklusive administration och moms). Exempel: Bidrag per barn * antal barn = total budget.)"*

	Antal svar				Procentuell fördelning av svaren för alla verksamheter
	För-skola	Ggrund-skola	Gymna-sium	Totalt	
Ja, vi skickar med detta i bidragsbeslutet.	36	40	18	94	19%
Ja, om den enskilda huvudmannen kontaktar kommunen.	101	101	95	297	60%
Nej	8	10	8	26	5%
Vet inte	7	10	16	33	7%
Annat:	14	15	13	42	9%
Totalt	166	176	150	492	

Information om hur kommunenkäten har genomförts finns i bilaga 2.

Resultatet visar att kommunerna delvis har en annan bild av i vilken mån de redovisar dessa underlag. De flesta svarar att de redovisar uppgifterna om den enskilda huvudmannen kontaktar kommunen. Detta illustrerar en vanlig konflikt mellan kommuner och fristående verksamheter. Många fristående verksamheter upplever att de inte får del av det material de efterfrågar, medan kommunerna upplever att de redovisar tillräckligt. Detta är grogrunden för många rättsliga processer som handlar om kommunernas öppenhetskrav gentemot de fristående skolorna.

Vissa fristående skolor har anlitat revisionsbyråer för att granska kommunernas resursfördelning. Kostnaden för en sådan granskning ligger ofta på mellan 100 000 kr – 250 000 kr inklusive moms, beroende på omfattning. Om fristående skolor i hela landet tvingas lägga motsvarande resurser på revisionsgranskningar handlar det om mångmiljonbelopp. Transparensproblematiken är därför ett problem, inte minst ur ett elevperspektiv. Det är inte rimligt att stora delar av de resurser som är avsedda för elevernas utbildning ska gå åt till att anlita revisionsfirmor.

Även om kommunerna och de fristående skolorna har olika bild av vad kommunerna redovisar, så innebär nuvarande rättspraxis att det räcker med att kommunerna redovisar ett belopp per elev uppdelat på olika kostnadsposter. Detta är själva kärnan i problemet eftersom lika villkorlagstiftningen då inte säkerställer ett tillräckligt transparent material för att kunna bedöma om resursfördelningen mellan eleverna sker på lika villkor.

Förslag på lösning

Friskolornas riksförbund anser att lagstiftningen behöver ses över. Reglerna måste förtydligas så att kommunerna är skyldiga att visa att skolpengen per elev motsvarar resursfördelningen till den kommunala verksamheten. Det räcker inte att redovisa olika belopp per elev uppdelat på olika kostnadsposter, det är också nödvändigt att visa på en jämförbarhet mellan de kostnader som fördelas till de fristående verksamheterna i förhållande till de kommunala.

Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Bakgrund

De fristående verksamheterna kan begära extra ersättning hos kommunen för barn och elever som har ett behov av omfattande stödåtgärder. Åtgärderna ska vara extraordinära och inte ha anknytning till den vanliga undervisningen. Även ersättning för modersmålsundervisning ska ges genom tilläggsbelopp.

Aktuell lagstiftning

Fristående verksameters ersättning genom tilläggsbelopp regleras i 8 kap 23 §, 9 kap 21 §, 10 kap 39 §, 11 kap 38 §, 14 kap 17 §, 16 kap 53 §, 17 kap 34 §, 19 kap 25 § skollagen (2010:800) samt 14 kap. 8§ skolförordningen (2011:185) och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen (2010:2039, tidigare 14 kap. gymnasieförordningen).

14 kap. skolförordningens lydelse:

8 § Med tilläggsbelopp [...] avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen. Med tilläggsbelopp [...] avses också ersättning för modersmålsundervisning för elever som ska ges sådan undervisning.

Gymnasieförordningens text är likalydande.

Problemområde

Enligt skollagen ska förskolan och skolan ge alla barn och elever det stöd de behöver för att utifrån egna förutsättningar kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vissa elever behöver särskilt stöd för att utvecklas och nå målen, vilket de också har rätt till. Förskolorna och skolorna är skyldiga att tillgodose detta.

I den gamla lagstiftningen om kommunens ersättning till de fristående skolorna var huvudregeln att kommunen skulle ge ersättning till de fristående verksamheterna på samma sätt som den fördelade resurser till de egna verksamheterna. Kommunen skulle, utöver lika villkorsprincipen, beakta den fristående verksamhetens åtagande och barnets/elevens behov. Både kommunen och de fristående verksamheterna hade undantag i lagstiftningen. Om begäran om ersättning skulle innebära betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för kommunen kunde den neka ersättning, liksom skolan kunde neka att ta emot eleven om det skulle innebära betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter.

De nya bestämmelserna för kommunernas beräkning av peng innebar en stor förändring, nämligen att merparten av stödåtgärderna i stället i huvudsak ska ersättas inom ramen för den vanliga peng, grundbeloppet. För barn och elever med behov av *extraordinära stödåtgärder* kan den fristående verksamheten ansöka om *tilläggsbelopp* hos kommunen. De nya pengreglerna begränsade därmed de fristående verksamheternas möjlighet till extra ersättning för stödåtgärder för barn och elever. Samtidigt sänkte många kommuner skolpengen i

samband med övergången till nya regler, vilket ytterligare försvårade de fristående verksamheternas resursfördelning.

En fristående förskola och skola ska vara öppen för alla barn och elever som vill gå där, även barn och elever i behov av särskilt stöd. Eleven har utifrån skollagens bestämmelser alltid rätt att få det stöd som behövs i skolarbetet. Skolan har ett mycket tydligt kompensatoriskt uppdrag att ge elever med svårigheter i skolan lika goda förutsättningar som andra barn och elever. Men den fristående verksamhetens möjlighet att få extra resurser för barns och elevers stödåtgärder har alltså minskat betydligt med de nya bestämmelserna som trädde i kraft 2010.

En dom i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i mål nr 4314-11 meddelad den 7 juni 2012 minskade ytterligare de fristående verksamheternas möjligheter att få extra medel för stödåtgärder. Domen har lett till en så snäv tolkning av reglerna att i stort sett inga tilläggsbelopp alls beviljas för barn och elever, ens med mycket omfattande stödbehov.

HFD tolkade lagstiftningen så att tilläggsbelopp aldrig kan beviljas för elever i undervisningssituationen, utan endast för sådant assistentstöd som motsvarar en ledsagares uppdrag. Det innebär att inga stödåtgärder som krävs för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan komma ifråga för tilläggsbelopp. Här utesluts en stor och viktig grupp barn och elever från rätten att få extra resurser för sina stödåtgärder från kommunen. Det är också i dessa fall som barnens och elevernas stödbehov får störst påverkan på undervisningen, både för dem själva och andra barn och elever. För barn och elever med stora koncentrationssvårigheter, inlärningsproblem och utåtagerande beteende är stödet nödvändigt, både för dem själva och för andra elever rätt till studiero och trygghet. Ändå utesluts möjligheten att få extra resurser just i dessa fall i undervisningssituationen.

Friskolornas riksförbund bedömer att HFD:s tolkning av lagstiftningen bygger på ett missförstånd som avser lydelsen av lagtexten, som anger att tilläggsbeloppet inte ska avse stödåtgärder som är kopplade till ”den vanliga undervisningen”. Den ”vanliga undervisningen” bedömer förbundet ska avse de stödåtgärder som normalt kan ges inom ramen för vanlig individanpassning av undervisningen, till exempel de åtgärder som anges i förarbetena.

I prop. 2008/09:171, Offentliga bidrag på lika villkor, s. 42, sägs följande om avgränsningen:

”I avsnitt 6.3.1 har regeringen bedömt att kostnaderna för detta och för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en 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 som har omfattande behov av särskilt stöd. Det ska avse extraordinära stödåtgärder, som inte har koppling till den vanliga undervisningen, t.ex. tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal. Det kan också vara fråga om stödåtgärder åt elever med stora inlärningsvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer.”

Förbundet anser att det tydligt framgår av förarbetena att det är möjligt att få tilläggsbelopp även i undervisningssituationen för extraordinära stödåtgärder. När skulle annars exempelvis elever med stora inlärningsvårigheter vara berättigade till tilläggsbelopp?

HFD angav också att bevisningen för stödbehovet måste vara väldigt omfattande. Rektors och skolpersonalens bedömningar, tillsammans med elevhälsoteamets, räcker inte för att

styrka behovet av extraordinära stödåtgärder. Hela bevisbördan ligger på den fristående verksamheten att visa på stödbehovet, även om kommunen tidigare lämnat extra resurser för barnet/eleven i kommunal verksamhet. En läkares intyg om diagnos och följd av diagnosen räcker inte heller; läkarintyget måste också styrka barnets/elevens behov av pedagogiskt stöd i förskolan/skolan. Denna tolkning av HFD står i strid med skollagens bestämmelser om att rektor/förskolechefen ansvarar och bedömer vilka stödbehov en elev har samt utformningen av stödet.

Särskilt för små verksamheter, som inte har samma möjlighet att omfördela resurserna i grundbeloppet, innebär detta en mycket svår avvägning. För att kunna följa skollagen och ge ett barn/elev det stöd som behövs, riskerar mindre fristående verksamheter att tvingas ställa elever emot varandra och fördelningen av resurser kan komma att ske på bekostnad av alla elevers rätt till god utbildning.

Reglerna om ersättning för särskilt stöd skapar därmed inte lika villkor för barnen och eleverna, varken mellan kommunernas barn/elever jämfört med de fristående verksamheterna, eller inom de fristående verksamheterna.

För skolor som enbart riktar sig till elever i behov av särskilt stöd, så kallade resursskolor (endast fristående skolor kan utgöra sådana resursskolor), fungerar tilldelningsmodellen ännu sämre. Där finns inte någon möjlighet alls att fördela om skolpengen/grundbeloppet mellan eleverna, eftersom alla elever är i behov av särskilt stöd. Hur kommunerna hanterar detta ekonomiskt varierar, beroende på om kommunen upplever att de egna skolorna kan ta emot eleven eller inte. På detta sätt uppstår ett godtycke mellan olika kommuners sätt att ersätta för de extraordinära stödåtgärderna, vilket leder till att dessa elever inte får en reell möjlighet att välja skola.

Rättspraxis om tilläggsbelopp

En genomgång av rättspraxis under senare tid visar tydligt på de återverkningar som domen från Högsta förvaltningsdomstolen har lett till. Under de tre senaste månaderna, september till november 2013, har totalt 68 domar avkunnats i landets olika förvaltningsrätter. Av dessa 68 domar har 5 lett till bifall, det vill säga att eleven har bedömts berättigad till tilläggsbelopp. 63 av 68 domar har inneburit avslag på tilläggsbelopp för barnet/eleven i den fristående verksamheten.

Samtidigt har de olika kammarrätterna under året också prövat ett antal olika ärenden om tilläggsbelopp. 23 domar totalt har avkunnats av kammarrätterna. I samtliga 23 fall har barnet/eleven i den fristående verksamheten fått avslag på tilläggsbelopp.

Vid genomgången av innehållet i domarna står det klart att i samtliga ärenden har vitsordats att barnet/eleven har omfattande behov av stöd. Men med den tolkning som gjorts i HFD har inte stöd beviljats i flertalet fall, eftersom stödet behövts i undervisningssituationen.

Av en djupare genomgång av domarna från förvaltningsrätterna under november månad 2013 framkommer följande: totalt 24 domar har avkunnats. Av dessa innebar 22 domar avslag och endast två bifall. Det ena bifallsärendet avsåg en elev med behov av extraordinära stödåtgärder även utanför undervisningssituationen (eleven utgjorde en fara för både sig själv och omgivningen). Det andra bifallsärendet behandlade det faktum att kommunen aldrig prövat elevens individuella behov, utan avslagit ärendet med hänvisning till att inga

tilläggsbelopp betalades ut alls i kommunen. Ärendet återförvisades till kommunen för omprövning.

Av de domar som utgör avslag på tilläggsbeloppet för barnet/eleven i den fristående skolan avser merparten domar där det konstaterats att barnet/eleven är i behov av extraordinära stödåtgärder, men i undervisningssituationen. Därmed avslås begäran om tilläggsbelopp.

Det är ovanligt att överklagandena rör ett specifikt, uttalat belopp om ersättning. Flertalet domar innehåller ett i kronor ospecificerat yrkande för barnet/eleven om extra resurs, det vill säga assistent. Friskolornas riksförbund har gjort en enkel beräkning på vilka belopp det kan röra sig om. Om man utgår från att en assistentkostnad under en hel skoldag 11 månader om året (vanligtvis anställs assistenter per termin, men behöver ofta fortsätta arbetet på fritidshemmet under delar av sommaren) kan ett rimligt belopp för assistent, inklusive övriga personalkostnader, ligga på $23.000 \text{ kr} * 11 = 253.000 \text{ kr}$ per år och elev. För barn i förskolan krävs vanligtvis assistent ytterligare tid under dagen och blir därför ännu mer kostsamt.

Varje avslag på tilläggsbelopp för en elev i behov av extraordinära stödåtgärder innebär alltså ett minskat stöd om cirka en kvarts miljon kronor per år per elev. Dessa resurser måste fördelas från andra elever i den fristående skolan för att täcka en elevs extraordinära stödbehov. Utifrån skolans kompensatoriska uppdrag är det oacceptabelt att underlåta att ge eleven det stöd som behövs, men också att göra en sådan omfördelning att andra elevers rätt till utbildning åsidosätts. I detta sammanhang bör också påpekas att fler än hälften av de fristående grundskolorna har färre än 80 elever.

Friskolornas riksförbund anser därför att det är både absolut nödvändigt och brådskande att skolförfattningarna ses över.

Förslag på lösning

Vi föreslår att:

- Tilläggsbelopp ska kunna utges i undervisningssituationen. Detta stöds redan av uttalanden i förarbeten, där det framgår att elever med stora inlärings svårigheter kan ha rätt till tilläggsbelopp.
- Tilläggsbeloppet ska kunna omfatta fler stödåtgärder än i dag. Även andra extraordinära, kostnadskrävande åtgärder måste – både ur elevens och ur ett pedagogiskt perspektiv – kunna berättiga till tilläggsbelopp. Det handlar om att se till elevens särskilda behov och förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen, såsom det skrivs i förarbetena.
- Tilläggsbeloppet ska omfatta en större andel av det särskilda stödet och riktas direkt till de barn och elever som behöver det. De som väljer mindre verksamheter ska inte missgynnas i systemet.
- Bedömningen av barn och elevers behov av särskilt stöd och vilka stödåtgärder som ska sättas in i förskola och skola måste göras av pedagogisk personal på det sätt som skollagen föreskriver, och ska inte behöva styrkas genom läkarintyg eller bedömas av andra professioner.

Tillstånd

Bakgrund

Den nya skollagen som började tillämpas den 1 juli 2011 innebar ändrade bestämmelser av godkännande för en fristående huvudman som ansöker om att få driva utbildning. En huvudman som har fått godkännande måste nu starta utbildningen inom ett kalenderår efter Skolinspektionens beslut. Tidigare tillämpade Skolinspektionen en praxis, den så kallades tvåårsregeln, som innebar att en huvudman som av olika skäl bedömde att skolstarten behövde förberedas och skjutas upp ytterligare ett år gavs möjlighet till det. Huvudmän som bedrev skolverksamhet kunde också, med stöd av samma praxis, besluta om att tillfälligt inte ta in nya elever. Med anledning av den nya lagstiftningen upphörde Skolinspektionen att tillämpa sin tidigare praxis.

Aktuell lagstiftning

Godkännande av fristående skolor och ansökan om godkännande regleras i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) och 2 kap. 1 § i skolförordningen (2011:185) respektive gymnasieförordningen (2010:2039).

2 kap. 1 § skolförordningens lydelse :

En ansökan om godkännande som enskild huvudman för förskoleklass, grundskola eller grundsärskola eller för fritidshem som anordnas vid en skolenhet med någon av dessa skolformer ska ha kommit in till Statens skolinspektion senast den 31 januari kalenderåret innan utbildningen ska starta.

Problemområde

En huvudman som vill starta skola ska ansöka hos Skolinspektionen senast den 31 januari kalenderåret innan skolan ska starta. Ansökan är omfattande och innebär dels en noggrann beskrivning av verksamheten, dels en tydlig och lika omfattande prövning av den sökandes kunskaper om kraven för att anordna utbildning. Kommunen ska därefter yttra sig över konsekvenserna av en skoletablering. Under året sker också en skriftväxling mellan Skolinspektionen och den sökande, som kan behöva komplettera ansökan i vissa delar. I oktober samma år ska normalt beslut ha fattats om godkännande eller avslag på ansökan. I maj året därpå gör Skolinspektionen en etableringskontroll, där huvudmannen bland annat ska kunna visa att ekonomin är stabil, att tillräckligt elevunderlag finns och att skolledning, personal, lokaler och utrustning finns på plats vid skolstart. I augusti år två, drygt ett och ett halvt år efter ansökan, kan skolan i bästa fall starta.

Skolinspektionens förändrade praxis, som alltså innebär att en huvudman som fått ett godkännande måste starta utbildningen inom ett kalenderår efter beslutet, är olycklig och inte i linje med lagstiftningens intentioner. Det kan i praktiken finnas mycket rimliga och berättigade skäl att förbereda skolstarten ytterligare ett kalenderår, till exempel en påbörjad bygglovsprocess. Det handlar ofta om omständigheter som inte huvudmannen har möjlighet att påverka.

När det gäller möjligheten att tillfälligt stoppa intag på viss utbildning kan en kommun göra detta utan någon anmälan till Skolinspektionen. En anpassning av verksamheten kan vara helt nödvändig för att kunna möta elevernas behov av utbildning. Anpassning kan behöva göras vid tillfällig brist på elevunderlag, men där man vet att situationen kommer att förändras inom kort. På motsvarande sätt behöver en fristående huvudman kunna anpassa verksamheten i syfte att möta behoven, för att inte riskera att drabbas av ekonomisk förlust. Elevperspektivet är i det här fallet ett tungt vägande skäl.

Som redovisats ovan dröjer det nästan två år från ansökan till skolstart. I vissa situationer finns behov av en snabbare handläggning av godkännande än den normala. Det kan exempelvis handla om en huvudman som går i konkurs, som behöver flytta verksamheten till annan lägeskommun eller om byte av huvudman. En skyndsam godkännandeprocess är här viktig från ett elevperspektiv, och kan vara helt nödvändig för elevernas möjligheter att fullfölja den utbildning de valt.

Friskolornas riksförbund ser alltså tre svårigheter med nuvarande tillämpning av lagstiftningen:

- Ingen möjlighet att skjuta upp starten av en skola eller utbildning efter godkännande.
- Ingen möjlighet att tillfälligt stoppa elevintag på en utbildning.
- Begränsad möjlighet till snabb handläggning av brådskande ärenden.

Förslag på lösning

Friskolornas riksförbund anser att skol- respektive gymnasieförordningen bör ändras så att fristående huvudmän får möjlighet att skjuta upp starten av en verksamhet ett kalenderår efter beslutet om godkännande.

Förbundet anser också att fristående huvudmän som redan bedriver en utbildning ska kunna skjuta upp intag av nya elever på utbildningen. Det bör anges i respektive skolformsförordning att en enskild huvudman som inte önskar utnyttja sitt godkännande under viss tid ska anmäla det till Skolinspektionen.

Förbundet förespråkar slutligen att det införs ett ”snabbspår” i Skolinspektionens handläggning av godkännanden. Det behövs en skyndsammare process i vissa specifika fall, exempelvis om en huvudman går i konkurs, om man behöver byta huvudman eller flytta.

De föreslagna ändringarna främjar stabilitet och långsiktig planering för fristående huvudmän, något som framför allt gynnar eleverna.

Så har det gått i förvaltningsdomstolarna

Inledning

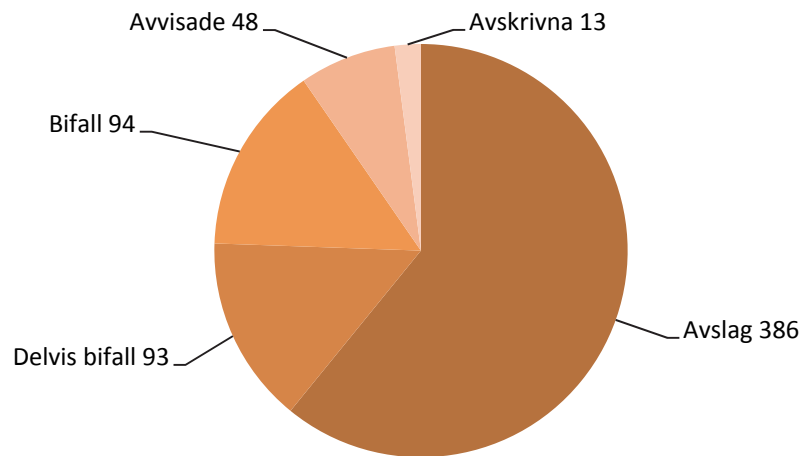
En viktig förändring i lagstiftningen var att fristående verksamheter gavs möjlighet att få kommunernas pengbeslut prövade rättsligt genom förvaltningsbesvär. Det har därför varit av vikt att invänta domstolarnas domspraxis på flera områden innan vi har kunnat utvärdera hur väl lagstiftningen fungerar. Lagstiftningen har nu funnits i fyra år och flera principiellt viktiga fall har prövats i både förvaltningsrätt och kammarrätt. I de flesta fall där domstolarna beslutar till en friskolas fördel fattar domstolen inte själv beslut om hur mycket skolpengsbeloppet ska höjas. Men i de fall där så sker kan det röra sig om betydande belopp – i flera fall över 1 000 kronor per elev och år.

Genomgång av domstolsutslag och överklagandegrunder

Vi har tittat på utfallet av 640 förvaltningsrättsdomar och 71 kammarrättsdomar om grundbelopp som kommit under perioden 2010 till mars 2013. Domar om tilläggsbelopp för barn och elever i behov av särskilt stöd har alltså inte tagits med i denna redovisning utan tas i stället upp under avsnittet om tilläggsbelopp för särskilt stöd under rubriken Identifierade problemområden. Uppgifterna bygger på en genomgång som Friskolornas riksförbund och Sveriges kommuner och landsting har gjort av domar som har funnits tillgängliga i JP Infonets rättsdatabas och hos domstolarna.

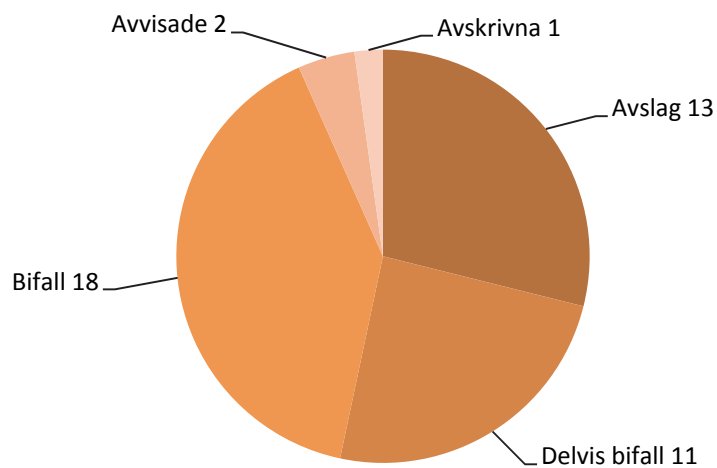
Med bifall och avslag menar vi här att den fristående verksamheten har vunnit respektive förlorat målet, trots att kommunen i flera fall är den klagande i kammarrätten och således på omvänt sätt kan ha fått bifall för sin talan till den fristående verksamhetens nackdel. För att det ska gå att få en sammantagen bild har vi redovisat de fallen som avslag. Ett överklagande kan innehålla flera olika överklagandegrunder, till exempel att man anser att både lokalkostnaderna och undervisningskostnaderna är felberäknade. Med delvis bifall avser vi domar där den fristående skolan har fått rätt i minst en av överklagandegrunderna och avslag i andra delar av överklagandet.

Förvaltningsrättsdomar



Diagrammet visar antal domar.

Kammarrättsdomar



Diagrammet visar antal domar.

Kommunerna har vunnit de flesta målen i förvaltningsrätterna. Bland de mål som har prövats av kammarrätt har de fristående verksamheterna fått rätt eller delvis rätt i en betydligt större andel av fallen än i förvaltningsrätten.

Sveriges kommuner och landsting har gjort en sammanställning av vad processerna har handlat om. Tabellen visar antalet överklagandegrunder per område i förvaltningsrättsdomar som har kommit under perioden 2010 – februari 2012. Ett överklagande kan innefatta flera överklagandegrunder, därför är antalet fall i tabellen fler än motsvarande domar som finns medräknade i cirkeldiagrammet ovan.

Grund för överklagandet	Förskola + pedagogisk omsorg	Grundskola	Gymnasieskola	Totalt
Otydligt underlag, oklara beslut	42	28	105	175
Lokaler	56	37	33	126
Gränsdragning administration	37	22	57	116
Samverkansavtal/riksprislista			83	83
Högre belopp	43		35	78
Ersättning till kommunen, ej fristående skolor	23	10	34	67
Barnantal/elevprognos	2		34	36
Fria nyttigheter	24	2	5	31
Fel i beslutshantering, ändringar m.m.			28	28
Fördelning mellan olika program/inriktningar			26	26
Avgiftsavdrag	25			25
Detaljer i resursfördelningssystemet	11	8		19
Krav på öppettider, utbildningsnivå m.m.	15	1		16
Avläsning/utbetalning	13	1		14
Avdrag för myndighetsutövning	12			12
Gränsdragning grund och tilläggsbelopp	6	5		11
Totalt	309	114	440	863

Den vanligaste grunden för överklagande är att den fristående skolan anser att kommunerna inte tillräckligt tydligt har redovisat hur skolpengen har beräknats. Den fristående verksamheten har i dessa fall av naturliga skäl haft svårt att precisera sin talan om vad som ingår respektive inte ingår i beräkningsunderlaget. Ofta har friskolan hänvisat till exempelvis SCB:s underlag om vilka kostnader kommunen redovisat per barn och elev i den kommunala verksamheten, där det ofta framgått att det finns stora skillnader i beloppen mellan skolpengen och kommunens egen kostnad. Dessa processer har i stort sett undantagslöst lett till att domstolen avslår överklagandet eftersom kommunen har redovisat enligt uppställningen med kostnadsposter som visats under transparensavsnittet ovan.

En stor del av avslagsdomarna här ovan handlar om kommunens bristande tydlighet i beräkningsunderlaget. Friskolornas riksförbund har tillsammans med SKL betonat vikten av att beräkningsunderlaget som ligger till grund för kommunens beslut om skolpeng ska vara tydligt. Det skulle underlätta arbetsbördan för både kommunerna och de fristående verksamheterna att slippa långdragna processer i förvaltningsdomstolarna. Med ett transparent underlag kan förtroendet och samarbetet öka betydligt mellan de olika skolhuvudmännen. Det gagnar eleverna på sikt.

Den del av skolpengen som avser lokalkostnader är också en vanlig överklagandegrund. Det innefattar processer om huruvida beloppet ska baseras på kommunens genomsnittliga kostnader eller på den fristående skolans faktiska kostnader. Men det innefattar också processer som gäller annat än genomsnittlig lokalkostnad, till exempel hur en kommun har beräknat sin internhyra eller lokaler som inte har räknats med i beräkningsunderlaget.

En annan vanlig grund för överklaganden är kring gränsdragningen mellan administration och de kostnadsposter som ingår i underlaget till skolpengen. Många processer handlar om huruvida en viss kostnad, till exempel en viss personalkategori eller verksamhet, ska anses utgöra administration eller någon av de kostnadslag som ligger till grund för skolpeng. Om kostnaden utgör administration ska kostnaden inte påverka skolpengen. Om kostnaden är att betrakta som en undervisnings- eller lokalkostnad ska den däremot ligga till grund för beräkningen av skolpengen.

De överklagandegrunder som är specificerade som ”högre belopp” och ”ersättning till kommunen, ej fristående” handlar ofta om att kommunen inte har räknat med vissa kostnader, till exempel kostnader hos andra förvaltningar eller övriga kostnader inom barn- och utbildningsförvaltningen som kommer de kommunala skolorna till del. I Östersund hade kommunen gjort ett avdrag för myndighetsutövning på skolpengen till grundskolan. Förvaltningsrätten i Härnösand fastställde att det var felaktigt, och höjde skolpengsbeloppet med 746 kronor per elev och år.

Inom gymnasiet är samverkansavtal mellan kommuner en vanlig överklagandegrund. Genom samverkansavtal kan kommuner erbjuda fler gymnasieprogram då behöver de inte tillämpa riksprislistan. Ett skäl till att samverkansavtal överklagas är att vissa kommuner har utgått ifrån det lägsta priset för ett visst gymnasieprogram inom samverkansområdet för att ersätta de fristående skolorna, trots att det finns kommuner inom området som har ett högre pris. På det sättet tillämpar kommunen ett samverkansavtal till nackdel för eleverna i den fristående skolans. Riksprislistan hade annars gett en högre ersättning. Skolverket har också uttalat i ett yttrande till domstolarna rörande samverkansavtal att en rimlig ersättningsgrund bör vara samverkande kommuners genomsnittskostnad för att anordna programmet. Kammarrätten i Göteborg har fastslagit att en sådan ersättningsmodell mer följer principen om likabehandling.

När denna rapport skrivs saknas ännu praxis från Högsta förvaltningsdomstolen, förutom i ett ärende; tilläggsbelopp. Flera ärenden har överklagats till HFD, men endast när det gäller tilläggsbeloppet har prövningstillstånd meddelats.

Oberoende genomgång av rättspraxis

Friskolornas riksförbund har låtit Cecilia Hanö, rådmann vid förvaltningsrätten i Malmö, göra en oberoende kvalitativ genomgång av aktuell rättspraxis på lika villkorsområdet. Uppdraget har omfattat en genomgång av följande områden: transparens, kompensation vid resurstillskott, lokalersättning, schablonen för administration och tilläggsbelopp för särskilt stöd. Cecilia Hanö har använt en rättsdatabas som tillhandahåller en rättsfallssamling av bland annat alla domar gällande skolpengsärenden. Hon har analyserat ett urval av de domar som handlar om kommuners beslut om bidrag till fristående verksamheter som har kommit under perioden i januari 2010 – 1 juli 2013. Genomgången har innefattat både överklaganden av beslut om grundbelopp och tilläggsbelopp. Därför är antalet domar i genomgången inte

jämförbart med det antal domar som redovisas i föregående avsnitt, som enbart omfattar domar om grundbelopp. Resultatet presenteras i Cecilia Hanös rapport ”Fristående skolor och bidrag på lika villkor – En rapport om domstolspraxis 2010 – den 1 juli 2013”.¹¹

Cecilia Hanö framför bland annat följande i sin rapport:

”En övergripande reflektion är att antalet överklaganden har varit förhållandevis konstant under den tid som lagstiftningen funnits och att 400 – 500 överklaganden/år¹² 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 samverkansantal 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.”

Hanö menar att det har skapats en tydlig praxis och att lagstiftningen i den meningen är tydlig. Samtidigt konstaterar hon att det inte nödvändigtvis innebär att praxis har uppnått syftet med lika villkor.

”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.”

Cecilia Hanö framför en liknande slutsats om lagstiftningen om kommunernas redovisningskrav:

”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.” (s. 5-6)

Detta ligger i linje med Friskolornas riksförbunds slutsats att domstolarna utgår från de minimikrav på redovisning av kostnadsposter som anges i skolförordningarna.

Slutsatser från utfall i förvaltningsdomstolarna

Genomgången av överklagandegrunder visar att en stor andel av rättsprocesserna har sin grund i delade meningar om vad som ska räknas som administration och inte. Genomgången ger därför stöd åt de slutsatser som vi ovan har dragit om detta problemområde.

¹¹ Rapporten kan laddas ner på Friskolornas riksförbunds hemsida (www.friskola.se).

¹² Inklusivt överklaganden av beslut om tilläggsbelopp. Friskolornas riksförbunds anm.

Administrationsschablonen har skapat en betydande gränsdragningsproblematik och en onödig administrativ börda för domstolarna, kommunerna och de fristående verksamheterna. Alla inblandade parter behöver ta ställning till vad de räknar som administration och vad de betraktar som andra kostnadsposter.

Både genomgången av överklagandegrunder och Cecilia Hanös rapport visar också att en stor andel av processerna handlar om att många fristående verksamheter upplever att de har svårt att få inblick i kommunernas resursfördelning. Analysen ger därför också stöd åt vår tidigare slutsats att transparenskravet inte fungerar tillfredställande ur de fristående verksamheternas perspektiv. Detta leder också till en stor administrativ börda för alla inblandade parter som arbetar med alla överklaganden. Förbundet anser att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att så mycket tid upptas av handläggning för såväl fristående huvudmän, kommuner som våra domstolar när lagen så tydligt kräver att varje elev ska ha rätt till skolpeng på lika villkor.

Vår analys är att domstolarna hänvisar till den skrivning i förarbetena som anger att ett minimikrav är att kommunerna redovisar kostnadsposterna i beräkningsunderlaget. Detta innebär dock inte att man har uppnått lagstiftarens intention om transparens. Hela den propositionen – Offentliga bidrag på lika villkor – som ligger till grund för lagstiftningen, genomsyras i övrigt av grundtanken att transparens och öppenhet vid beräkningen är en förutsättning för lika villkorsprincipen. Avgöranden i rättspraxis visar således problem med lagstiftningen som inte kan lösas den rättsliga vägen.

Genomgången av domar, Cecilia Hanös rapport och tidigare redovisade principiellt viktiga rättsfall visar att flera viktiga frågor inom lika villkorslagstiftningen nu har prövats av överrätt. Det innebär att det nu finns skäl att göra en översyn av lagstiftningen på det sätt som regeringen tidigare aviserat till Friskolornas riksförbund, liksom också betänkandet Friskolorna i samhället föreslår.

Slutsatser

Vi kan konstatera att de nya skolpengsreglerna har inneburit både förbättringar och försämringar jämfört med tidigare lagstiftning. I många avseenden har de nya bestämmelserna förtydligat principen att resurserna för elevernas utbildning ska fördelas på lika villkor, liksom att intentionen varit att tolka lika villkorsprincipen i vid bemärkelse. I propositionen Offentliga bidrag på lika villkor sägs så här: ”Likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi är också en förutsättning för en verklig valfrihet som ger alla barn och föräldrar möjlighet att välja förskola, fritidshem och skola. Regeringen vill understryka att begreppet ekonomiska villkor ska ses i vid mening, så att regler för kommunal planering och verksamhetsutövning inte används för att försämra friskolornas möjlighet till etablering och överlevnad. Ett exempel på det är tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen...”. Lika villkorsprincipen har alltså mycket tydligt hållits fram av lagstiftaren.

En betydande positiv skillnad jämfört med tidigare är möjligheten för fristående skolhuvudmän att överklaga kommunernas beslut om skolpeng genom förvaltningsbesvär och därmed få frågan prövad i sak. Det har stärkt rättssäkerheten för de fristående verksamheterna och ökat möjligheten för friskoleelever att få del av lika stora resurser som eleverna i kommunal skola får.

De domar som hittills avkunnats i domstolarna har också lett till förtydliganden av lagstiftningen. Det finns idag en förhållandevis klar rättspraxis på de flesta områden som rör skolpengen. Genom de kammarrättsavgöranden som skett har vägledande domar förtydligat tolkningen av de bestämmelser där det funnits utrymme för olika meningar. Dit hör flera av gränsdragningsproblemen kring administration, liksom att en kommuns avskrivna underskott ska räknas som ett resurstillskott. Även om målen inte alltid gått de fristående verksamheternas väg, finns i dag en tydlighet i besluten som gör att såväl de fristående verksamheterna som kommunerna vet vad som gäller i de olika frågorna.

Det är dock också genom de avkunnade domarna och den rättspraxis som uppstått, som det tydligt framgår på vilka områden lagstiftarens intentioner inte uppnåtts och där man kan säga att systemfel uppstått genom utformningen av bestämmelserna eller vid domstolarnas tolkning av dem.

Denna rapport har framförallt handlat om just de områden där lagstiftningen fungerar mindre bra. Friskolornas riksförbund anser att det är en viktig uppgift att belysa dessa problem och ge konkreta förslag på hur problemen kan lösas, så att den lika villkorsprincip som varit bärande för den nya skolpengslagstiftningen också får genomslag i alla delar som det var tänkt.

Vi har konstaterat problem inom sju olika områden med lagstiftningen. Tre av dessa problemområden; schabloniserad ersättning för administration, budgetavvikelser och tilläggsbelopp för omfattande stödåtgärder är just sådana områden där förbundet anser att lagstiftningen och tolkningen av den inneburit ökade problem jämfört med tidigare.

När det gäller **budgetavvikelser** finns idag en vägledande dom från Kammarrätten i Sundsvall som anger att en kommuns budgetunderskott som avskrivs till kommande års budget ska räknas som ett resurstillskott. Frågan har dock ännu inte avgjorts i Högsta förvaltningsdomstolen, då något sådant ärende ännu inte förts dit. När det gäller

budgetavvikelser kan förbundet se att detta är en av de frågor där lika villkorsprincipen får störst betydelse. Förbundet har sett exempel på kommuner som år efter år går med underskott, vilket förstås drabbar de elever som väljer fristående skola och därmed inte får del av samma resurser som kamraterna i den kommunala verksamheten. Trots den rättspraxis som finns, anser förbundet därför att det ändå är av vikt att reglera frågan, då den har avgörande betydelse för lika villkorsprincipen.

Administrationsschablonen och kommunens hantering av **budgetavvikelser** innebär en betydande risk för underkompensation av de fristående verksamheterna i förhållande till de kommunala verksamheterna. Det leder till att elever som väljer att gå i en fristående skola faktiskt inte kan räkna med att erhålla samma resurser som de elever som går i kommunal verksamhet.

Nuvarande regler för **lokalersättning**, med en huvudregel om ersättning enligt kommunens genomsnittskostnad för lokalerna och en undantagsregel där den fristående skolan kan ersättas genom faktiskt lokalkostnad, är i grunden bra. Men förbundet kan konstatera att i stort sett alla ärenden där undantagsregeln kommit till användning har det skett till fördel för kommunen. Undantagsregeln har tillämpats i de fall då kommunens lokalkostnad av någon anledning legat högt i förhållande till den fristående skolans lokalkostnad. Däremot har fristående skolor i stort sett aldrig fått bifall i domstol när kommunens lokalkostnad legat mycket lågt i förhållande till friskolans, till exempel när marknadshyran i ett område ligger högt över kommunens lokalkostnad. Förbundet anser att lagstiftningen måste förtydligas, så att en orimlig skillnad i lokalkostnader mellan kommunens och den fristående skolan ska kunna leda till att undantagsregeln får användas även på begäran av den fristående skolan, så länge kostnadsskillnaden beror på sådant som den fristående skolan inte själv kan påverka.

Ytterligare ett problem med nuvarande lagstiftning är lydelsen i bestämmelserna att kommunen ska beakta behovet av etablering av fristående verksamhet. Formuleringen innebär att kommunen kan välja att helt bortse från bestämmelsen. Det gör det svårt för fristående skolor och förskolor att etablera sig i nybyggda områden. Detta drabbar i förlängningen eleverna i form av mindre valfrihet. Friskolornas riksförbund föreslår därför ett förtydligande av lagstiftningen för när ersättning för faktiska lokalkostnader ska kunna utgå.

Administrationsschablonen innebär också en administrativ börda för såväl kommunerna, de fristående verksamheterna som domstolarna. Tanken med en schablon var att förenkla uträkningen av den del av skolpengen som avser de administrativa kostnaderna. Men i praktiken har det inte skett någon sådan förenkling. För att kunna använda schablonen måste kommunen först ändå räkna ut vad som utgör administration i varje kostnadspost för att sedan kunna undanta detta från beräkningsunderlaget för pengarna. Det innebär att kommunen alltjämt måste göra beräkningar av kostnaderna för administration, samtidigt som användandet av en schablon leder till att resursfördelningen inte sker på lika villkor till de fristående verksamheterna. Varken målsättningarna om förenklade beräkningar eller fördelning på lika villkor i den nya lagstiftningen har alltså uppnåtts när det gäller administrationsposten.

Förbundet bedömer också att administrationsschablonen om tre procent är för lågt beräknad. Detta drabbar naturligtvis i förlängningen också eleverna, eftersom resurser tas från vad som annars hade kunnat läggas på undervisning. Det är därför av vikt att regelverket

för kompensation av administration ses över och att reglerna utformas så att samma resurser följer eleven oavsett vilken skola eleven väljer.

Momsproblematiken innebär också en snedvridning av villkoren för kommunala och fristående verksamheter. Här krävs ingen rättslig prövning av lika villkorslagstiftningen, bestämmelsen är mycket tydlig och det finns inget tolkningsutrymme. Däremot anser Friskolornas riksförbund att momskompensationen innebär ett sådant systemfel som tidigare nämnts. Enligt signaler från flera av förbundets medlemmar ligger momsschablonen för lågt i förhållande till den verkliga kostnaden. Förbundet föreslår därför att moms­lagstiftningen inom utbildningssektorn harmoniseras med övrig moms­lagstiftning och utbildningssektorn därmed görs moms­pliktig. Sverige bör verka inom EU för en sådan harmonisering.

Transparensen i kommunernas resursfördelning är en nyckelfråga för att lika villkorsprincipen ska kunna upprätthållas. I propositionen Offentliga bidrag på lika villkor anges följande på s. 25: ”Ersättningssystemets utformning är av central betydelse för de enskilda huvudmännens möjlighet att bedriva sin verksamhet. Det innebär bl.a. att reglerna måste vara tydliga för hur bidragen till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska beräknas. Fullständig öppenhet måste råda kring hur kommunen beräknar ersättningen till enskild verksamhet.”

Utan en transparent redovisning av kommunens beräkning kan varken den fristående skolan eller domstolen avgöra om resursfördelningen skett på lika villkor och skolpengen blir därmed svår att pröva rättsligt. Enligt nuvarande rättspraxis från kammarrätterna behöver kommunerna inte redovisa sin skolpengsberäkning så att det går att bedöma om resursfördelningen sker på lika villkor. Därmed uppfylls inte lagstiftarens intentioner om fullständig öppenhet om beräkningen av pengarna. Det är därför av yttersta vikt att lagstiftningen ses över och att kommunerna åläggs en skyldighet att visa hur de fördelar resurser på ett sätt som gör att det går att ta ställning till om lika villkorsprincipen uppfylls.

När det gäller **tilläggsbelopp för omfattande och extraordinära stödåtgärder** är problemet akut genom den dom som Högsta förvaltningsdomstolen avkunnade i juni 2012 och som lett till att i princip inga överklaganden bifalles i domstolarna. I stort sett alla ärenden avslås med hänvisning till HFD:s tolkning om att tilläggsbelopp inte kan ges i undervisningssituationen, trots att det är just där behovet av de extraordinära stödåtgärderna är som allra viktigast för elevens möjlighet att klara utbildningen.

Tolkningen av lagstiftningen innebär att de fristående verksamheter, som har ett betydligt mindre antal barn/elever jämfört med kommunala verksamheter, har svårt att fördela om befintliga resurser i grundbeloppet för barn och elever med extraordinära stödbehov. För de skolor som vänder sig specifikt till elever i behov av omfattande stödåtgärder, så kallade resursskolor, fungerar bestämmelsen om tilläggsbelopp inte alls. Sådana skolor kan inte fördela om resurserna bland eleverna, eftersom alla elever är i behov av särskilt stöd.

Friskolornas riksförbund har tagit fram en rapport, Rättvisa resurser, som presenterades för regeringen i augusti 2013, där vi med skärpa framförde vikten av att bestämmelserna om tilläggsbelopp snarast ses över. Den svagaste gruppen i skolan, elever med omfattande stödbehov, måste kunna garanteras resurser för att skolan ska kunna uppnå sitt kompensatoriska mål. Det ska inte få råda någon skillnad på resurserna utifrån vilken skola eleven väljer.

Problemen kring lokalersättning, transparens och moms fanns även innan den nya lika villkorslagstiftningen infördes. Lagstiftningen har tydliggjorts inom dessa områden. Vi kan dock konstatera att kärnproblematiken finns kvar.

Frågorna kring **tillståndsprocessen** hör inte till problemen kring de nya skolpengsreglerna, men har ett tydligt lika villkorsperspektiv. Det är självklart att fristående skolhuvudmän ska granskas inför skolstart och vid övertagande av skolverksamhet, men handläggningsprocessen får inte ske på ett sådant sätt att det uppstår en skevhet i konkurrensförhållandena. I flera fall har också elevperspektivet tydligt visat på vikten av en snabbare hantering av godkännanden, till exempel vid konkurser. Friskolornas riksförbund anser att flexibiliteten bör öka i reglerna för hur tillstånd/godkännanden hanteras hos Skolinspektionen.

Genomgången av hur rättspraxis har utvecklats visar att det för alla problemområden som förbundet tagit upp kring skolpengen och lika villkorsprincipen finns vägledande praxis genom kammarrättsavgöranden. När det gäller tilläggsbelopp för särskilt stöd finns ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Den oberoende genomgången av domar som skett av Cecilia Hanö visar också att en rättspraxis nu utvecklats kring skolpengen. Friskolornas riksförbund anser därför att det nu finns tillräckligt med underlag för att kunna göra en översyn av lagstiftningen.

I propositionen Offentliga bidrag på lika villkor, s. 25, sägs: ”Likvärdiga ekonomiska villkor för verksamhet i offentlig och enskild regi är också en förutsättning för en verklig valfrihet som ger alla barn och föräldrar möjlighet att välja förskola, fritidshem och skola.” Det är alltså av största vikt att regeringen gör en sådan översyn av skolpengslagstiftningen och särskilt de problemområden förbundet visat på, för att Sveriges elever ska kunna garanteras likvärdiga villkor och likvärdig kvalitet i utbildningen oavsett vilken skola som eleverna väljer.

Referensförteckning

Ernst & Young (2011). *Moms*. Promemoria. (Academedi, Stockholm)

Hanö, C. (2013). *Fristående skolor och bidrag på lika villkor – En rapport om domstolspraxis 2010 – den 1 juli 2013*. Stockholm: Friskolornas riksförbund.

Pwc (2010:a). *Administrationsbelopp i Göteborg, gymnasieskola*. Promemoria. (Academedi, Stockholm)

Pwc (2010:b). *Administrationsbelopp i Norrköping*. Promemoria. (Academedi, Stockholm)

Pwc (2011). *Administrationsbelopp i Östersund (Jämtlands gymnasieförbund)*. Promemoria. (Academedi, Stockholm)

Skolverket (2010). *Uppdrag om analys av införandet av de nya reglerna för ersättning till fristående gymnasieskolor enligt riksprislistan*. Dnr. U2010/432/G. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2011). *Ersättning till fristående skolor enligt riksprislistan: Förändringar under löpande budgetår*. Dnr. 71-2011:848. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2013). *Jämförelsetal*. Hämtad 2013-11-14 från <http://www.jmftal.artisan.se/>

Statistiska centralbyrån (2011). *Bidragsbelopp*. Hämtad 2011-12-30 från <http://www.bidragsbelopp.scb.se>

Bilagor

Bilaga 1 – Grundbelopp och antal elever per kommun

Sammanställningen visar grundbelopp per elev för det naturvetenskapliga programmet 2011 i den nya gymnasieskolan och antalet elever hos kommunal huvudman per kommun 2011.

Kommuner som saknar minst en av uppgifterna har exkluderats.

Kommun	Antal elever i kommunal gymnasieskola	Grundbelopp (kr per elev)
Ale	505	69 531
Arboga	373	87 366
Arvika	892	68 349
Bengtsfors	249	91 274
Boden	949	91 125
Bollnäs	886	76 580
Borgholm	64	77 031
Borlänge	2 049	88 763
Borås	4 165	68 779
Botkyrka	2 261	95 900
Bräcke	150	69 808
Båstad	241	99 502
Danderyd	1 569	79 705
Eksjö	590	90 548
Enköping	1 263	76 025
Eskilstuna	3 468	59 902
Eslöv	1 045	75 590
Fagersta	585	86 176
Falköping	975	80 985
Falun	2 046	84 669
Filipstad	349	83 288
Finspång	417	83 076
Flen	397	80 312
Gislaved	1 299	73 800
Gotland	1 902	92 784
Gävle	3 436	74 242
Göteborg	11 842	62 890
Hagfors	418	84 736
Hallsberg	1 211	74 229
Hallstahammar	389	117 283
Halmstad	3 459	80 926
Haninge	2 610	79 705
Hedemora	486	105 646
Helsingborg	4 573	71 791
Hofors	216	104 990
Huddinge	3 197	79 705

Hudiksvall	1 480	76 878
Hultsfred	508	102 738
Håbo	428	79 705
Härryda	1 707	58 081
Hässleholm	1 672	72 052
Höganäs	385	77 703
Järfälla	2 124	79 705
Jönköping	5 225	70 467
Kalix	691	78 282
Kalmar	2 959	77 031
Karlshamn	1 095	82 060
Karlskoga	823	82 236
Karlskrona	2 064	60 700
Karlstad	3 773	76 168
Katrineholm	1 485	75 334
Klippan	931	90 689
Knivsta	50	81 487
Kramfors	848	93 181
Kristianstad	3 058	69 109
Kristinehamn	755	82 879
Krokom	195	69 808
Kungsbacka	2 791	78 059
Köping	1 017	82 852
Laholm	372	76 799
Landskrona	809	99 195
Lerum	1 491	71 249
Lessebo	52	72 105
Lidingö	1 048	79 705
Lidköping	2 044	73 338
Lindesberg	925	71 500
Linköping	5 109	68 002
Ljungby	978	74 537
Ljusdal	641	91 780
Ludvika	853	88 032
Luleå	2 696	73 300
Lund	5 664	79 744
Lycksele	721	84 847
Lysekil	666	58 982
Malmö	6 930	80 329
Malung-Sälen	309	95 498
Mariestad	880	87 454
Markaryd	215	89 107
Mjölby	937	66 325
Mora	984	86 714
Motala	1 434	80 797
Mölnådal	1 032	73 498

Mönsterås	252	89 762
Nacka	2 337	79 705
Norrköping	3 927	63 120
Norrtälje	1 504	79 705
Nybro	572	75 082
Nyköping	1 995	72 047
Nynäshamn	613	79 705
Nässjö	1 270	79 595
Osby	487	98 742
Oskarshamn	1 001	69 161
Ovanåker	347	89 262
Partille	638	71 108
Piteå	1 646	83 900
Ragunda	18	69 808
Ronneby	808	80 556
Rättvik	514	86 905
Sala	698	80 355
Sandviken	1 243	83 677
Simrishamn	346	81 990
Sjöbo	252	72 571
Skara	1 293	73 317
Skellefteå	2 892	68 666
Skövde	2 287	64 461
Smedjebacken	236	88 032
Sollefteå	716	79 728
Sollentuna	1 931	79 705
Solna	710	79 705
Stenungsund	1 133	69 531
Stockholm	17 133	79 486
Storuman	135	106 350
Strängnäs	526	72 491
Strömstad	385	84 853
Sunne	462	88 100
Svedala	188	93 102
Säter	188	96 878
Sävsjö	314	77 821
Söderhamn	823	94 004
Södertälje	2 536	79 705
Sölvesborg	743	93 308
Tanum	128	80 818
Tibro	558	76 892
Tidaholm	280	98 868
Tierp	610	103 643
Timrå	549	74 040
Torsås	692	77 031
Tranemo	352	95 243

Tranås	818	78 547
Trelleborg	1 257	73 725
Tyresö	1 024	82 096
Täby	1 320	77 107
Uddevalla	3 237	87 756
Umeå	3 584	79 800
Upplands Väsby	574	79 705
Upplands-Bro	862	79 705
Uppsala	6 998	81 414
Vadstena	146	77 809
Vaggeryd	282	85 444
Vallentuna	458	79 705
Vansbro	212	117 624
Vara	470	80 872
Vellinge	737	87 140
Vetlanda	1 134	83 352
Vilhelmina	272	84 265
Vårgårda	401	80 020
Värmdö	1 695	79 705
Värnamo	1 129	72 945
Västerås	4 148	71 020
Växjö	3 052	72 414
Ystad	1 783	72 571
Åmål	566	75 082
Ånge	293	110 469
Åtvidaberg	413	65 328
Älmhult	546	104 642
Älvsbyn	198	87 999
Ängelholm	1 322	71 871
Örebro	5 731	70 063
Örkelljunga	212	110 340
Örnsköldsvik	1 964	75 489
Östersund	2 648	69 808
Österåker	403	79 705
Östhammar	563	87 200

Källa: Skolverket (2013), Statistiska centralbyrån (2011)

Bilaga 2 - Beskrivning av hur enkätundersökningarna för kommunerna har gjorts

Tre olika enkäter för förskola, grundskola och gymnasium har skickats ut med e-post till kommunerna. Kommunerna har kunnat svara genom en länk till ett webbformulär mellan 2013-10-04 och 2013-11-27. Två påminnelser har gått ut under perioden.

Antalet utskickade enkäter var 289 för grundskola och förskola. För gymnasium var antalet utskickade enkäter 295 och inkluderade 6 gymnasieförbund/kommunalförbund. En kommun kom inte med på grund av felaktig e-postadress, därför är antalet 289 kommuner.

Vissa kommuner har inte kunnat svara på enkäterna. Det beror dels på att vissa kommuner saknar fristående skolor och därför inte beslutar om ersättning till fristående skolor. Det beror även på att vissa kommuner inte anordnar egen gymnasieskola och därför inte själva räknar ut ersättningen till fristående gymnasieskolor. Några kommuner ingår i ett kommunalförbund/gymnasieförbund som har svarat på enkäten för gymnasiet. En del av bortfallet i undersökningen beror på dessa faktorer.

friskola.se