

Utbildningsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

2017-02-20

Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)

U2016/04280/GV

Friskolornas riksförbund (nedan kallat förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslag i ovan rubricerade betänkande och vill framföra följande.

Sammanfattning

- Förbundet avstyrker förslaget om strukturbelopp i den form det ges i denna utredning
- Förbundet avstyrker förslaget om avdrag för kommunens kostnader för myndighetsansvar
- Förbundet tillstyrker förslaget om att ta bort den administrativa schablonen och att beräkningen i stället ska ske på kommunens faktiska kostnader.
- Utredningen har valt att inte lägga något förslag om förändring av beräkning av lokalkostnader. Förbundet anser dock att det behövs förtydliganden rörande lokalkostnadsposten i författningarna
- Förbundet anser att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska hantera och besluta i ärenden om tilläggsbelopp för barn och elever, förutom tilläggsbelopp i så kallade resursskolor
- Förbundet tillstyrker förslaget om tilläggsbelopp för så kallade resursskolor, men anser att det behövs ytterligare tillägg i regleringen om tilläggsbeloppet

- Förbundet tillstyrker förslaget om ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp, med undantag för strukturbeloppet.
- Förbundet avstyrker förslaget om ekonomisk redovisning på enhetsnivå
- Förbundet tillstyrker förslaget om att göra kommunens yttrande vid ansökan om godkännande obligatoriskt
- Förbundet tillstyrker förslaget om skriftlig ansökan inför mottagande i fristående skola.
- Förbundet avstyrker förslaget om att urvalskriterier ska anges i Skolinspektionens beslut om godkännande.

Inledning

Förbundet vill inleda med att uttrycka vår uppskattning för det sätt Skolkostnadsutredningen arbetat. Det har skett under stor öppenhet och med goda möjligheter för berörda att få lämna synpunkter och förslag till utredningen i samråd och referensgrupper. Förbundet uppfattar att utredare och sekretariat tagit direktiven på allvar och försökt driva utredningen mot ökad transparens och mer lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, även om förbundet inte instämmer i förslagen i alla delar.

Förbundet har sedan de nuvarande elevpengsreglerna började tillämpas 2010 följt beslutsgången hos kommunerna och den rättspraxis som bildats. Förbundet har fört statistik över utfallet i domstolarna och låtit utföra en rättsutredning kring bildad rättspraxis utförd av rådmannen vid Malmö förvaltningsrätt, Cecilia Hanö, och identifierat ett antal problem avseende pengbestämmelserna. Resultatet presenterades i en rapport Långt kvar till skolpeng på lika villkor (Friskolornas riksförbund 2013).

Problemområdena har utgjorts av följande:

- Bristande transparens
- Budgetavvikelser, dvs kommunala underskott
- Lokalersättning
- Den schabloniserade ersättningen för administration
- Den schabloniserade ersättningen för moms
- Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Vi kan konstatera att det är dessa områden som också varit föremål för utredningens genomgång. Det största bekymret har varit den bristande transparensen, som inneburit att fristående huvudmän inte kunnat få ta del av hur beräkningarna gjorts och inte heller om pengarna beräknats på lika villkor. En stor del av överklagandena har avsett ärenden där huvudmannen helt enkelt inte kunnat avgöra om bidraget varit korrekt, snarare än att man haft en bestämd uppfattning om att pengarna varit felaktiga.

Förbundet välkomnar därför utredningens förslag rörande beräkning av pengarna till de fristående verksamheterna. När en sådan översyn av pengreglerna nu sker, är det av största vikt att översynen verkligen leder till det som är syftet med utredningen; ökad transparens och mer lika villkor. Det är ändå så att några av utredningens förslag dessvärre riskerar att ytterligare skapa osäkerhet om tolkning och rent av är kontraproduktivt i förhållande till ökad transparens. Det gäller dels förslaget om strukturbelopp, som enligt vår mening behöver arbetas om, dels förslaget om avdrag på pengarna för kommunens så kallade myndighetsansvar och slutligen redovisning på enhetsnivå. Förbundet har varit mycket angeläget om att de utpekade problemområdena ovan verkligen får en lösning och är därför lika angeläget om att de förändringar som nu föreslås i utredningen verkligen leder till mer lika villkor och ökad transparens och inte det motsatta. När det gäller resursskolorna så befärrar vi att den utformning som förslaget har leder till att kommunen de facto kan förhindra resursskolor och därmed undergräva det fria skolvalet. Vår förhoppning vore att helt kunna instämma i betänkandets titel "Det stämmer!"

3. Beslut och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman

3.4.2 Strukturbelopp

Utredningen föreslår att förutom grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp ska också ett strukturbelopp ingå i det totala bidraget. I beloppet ska ingå de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp, samt även andra riktade bidrag som t.ex. småskoletillägg eller glesbygdstillägg.

Förbundet kan konstatera att en fördelning utifrån socioekonomiska faktorer redan i dag görs genom bestämmelserna i skollagen, men att själva termen strukturbelopp tidigare inte funnits i skollagen. Utifrån utredningens förslag går att utläsa att strukturbeloppet ska utgöra en ny, tredje del av de bidrag som kommunen annars ska fördela såsom grundbelopp och tilläggsbelopp, och ska enligt detta förslag alltså inte ingå i grundbeloppet. Vidare avstår utredningen från att närmare reglera t.ex. hur stor del av det totala bidraget som ska fördelas som strukturbelopp.

Förbundet anser att utredningen inte tillräckligt tydligt beskrivit hur beräkningen av strukturbeloppet rent faktiskt ska gå till. Beskrivningen i avsnitt 3.4.9 om beslutsmodellen, ger inte en bild av hur den socioekonomiska fördelningen går till idag. Utredningen anger att strukturbeloppet inte utgör en del av grundbeloppet. Det är otydligt *när* själva avsättningen av resurser till strukturbeloppet ska ske. Är detta *efter* beräkningen av det totala grundbeloppet? Eller *före*? Ska kommunen först använda den totala budgetsumman för respektive skolformsverksamhet och utifrån den besluta ett antal tkr som ska avsättas för strukturbelopp? Eller ska kommunen först beräkna det totala grundbeloppet utifrån de olika kostnadsposterna för att därefter dra undan en

procentuellt lika stor summa från varje kostnadspost? Vid figur 3.4 av avstämningen i avsnitt 3.4.9 ökar otydligheten. Där anges ett antal tkr för de olika kostnadsposterna och därefter tillkommer strukturbeloppet. Men om man jämför med hur den faktiska fördelningen ofta går till idag kommer strukturbeloppet att innebära att de olika kostnadsposterna för undervisning m m. blir missvisande och inte anger de korrekta beloppen för t.ex. undervisning, elevvård osv.

Förbundet menar att det är i stort sett omöjligt att skapa en rimlig budget över de kostnader som ska ingå för respektive kostnadspost, dvs. undervisning, elevhälsa, skolmåltider osv, alltså *grundbeloppet*, och utöver grundbeloppet sedan fatta beslut om ytterligare en pott som ska utgöra strukturbelopp, alltså läggas ovanpå de budgeterade kostnaderna för grundbeloppet. Den metod som idag används utgår vanligen från omfördelning av de totala resurserna, dvs. av grundbeloppet, såsom exempelvis beskrivs nedan.

Idag går fördelningen av resurser för socioekonomiska faktorer ofta till på följande vis. En kommun beslutar om en total budget om t.ex. 100 miljoner kronor för verksamheten. De 100 miljoner fördelas sedan utifrån de olika kostnadsposterna samt delas med antalet elever och utifrån det får kommunen fram en elevpeng. Därefter görs en socioekonomisk profil på respektive skola i kommunen, både kommunala och fristående. SCB:s statistik ligger till grund för profilen. Då kan profilen för en skola i ett socioekonomiskt utsatt område utgöra 120 procent, medan en annan skola får 100 procent och ytterligare en annans profil blir 80 procent, dvs. på den skolan har eleverna en låg andel socioekonomiska faktorer som kan påverka resultaten. I ett sådant fall fördelas alltså resurserna utifrån den totala budgeten för verksamheten, dvs. grundbeloppet, men omfördelas därefter i olika andelar för respektive skola utifrån behoven. En sådan fördelning skulle vara omöjlig med det föreslagna systemet.

Strukturbeloppet kommer även fortsättningsvis att till stor del avse just undervisning, elevhälsa med flera poster i grundbeloppet, men kommer ändå inte att höra dit. Förbundet kan se problem med att strukturbeloppet hanteras som en helt fristående del från grundbeloppet och kan heller inte helt förstå hur det ska användas när det gäller just de socioekonomiska faktorerna. När det gäller de andra angivna varianterna av strukturbeloppet såsom småskoletillägg, glesbygdstillägg osv. bedömer förbundet att sådana uppdelningar riskerar leda till otydligheter och godtycke vid fördelningen av resurser och beräkning av grundbelopp. Förbundet anser heller inte att ersättning för nyanlända ska ingå i beräkningen av strukturbeloppet, eftersom den ersättningen regleras genom andra förordningar samt bidragsberäkningar från Socialdepartementet och Migrationsverket. Förbundet önskar att systemet blir så "rent" som möjligt när det gäller bidragens utformning. Med möjligheten att använda strukturbeloppet utifrån ett antal olika parametrar, alltså inte enbart de socioekonomiska faktorerna, riskerar strukturbeloppet att användas till flera olika saker, och därmed medföra ytterligare oklarheter, ifrågasättanden och minskad transparens.

Förbundet vänder sig alltså inte mot en fördelning utifrån någon form av socioekonomiska faktorer. Det är också bra att det så kallade strukturbeloppet förs in i skollagens bestämmelser om bidrag. Förbundet anser dock, förutom att själva beräkningen och fördelningen inte är tydlig, att den föreslagna regleringen i sig är otillräcklig. I utredningen anges att tanken fortfarande är att merparten av det totala bidraget ska utgöras av grundbelopp. Förbundet har förståelse för att tanken är att storleken på strukturbidraget är beroende av förutsättningarna i respektive kommun. Men såsom förslaget till utformning av strukturbeloppet ser ut finns för många otydligheter avseende 1. Beräkningen av det, 2. Hur stor andelen på strukturbeloppet ska vara jämfört med grundbeloppet och 3. Vilka faktorer som strukturbeloppet ska grunda sig på. En fristående verksamhets enda betydande intäktskälla är bidraget från kommunen. Det leder till stor rättsosäkerhet och ekonomisk osäkerhet när förutsättningarna för just den enda intäktskällan kan variera i så stor omfattning. En kommun kan välja att ändra sitt bidragssystem, både storleken på andelen av strukturbeloppet såväl som de faktorer som ligger till grund för det, från det ena året till det andra. En fristående verksamhet har ingen möjlighet att i förväg kunna förutse sådana förändringar eller budgetera det detta. Det blir därmed omöjligt att bedriva en stabil och långsiktig verksamhet med sådana osäkra kalkyler.

En fristående verksamhet har inte några naturliga upptagningsområden eller ens kommungränser som kan begränsa mottagandet. Det innebär i sin tur att skillnaden kan bli mycket stor avseende ersättningen för barn och elever beroende på hemkommunens val av ersättningssystem. Redan idag kan sådan ersättning naturligtvis skilja sig mellan barnens och elevernas olika hemkommuner, men ett oreglerat system som det föreslagna riskerar leda till att bidragen blir oacceptabelt olika mellan kommunerna. Något som i sin tur riskerar att leda till att utbildningen inte kan sägas vara likvärdig för barnen och eleverna.

Ytterligare ett skäl till att regleringen för strukturbeloppet måste vara mer förutsägbar är att Skolinspektionen behöver kunna bedöma en fristående huvudmans ekonomi och budget inför godkännande. Idag får ingen sökande hänvisa till eventuella strukturbelopp i sin ansökan då dessa inte går att förutsäga. Det riskerar få till följd att huvudmän som avser att starta sin verksamhet i kommuner med hög andel strukturbelopp inte kan visa på en långsiktigt stabil ekonomi vid ansökan och därmed inte godkänns.

Idag finns tydliga bestämmelser för hur grundbelopp respektive tilläggsbelopp kan överklagas genom förvaltningsbesvär. När en mycket stor andel av grundbeloppet läggs över i ett strukturbelopp minskar dock möjligheterna för både huvudmän och domstolar att kunna se hur beloppet beräknats. Den socioekonomiska strukturen på respektive verksamhet, som i sin tur ligger till grund för fördelningen av strukturbeloppet, går inte att ifrågasätta, eftersom det rör sig om uppgifter som är sekretessbelagda. Inte ens för de delar av strukturbeloppet som inte kan hänföras till sekretessbelagda uppgifter, t.ex. de som avser småskoletillägg och andra exempel som utredningen ger, kan ifrågasättas.

Enligt utredningen baseras fördelningen av strukturbelopp utifrån individuella behov. Det innebär att en avstämning inte skulle bli aktuell gällande strukturbeloppet, på samma sätt som inte heller tilläggsbelopp blir föremål för beräkning av eventuell kompensation till fristående verksamheter vid budgetunderskott. Problemet kan också uppstå när kommunen använder strukturbeloppet för att fördela medel gällande t.ex. glesbygdstillägg eller småskoletillägg osv. Dessa delar kan då varken prövas genom överklagande eller kompenseras för vid ett underskott. Förbundet kan se en risk för att kommunen väljer att dölja ett budgetunderskott genom att ge strukturbeloppet en mycket stor omfattning av själva totala budgetbeloppet och på så sätt utgör endast en mindre del av resurserna grundbelopp och skulle därmed bli föremål för eventuell kompensation. Det blir återigen otydligt hur både beräkningen av grundbeloppet liksom avstämningen ska göras.

Det oreglerade strukturbeloppets konsekvenser går att jämföra med den oförutsägbarhet som de så kallade resursskolorna levt under och som, med rätta, ansetts så problematisk att denna utredning också haft i uppdrag att se över bestämmelserna kring tilläggsbeloppen. Alla elever som tagits emot i en resursskola har varit berättigade till ett grundbelopp, men det har inte varit möjligt att ha kontroll över huruvida eleven även kommer att tilldelas tilläggsbelopp eller inte. Inte heller storleken på det eventuella tilläggsbeloppet har kunnat förutses. Det har lett till svårigheter för resursskolorna att ge eleverna den utbildning de har rätt till och framförallt det stöd de behöver.

Förbundet anser därför att det krävs en tydligare beskrivning av hur beräkningen av grundbelopp respektive strukturbelopp ska gå till. Såsom förslaget lyder idag uppstår svårigheter att förstå hur beräkningen ska göras och ger ett olyckligt utrymme för tolkning. Vidare krävs ytterligare reglering av hur stor andel av det totala bidraget som får föras till strukturbelopp, för att de fristående verksamheterna ska få någon form av förutsägbarhet för sin ekonomi. Tanken är att strukturbeloppet till största del ska tillämpas på lika villkor för fristående verksamheter och kommunala. Problemet är dock att kommunala enheter har möjlighet att göra underskott under en längre tid, medan en fristående riskerar att tvingas avveckla verksamheten inom kort, om intäkterna inte täcker kostnaderna. Därför är det av största vikt att det finns en rimlig framförhållning och säkerhet kring bidragets utformning. Ett förslag skulle kunna vara att högst 20 procent får avse strukturbelopp för socioekonomiska faktorer för att det ska vara rimligt för en fristående verksamhet att alls kunna förutse vilka intäkter verksamheten kan räkna med och för att huvudmannen därmed också kunna bedriva verksamheten på det stabila och långsiktiga sätt som skollagen förutsätter. Förbundet anser heller inte att andra faktorer än socioekonomisk fördelning ska få ligga till grund för strukturbeloppet, för att inte skapa otydlighet och minskad transparens.

Förbundet vänder alltså sig inte emot en fördelning av resurserna utifrån elevers förutsättningar och behov. Men då förbundet anser att utredningens beskrivning av beräkningen av strukturbeloppet ger utrymme för osäkerhet och olika tolkningar samt då förslaget inte heller i övrigt tydligare reglerar strukturbeloppets utformning och storlek,

ser förbundet ingen annan väg än att avstyrka förslaget, såsom det framgår av utredningen.

3.4.3 Särskilda kostnader för kommunalt ansvar

Utredningen föreslår att kommunen ska få göra avdrag på grundbeloppet för sådana kostnader som avser ett kommunalt ansvar där fristående verksamheter inte har motsvarande ansvar, t.ex. tillsyn av fristående förskolor, uppföljningsansvar för unga som varken arbetar eller studerar osv.

Innan de nya skolpengsbestämmelserna infördes 2010 fanns en möjlighet för kommuner att göra avdrag för så kallade skolpliktskostnader. Kommunerna gjorde detta genom en procentsats som varierade från kommun till kommun, från en procent till upp till 20 procent. Kostnaden utgjordes av ett uppskattat belopp från kommunens sida. I domstolsprocesser kunde kommunerna aldrig redogöra för vilka kostnader detta avsåg, förutom just skolskjuts. Sådana kostnader ingick ändå inte i beräkningsunderlaget för peng. Ofta hänvisades något svepande till just "myndighetsansvaret", vilket aldrig gick att påvisa i reda krontal. Pga. svårigheterna att påvisa en viss kostnad för detta "myndighetsansvar" gjorde Friskolornas riksförbund, Sveriges Kommuner och Landsting – SKL samt Skolverket en gemensam utredning, vilken redovisades i rapporten *Prövning och bidrag för fristående skolor* (Skolverket, rapport 281, 2006). Av rapporten framgår att kostnaderna inte kunnat varken specificeras eller beräknas och har legat på en sådan central nivå att det inte finns skäl att hantera dem i bidragsberäkningen. Tanken om att kommunen bör kompenseras av skälet att den ansvarar för skolplikten och alltid måste tillhandahålla utbildning, framförallt på grundskolan, bygger på grunden att kommunen alltid utnyttjar sin kapacitet för lokaler och personal maximalt. Det skulle alltså alltid medföra kostnader för att ta emot ytterligare elever. I stället finns oftast gott om plats, kanske inte i den närmaste skolan för eleven, men dock i närheten. Den fastställda elevpengen följer eleven och går eleven i stället över till kommunal skola följer pengan med. Det skulle istället innebära att kostnaderna för kommunen *sjunker*, då de i stället fördelas på fler. Det fanns alltså bärande skäl för att mönstra ut begreppet "skolpliktsbidrag" vid de förändrade pengbestämmelserna 2010, genom både den dåvarande utredningens arbete samt den rapport som Skolverket, Friskolornas riksförbund och SKL gemensamt kommit fram till.

Däremot kan förbundet se att kostnaden för tillsyn, kommunens aktivitetsansvar enligt 29 kap skollagen och skolskjuts inte ska ingå i pengberäkningen. Så har heller inte skett med dagens skolpengsregler. Enligt förbundet vore det djupt olyckligt om en återgång skulle ske till tidigare schabloniserade kostnader för ett odefinierat så kallat "myndighetsansvar". Förbundet anser att det under inga omständigheter kommer att underlätta transparens och tydlighet, utan enbart kommer att komplicera frågeställningarna ytterligare. Här är utredningens uttalanden om att kostnader ska specificeras inte tillräckliga, utan förbundet avstyrker med skärpa förslaget.

3.4.4 Administrativa kostnader

Utredningen föreslår att schablonen om tre procent för administrativa kostnader ska tas bort. Ersättningen till fristående huvudmän ska i stället utgöras av kommunens faktiska kostnad för administration.

Förbundet tillstyrker med glädje utredningens förslag, vilket leder till lika villkor mellan huvudmännen i denna del.

Förbundet vill dock återigen peka på farhågorna kring ett ospecificerat avdrag för kommunens myndighetsansvar. Utredningen anger att kostnader inom de funktioner som är att betrakta som särskilda kostnader för det kommunala ansvaret undantas från beräkningen vid fastställandet av posten administration. Det kommer återigen att leda till diskussioner om vad som ingår i beräkningsunderlaget och vad som inte gör det. Förbundet finner det mycket olyckligt om förslaget i stället för klagörande och tydlighet samt lika villkor istället leder till ytterligare frågetecken och långdragna domstolsprocesser, där osäkerheten om hur pengarna egentligen beräknats kvarstår. Förbundet vädjar att förslaget om avdrag för det otydliga myndighetsansvaret inte genomförs, även avseende kostnaderna för administration.

En stor andel av resurserna kommer att avse strukturbeloppet. Frågan kvarstår hur kostnader för eventuell administration ska hanteras i denna del. Som förbundet anfört här ovan, finns ett flertal frågor att lösa kring strukturbeloppet och beräkningen av detta. Administrationsposten är en av dessa, beroende på när man gör beräkningen av hur mycket som ska föras till strukturbeloppet – på den totala skolkostnadsbudgeten eller efter att budgeten fördelats i kostnadsposter. I det senare fallet betyder det att administrationsposten, såväl som alla andra kostnadsposter, inte kommer att motsvara de verkliga kostnaderna för kommunen.

3.4.5 Ersättning för mervärdesskatt

Utredningen föreslår att inga förändringar om ersättning för mervärdesskatt införs, eftersom frågan om mervärdesskatt redan bereds på olika håll i regeringskansliet., Utredningen lägger alltså inget eget förslag kring ersättning.

Förbundet har synpunkter på frågan om mervärdesskatt och anser att det bör införas ett system där utbildningsverksamhet blir mervärdesskatteskyldig, men att skattesatsen sätts till 0. Det skulle innebära att verksamheterna skulle få göra avdrag för sina faktiska mervärdesskattkostnader. Då utredningen inte lägger något förslag i denna del, har dock förbundet ingen anledning att driva frågan inom ramen för vårt remissvar.

3.4.6 Lokalkostnader

Utredningen föreslår inga förändringar rörande kostnadsposten lokaler.

Förbundet, liksom utredningen, kan konstatera att just posten lokalkostnad är en av de mest överklagade delarna av elevpengen. Det innebär att dagens system inte fungerar

väl och att en översyn av bestämmelserna hur beräkningen av lokalkostnader ska gå till behöver ske. Lokalkostnaderna kan utgå efter två modeller; en huvudregel som avser den genomsnittliga kommunala lokalkostnaden och en undantagsregel som innebär ersättning för den fristående verksamhetens faktiska lokalkostnad. Om det finns särskilda skäl ska ersättningen istället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid skälighetsbedömningen ska man beakta intresset av att utbildning eller annan pedagogisk verksamhet med enskild huvudman kan etableras. Förbundet har vid genomgång av rättspraxisen sett att domstolarna i flertalet fall valt att avslå en fristående verksamhets begäran om att få sina lokalkostnader ersatta med faktiskt kostnad, alldeles oavsett hur stor skillnad kommunens genomsnittliga lokalkostnad är jämfört med lokalkostnaderna på den fria marknaden. Kommunen har i stor utsträckning möjlighet att själv påverka sina lokalkostnader genom användande av viss internränta, olika beräkningsgrunder och rätt att ställa av vissa lokaler vid vikande elevunderlag. Det i sin tur innebär att en fristående verksamhet riskerar att missgynnas om en domstol aldrig kan ta hänsyn till orimligheter som uppstår för den fristående verksamheten vid beräkning av lokalkostnader. Förbundet anser att lagstiftningen bör förtydligas avseende när och i vilka situationer undantagsregeln skulle kunna bli tillämplig så att det finns förbättrade möjligheter för en fristående huvudman att få ersättning för faktisk lokalkostnad, när kommunens genomsnittliga kostnad är uppenbart låg i förhållande till marknaden eller andra omständigheter.

Förbundet föreslår därför att sådana förtydliganden sker i skollagen eller förordningstext.

3.4.8 Tilläggsbelopp för särskilt stöd

Allmänt om tilläggsbelopp

Utredningen anser att dagens regler för tilläggsbelopp för särskilt stöd bör fortsätta gälla generellt. Utredningen har dock övervägt två olika modeller för tilläggsbelopp, där den ena bygger på att t.ex. Specialpedagogiska skolmyndigheten hanterar ansökningar och beslutar om tilläggsbelopp (ett förslag som förbundet lagt fram) samt en modell där kommun och fristående verksamhet ska komma överens om tilläggsbeloppet och om så inte sker behöver verksamheten inte ta emot barnet/eleven.

Utredningen framför också att de nya bestämmelserna om tilläggsbeloppet möjligen kan lösa vissa av svårigheterna som förekommit och väljer därför att inte lägga fram något förslag.

Förbundet vidhåller dock sitt förslag, som beskrivs i utredningen, nämligen att Specialpedagogiska skolmyndigheten skulle bemyndigas att besluta om tilläggsbelopp för enskilda barn och elever. Detta pga. vår oro för att de nya reglerna om tilläggsbelopp inte fått önskad effekt och för att en sådan handläggning blir fokuserad på individens behov och ger ingen möjlighet för en kommun att göra andra avväganden än just individens behov.

Förbundet har varit hårt drivande i frågan att förändra tidigare lagstiftning om tilläggsbelopp, då tillämpningen av bestämmelserna varit alldeles för restriktiv och inneburit att i stort sett inga tilläggsbelopp beviljats vid överklagande. 1 juli 2016 trädde en förändring i kraft i syfte att fler barn och elever med omfattande stödbehov skulle beviljas tilläggsbelopp. Sedan bestämmelsen trädde i kraft kan vi dock konstatera, utan att ännu ha tillförlitlig statistik på området, att tvärtemot vad som var meningen med förändringen, så har den lett till ännu mer restriktiv bedömning, där konstaterar att en viss elev visserligen är i behov av omfattande stödåtgärder och ska beviljas tilläggsbelopp, men att domstolen gör en form av schablonberäknad avräkning från dessa särskilda stödåtgärder som beviljas med hänvisning till att viss del av stödbehovet ska tillgodoses genom grundbeloppet. Förbundet anser att detta är en stor missuppfattning. De stödåtgärder som ska tillgodoses genom grundbeloppet är alla avgränsade till att inte avse just extraordinära åtgärder. Vanligtvis har flertalet elever som även kommer ifråga för tilläggsbelopp redan flera stödåtgärder som ryms inom ramen för grundbeloppet. De extraordinära stödåtgärderna som kan berättiga till tilläggsbelopp ska dock ersättas fullt ut genom detta bidrag. Domstolarna anger t.ex. att om tilläggsbelopp beviljas för en assistent, såsom en extraordinär åtgärd, ska endast viss tid för assistenten ersättas genom tilläggsbelopp, resten får grundbeloppet tillgodose. Men behovet av en assistent är alltid, helt och fullt, en extraordinär stödåtgärd. Om kommun och skola är överens om behovet av en sådan, så är det den fulla tiden för assistenten som ska berättiga till tilläggsbelopp, inte någon form av avräkning med hänsyn till grundbeloppet.

Vidare avslår domstolarna fortfarande i mycket hög utsträckning överklaganden om tilläggsbelopp. En kontroll av rättspraxis avseende tilläggsbelopp för tiden efter 1 juli 2016 visar t.ex. att Förvaltningsrätten i Stockholm avslagit alla överklaganden om tilläggsbelopp som domstolen haft att hantera. Inte en enda huvudman har bedömts ha rätt i sitt överklagande enligt förvaltningsrätten.

Förbundet är därför djupt oroat av den utveckling som synes ske avseende tilläggsbeloppen sedan 1 juli 2016. Då vi dock inte hunnit ta fram tillräckligt omfattande och säker statistik över rättspraxis, kan vi inte tillräckligt tydligt styrka våra farhågor. Vi avser därför att återkomma i denna fråga och på annat lämpligt sätt.

Tills vidare tillstyrker vi alltså den modell för beslut om tilläggsbelopp som redovisas i utredningen, dvs. att Specialpedagogiska skolmyndigheten får ansvaret för att hantera ansökningar och fatta beslut om tilläggsbelopp för enskilda barn och elever.

Fristående skolor inriktade på elever i behov av särskilt stöd

Utredningen föreslår att det framgår av Skolinspektionens beslut för det fall att en skola väljer att begränsa sitt mottagande av elever och enbart rikta sig till elever i behov av särskilt stöd, så kallad resursskola. En sådan skola får en särskild reglering i skollagen, där det framgår att kommunen och den fristående resursskolan ska komma överens om tilläggsbeloppet, annars blir skolan inte skyldig att ta emot eleven.

Förbundet tillstyrker förslaget, utifrån vissa förutsättningar. Det kan vara en bra lösning för att tillgodose de specifika behoven för en resursskola, men det är nödvändigt med en komplettering. Så som förslaget nu är utformat får kommunen en stor makt och det finns en uppenbar risk för att det fria skolvalet åsidosätts genom att kommunen anser att det inte finns behov av något annat alternativ än det som kommunen erbjuder. I ett sådant läge kommer kommunen inte att vilja teckna någon överenskommelse.

Förbundet anser att det ska framgå av bestämmelserna att intentionen är att komma överens om beloppet, för att säkra elevens rätt att välja utbildning. Utredningen har nämnt några andra varianter där detta avtalssystem om ersättning redan används, dvs. gymnasieskolans introduktionsprogram yrkesintroduktion, individuellt alternativ samt språkintrödn. Skälet till att lösningen valts för dessa är att innehållet i utbildningarna är utformade utifrån elevens specifika behov och därför är det omöjligt att schablonisera ersättningen. Den ska i stället bestämmas utifrån elevens behov och i en gemensam överenskommelse mellan kommun och fristående gymnasieskola. Idén är god och rimlig på alla sätt. Förbundets erfarenhet är dock att ett antal kommuner har tagit konstruktionen om överenskommelse som intäkt för att kunna behålla eleverna i sin egen verksamhet. Vissa kommuner är helt enkelt mycket tydliga redan inledningsvis att de inte avser att "komma överens" om något belopp eller ens diskutera frågan. På detta sätt begränsas elevernas möjlighet att välja skola och utbildning.

Det vore mycket olyckligt om en liknande konstruktion avseende tilläggsbeloppet skulle innebära en omfattande begränsning av elevernas val av skola. Förbundet anser att det är rimligt att en överenskommelse sker mellan kommun och resursskola och att det är tydligt att den avser den individuella elevens behov och tillstyrker därför förslaget. Förbundet önskar dock som sagt att ett förtydligande görs i författningarna rörande tilläggsbeloppet. För att kunna neka den fristående resursskolan tilläggsbelopp utifrån elevens behov anser förbundet att kommunen måste redovisa de stödåtgärder och kostnaderna för dem som kommunen i stället kan erbjuda eleven. Såvida dessa är förhållandevis kostnadsneutrala jämfört med det begärda tilläggsbeloppet, ska kommunen inte kunna neka tilläggsbelopp för eleven. En kommun ska alltså inte kunna begränsa elevens val av skola genom att vägra att ens försöka komma överens om tilläggsbeloppet, och det behöver framgå av bestämmelserna. Förbundet menar att det måste finnas en möjlighet att överklaga kommunens vägran att sluta en överenskommelse. Vi vill i denna del hänvisa till det yttrande som Advokatfirman Fylgia har lämnat, där de beskriver farhågorna när det gäller utredningens förslag.

Förbundet tillstyrker alltså förslaget om tilläggsbelopp för så kallade resursskolor, under förutsättning att det presenteras en lösning på de farhågor som vi framfört när det gäller kommunens agerande rörande överenskommelse om tilläggsbeloppet och möjligheterna att få en kommuns avstående från en överenskommelse prövat.

3.4.9 Ett utvecklat system för bestämmande av bidragsbelopp

Utredningen föreslår en ny modell för beräkning och beslut av bidragsbelopp. Bidragsbeloppet ska bestå av tre delar; grundbelopp, strukturbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp, samt beslutas i två steg. I första steget fattas beslut om budgeten för kommande år samt beräknas och beslutas om grundbelopp för respektive verksamhet. I steg två görs en avstämning av utfallet jämfört med det beslutade grundbeloppet och vid eventuellt underskott kompenseras de fristående motsvarande verksamheterna. Kommunen kan välja att ha ett avstämningssystem över tid, dvs. en kommun har tre år på sig att reglera ett eventuellt underskott genom att kunna göra avstämningen över tid och kvitta utfall mot varandra.

Förbundet tillstyrker den så kallade avstämningmodellen, såväl som möjligheten att hantera eventuella resultatavvikelse inom en treårsperiod. Förbundet är dock tveksamt till uppdelningen i tre olika bidrag och då framförallt strukturbeloppet, vilket problematiserats ovan. Förbundet anser att beräkning och storlek på strukturbeloppet behöver förtydligas och avstyrker den delen i utredningens förslag såsom det utformats här.

Vidare vill förbundet peka på ytterligare några i dag frekvent förekommande problem som också behöver åtgärdas vid en översyn av pengreglerna. En kommun ska enligt dagens lagstiftning fatta beslut om grundbelopp och fördelning av resurser senast den sista december året innan beloppet ska börja tillämpas. Det är dock alldeles för många kommuner som inte fattar besluten inom föreskriven tid. Vissa kommuners pengbeslut fattas så sent som i maj. Ett icke meddelat beslut går inte att överklaga. Domstolarna har också avvisat överklaganden i den del som de avser att beslutet, när det väl fattats, inte skett inom föreskriven tid. Domstolarna har påtalat ett det inte "går att läka ett för sent fattat beslut" med någon åtgärd som domstolen kan vidta. De fristående verksamheterna är alltså rättslösa när det gäller kommunernas val att följa lagen eller inte. Det finns inte några påföljder för att fatta ett lagstridigt beslut i detta avseende. Det gör att det inte går att förutsäga den fristående verksamhetens ekonomi. Enheten kan ha anställt personal i enlighet med senaste beslutade elevpengen, dvs. föregående års peng, varpå kommunen sedan fattar ett beslut om sänkt grundbelopp och den fristående enheten har ingen möjlighet att anpassa sig efter den minskade budgetramen mitt under pågående termin.

Förbundet anser därför att det bör införas någon form av påföljd för kommuner som inte fattar sina pengbeslut i rätt tid. Vidare bör det inte vara möjligt att sänka bidraget i förhållande till tidigare pengbeslut, om årets beslut fattas för sent. Då bör minst föregående års bidragsbelopp gälla resten av året.

Ytterligare ett problem rörande kommunernas beslut om peng är egentligen en handlägningsfråga utifrån förvaltningslagens bestämmelser. Ett beslut om grundbelopp ska fattas särskilt för den beslutet avser, även om grunden är att ett och samma grundbelopp ska gälla alla kommunens elever oavsett skola. När kommunerna i stället enbart sänder ut nämndprotokollet med beslut om nivån på grundbeloppet till alla de

fristående verksamheterna, går beslutet inte att överklaga på annat sätt än genom laglighetsprövning. Det är först när beslutet avser en viss part som det blir överklagbart genom förvaltningsbesvär. Förbundet vill påtala problematiken eftersom vi ser att detta tillvägagångssätt ökar varje år och informationen hur beslut ska fattas tycks saknas hos en stor del av kommunerna. Det innebär att ett överklagande kan hanteras i förvaltningsrätten under ca ett års tid för att sedan avisas eftersom t.ex. företrädare för huvudmannen inte är skrivna i den kommun det gäller. Det medför långdragna rättsprocesser enbart pga. felaktig formalia hos kommunen. Förbundet önskar att informationsinsatser vidtas för att öka rättsäkerheten beträffande besluten.

4. Ekonomisk information på enhetsnivå

Utredningen har lagt fram ett förslag om ekonomisk redovisning på enhetsnivå. Redovisningen ska bygga på den struktur som gäller för bidragen till fristående verksamheter. Skolverket ska samla in och publicera redovisningarna offentligt.

Förbundet avstyrker förslaget. Det är ett ingripande förslag för de fristående skolhuvudmännen som innebär en helt ny stor administrativ börda, där nyttan av redovisningen inte på något sätt kan sägas stå i proportion till nackdelarna. Förslaget ställer krav på ett helt nytt redovisningssätt, som tidigare inte alls använts av de fristående skolhuvudmännen, vilket också framgår av utredningen. Ekonomisk redovisning för de huvudmän som driver fler än två enheter sker ofta utifrån helt andra parametrar än de som anges i förslaget. Huvudmännen tvingas med detta förslag göra om sin redovisning och lägga ned ett omfattande och resurskrävande arbete på att bryta ned den på enhetsnivå, vilket tidigare inte gjorts. En huvudmans enheter kan i helt olika utsträckning använda de centrala resurserna utan att det i dagsläget finns någon särskilt angiven fördelning emellan enheterna. Huvudmännen leds in i ett redovisningssystem som inte nödvändigtvis alls speglar verkligheten, med konstruerade uppdelningar enhetsvis. Ett sådant administrativt merarbete gör att resurser tas från kärnverksamheten, något som inte gagnar de elever som valt skolan.

Förbundet kan heller inte se att ekonomiska frågor tydliggörs på enhetsnivå på detta sätt. Utredningen påtalar att redovisningen ska följa det bidragssystem som ska gälla för skolpengen. Det kan dock aldrig bli annat än missvisande, med tanke på den fördelning av medel som föreslås i utredningen, dvs. ett grundbelopp samt ett strukturbelopp som kan se ut hur som helst utifrån kommunens val. Det gör att redovisningen varken kan bli jämförbar mellan enheterna eller transparent.

Förbundet anser vidare att den som vill ta del av ekonomiska uppgifter för huvudmannen kan göra det genom den öppenhet som redan finns i lagstiftningen. Där finns krav på ekonomisk redovisning i t.ex. aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar m fl.

Förbundet avstyrker alltså redovisning på enhetsnivå för de fristående huvudmännen.

5. Kommuners inflytande vid tillståndsprocessen

När förbundet tog del av tilläggsdirektiven till utredningen om ett ökat inflytande för kommunerna vid etablering av fristående skolor, dvs. i praktiken ett kommunalt veto, väcktes en stor oro för fristående verksamheters möjlighet att etablera sig och risken för en begränsning av elevers och föräldrars rätt att välja skola. Förbundet har löpande under åren tagit del av ett antal av de yttranden som kommuner avgett till Statens skolinspektion då fristående skolhuvudmän ansökt om att få bli godkända för att driva utbildning. Förbundet har kunnat konstatera att det är ett fåtal kommuner som gör den konsekvensbeskrivning på lång sikt för skolväsendet i kommunen, som Skolinspektionen efterfrågat. Ett sådant yttrande ska beakta rätten för en elev att kunna välja ett kommunalt alternativ inom rimligt avstånd men också kunna godta att en etablering på kort sikt kan innebära omställningskostnader för kommunen. Yttrandet ska visa på vilka konsekvenser etableringen får ur ett föräldra- och elevperspektiv samt huruvida konsekvenserna kvarstår på lång sikt. Lång sikt i detta avseende avser minst fem år. Ett stort antal kommuner väljer i stället att avge ett yttrande utifrån en politisk ståndpunkt och vad majoriteten i kommunledningen har för åsikt om etablering av fristående skolor. Sådana politiska yttranden kan vara positiva men är framförallt negativa till en friskoleetablering.

För att kunna visa effekterna av ett eventuellt kommunalt veto – såsom direktivet i praktiken skulle innebära - har förbundet granskat de avgivna yttranden i de socialdemokratiskt styrda kommuner där en fristående skola under 2014 blev prövad och godkänd av Skolinspektionen att starta verksamhet. Totalt rör det sig om 16 skolor fördelade på 12 kommuner där Socialdemokraterna har posten som kommunstyrelsens ordförande och en kommun där Socialdemokraterna ingår i majoriteten. I 80 procent av fallen rekommenderar S-styrda kommuner Skolinspektionen antingen att avstyrka ansökan eller så har man enbart yttrat sig negativt om en etablering av en ny friskola i deras kommun. Förbundet har också gjort en rundringning till 36 Socialdemokratiska kommunalråd runt om i landet. Förbundet ställde då frågan om synen på ett kommunalt veto och vad som skulle påverka dem att säga ja respektive nej till en fristående skola som önskar etablera sig i deras kommun. 35 av 36 svarade att de vill ha ett ökat inflytande över fristående skolors etablering. Skälet för önskemålet var i flertalet fall just att få möjlighet att stoppa så kallade vinstdrivande skolhuvudmän från att starta skola i kommunen. Detta utan att ha övervägt frågan om kvaliteten på verksamheten, om den skulle kunna tillföra kommunens skolväsende något eller förbättra elevers och föräldrars rätt att välja skola. Förbundet har därför kunnat konstatera att införande av kommunalt veto skulle innebära en mycket tydlig begränsning av valfriheten för elever och föräldrar på en mycket vanskelig grund, där hänsyn inte skulle tas till kvaliteten på verksamheten utan enbart utifrån politiska åsikter.

Förbundets medlemmar består av huvudmän som driver skola i alla förekommande driftsformer, från en enskild fysisk person till aktiebolag. Skolorna drivs av ideella föreningar såväl som företag som är börsintroducerade och vars ägarbild består av såväl medarbetare, allmänhet som institutionen och andra juridiska personer. Det som

däremot utgör en gemensam bas för våra medlemmar är allas strävan att bedriva bra och efterfrågad utbildning med hög kvalitet på verksamheten. I den meningen är alla fristående skolor idéburna. Valet av driftsform är till stor del beroende av de förutsättningar som föreligger när ansökan om att få starta skola ges in till Skolinspektionen. Därefter är det svårt, för att inte säga nästan omöjligt, att byta huvudmannaskap. Den enklaste formen att starta ett företag i är aktiebolagsformen. Det är en trygg och säker organisationsform som ger möjlighet att uppbära krediter i bank, något som idag annars är mycket svårt. Att en huvudman väljer att driva verksamhet i ett aktiebolag innebär dock inte med nödvändighet att verksamheten ska dela ut överskottet till aktieägarna. Ett stort antal av förbundets medlemmar återinvesterar överskottet i verksamheterna. Så hur ska avgöras vad som utgör vinstdrivande, så kallad kommersiell verksamhet?

Förbundet välkomnar den genomlysning som utredningen gjort av de olika driftsformer som finns och de problem som uppstår när så kallad kommersiell skolverksamhet ska definieras. Förbundet instämmer till fullo med utredningens konstaterande att det inte låter sig göras. Därtill delar förbundet utredningens uppfattning, samma som även Ägarprövningsutredningen uttryckt, att det är nödvändigt med ett överskott i verksamheten för att kunna driva fristående förskola och skola på ett stabilt och långsiktigt sätt.

Förbundet instämmer däremot inte i utredningens resonemang om påtagligt negativa följder av en friskoleetablering, där ökad hänsyn ska tas till risken för så kallad överetablering. Skolinspektionen har noggrant gjort bedömningar kring de negativa konsekvenserna och har redan beaktat följderna för skolväsendet i en viss kommun i sin utredning. Det framkom t.ex. under den period då elevunderlaget minskade drastiskt på gymnasieutbildningarna, varpå ytterst få nya ansökningar godkändes. Att lägga ytterligare hänsyn till risken för överetablering skulle kunna innebära att fristående skolhuvudmän aldrig skulle bli godkända vid vikande elevunderlag, medan kommuner fritt ges möjlighet att starta utbildningar under samma period. Det innebär inte lika villkor.

Däremot tillstyrker förbundet utredningens förslag om att kommunens yttrande i frågor rörande Skolinspektionens godkännande görs obligatoriskt. På samma sätt tillstyrker vi också att det förtydligas i bestämmelserna att yttrandet ska innehålla en reell konsekvensbeskrivning av en fristående skolas etablering för skolväsendet i kommunen.

6. Antagning av elever till fristående förskoleklass, grundskola och grundsärskola

Utredningen lämnar två förslag, dels att en särskild, skriftlig ansökningshandling ska användas för ansökan till den fristående skolan, dels att skolans urvalskriterier för det fall fler elever söker än det finns plats för, ska anges i Skolinspektionens beslut om godkännande.

Förbundet har sedan ett flertal år rekommendationer om transparens för kösystem och mottagande samt urvalskriterier hos respektive fristående skola. Förbundet har där också rekommenderat en skriftlig ansökningshandling. Det är därför enkelt för förbundet att ställa sig bakom utredningens förslag i denna del.

Förbundet ser däremot ingen anledning att förändra det system som finns idag när det gäller urvalskriterier. Dessa väljer och använder skolan själv, utifrån vad som är accepterat av Skolinspektionen, dvs. sådana som stöder öppenhetskravet och inte innebär någon form av diskriminering. Det kan finnas anledning att byta urvalskriterier utifrån ändrade förutsättningar och att då behöva göra en ny ansökan till Skolinspektionen verkar inte rimligt ur ett handläggningsperspektiv, varken för skolan eller Skolinspektionen. Förbundet avstyrker därför förslaget om att urvalskriterier för en viss skola ska slås fast redan i Skolinspektionens beslut.

Konsekvensanalyser

Förbundet har inga synpunkter på utredningens konsekvensanalyser, förutom den del av förslagen som avser ekonomisk redovisning på enhetsnivå. Förbundet bedömer där att nyttan av förslaget inte står i proportion till de negativa konsekvenser som uppstår för de huvudmän som har fler än en enhet. Förslaget innebär nya rutiner och en ny redovisningsmetod som tidigare inte använts. Kostnaderna för förslaget behöver därför tydligare beräknas och förbundet utgår från att dessa kostnader påverkar kärnverksamheten, dvs. tas från undervisningen. Det innebär också att eleverna påverkas negativt.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Gudrun Rendling
Förbundsjurist