

Bidrag på lika villkor

*Delbetänkande
av Utredningen om villkoren för fristående skolor*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:8

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag och illustration: Annika Bryngelson

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22904-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över hur lagstiftningen kan ändras så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika villkor. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt så att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att, efter överklagande, pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten. Den 6 december 2007 beslutade Regeringen om tilläggsdirektiv för utredaren såvitt avser tidpunkter för redovisning av uppdraget.

Som särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 april 2007 Fredrik Forssman.

Som experter har medverkat fr.o.m. den 2 april 2007 departementssekreteraren Ola Eriksson, chefsjuristen Ingegärd Hilborn, departementssekreteraren Johan Lantto, ämnesrådet Sten Ljungdahl och ämnesrådet Lars Werner. Med verkan fr.o.m. 6 november 2007 entledigades Ola Eriksson och förordnades i hans ställe departementssekreteraren Andreas Hermansson.

Utredningen – som har antagit namnet *Utredningen om lika villkor för fristående skolor* – får härmed överlämna delbetänkandet *Bidrag på lika villkor* (SOU 2008:8). Utredningens arbete fortsätter med återstående frågor.

Malmö i januari 2008

Fredrik Forssman

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	15
1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	15
2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1206) om fristående skolor	32
Inledning	37
1 De fristående skolornas framväxt och dagens regler om bidrag.....	39
1.1 Inledning och statistik	39
1.2 Den historiska bakgrunden	42
1.3 En starkare ställning för de fristående skolorna	48
1.4 Reformerade villkor för fristående skolor.....	52
1.5 Förskola och skolbarnomsorg förs över till skollagen	53
1.6 Reglerna för fristående förskoleklass anpassas till de som gäller för fristående skolor	55
1.7 Utvecklingen de senaste tio åren	56
1.8 Utvecklingen efter 2002 – arbetet med en ny skollag och andra överväganden rörande fristående skolor	60

2	Dagens bidragsregler – beskrivning och praxis	67
2.1	Bidragsreglerna i sammanfattning.....	67
2.1.1	Förskolan och skolbarnomsorgen	67
2.1.2	Förskoleklassen.....	68
2.1.3	Grundskolan och den obligatoriska särskolan	69
2.1.4	Gymnasieskolan	69
2.1.5	Gymnasiesärskolan	70
2.2	Praxis kring kommunernas bidragsbeslut.....	70
2.2.1	Kraven på beslutsunderlaget.....	71
2.2.2	Användandet av schablonbelopp.....	71
2.2.3	Lokalkostnader.....	73
2.2.4	Mervärdesskatt	74
2.2.5	Skolpliktsavdrag	74
2.2.6	Skolmåltider	76
2.2.7	”Skolans åtagande” och ”elevens behov”	76
2.2.8	Förskolan – Oskäligt stor skillnad.....	77
3	Skolverkets redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor (Dnr 2005:2943) – presentation och remissynpunkter.....	79
3.1	Inledning.....	79
3.2	Bidrag.....	80
3.2.1	Huvudprincip	80
3.2.2	Beräkningen av bidragsbeloppet	81
3.2.3	Bidraget bestäms per kalenderår	83
3.2.4	Kompensation för mervärdesskatt.....	83
3.2.5	Skolpliktskostnader	84
3.2.6	Redovisning och publicering	85
3.2.7	Prövning och överklagande av bidragsbelopp	86
3.2.8	Riksprislistan	87
3.2.9	Redovisning av kostnader för olika gymnasieprogram.....	88
3.2.10	Samråd och samverkan mellan kommuner och fristående skolor.....	88
3.2.11	Konsekvenser av förslagen	89

4	Beräkningen av bidrag i några kommuner – utredningens kartläggning	91
4.1	Genomförandet av kartläggningen	91
4.2	Sättet att beräkna bidragen	91
4.3	Uppdelning på olika kostnadsslag	92
4.3.1	Mervärdesskatt	92
4.3.2	Lokalkostnader	93
4.3.3	Skolpliktsavdrag	93
4.3.4	Särskilt stöd	94
4.3.5	Administrationskostnader	94
5	Överklagande genom förvaltningsbesvär	95
5.1	Möjligheten att överklaga kommunala beslut	96
5.1.1	Laglighetsprövning	96
5.1.2	Förvaltningsbesvär	98
5.2	Skollagskommitténs förslag om rätt till överklagande	103
5.3	Avvägningen mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär	103
5.4	Utredningens förslag	104
5.4.1	Vem har rätt att överklaga kommunens bidragsbeslut?	105
5.4.2	Rätten till överklagande tas in i skollagens kapitel för respektive verksamhet	106
6	Bidragen till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet inom skollagens område	107
6.1	Sammanfattande synpunkter på dagens regler	108
6.2	Grunderna för kommunens bidragsbeslut	109
6.2.1	Enhetliga principer för hur bidragen ska bestämmas	109
6.2.2	Olika modeller för bestämmande av bidrag	112
6.2.3	”Skolans åtagande” och ”elevens behov”	116
6.2.4	Tillämpningen av riksprislistan	121
6.2.5	Särskilt kostsamma inriktningar och utökade studieprogram	124

6.3	Möjligheten att träffa överenskommelse om bidraget	128
6.4	Grunderna för beräkning av bidrag	129
6.5	Särskilt om individuella program och gymnasiesärskolan ...	135
6.5.1	Gymnasieskolans individuella program	135
6.5.2	Gymnasiesärskolan	140
6.6	Kommunernas handläggning av bidragsbeslut	144
6.7	De kommunala bidragens beståndsdelar	146
6.7.1	Grundbelopp	148
6.7.2	Tillägg	156
6.7.3	Skolpliktsavdrag	157
6.7.4	Bidragets storlek vid avgiftsbelagd verksamhet	159
6.8	Angående tillämpningen av bidragsreglerna i förskola, fritidshem och enskild förskoleklass	160
6.9	Kommunernas redovisning och underlagen för bidragsbesluten	161
7	Konsekvenser av förslagen	165
8	Författningskommentar	169
8.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)	169
8.2	Förslaget till förordning om ändring i förordning (1996:1206) om fristående skolor	174
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2007:33	177
2	Kommittédirektiv 2007:164	185

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag i den del som redovisas i detta betänkande är att lämna förslag på en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt. Förslaget ska leda till att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att, efter överklagande genom s.k. förvaltningsbesvär, pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Möjligheten att överklaga kommunens beslut om bidrag

I enlighet med riksdagens tidigare beslut föreslår utredningen att kommunens beslut om bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. På så vis får de fristående skolorna och enskilda huvudmännen möjlighet att få en omprövning av bidragsbesluten. Reglerna om detta tas in i skollagen i respektive kapitel för de olika verksamhetsformerna.

Med förslaget om förvaltningsbesvär följer ett behov av regler för hur bidraget ska bestämmas. Reglerna ska vara tydliga, enkla, förutsägbara och öppna. Det leder till att det i alla de aktuella verksamheterna krävs tydliga kriterier för vad bidragen ska innefatta. Med den föreslagna utformningen ges de fristående skolorna m.fl. bättre förutsättningar att kunna avgöra om kommunens bidragsbeslut är riktigt. Det kan underlätta kontakterna mellan skolan och kommunen. Det bidrar också till att överklaganden som beror på en otydlig beslutsprocess kan undvikas.

Grunderna för kommunens bidragsbeslut

I dag gäller olika principer för beräkningen av bidrag till fristående skolor och enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Även inom vissa skolformer, t.ex. gymnasieskolan, gäller olika regler. Med utredningens förslag ska bidrag till all enskild pedagogisk verksamhet för barn och ungdomar som avser förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola bestämmas enligt den s.k. likabehandlingsprincipen. Den innebär att kommunens bidrag till den fristående skolan eller motsvarande ska beräknas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till motsvarande kommunala verksamhet.

Hittills har gällt att bidraget inte bara ska bestämmas med utgångspunkt i den kommunala resursfördelningen utan att kommunen också är skyldig att särskilt beakta ”skolans åtagande” och ”elevens behov”. Med förslaget om en generell tillämpning av likabehandlingsprincipen och den närmare utformningen av bidragskriterierna har utredningen ansett att de två kriterierna inte ska gälla fortsättningsvis.

Med förslaget om regler som är gemensamma för alla skolformer föreslår utredningen att det inte ska vara möjligt för kommunen och en fristående skola att träffa särskilda överenskommelser om bidragets storlek.

Möjligheten till överklagande och tillämpningen av likabehandlingsprincipen kompletteras med regler om vilka kostnader som ska ingå i bidraget.

Grunderna för beräkning av bidrag

Utredningens förslag syftar till att kommunens beslutsfattande ska präglas av öppenhet och tydlighet. Avsikten är också att förslaget ska bidra till klarare och enklare principer för vilka kostnader som bidraget ska ge ersättning för.

Det är kommunens budget för det kommande kalenderåret som ska användas som underlag för besluten om bidrag. Om kommunen tillskjuter ytterligare resurser till den egna verksamheten under löpande budgetår ska motsvarande resurser tilldelas de fristående skolorna m.fl.

För verksamhet som sker under vårterminen ska bidrag utgå för perioden januari till och med juni. För verksamhet under höst-

terminen ska bidraget betalas för perioden juli–december. Kommunen ska besluta om bidrag omgående.

En fristående skola som har beviljats rätt till bidrag av Skolverket, eller efter överklagande av Skolverkets avslagsbeslut, ska till Skolverket anmäla om och när den verksamhet som beslutet om bidrag avser ska starta. Någon motsvarande anmälningsskyldighet föreslås inte för enskilda förskolor, fritidshem eller förskoleklasser.

Riksprislistan

Det generella tillämpningen av likabehandlingsprincipen ger anledning till att utöka den s.k. riksprislistan till att också omfatta gymnasieskolans individuella program. I den ska också ingå belopp för två nationellt fastställda inriktningar, se nedan. Utredningen föreslår även att riksprislistan ska innehålla bidragsbelopp för gymnasiesärskolan.

Tidigare har gällt att riksprislistan ska tillämpas för utbildning på ett nationellt program som inte anordnas av elevens hemkommun. Med hänvisning till att bidraget till fristående skolor ska bestämmas på grundval av kommunens budget för gymnasieutbildning för kommunens elever föreslår utredningen att även utbildningar som kommunen inte anordnar själv men väl erbjuder sina elever ska användas som underlag för jämförelse när bidrag till en fristående gymnasieskola bestäms.

För att riksprislistan ska få största möjliga underlag ska alla kommuner vara skyldiga att lämna uppgifter om de budgeterade kostnaderna för de gymnasieutbildningar som de erbjuder sina elever. Skolverket ska bemyndigas att lämna närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.

Särskilt kostsamma inriktningar och utökade program i gymnasieskolan

Skolverket ska i riksprislistan också ges i uppdrag att årligen fastställa särskilda belopp för de nationella inriktningarna musik inom det estetiska programmet samt transport och logistik inom fordonsprogrammet.

Utredningen bedömer att skollagens utformning begränsar rätten till bidrag för en fristående gymnasieskola till 2 500 poäng. En fri-

stående skola har således inte rätt till bidrag för överskjutande kurser men en kommun är inte förhindrad att lämna högre bidrag om kommunen anser att det är lämpligt. Oavsett om ytterligare bidrag betalas eller inte kan en fristående skola erbjuda sina elever utbildningar som överstiger 2 500 poäng.

Särskilt om gymnasieskolans individuella program och gymnasiesärskolan

Eftersom likabehandlingsprincipen ska gälla för alla verksamheter införs den också för gymnasieskolans individuella program och för gymnasiesärskolan.

Bidragens beståndsdelar

Det bidrag som kommunen ska bestämma ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för kostnader som normalt ingår i all undervisningsverksamhet. För att få tilläggsbelopp krävs vissa omständigheter som är hänförliga till en enskild elevs behov.

I grundbeloppet ska ingå ersättning för:

- undervisning (pedagogiska verksamhet och omsorg i förskolan),
- utrustning och läromedel,
- elevvård (gäller inte förskolan),
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt och
- lokalkostnader.

Tilläggsbeloppet ger möjlighet till bidrag för enskilda barn och elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller som ska erbjudas modersmålsundervisning.

Redovisning och beslutsunderlag

De förslag som lämnats om möjlighet till förvaltningsbesvär och framförallt om grunderna för bidragsbesluten och de kostnadsslag som bidragen ska utgöra ersättning för ställer nya krav på hur

kommunerna redovisar kostnaderna för sin skollagsreglerade verksamhet. Till att börja med ska redovisningen avse de budgeterade kostnaderna för kommande kalenderår istället för utfallet från föregående år. Till det kommer ett behov av att utarbeta närmare föreskrifter om hur redovisningsskyldigheten ska utformas för att tillgodose de krav som den kommande utformningen av bidragsreglerna ställer.

Därutöver införs en skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter till Skolverket om de budgeterade kostnaderna för de utbildningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som kommunen erbjuder. Dessa ska användas som underlag för riksprislistan.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100) att 2 a kap. 17 och 19 §§, 2 b kap. 10, 10 b och 12 §§, 9 kap. 6, 6 a, 8, 8 a, 8 c och 17 §§ samt 15 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap. Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg

17 §

Kommunen *skall* lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och
2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten

Kommunen *ska* lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och
2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten

innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Bidraget skall lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag *bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.*

innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Bidraget ska avse ersättning för

1. pedagogisk verksamhet och omsorg,
2. läromedel och utrustning,
3. måltider,
4. administration och
5. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag *ska bestämmas på det sätt som anges i tredje och fjärde styckena.*

19 §

Kommunens beslut i ärenden om tillstånd enligt 13 § och om föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Kommunens beslut i ärenden om

*- tillstånd enligt 13 §,
- föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § eller
- bidragets storlek enligt 17 § tredje och fjärde styckena samt
- bidragets storlek enligt 17 § femte stycket*

får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens beslut om föreläggande eller återkallande av tillstånd enligt 16 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2 b kap. Förskoleklassen

Bidrag

10 §

Kommunen kan lämna bidrag till utbildning som avses i 6 § och som inte bedrivs av en godkänd fristående skola, om avgifterna inte är oskäligt höga. *Bidraget bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande utbildning.*

Kommunen kan lämna bidrag till utbildning som avses i 6 § och som inte bedrivs av en godkänd fristående skola, om avgifterna inte är oskäligt höga.

Bidraget ska avse ersättning för

- 1. undervisning,*
- 2. läromedel och utrustning,*
- 3. elevvård,*
- 4. måltider,*
- 5. administration och*
- 6. mervärdesskatt.*

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i första stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för ett barn som har tagits emot i sådan utbildning som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i första stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för ett barn som har tagits emot i sådan utbildning som avses i första stycket.

10 b §

Hemkommunen *skall* till en fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan lämna bidrag för varje elev som deltar i utbildningen. *Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen.*

Hemkommunen *ska* till en fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan lämna bidrag för varje elev som deltar i utbildningen.

Bidraget ska avse ersättning för

- 1. undervisning,*
- 2. läromedel och utrustning,*
- 3. elevvård,*

4. måltider,
5. administration och
6. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskoleklassen.

Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året eller för elev som tas emot före höstterminen det år eleven fyller sex år. Har en elev ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i första stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Kommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag för den del av verksamheten som överstiger 15 timmar i veckan eller 525 timmar om året eller för elev som tas emot före höstterminen det år eleven fyller sex år. Har en elev ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i första stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

12 §

Kommunens beslut i ärenden om godkännande enligt 6 § första stycket och om återkallande av godkännande enligt 9 § får överklagas hos allmän förvalt-

Kommunens beslut i ärenden om
- godkännande enligt 6 § första stycket,
- återkallande av godkännan-

ningsdomstol.

Statens skolverks beslut i ärenden om godkännande enligt 6 § andra stycket, om återkallande av godkännande enligt 9 § eller i ärenden om rätt till bidrag enligt 10 a § eller återkallande av sådan rätt enligt 10 e § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens respektive Skolverkets beslut om återkallande av godkännande enligt 9 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

de enligt 9 § eller

- bidragets storlek enligt 10 § andra och tredje styckena eller 10 b § andra och tredje styckena får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Statens skolverks beslut i ärenden om

- godkännande enligt 6 § andra stycket,

- återkallande av godkännande enligt 9 §,

- rätt till bidrag enligt 10 a § eller

- återkallande av sådan rätt enligt 10 e §

får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Kommunens respektive Skolverkets beslut om återkallande av godkännande enligt 9 § och domstols motsvarande beslut gäller omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

9 kap. Fristående skolor

Tilldelning av bidrag m.m.

6 §

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan *skall* av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring *skall* dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola

En godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan *ska* av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring *ska* dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola *ska*

skall ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas bidrag av hemkommunen. *Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.*

ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i grundskolan lämnas bidrag av hemkommunen.

Bidraget ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. läromedel och utrustning,
3. elevvård,
4. måltider,
5. administration och
6. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisa-

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisa-

toriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det som sägs i *första-tredje* styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlands-svensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i *tredje stycket*, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

toriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Det som sägs i *första-femte* styckena gäller inte de fristående skolor för vilka regeringen har beslutat om statsbidrag genom särskilda föreskrifter eller andra särskilda beslut och inte heller skolor, för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstilldelning. Kommunens skyldighet enligt tredje stycket gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlands-svensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i *fjärde-femte stycket*, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

6 a §

En godkänd fristående skola som motsvarar särskolan *skall* av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring *skall* dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola *skall* ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli

En godkänd fristående skola som motsvarar *den obligatoriska* särskolan *ska* av Statens skolverk förklaras berättigad till sådant bidrag som avses i tredje stycket. Förklaring *ska* dock inte lämnas, om skolans verksamhet skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller skolan tar ut avgifter i strid med 7 §.

För att en nystartad skola *ska* ha rätt till bidrag gäller att skolan har ansökt om att bli

godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i särskolan lämnas bidrag av hemkommunen. *Bidraget skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna särskolorna.*

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårig-

godkänd före den 1 april kalenderåret innan skolan startar. Motsvarande gäller, om en skola har godkänts för utbildning för vissa årskurser och ansöker om att bli godkänd för ytterligare årskurser.

För varje elev som genomgår utbildning motsvarande den som ges i *den obligatoriska* särskolan lämnas bidrag av hemkommunen.

Bidraget ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. läromedel och utrustning,
3. elevvård,
4. måltider,
5. administration och
6. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna obligatoriska särskolan.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårig-

heter uppstår för kommunen.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

heter uppstår för kommunen.

Det som sägs i första–tredje styckena gäller inte de fristående skolor för vilka huvudmannen skriftligen har avstått från medelstildelning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i tredje stycket, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

8 §

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan *skall* förmedla på nationella eller specialutformade program, *skall* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan *ska* förmedla på nationella eller specialutformade program, *ska* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak *skall* bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. *Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen skall betala till skolan för eleven.* Utbildningen *skall* bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak *ska* bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Utbildningen *ska* bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket *skall* inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

En förklaring om rätt till bidrag skall innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende *skall* hänföras.

En förklaring enligt första stycket *ska* inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

En förklaring om rätt till bidrag skall innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende *ska* hänföras.

8 a §

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning vid den tidpunkt då utbildningen började.

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning vid den tidpunkt då utbildningen började.

Bidraget ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. läromedel och utrustning,
3. elevvård,
4. måltider,
5. administration och
6. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmåls-

Om utbildningen i bidragshänseende har hänförts till ett sådant nationellt program som elevens hemkommun *anordnar*, *skall* bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet *i de egna gymnasieskolorna*. När *bidraget bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov*.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

I andra fall än som avses i *andra* stycket, *skall* elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivit. För en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd *skall* kommunen därutöver lämna ett extra bidrag. Kommunen är dock inte skyldig att lämna extra bidrag, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

För en elev som genomgår utbildning på ett individuellt program skall elevens hemkommun betala det belopp som överenskommits med skolan. När bidraget bestäms skall hänsyn tas till den fristående skolans åtag-

undervisning.

Om utbildningen i bidragshänseende har hänförts till ett sådant nationellt program som elevens hemkommun *erbjuder*, *ska* bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet. *Motsvarande ska gälla för individuella program.*

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

I andra fall än som avses i *tredje* stycket, *ska* elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivit. För en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd *ska* kommunen därutöver lämna ett extra bidrag. Kommunen är dock inte skyldig att lämna extra bidrag, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

ande och elevens behov.

Kommunens skyldighet att lämna bidrag till skolan gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i *andra-fjärde* styckena, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Kommunens skyldighet att lämna bidrag till skolan gäller inte, om statsbidrag lämnas för en utlandssvensk elevs utbildning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i *andra-femte* styckena, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

8 c §

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 b § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt då utbildningen började.

Om den fristående skolan inte kommer överens om annat med elevernas hemkommuner, skall dessa betala det belopp som regeringen beslutat.

För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 b § lämnas bidrag av hemkommunen. Kommunens skyldighet gäller endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt då utbildningen började.

Bidraget ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. läromedel och utrustning,
3. elevvård,
4. måltider,
5. administration och
6. mervärdesskatt.

Bidrag ska också utgå för skäliga lokalkostnader. Därutöver ska bidrag utgå för elever som har omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning.

Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resur-

ser till utbildning i gymnasiesärskola som kommunen erbjuder.

I andra fall än som avses i tredje stycket, ska elevens hemkommun betala det belopp som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämt har föreskrivit.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *skall* bestämmas i stället för det som anges i *andra stycket*, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur kommunens bidrag *ska* bestämmas i stället för det som anges i *andra–fjärde styckena*, om statsbidrag lämnas till kommunen för en elev som har tagits emot i en fristående skola.

17 §

Beslut av Statens skolverk i följande ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

- godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1, 5 eller 12 §,
- fortsatt godkännande enligt 16 c §,
- rätt till bidrag eller återkallande av sådan rätt enligt 6, 6 a, 7 a, 8, 8 b, 8 d, 12 eller 14 §, eller
- förklaring om fortsatt rätt till bidrag enligt 16 c §.

Beslut av styrelsen för utbildningen i följande ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

- godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1 § tredje stycket eller 12 §, eller

Beslut av Statens skolverk i följande ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

- godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1, 5 eller 12 §,
- fortsatt godkännande enligt 16 c §,
- rätt till bidrag eller återkallande av sådan rätt enligt 6, 6 a, 7 a, 8, 8 b, 8 d, 12 eller 14 §, eller
- förklaring om fortsatt rätt till bidrag enligt 16 c §.

Beslut av styrelsen för utbildningen i följande ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol:

- godkännande eller återkallande av godkännande för en fristående skola enligt 1 § tredje stycket eller 12 §, eller

- fortsatt godkännande enligt 16 c §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden som avses i 3, 4 och 16 §§ får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Beslut som avses i 3 § får överklagas endast av barnets vårdnadshavare. Beslut som avses i 16 § får överklagas endast av eleven eller företrädare för denne.

- fortsatt godkännande enligt 16 c §.

Beslut av kommunen i ärenden om bidrag till en fristående skola enligt 6, 6 a, 8 a eller 8 c § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden som avses i 3, 4 och 16 §§ får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Beslut som avses i 3 § får överklagas endast av barnets vårdnadshavare. Beslut som avses i 16 § får överklagas endast av eleven eller företrädare för denne.

15 kap. Övriga föreskrifter

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det samma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmannen att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Det samma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen. *Det gäller också skyldighet för en kommun att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för fastställande av bidrag till fri-*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

stående skolor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola att lämna *uppgifter om kommande verksamhet samt* ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1206) om fristående skolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1206) om fristående skolor

dels att förordningen ska betecknas förordning (1996:1206) om fristående skolor m.m.,

dels att 1 kap. 4 b och 5 §§, 1 a kap. 8 a och 9 §§ samt 2 kap. 10–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas ett nytt kapitel, 4 kap., samt fyra nya paragrafer, 2 kap. 12 a och 12 b §§ samt 4 kap. 1–2 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. Fristående förskoleklass Fastställande och redovisning av bidrag

4 b §

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en förskoleklass i en fristående skola som motsvarar grundskolan skall för skolan kunna redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för kostnader för lokaler respektive mervärdesskatt.

Bidrag enligt 2 b kap. 10 b § skollagen (1985:1100) ska fastställas per kalenderår. Kommunen ska redovisa hur bidraget har beräknats.

För elever i sådan utbildning som avses i första stycket ska kommunen fastställa bidraget inför kalenderåret. För elever som påbörjar utbildning under kalenderåret ska kommunen fastställa bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidraget avse tiden fr.o.m. den 1 juli samma år.

Utbetalning av bidrag

5 §

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, *skall* bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

Utbetalningarna i juli-september avpassas efter ett beräknat antal elever och regleras vid utbetalningen i oktober.

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, *ska* bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

1 a kap. Fristående grundskolor och fristående särskolor*Fastställande och redovisning av bidrag*

8 a §

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående grundskola skall för skolan kunna redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för kostnader för lokaler respektive mervärdesskatt.

Bidrag enligt 9 kap. 6 och 6 a §§ skollagen (1985:1100) ska fastställas per kalenderår. Kommunen ska redovisa hur bidraget har beräknats.

För elever i sådan utbildning som avses i första stycket ska kommunen fastställa bidraget inför kalenderåret. För elever som påbörjar utbildning under kalenderåret ska kommunen fastställa bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidraget avse tiden fr.o.m. den 1 juli samma år.

Utbetalning av bidrag

9 §

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, *skall* bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

Utbetalningarna i juli-september avpassas efter ett beräknat

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, *ska* bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

antal elever och regleras vid utbetalningen i oktober.

2 kap. Fristående gymnasieskolor och fristående gymnasiesärskolor

Fastställande och redovisning av bidrag

10 §

En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående gymnasieskola enligt 9 kap. 8 a § andra, tredje eller fjärde stycket skollagen (1985:1100) skall för skolan kunna redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för mervärdesskatt.

Bidrag enligt 9 kap. 8 a och 8 c §§ skollagen (1985:1100) ska fastställas per kalenderår. Kommunen ska redovisa hur bidraget har beräknats.

För elever i sådan utbildning som avses i första stycket ska kommunen fastställa bidraget inför kalenderåret. För elever som påbörjar utbildning under kalenderåret ska kommunen fastställa bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i augusti ska bidraget avse tiden fr.o.m. den 1 juli samma år.

Utbetalning av bidrag

11 §

Varje bidragsår börjar den 1 januari.

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, skall bidragen betalas ut med en tolfte del varje månad.

Utbetalningarna i juli–september avpassas efter ett beräknat antal elever och regleras vid utbetalningen i oktober.

Om skolan och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidragen betalas ut med en tolfte del varje månad.

12 §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka belopp som en kommun *skall* betala till en skola per elev och program i fall som avses i 9 kap. 8 a § *tredje* stycket skollagen (1985:1100). *I de fall utbildningen avser den nationellt fastställda inriktningen musik skall det belopp som anges för det estetiska programmet räknas om med faktorn 1,26.*

När Skolverket bestämmer bidragsbeloppens storlek *skall* till grund för beloppen ligga medelvärdet av mediankostnaderna för de olika programmen under de tre senaste åren uppräknat med det index som anges i förordningen (1993:167) om skolindex.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka belopp som en kommun *ska* betala till en skola per elev och program i fall som avses i 9 kap. 8 a § *femte* stycket skollagen (1985:1100). *Statens skolverk får också meddela föreskrifter om vilka belopp en kommun ska betala för utbildning som avser de nationellt fastställda inriktningarna musik på det estetiska programmet och transport och logistik på fordonsprogrammet.*

När Skolverket bestämmer bidragsbeloppens storlek *ska* till grund för beloppen ligga medelvärdet av mediankostnaderna för de olika programmen under de tre senaste åren uppräknat med det index som anges i förordningen (1993:167) om skolindex.

12 a §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka belopp som en kommun ska betala till en skola per elev i fall som avses i 9 kap. 8 c § fjärde stycket skollagen (1985:1100).

12 b §

Statens skolverk får meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att lämna uppgift om beräknade kostnader för utbildning i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

4 kap. Övrigt

Bidrag till förskolor, fritidsbarn och förskoleklass med enskild huvudman

1 §

Bidrag enligt 2 a kap. 17 § och 2 b kap. 10 § skollagen (1985:1100) ska fastställas per kalenderår. Kommunen ska redovisa hur bidraget har beräknats.

För barn och elever i sådan verksamhet som avses i första stycket ska kommunen fastställa bidraget inför kalenderåret. För barn och elever som börjar i verksamheten under kalenderåret ska kommunen fastställa bidraget omgående.

För elever som påbörjar utbildning i förskoleklassen i augusti ska bidraget enligt 2 b kap. 10 § skollagen avse tiden fr.o.m. den 1 juli samma år.

2 §

Om den enskilde huvudmannen och kommunen inte kommer överens om annat, ska bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad.

Inledning

Direktiven

Utredningens uppdrag i den del som redovisas i detta betänkande är att lämna förslag om en författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt. Förslaget ska leda till att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att efter överklagande pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten. Direktiven i sin helhet finns i *bilaga 1* och *2*.

Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter, som representerar Statens Skolverk, Utbildningsdepartementet och Finansdepartementet. Expertgruppen har haft åtta sammanträden.

Till utredningen har från Utbildningsdepartementet överlämnats svaren på remissen rörande Skolverkets rapport nr 281 ”Prövning och bidrag till fristående skolor”. Utredningen har sammanställt remissvaren, se kap. 3, men har också genomfört en egen undersökning av sättet att beräkna bidrag i flertalet av de 20 kommuner som hade fått Skolverkets rapport på remiss. Resultaten av undersökningen presenteras i kapitel 4.

Utredaren har under arbetets gång haft fortlöpande kontakter med Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Lands-ting. Utredaren har också haft kontakt med företrädare för andra organisationer, kommuner och fristående skolor. Utredaren har även medverkat vid ett flertal seminarier m.m. och då redogjort för

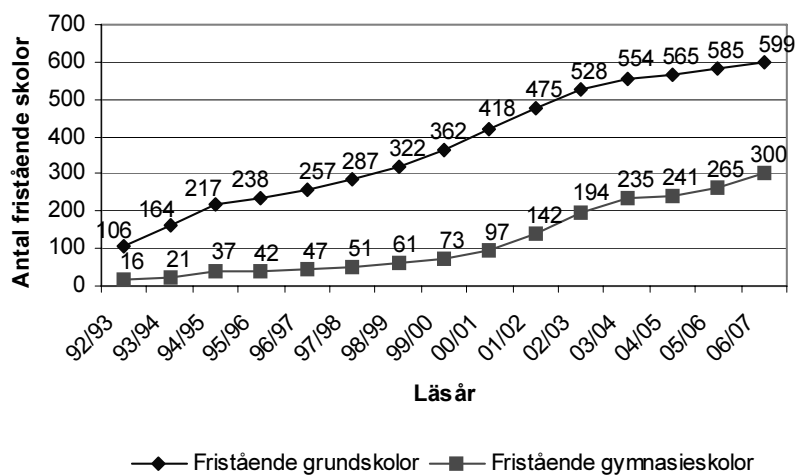
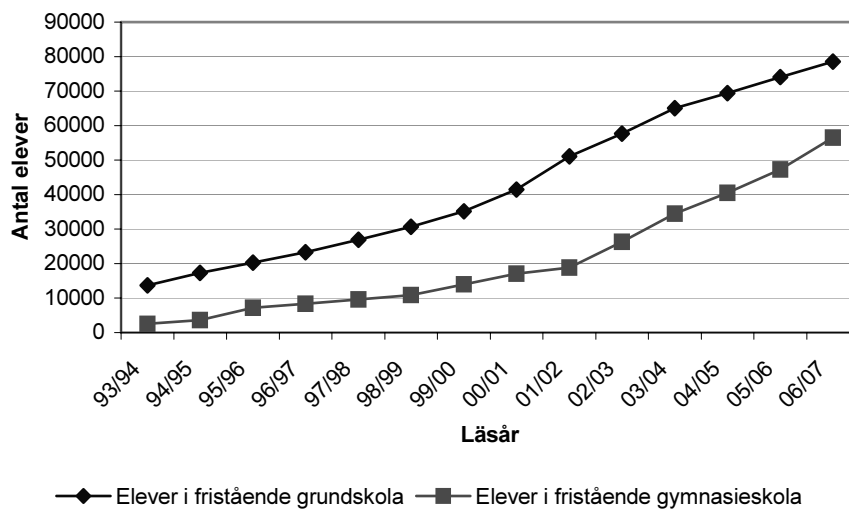
utredningens arbete och tagit emot synpunkter på utredningsarbetet. Därutöver har synpunkter i frågor med anknytning till utredningens uppdrag lämnats av kommuner, fristående skolor och allmänheten.

1 De fristående skolornas framväxt och dagens regler om bidrag

1.1 Inledning och statistik

I den här redogörelsen beskrivs hur de fristående skolorna har vuxit fram, vilken utveckling de har genomgått under framförallt de senaste årtiondena samt hur detta har återspeglats i de villkor som har gällt för etablering, bidrag m.m. Det är lagstiftarens syn på dessa skolor som tjänar som utgångspunkt för redogörelsen. De pedagogiska, kulturella eller andra skäl som motiverat tillkomsten av fristående skolor blir därför bara belysta i den mån dessa använts som motiv för reformer av olika slag. Innan en mer kronologisk beskrivning ges av utvecklingen finns det dock skäl att redovisa hur antalet skolor och andelen elever i fristående skolor har sett ut under de senaste decennierna. Med hjälp av nedanstående diagram framträder en tydlig bild av vad som skett. Viss oklarhet finns om statistiken innefattar internationella skolor och riksinternat liksom om kompletterande gymnasieskolor är medräknade. Detta torde dock inte ha någon påverkan på den generella bild som framträder. Efter statistiken följer en redovisning av vilka överväganden och skäl som legat till grund för den beskrivna utvecklingen.

Diagram 1.1 åskådliggör en kraftig ökning sedan 1990-talets början. Utvecklingen blir ännu tydligare vid en jämförelse längre tillbaka i tiden. Under 1980-talet fanns det endast ett fåtal skolor i landet. När SEH-kommittén (se nedan) kartlade de fristående skolorna för skolpliktiga elever 1981 fanns det 35 skolor. Samtidigt talades det redan då om en kraftig ökning men utifrån en jämförelse med förhållandena vid 1970-talets början.

Diagram 1.1 Förändringen av antalet fristående skolor från läsåret 1992/93 till 2006/07¹**Diagram 1.2** Antal elever i fristående skolor

¹ Sifferuppgifterna skiljer sig delvis från Sveriges officiella statistik. I Skolverkets siffror över antal grundskolor från 1996/97 och framåt har man inkluderat internationella skolor och riksinternatskolor. För åren 92/93–95/96 går det inte att urskilja om Skolverket har räknat in internationella och riksinternat. Samma sak gäller för uppgifterna om gymnasieskolor, sannolikt från 1996/97. Dessförinnan har man även inkluderat kompletterande skolor.

<i>Läsår</i>	<i>Elever i fristående grundskola</i>	<i>Elever i fristående gymnasieskola</i>
93/94	13 689	2 560
94/95	17 273	3 629
95/96	20 247	7 200
96/97	23 310	8 313
97/98	26 933	9 579
98/99	30 682	10 916
99/00	35 175	13 933
00/01	41 501	17 053
01/02	51 081	18 865
02/03	57 637	26 323
03/04	65 036	34 504
04/05	69 451	40 514
05/06	74 091	47 255
06/07	78 587	56 500

Källa: Skolverket

Diagrammet visar hur elevantalet har vuxit från läsåret 1993/94 och framåt. Det är fråga om en mångdubbling av andelen elever under den redovisade perioden. Särskilt markant är ökningen under den senaste femårsperioden. Vid en jämförelse mellan de två tabellerna och diagrammet med avseende på förändringarna från läsåret 2001/02 till 2006/07 framgår att antalet fristående grundskolor har ökat med mer än 25 procent medan antalet fristående gymnasieskolor under samma period har mer än fördubblats. Sett till elevantalet blir ökningen ännu större. De fristående grundskolornas elevantal har ökat med mer än 50 procent. Motsvarande ökning av elevantalet hos de fristående gymnasieskolorna är ca 330 procent.

Ökningen har naturligtvis samband med att antalet skolor ökat kraftigt under perioden. När det gäller gymnasieskolan finns det också skäl att påpeka att det totala antalet elever i gymnasieskolan har ökat under perioden och att det kan vara en del av förklaring till den stora ökningen för de fristående skolorna i just den skolformen. Som synes kan dock bara en del av ökningen förklaras av ett ökat antal fristående skolor. Tillväxten beror i minst lika hög grad på ett kraftigt ökat elevantal på varje skola. Det visar sig också i att den procentuella andelen elever som gick i en fristående skola läsåret 2006/07 var 8 procent i grundskolan och 15 procent i gymnasieskolan. Fem år tidigare, d.v.s. läsåret 2001/02, var motsvarande siffror 4,8 respektive 6 procent.

Efter denna statistiska bild av den snabba och kraftiga ökning av de fristående skolornas antal och andelen elever som går i sådana skolor redovisas nu hur de fristående skolorna har vuxit fram samt vilka överväganden som har gjorts och hur de kan ses i förhållande till framförallt de senaste årtiondenas utveckling. Avslutningsvis redovisas det förändringsarbete som pågår i dag.

1.2 Den historiska bakgrunden

Undervisning i privat regi är ingen ny företeelse. Informatorer och andra former av privata lärare förekom tidigt för framförallt adelns barn. I den mån det fanns en folkundervisning skedde den i kyrkans regi och med religiösa förtecken. Det är först med folkskolans införande 1842 som en egentlig skolorganisation infördes i landet. Det gav under mitten av 1800-talet upphov till att det etablerades två parallella skolformer, den statliga lärdomsskolan och den kommunala folkskolan. Under slutet av seklet växte ett tredje skolsystem fram vid sidan av de två offentliga systemen. Det bestod av olika privata skolor som t.ex. flickskolor, folkhögskolor och yrkesskolor. Dessa bildades ofta på privat initiativ och finansierades med elevavgifter utan något offentligt stöd.²

Vid en del av dessa skolor skedde undervisningen i nya pedagogiska former. Under 1800-talets slut uppmärksammades det från statens sida och ledde till att vissa av dessa skolor gavs offentliga bidrag för att stimulera pedagogisk utveckling. Bidragen var dock tämligen låga och elevavgifterna i de privata skolorna var därför höga. Det betydde att rekryteringen av elever till de skolorna var fortsatt socialt snedvriden.³

1962 års skollag

Med tillkomsten av 1962 års skollag (1962:319) infördes den nio-åriga grundskolan. I den gällde skolplikt för alla barn som var bosatta i Sverige och som var mellan sju och sexton år. Under vissa förutsättningar kunde skolplikten få fullgöras i en annan skola än grundskolan, t.ex. i en enskild skola. Om det gällde en skola som fick statsunderstöd var det regeringen som gav tillstånd (33 §). Om

² Richardsson, Gunnar, *Svensk utbildningshistoria*, 2004, s. 55 och 168 f.

³ A.a., s. 168 f.

skolan inte hade genomgått den prövning som förutsattes för offentliga bidrag krävdes istället att skolan godkändes av skolstyrelsen i kommunen. Förutsättningarna för ett godkännande var att skolans undervisning till art, omfattning och allmän inriktning väsentligen motsvarade grundskolans. Till det kom ett krav på att skolan skulle ledas av en person som var lämpad både för undervisning och för att leda en skola.⁴

I en anslutande proposition behandlades rätten till statsbidrag. I det sammanhanget framhölls att rätten att starta och driva en enskild skola inte utan vidare motsvarades av rätt till offentliga bidrag.⁵ Detta ger en förklaring till den uppdelning som gällde mellan verksamhet som hade respektive saknade offentliga bidrag i fråga om att ge möjlighet för elever att kunna fullgöra skolplikt utanför grundskolan.

För statsbidrag till enskilda grundskolor gällde att det skulle finnas starka pedagogiska skäl. Dessa kunde bestå i att skolans verksamhet syftade till att pröva eller genomföra "... mer omfattande eller genomgripande kursplanemässiga, metodiska eller andra pedagogiska idéer och tankar där man genom en speciell uppläggning av skolans hela arbete ville för praktiskt skolbruk omsätta utvecklingsfrämjande uppfostrings- och omvårdnadsidéer".⁶ Andra särskilda skäl för bidrag till en fristående skola kunde vara att den var avsedd för en minoritet. De skolor som avsågs var t.ex. de s.k. nationalitetsskolorna, som tillgodosåg utbildningsbehov för barn med t.ex. fransk-, tysk- eller finskspråkig bakgrund. Slutligen angavs att internatskolor för bl.a. barn till utlandssvenskar eller barn till utländska medborgare som vistas i Sverige för studier eller uppdrag också kunde vara berättigade till statsbidrag. Avsikten var att erbjuda vissa verksamheter bidragsmöjligheter, om än i begränsad omfattning. Att möjligheterna till bidrag bedömdes från fall till fall framgår bl.a. av att de reglerades i olika förordningar, för en eller ett par skolor åt gången. Det krävdes alltså riksdagens prövning av om bidrag skulle utgå i det enskilda fallet.⁷

⁴ Prop. 1962:136 s. 69 f., Särsk. U 2 år 1962 s. 28 ff.

⁵ Prop. 1962:54 s. 366.

⁶ A. prop. s. 367.

⁷ Som exempel kan nämnas att sex skolor förklarades bidragsberättigade genom förordningen (1964:137) om statsbidrag till vissa privatskolor, en annan enligt en särskild förordning från 1978 medan bidrag till yrkesskolor reglerades av förordningen (1971:342) om enskilda yrkesskolor. Se även redogörelse i prop. 1982/83:1 s. 11.

1970-talets utredningar – SEH-kommittén

Under våren 1976 fick den då redan pågående utredningen om skolan, staten och kommunerna i uppdrag att lägga fram förslag till ett statsbidragssystem för skolor som var verksamma utanför den kommunala organisationen och som ville pröva mer genomgripande pedagogiska idéer för att främja utvecklingen av skolan. Utredningen gjorde en kartläggning. Den följdes upp av en särskilt utsedd expert och resultatet presenterades i en diskussionspromemoria i augusti 1978 (DsU 1978:6). Denna remissbehandlades och de starkt skiftade uppfattningarna hos remissinstanserna om bl.a. synen på enskilda skolor ledde till att regeringen tillsatte en kommitté för en samlad genomgång av frågor som gällde sådana skolor. Kommittén tog namnet Kommittén angående skolor med enskild huvudman (SEH-kommittén). I betänkandet *Fristående skolor för skolpliktiga elever* (SOU 1981:34) redovisades resultatet rörande skolor på grundskolenivå.

SEH-kommittén föreslog till att börja med att termen *fristående skola* skulle användas som enhetlig benämning för alla skolor som inte hade staten eller en kommun som huvudman. Därefter lämnade kommittén förslag om på vilka grunder en fristående skola kunde godkännas för fullgörande av skolplikt. Dessa byggde i huvudsak på det tidigare kravet att undervisningen väsentligen skulle motsvara den offentliga grundskolans. Till det lades ett krav på att utbildningen vid en fristående skola också väsentligen skulle svara mot de mål som gällde för den offentliga skolan.

Kommittén lämnade även förslag om rätten för fristående skolor att få ett begränsat statligt stöd. Detta kunde komma ifråga om den fristående skolan erbjöd undervisning som antingen

1. var av särskild pedagogisk karaktär,
2. skedde på ett annat språk än svenska och riktade sig mot vissa elevgrupper, t.ex. barn till utländska medborgare som var tillfälligt bosatta i Sverige eller
3. bedrevs i "en arbetsmiljö med konfessionell prägel" förutsatt att där också odlades "uppfostrings- och omvårdnadsidéer" som kunde antas vara till nytta för skolväsendet i sin helhet.⁸

SEH-kommitténs förslag rörande statsstöd innebar ingen förändring av möjligheterna att finansiera skolverksamheten genom att ta

⁸ SOU 1981:34 s 73 ff.

ut elevavgifter. Dock föreslogs ett krav på att avgifterna skulle vara skäligen med hänsyn till bl.a. kostnaderna för verksamheten och att det även skulle finnas möjlighet till nedsättning och befrielse.

För att en fristående grundskola skulle kunna komma ifråga för statsstöd krävdes att skolan skulle skilja sig från den offentliga grundskolan genom att t.ex. erbjuda en alternativ pedagogik samtidigt som kraven på en skola för skolpliktiga elever skulle vara uppfyllda.

SEH-kommittén fortsatte sitt arbete beträffande gymnasieskolan och redovisade sina förslag i slutbetänkandet *Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever* (SOU 1983:1). Förslagen innebar att en fristående gymnasieskola skulle ha möjlighet att få statsbidrag om dess utbildning, genom sitt innehåll eller sin pedagogik, skilde sig från den utbildning som erbjöds av det allmänna. Den skulle m.a.o. kunna ses som ett komplement till den offentliga skolan. Därutöver kunde kommittén tänka sig andra grunder för att bevilja statsstöd och angav som exempel internatskoleverksamhet för utlandssvenskars barn. Att en skola hade konfessionell inriktning var dock inte i sig tillräckligt för statsstöd utan det skulle också krävas att något av de övriga kriterierna var uppfyllda.⁹

Prövningen av rätten till bidrag borde, enligt kommitténs förslag, göras av regeringen efter att ha hört Skolöverstyrelsen. På så sätt skulle samma regler gälla för de obligatoriska och de frivilliga skolformerna.¹⁰

Mer enhetliga regler under 1980-talets första år

Under senare delen av 1970- och första hälften av 1980-talet pågick arbetet med den nuvarande skollagen (1985:1100). Det var avsett som en teknisk och språklig översyn av 1962 års skollag med tillhörande författningar samtidigt som reglerna om särskolan i 1967 års omsorgslag¹¹ skulle föras in i den nya skollagen. Parallellt med det arbetet bereddes SEH-kommitténs betänkanden. Resultatet blev att vissa förändringar gjordes i den dåvarande skollagen från 1962 för att skapa tydligare och samlade regler för de fristående skolorna.

Förändringarna skedde i två steg. Det första beslutades av riksdagen 1982 och avsåg grundskolorna. Då genomfördes SEH-kom-

⁹ SOU 1983:1 s. 56 f.

¹⁰ A.a. s. 62.

¹¹ Lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

mitténs förslag om att den enhetliga beteckningen ”fristående skolor” skulle användas för alla skolor som hade en enskild huvudman. Dessförinnan hade många olika beteckningar använts för sådana skolor. Det talades t.ex. om privatskolor, enskilda skolor, enskild undervisning och friskolor.¹²

När det gällde den generella synen på fristående skolor framhölls att det är samhället som har det övergripande ansvaret för barns och ungdomars utbildning men att det samtidigt kan finnas ett behov hos vissa föräldrar att ordna skolgången för sina barn på annat sätt än genom det allmänna skolväsendet. Det var dock viktigt att det skedde så att vissa minimikrav rörande skolplikten genomförande upprätthölls jämfört med grundskolan. Däremot skulle det inte finnas något hinder för att pröva andra undervisningsmetoder.¹³

Med den utgångspunkten förtydligades och kompletterades reglerna om när skolplikt fick fullgöras i fristående skola. Enhetliga krav på godkännande infördes. Dessa gällde oavsett om skolverksamheten var statsunderstödd eller ej.¹⁴ De tidigare kraven på undervisningens art, omfattning och inriktning gjordes mer resultat-inriktade genom att istället uttrycka att undervisningen skulle ge kunskaper och färdigheter som svarade mot grundskolans. Avsikten var att motverka en urholkning av skolplikten, inte att förhindra att undervisning vid en fristående skola också gavs i ämnen som inte förekom i grundskolan. Det tidigare kravet på kompetens hos lärare eller den som förestår en skola togs bort eftersom det ansågs rymmas inom det allmänna kravet för godkännande. Det lades också till ett generellt krav på att undervisningen vid en fristående skola väsentligen skulle svara mot grundskolans allmänna mål. Uppfylldes dessa minimikrav hade skolan sedan stor frihet att själv utforma sin undervisning.¹⁵

Förutom dessa regler infördes en särskild bestämmelse om förutsättningarna för att fullgöra skolplikt vid en godkänd internationell skola.¹⁶

När det slutligen gällde möjligheterna för en fristående skola att få statsbidrag behölls åtskillnaden mellan dessa och de krav som gällde för att en fristående skola kunde godkännas för fullgörande av skolplikt. Någon generell skyldighet för stat eller kommun att

¹² Prop 1982/83:1, UbU 1982/83:10.

¹³ Prop. 1982/83:1 s. 17 ff.

¹⁴ 33 a och 34 §§ skollagen (1962:319).

¹⁵ Prop. 1982/83:1 s. 32 f.

¹⁶ 34 a § skollagen (1962:319).

betala bidrag till en fristående skola som var godkänd för att fullgöra skolplikt ansåg regeringen inte att det fanns. Däremot kunde det i vissa fall finnas skäl för offentliga bidrag. Uppgiften att skilja ut dessa fall lades på regeringen.

Två typsituationer som kunde berättiga en fristående skola till bidrag beskrevs i 1982 års proposition. Det första var att bidrag kunde ges till fristående skolor vilka erbjöd en alternativ pedagogik som gav erfarenheter som var av värde för det allmänna. Som reservation framhölls det dock att syftet inte var att stimulera att utvecklingen av alternativ pedagogik i första hand skedde utanför det allmänna skolväsendet. Det andra typfallet var de internationella skolorna som erbjöd undervisning på ett annat språk och med ett annat upplägg än det allmänna kunde tillhandahålla.¹⁷

För det fall att det fanns andra skäl än de två som nu nämnts ansåg regeringen att det var riksdagen som skulle besluta om statsbidrag. Till den kategorin fördes t.ex. internatskolor som de i Sigtuna och Storfors (Lundsberg).

Det regelverk som nu redovisats avsåg alltså endast fristående skolor på grundskolenivå. För gymnasieskolor gjordes en motsvarande reformering 1984. Även för dem infördes termen *fristående skolor*. I samband med det framhölls att rätten att driva fristående skolor för elever som inte omfattades av skolplikt grundade sig på principerna om näringsfrihet och att det därför rådde en avsevärt större handlingsfrihet för huvudmannen för en sådan fristående skola att besluta om t.ex. undervisningens innehåll, inträdeskrav och elevavgifter. Någon skyldighet att ta emot elever fanns inte heller. Å andra sidan fanns ingen rätt till statsbidrag för sådan skolverksamhet. Sedan tidigare kunde dock en fristående skola på gymnasienivå under vissa förhållanden få bidrag eller ställas under statlig tillsyn på egen begäran. Det senare var en förutsättning för att kunna sätta betyg och för att eleverna skulle vara berättigade till studiestöd.

Ifråga om fristående gymnasieskolor framhölls särskilt tanken om att dessa skulle utgöra ett komplement till den offentliga skolan för att statsstöd skulle vara aktuellt. De skulle därför erbjuda något av värde för det allmänna skolväsendet. Som exempel på det nämndes utbildningar som av något skäl annars inte kunde komma till stånd, internatskolor, skolor med särskild pedagogisk uppläggning

¹⁷ A. prop. s. 36 ff.

eller skolor som var anpassade för elever med annan studiebakgrund eller erfarenhet än gymnasieskolan normalt har.¹⁸

1985 års skollag

När en ny skollag beslutades 1985 gjordes inga nya överväganden rörande de fristående skolornas ställning utan de ändringar som skett åren dessförinnan fördes över till ett särskilt kapitel (9 kap.) i den nya skollagen. Det innebar i korthet att reglerna om godkännande av fristående skolor för fullgörande av skolplikt togs in i lagen medan fristående skolor för inte skolpliktiga elever, alltså främst gymnasieskolan, fortfarande inte lagreglerades.¹⁹

1.3 En starkare ställning för de fristående skolorna

Under senare delen av 1980-talet skedde en förstärkning av de fristående skolornas situation. Genom riksdagsbeslut 1988 slopades kravet på att varje fristående skola skulle driva en verksamhet som gav värdefulla erfarenheter för skolväsendet i stort. Istället skulle utgångspunkten för bidragsgivning vara att det fanns ett allmänt intresse av att alternativ pedagogik eller verksamhetsinriktning prövades, oavsett om erfarenheterna av detta direkt kunde överföras till grundskolan eller ej. Det skulle därför vara en tillräcklig förutsättning för att kunna få statsbidrag att en fristående skola hade en prägel som på något sätt avvek från grundskolans. En sådan särskild prägel kunde vara att verksamheten bedrevs utifrån en särskild pedagogisk grundsyn, att timplaner och kursplaner påtagligt avvek från de som tillämpades i den offentliga skolan eller att det var en skola med konfessionell prägel.²⁰

I samband med det överflyttades också uppgiften att pröva om en fristående skola skulle godkännas för fullgörande av skolplikt från skolstyrelserna till länskolnämnderna.²¹

Utbildningsutskottet uttalade i samma betänkande att det framstod som logiskt att en fristående skola som godkänts för att barn i kommunen ska fullgöra sin skolplikt där också skulle få del av de förmåner som kommunen annars gav åt skolpliktiga kommun-

¹⁸ Prop. 1983/84:118 s. 6 f. och UbU 1983/84:27 s. 6 ff.

¹⁹ Prop. 1985/86:10 s. 62.

²⁰ UbU 1987/88:14 s. 10 f.

²¹ SFS 1988:631.

invånare. Regeringen hade i propositionen sagt att den räknade med att detta redan skedde på frivillig väg och att det därför inte fanns något behov av en särskild reglering av den saken.²²

Skolans kommunalisering

Under 1980-talet fortsatte utvecklingen mot ett ökat kommunalt ansvar för skolan. Det ledde under riksdagsåret 1990/91 till en omfattande reformering rörande ansvaret för skolan. Statens roll övergick från en centraliserad regelstyrning till en mer övergripande mål- och resultatstyrning. Riksdagens och regeringens huvuduppgift blev att fastställa nationella mål för skolverksamheten. De grundläggande målen slogs fast i lag; i första hand i skollagen. Övriga mål och riktlinjer redovisades i läroplaner.

Utgångspunkten för statens bidragsgivning till skolan förändrades så att den inte längre hade samma styrande funktion utan att det istället gavs möjlighet för kommunerna att själva bestämma hur fördelningen av det mottagna statsbidraget skulle ske mellan olika verksamheter. Som en följd av denna reformering försvann åtskilliga av de uppgifter som Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna hade haft. Som ett led i reformen avskaffades de myndigheterna och ersattes av Statens skolverk (Skolverket).²³

När det gällde de fristående skolorna hade, sedan några år tillbaka, länsskolnämnderna prövat ansökningar om godkännande för fullgörande av skolplikt. När nämnderna nu lades ner kom Skolverket att ta över den uppgiften. Skolverket fick också ta över ansvaret från regeringen för godkännande av internationella skolor. Beslut om statsbidrag prövades dock även fortsättningsvis av regeringen.

Beträffande statsbidragen till fristående skolor gjorde Utbildningsutskottet ett uttalande om att kommunerna borde fördela sina resurser på samma sätt till fristående skolor som till kommunens egna skolor. Endast behovsrelaterade skillnader borde då få göras.²⁴

Med hänvisning till bl.a. dessa uttalanden tillsattes strax före valet 1991 en utredning med uppgift att se över förutsättningarna för uttag av elevavgifter vid fristående skolor för skolpliktiga elever och vissa andra frågor om resurstilldelning. Utredningsarbetet

²² UbU 1987/88:14 s. 12.

²³ Se t.ex. prop. 1990/91:18, prop. 1990/91:115 samt 1990/91 UbU 4 och 17.

²⁴ 1990/91:UbU 17 s. 25.

redovisades i betänkandet *Fristående skolor – bidrag och elevavgifter* (SOU 1992:38).

De statistiska uppgifter som användes grundade sig på förhållandena läsåret 1991/92. Det fanns då 77 godkända skolor på grundskolenivå. 17 av dem hade godkänts efter 1990. Den genomsnittliga elevkostnaden var 40 procent lägre än genomsnittskostnaden för elever i kommunal skola. Det förklarades, enligt utredningen, främst av lägre löner till personalen, mindre och billigare lokaler, lägre administrationskostnader samt framförallt ett betydande inslag av ideella insatser. Finansieringen av verksamheten bestod endast till 52 procent av offentliga bidrag. Resterande del togs ut i form av elevavgifter (30 procent) samt bidrag från föräldrar, sponsormedel och gåvor (sammanlagt 18 procent). Det var långt ifrån alla skolor som tog ut elevavgift. Bland de 72 procent av skolorna som tog ut avgift var också variationen stor i fråga om avgiftens storlek; medianvärdet för avgiften var 8 000 kr per elev och år medan den högsta avgiften var 43 100 kr. Storleken på de kommunala bidragen varierade också kraftigt mellan kommunerna. Vissa kommuner lämnade endast bidrag till mat och läromedel medan skolpeng hade införts i andra.

Utredningen tyckte att det var viktigt att skapa mer likvärdiga villkor för fristående och kommunala skolor. Elevavgifter skulle då endast behövas i mycket liten omfattning men möjligheten borde få finnas kvar för att de fristående skolorna skulle kunna klara kostnader som inte täcktes av offentliga bidrag. Det gällde t.ex. kostnader för profilering och för den inledande verksamheten när elevunderlaget fortfarande kunde vara litet. Förslaget innebar att det även i fortsättningen skulle vara tillåtet att ta ut elevavgifter, men att det skulle ställas krav på att dessa måste vara skäliga.

En generell rätt till bidrag – skolpengen

Efter regeringsskiftet hösten 1991 – alltså innan de nyss redovisade förslagen om elevavgifter hade presenterats – infördes en rätt till bidrag för alla godkända fristående skolor. Inledningsvis gällde detta enbart grundskolan. Alla godkända fristående skolor gavs rätt till bidrag från den kommun där de var verksamma. Bidraget skulle uppgå till minst 85 procent av kostnaden per elev på motsvarande stadium i grundskolan. Bidragsreglerna har sedan ändrats flera gånger.

Syftet med reformen var att skapa större möjligheter för föräldrar och barn att fritt välja grundskola. Detta kopplades bl.a. till Sveriges åtaganden enligt flera internationella konventioner. För att en sådan valfrihet skulle bli reell ansåg regeringen att det krävdes att de ekonomiska villkoren för de olika skolformerna blev mer likvärdiga. Det angavs också att det var skolans åtagande som skulle avgöra omfattningen av de offentliga bidragen, inte vilken juridisk form verksamheten hade.²⁵

I anslutning till detta infördes också en utökad möjlighet till bidrag för fristående skolor på gymnasienivå. Fr.o.m. 1994 kunde dessa av regeringen förklaras berättigade till bidrag från elevernas hemkommun. I fråga om gymnasieskolorna fanns det inget tidigare beslut om godkännande att falla tillbaka på utan ett särskilt prövningsförfarande anvisades. Föreläggningarna var emellertid i huvudsak desamma som för godkännande av fristående grundskolor. Utbildningen skulle följaktligen ge kunskaper och färdigheter som väsentligen motsvarande den offentliga gymnasieskolans. Den skulle också motsvara dess allmänna mål. Därutöver infördes ett krav på att utbildningen inte fick innebära påtagligt negativa konsekvenser för gymnasieskolan inom den region som var den offentliga skolans upptagningsområde.

Om skolan och kommunen inte kom överens om annat bestämdes bidragets storlek av regeringen.²⁶ Detta skedde genom att regeringen, med stöd av 14 § förordningen (1993:884) om offentligt stöd till fristående skolor, föreskrev dels vilka skolor som var bidragsberättigade, dels vilka belopp som skulle betalas ut per elev och läsår för olika program.²⁷

Regeringen gjorde ingen förändring av de fristående skolornas rätt att ta ut elevavgifter men angav att avgifterna skulle vara skäliga och kunna relateras till särskilda kostnader som en viss skola hade.²⁸

De fristående skolor som godkänts stod sedan tidigare under både Skolverkets och kommunens tillsyn. Nu infördes en skyldighet för de godkända fristående skolorna att även delta i Skolverkets uppföljningar och utvärderingar. Däremot ansågs det inte nödvändigt med en lagreglerad skyldighet för de fristående skolorna att delta i kommunernas uppföljningsverksamhet.²⁹

²⁵ Prop. 1991/92:95 s. 8.

²⁶ Prop. 1992/93:230 s. 45 ff., 1992/93:UbU 17.

²⁷ Bilaga 1 och 2 till 1993 års förordning.

²⁸ Prop. 1992/93:230 s. 40 f., 1992/93:UbU 17 s. 15.

²⁹ Prop. 1991/92:95 s. 13.

En viss skärpning av möjligheterna att starta fristående skolor skedde efter regeringsskiftet 1994. Bl.a. sänktes minimigränsen för bidragsnivån för fristående skolor på grundskolenivå från 85 till 75 procent.³⁰

1.4 Reformerade villkor för fristående skolor

I februari 1995 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén. Den hade i uppgift att se över frågor om godkännande, tillsyn, bidrag och avgifter rörande fristående grundskolor. I juli samma år tillsattes även en särskild utredare som skulle se över frågor om villkoren för att fristående gymnasieskolor skulle vara berättigade till offentligt stöd. Bägge uppdragen redovisades i november samma år.³¹ Förslagen remitterades och resulterade i propositionen *Fristående skolor m.m.* (prop. 1995/96:200) i maj 1996.³² Denna innehöll förändringar i flera avseenden:

Till att börjat ställdes det krav på att fristående skolor skulle vara öppna för alla. De förbjöds även att ta ut elevavgift.

För fristående *grundskolor* gjordes följande förändringar:

- Kravet på att fristående grundskolor skulle leva upp till skolans allmänna mål utvidgades till att även innefatta ett krav på att utbildningen skulle präglas av den värdegrund som gäller för utbildningen i det offentliga skolväsendet.
- Grunderna för bidragsbestämningen förändrades. Den tidigare miniminivån togs bort. Istället infördes den princip som fortfarande gäller, nämligen att bidrag skulle ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna skolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov. De fristående skolorna skulle också inordnas i samma resursfördelningssystem som de kommunala för att skapa så likvärdiga förutsättningar som möjligt.
- En fristående grundskola skulle omfatta minst 20 elever för att kunna godkännas.
- Tidigare hade godkända skolor haft rätt till bidrag utan särskild prövning. Den direkta kopplingen mellan rätten till bidrag och godkännandet av en fristående skola togs bort. Efter förebild

³⁰ Prop. 1994/95:157.

³¹ Friskolekommitténs betänkande *Likvärdig utbildning på lika villkor* (SOU 1995:109) och *Utredningens om fristående gymnasieskolor betänkande* *Fristående gymnasieskolor* (SOU1995:113).

³² 1996/97:UbU4.

från vad som sedan 1993 hade gällt för de fristående gymnasieskolorna tillkom istället att bidrag inte skulle ges, även om skolan var godkänd, om den berörda kommunen kunde påvisa att verksamheten skulle få påtagligt negativa konsekvenser för skolväsendet i kommunen.

För fristående *gymnasieskolor* gjordes ett förtydligande så att det framgick att bidrag endast kunde utgå till skolor som hade en utbildning som motsvarade vad som gällde för nationella och specialutformade program. I det ingick också ett krav på att utbildningen skulle innehålla de obligatoriska kärnämnen och en skyldighet för de fristående skolorna att delta i de nationella proven. Därutöver fastslogs följande:

- Bidraget skulle bestämmas efter överenskommelse mellan respektive elevs hemkommun och den fristående skolan. Om någon överenskommelse inte kunde träffas skulle ersättning utgå enligt en "prislista" som fanns i en bilaga till förordningen om fristående skolor (1996:1206). Denna togs fram av Utbildningsdepartementet och grundade sig på statistik från Skolverket.
- Skolverket övertog från regeringen uppgiften att pröva fristående gymnasieskolors rätt till bidrag. Samtidigt infördes en möjlighet att överklaga de besluten till förvaltningsdomstol.³³

För fristående obligatoriska *särskolor och gymnasiesärskolor* infördes samma kriterier för bidragsrätt som för övriga fristående skolor. Däremot fanns ingen reglering av hur bidraget skulle bestämmas.

Slutligen fick Skolverket i uppgift att svara för tillsynen av fristående skolor medan kommunen gavs rätt till insyn i skolornas verksamhet. Fristående skolor som hade beviljats statligt stöd blev skyldiga att delta i kommunernas uppföljning och utvärdering. Det infördes också tystnadsplikt för personal vid fristående skolor.

1.5 Förskola och skolbarnomsorg förs över till skollagen

Förskoleverksamheten reglerades tidigare i socialtjänstlagen men fördes den 1 januari 1998 över till det nya 2 a kap. i skollagen. De regler som fördes över var ett resultat av en process som hade inletts

³³ 12 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

med den dåvarande borgerliga regeringens förslag till reform på barnomsorgsområdet rörande bl.a. införande av vårdnadsbidrag. Vid riksdagsbehandlingen under hösten 1993 antogs en ändring av 18 § socialtjänstlagen som innebar etableringsfrihet för enskilda förskolor, fritidshem och skolbarnomsorg. Kommunerna blev samtidigt skyldiga att lämna bidrag till sådan verksamhet med ett belopp per barn "... som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet".³⁴

De nya reglerna var tänkta att träda i kraft den 1 januari 1995, men efter regeringsskiftet i september 1994 revs beslutet delvis upp. Den föreslagna etableringsfriheten togs bort och ersattes av en möjlighet för kommuner att, efter egen bedömning, kunna lämna bidrag för enskild förskoleverksamhet och skolbarnomsorg som uppfyllde vissa krav. Angående bidragets storlek ersattes skyldigheten att betala bidrag av viss storlek med en rekommendation om att bidraget *borde* lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avvek från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.³⁵

Innebörden i kravet på att bidraget inte oskäligt fick avvika från kommunens kostnader var de samma som i 1993 och 1994 års propositioner. Avsikten var att kommunens stöd till den enskilda verksamheten skulle vara sådant att verksamheten kunde bedrivas på lika ekonomiska villkor som den kommunala. Vid jämförelsen mellan de olika verksamhetsformerna lämnades utrymme för att kunna ta hänsyn till bl.a. barngruppens ålderssammansättning, samt sociala och lokala variationer som påverkar kostnaderna. Det ställdes också krav på att de avgifter som togs ut i den enskilda verksamheten inte oskäligt fick överstiga kommunens avgifter för motsvarande verksamhet.

Regeringen förutsatte att kommunen fastställde en taxa för bidragen men att det också fanns utrymme för förhandlingar mellan kommunen och den enskilde huvudmannen när det gällde t.ex. mottagande av särskilt omsorgskrävande barn eller i fall då det annars kan finnas skäl att frångå taxan.³⁶

Regelverket för förskolan och skolbarnomsorgen förändrades 2006. Sedan den 1 juli det året gäller etableringsfrihet för förskolor och fritidshem, förutsatt att de uppfyller vissa kvalitetskrav som gäller för godkännande (se 2 a kap. 3 och 14 §§ skollagen). Det är

³⁴ Prop. 1993/94:11, 1993/94:SoU11 och rskr 1993/94:117.

³⁵ Prop. 1994/95:61 och 1994/95:SoU8 samt SFS 1994:1571 och 1572.

³⁶ Prop. 1993/94:11 s. 37 och 48 f. Jfr prop. 1994/95:61 s. 41.

kommunen som fattar beslut om tillstånd till verksamhet som avser förskola eller skolbarnomsorg. Beslutet i tillståndsfrågan får överklagas genom förvaltningsbesvär (2 a kap. 19 § skollagen).

Etableringsfriheten innebär att kommunen ska lämna bidrag till sådan enskild verksamhet som har fått tillstånd och som är öppen för alla barn som har rätt till förskola eller skolbarnomsorg. Det senare kravet gäller dock inte om ett mottagande skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter eller om verksamheten är av speciell karaktär. Kommunen är inte heller skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagligt negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga (2 a kap. 17 § skollagen).

Rörande bidragets storlek anges i 2 a kap. 17 § tredje stycket skollagen att det ska lämnas med ett belopp per barn som *inte oskäligt avviker* från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Tolkningen i praxis av det begreppet redovisas i avsnitt 2.2.8. För barn i behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att betala bidrag för det särskilda stödet om det medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

1.6 Reglerna för fristående förskoleklass anpassas till de som gäller för fristående skolor

1998 infördes förskoleklassen genom att den tidigare sexårsverksamheten, som anordnades inom förskolan och reglerades i socialtjänstlagen, fördes över till skollagen och bildade en särskild skolform, förskoleklassen. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1998 och började tillämpas fr.o.m. läsåret 1998/99. Kompletterande regler angående förskoleklass som anordnas vid en fristående skola infördes fr.o.m. den 1 juli 1999. Regelverket gäller i huvudsak fortfarande. I korthet innebar de att det finns två olika system för hur prövningen av den planerade verksamheten ska gå till.

Det första alternativet gäller förskoleklass som ska bedrivas i enskild regi men som inte är en fristående skola. I de fallen är det kommunen där verksamheten ska bedrivas som prövar frågan om godkännande utifrån vissa i 2 a kap. 7 § skollagen angivna kriterier. Om godkännande lämnas står utbildningen under kommunens tillsyn (8 §). Bidrag kan lämnas till verksamheten men kommunen har ingen skyldighet att betala bidrag även om verksamheten uppfyller

kraven för att godkännas. Vidare får inte de avgifter som tas ut i den enskilda verksamheten vara oskäligt höga. Om kommunen väljer att betala bidrag får det inte oskäligt avvika från kommunens egen kostnad för motsvarande utbildning (10 §).

Det andra fallet avser sådana fristående skolor som redan är godkända för undervisning i grundskolan men som ansöker om att också bedriva undervisning i förskoleklassen. I de fallen är det inte den berörda kommunen utan Skolverket som svarar för prövningen. Om Skolverket godkänner verksamheten ställs den under Skolverkets tillsyn på samma sätt som t.ex. en fristående grundskola. Kriterierna för godkännande anpassades till att i huvudsak överensstämmer med de som gäller för fristående grundskolor. Det gäller också för att få rätt till bidrag.³⁷

I fråga om bidrag för undervisning i förskoleklass vid en fristående skola skulle dessa motsvara de som gällde för grundskolan och den obligatoriska särskolan, dock med den begränsningen att kommunerna inte är skyldiga att betala bidrag för mer än 15 timmar per vecka eller 525 timmar om året. För överskjutande tid gäller reglerna i 2 a kap. skollagen om skolbarnomsorg.

1.7 Utvecklingen de senaste tio åren

Som redovisades inledningsvis har det de senaste tio åren skett en kraftig tillväxt av antalet fristående skolor. Det gäller särskilt gymnasieskolor. Detta är bl.a. resultatet av förändrade förutsättningar för offentliga bidrag till verksamheten.

Uppföljningen av 1996 års reform – FRIST-kommittén

Redan i samband med att de nya bidragsreglerna kom till 1996 klargjorde regeringen att en särskild kommitté skulle tillsättas för att följa utvecklingen. Bidragsreglerna trädde i kraft den 1 januari 1997, med tillämpning på utbildning efter den 1 juli samma år. Redan i maj 1997 tillsattes Kommittén för uppföljning av resursfördelningen till fristående grundskolor, Fristkommittén. Uppgiften var att under två års tid följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de nya resursfördelningsreglerna.

³⁷ Prop. 1998/99:45, 1998/99 UbU9.

En delrapport lämnades av kommittén i oktober 1998, Resurser på lika villkor (SOU 1998:112). I den redovisades resultatet av den enkät som hade gått ut till alla kommuner och alla fristående grundskolor i landet. Året därpå kom kommitténs slutrapport Likvärdiga villkor? (SOU 1999:98) där kommittén presenterade sina iakttagelser. Där lämnades också vissa förslag om bl.a. kommunernas redovisning av bidragen och behovet av att de fristående grundskolorna deltar i den kommunala utvärderingen och uppföljningen. Särskilt angavs beträffande redovisningen av kostnaderna att kommunernas bidrag för mervärdesskatt och kostnaderna för lokaler borde redovisas separat. Angående bidraget för lokalkostnader föreslogs att detta borde beräknas utifrån den kommunala genomsnittskostnaden.³⁸

Strax efter att kommittén hade lämnat sin slutrapport fick den ett tilläggsuppdrag att ”utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor”.³⁹ Resultatet av det uppdraget redovisades 2001 i betänkandet Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång? (SOU 2001:12).

Flera av förslagen i det betänkandet togs upp i den efterföljande propositionen. Det gällde t.ex. utökade krav för rätt till bidrag samt förbud mot elevavgifter. Kommittén föreslog också att fristående skolor skulle få anordna individuella program, men det ledde inte till vidare förslag utan regeringen bedömde att ett ställningstagande i den frågan borde göras först efter att Gymnasiekommittén 2000 hade redovisat sitt uppdrag.

Ifråga om bidrag till fristående skolor prövade kommittén olika modeller men bedömde att den rådande ordningen borde bestå. Det innebar alltså att bidraget i första hand skulle bestämmas efter överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun. Om det inte kunde ske skulle den s.k. riksprislistan som regeringen då fastställde för varje program tillämpas.⁴⁰

³⁸ SOU 1999:98 s. 8, 37 och 46.

³⁹ Dir. 1999:76.

⁴⁰ SOU 2001:12 s. 154.

Den senaste reformen – prop. 2001/02:35

Beredningen av Fristkommitténs slutsatser och förslag mynnade ut i propositionen *Fristående skolor* (prop. 2001/02:35). Regeringens förslag i propositionen genomfördes inte fullt ut men detta är ändå den senaste större förändringen av de regler som gäller för de fristående skolorna. Propositionen innebar bl.a.

- ett förtydligande av villkoren för godkännande av och rätt till bidrag för fristående skolor,
- nya bidragsregler för fristående särskolor, som innebar att bidrag skulle bestämmas för varje elev med utgångspunkt i dennes behov och skolans åtagande samt på samma grund som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser i den egna särskolan,
- nya bidragsregler för fristående gymnasieskolor,
- att utbildningen skulle vara avgiftsfri för eleverna även vid fristående särskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor,
- att godkända och bidragsberättigade fristående skolor skulle omfattas av skollagens krav på att lärare, förskollärare och fritidspedagoger i den offentliga skolan har en utbildning som är avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva (behörighetskrav),
- att en uttrycklig bestämmelse om att huvudmannen för en fristående skola ska ha förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med de villkor som ställs för godkännande respektive förklaring om rätt till bidrag,
- att regeringen gavs möjlighet att meddela föreskrift om att huvudmannen för en fristående skola ska lämna ekonomisk redovisning över verksamheten samt
- att fristående skolor alltid ska ingå i kommunernas uppföljning och utvärdering av skolväsendet i kommunen, (Tidigare hade varje kommun själv kunnat bestämma om de fristående skolorna skulle delta eller ej).

Regeringen fick dock inte fullt gehör för sina förslag. I Utbildningsutskottet godtogs förslagen om avgiftsfrihet (inklusive förbud mot ansökningsavgift till fristående skola), krav på lärarbehörighet, en uttrycklig reglering av huvudmannens förutsättningar att bedriva verksamheten samt ett bemyndigande för regeringen att kräva ekonomisk redovisning. Däremot bibehölls de tidigare reglerna för godkännande och rätt till bidrag. Bl.a. ansågs bestämmelsen om att utbildningen inte fick ha påtagligt negativa följder för den

kommunala skolan tillräcklig utan att några ytterligare förtydliganden ifråga om rätten till bidrag behövde göras. Utskottet motsatte sig också vissa förslag om beräkningen av bidrag och förslaget om att den kommunala uppföljningen och utvärderingen alltid skulle innefatta de fristående skolorna.⁴¹

Det bidragssystem för fristående gymnasieskolor som riksdagen samtidigt beslutade om syftade till att, bättre än den tidigare så kallade riksprislistan, garantera likvärdiga villkor och rättvisa ekonomiska villkor för kommunala och fristående gymnasieskolor. De nya bidragsreglerna gällde från och med den 1 januari 2003. De innebär att:

1. Bidraget ska motsvara den kostnad elevens hemkommun har för motsvarande nationella program.
2. Om programmet inte finns i kommunen, men i den kommun där den fristående skolan ligger (lägeskommunen), ska bidraget motsvara kostnaden i lägeskommunen.
3. Om varken 1 eller 2 är tillämpliga ska det belopp utbetalas som numera fastställts av Skolverket enligt den s.k. riksprislistan.

Den grundläggande principen var att hemkommunens bidrag ska bestämmas efter samma grunder oavsett om en elev går i en kommunal eller i en fristående skola. Bidragit knöts till kommunens kostnadsnivå för att motverka under- resp. överkompensation.

Förenklade bidragsregler

I budgetpropositionen för 2005 föreslog regeringen att skollagens bestämmelser om hemkommunens skyldighet att lämna bidrag till fristående gymnasieskolor skulle förenklas genom att ett av de tre alternativen, som fanns i tredje stycket i 9 kap. 8 a §, togs bort.

Eftersom de tre alternativa reglerna för bestämmande av bidrag uppfattades som svåröverskådliga och besvärliga att tillämpa gjordes den förenklingen att bestämmelsen om anknytning till lägeskommunens kostnader slopades. Förändringen skulle bidra till att förenkla bidragsadministrationen för såväl fristående gymnasieskolor som kommuner.

Ändringen innebär att ersättningen – för det fall elevens hemkommun inte anordnar det aktuella programmet – alltid ska utgå

⁴¹ 2001/02:UbU7.

med det belopp som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämt, har föreskrivit. Enligt regeringens beslut är det Skolverket som årligen fastställer dessa ersättningar i den s.k. riksprislistan. Därutöver kan extra bidrag ges för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Den nya lydelsen tillämpades första gången på bidrag för år 2005 och gäller fortfarande.

1.8 Utvecklingen efter 2002 – arbetet med en ny skollag och andra överväganden rörande fristående skolor

Förändringarna 2001 som beskrevs i förra avsnittet trädde i kraft den 1 juli 2002 och är den senaste större reformen på friskoleområdet. Sedan dess har Skollagskommittén presenterat förslag till en ny skollag i betänkandet Skollag för likvärdighet och kvalitet (SOU 2002:121). För gymnasieskolans vidkommande föreslog Gymnasiekommittén 2000 ett kapitel med nya regler i sitt betänkande Åtta vägar till kunskap – En ny struktur för gymnasieskolan (SOU 2002:120). Bägge förslagen har beretts inom Regeringskansliet och resulterat i dels propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan (prop. 2003/04:140), dels ett utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag⁴² som i juni 2005 sändes ut för en ny remissomgång, eftersom vissa förslag inte fanns med när kommittéernas betänkanden var föremål för remissbehandling. Sedan regeringsskiftet hösten 2006 fortsätter arbetet med en ny skollag inom den s.k. Skollagsberedningen i Utbildningsdepartementet.

Skollagskommitténs förslag innebar först och främst att ett gemensamt skolväsende för alla offentligt finansierade skolor bildas. Det innefattade m a o alltså även de fristående skolorna. I möjligaste mån skulle gemensamma huvudprinciper gälla men vissa åtskillnader gjordes mellan olika former av huvudmannaskap. Den gemensamma regleringen gällde t.ex. de övergripande bestämmelserna om värdegrund, mål, elevinflytande, kvalitetsredovisningar etc. Därefter följde skilda regler för olika former av huvudmannaskap. För att betona den gemensamma grunden och att de skillnader som fanns främst var motiverade av skiftande förutsättningar för olika

⁴² Utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag m.m., 2005-06-20, U2005/5584/S.

former av huvudmannaskap föreslogs att begreppet "fristående skolor" skulle bytas ut mot "enskilda skolor".⁴³

Eftersom kommittén föreslog enhetliga regler för alla skolformer uppställdes inga särskilda villkor för godkännande och rätt till bidrag. Däremot utvidgades kravet på att en enskild huvudman skulle vara godkänd till att gälla alla skolformer. Två kriterier ställdes upp för detta. Det första var att huvudmannen skulle ha förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det innebar alltså att samma krav ställdes på alla skolor oavsett om de hade en offentlig eller enskild huvudman. Bl.a. slopades kravet på att en skola ska ha minst 20 elever. Det andra kriteriet var att verksamheten vid en fristående skola inte fick innebära påtagligt negativa följder för det offentliga skolväsendet i kommunen eller, rörande gymnasieskolor, samverkansområdet. Det kravet som tidigare hade gällt för rätt till bidrag gjordes nu till ett krav för att en skola skulle kunna godkännas. Det innebar att den särskilda prövningen av rätten till bidrag togs bort. En enskild skola som uppfyllde kraven för godkännande skulle alltså automatiskt också vara berättigad till bidrag.

Parallellt med Skollagskommittén arbetade alltså Gymnasiekommittén 2000 med den framtida utformningen av gymnasieskolans studievägsutbud. Arbetet skedde i nära samråd mellan de båda kommittéerna och Gymnasiekommitténs lagförslag rörande gymnasieskolan byggde på den struktur som Skollagskommittén hade arbetat fram för flertalet av de övriga skolformerna. Det innebar att kapitlet om gymnasieskolan, liksom för andra skolformer, inleddes med gemensamma bestämmelser för all gymnasieverksamhet oavsett huvudmannaskap och att det sedan följde regler för först den offentliga och sedan den enskilda gymnasieskolan.

Som nämndes inledningsvis bearbetades Skollagskommitténs och Gymnasiekommitténs förslag i det utkast till lagrådsremiss som Utbildnings- och kulturdepartementet sände ut på remiss sommaren 2005. I remissen föreslogs, precis som Skollagskommittén hade gjort, ett samlat skolväsende för barn och ungdomar där all offentligt finansierad skolverksamhet skulle ingå. Förslaget om att byta beteckning på de skolor som har enskild huvudman förkastades dock med hänvisning till att termen "fristående skolor" är så inarbetad. Grunden för det samlade skolväsendet byggde på ett konstaterande av att reglerna för de fristående skolorna under

⁴³ De skolor med enskild huvudman som valde att stå kvar utanför skolväsendet behöll, enligt förslaget, beteckningen fristående skolor.

de senaste två decennierna hade samordnats allt mer med det offentliga skolväsendet. Det gällde t.ex. principerna om skolans allmänna mål och värdegrund samt regler rörande lärare, skolledning, kvalitetsarbete och avgiftsfrihet. För att ytterligare förstärka likheterna i den kommande skollagen skulle därför i stort sett samma regelsystem gälla för alla skolor oavsett huvudmannaskap. Lagtekniskt innebar det att det kapitel i skollagen som särskilt reglerar de fristående skolorna (9 kap.) tas bort. Istället skulle den nya skollagen byggas upp i tre steg. Det första innehöll, enligt förslaget, allmänna föreskrifter för alla skolformer. Därefter följde ett kapitel för varje skolform med bestämmelser som gällde oavsett om det var en offentlig eller enskild huvudman för verksamheten. Det tredje steget utgjordes slutligen av att det i respektive skolformskapitel fanns regler som var specifika för offentliga respektive enskilda huvudmän.

Den tredje typen innehöll alltså huvuddelen av de särregler som i dag finns för de fristående skolorna. De rör t.ex. att skolverksamheten i princip ska vara öppen för alla, förutsättningarna för godkännande av en enskild huvudman och för att kunna få kommunala bidrag. Den föreslagna utformningen av reglerna om godkännande överensstämde med kommittéernas förslag med den skillnaden att i remissen fanns kravet på att en fristående grundskola ska ha minst 20 elever kvar.

Reglerna om Skolverkets tillsyn av offentliga skolor finns i dag i myndighetens instruktion. Tillsynen av fristående skolor regleras däremot i 9 kap. skollagen. I remissen föreslogs att tillsynsreglerna istället skulle tas in i skollagen. Till det kopplades också en rätt för den som har tillsyn över skolverksamhet (det kan vara Skolverket, en kommun, en länsstyrelse eller Socialstyrelsen) att utföra inspektioner och få ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

I fråga om sameskolor hade Skollagskommittén föreslagit att sådana skolor också skulle kunna ha enskild huvudman. Det förslaget avstyrktes i remissen eftersom det ansågs lämpligare att endast staten kan vara huvudman för en sameskola.

I utkastet till lagrådsremiss föreslogs att fristående gymnasieskolor skulle få rätt att anordna individuella program. Det har senare genomförts separat, se nedan.

En översyn av förutsättningarna för att starta en fristående skola

Regeringen gav i oktober 2005 Skolverket i uppdrag att tillsammans med Friskolornas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting överväga och lämna förslag om prövning och bidrag för fristående skolor. Skolverket skulle också redovisa vilka åtgärder som vidtagits med anledning av tidigare uppdrag att skärpa rutiner och metoder för tillståndsprövning och inspektion av fristående skolor.

Skolverket redovisade i en delrapport hur arbetet hittills hade förlöpt.⁴⁴ Av redovisningen framgår bl.a. följande. Skolverket har stärkt sin kompetens att kunna genomföra bedömningar av de ansökande huvudmännens ekonomi. I samband med det har också ansökningsblanketterna förtydligats. När det gäller kommunernas konsekvensbeskrivningar arbetar Skolverket med att förbättra den information som går ut till kommunerna i samband med att de ska yttra sig över en ansökan. Det hålls också särskilda informationsmöten om detta.

Beträffande den återstående delen av uppdraget fortsatte diskussionerna mellan Skolverket, Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas riksförbund under våren 2006. Resultatet av dessa presenterades i en rapport från Skolverket den 15 juni 2006. Rapporten har remissbehandlats under hösten 2006. Förslagen i rapporten presenteras närmare i kapitel 3. Där redovisas också de synpunkter som lämnats på förslagen under remisstiden.

Sammanfattningsvis kan här nämnas att bland de frågor som tagits upp märks t.ex. tidpunkten för ansökan om att få starta en fristående skola. Parterna har enats om att föreslå att ansökan ska ha kommit in till Skolverket senast den 1 februari året innan verksamheten ska inledas. I dag gäller den 1 april som senaste dag för ansökan. För att underlätta planeringen ytterligare ska Skolverket normalt sett ha fattat beslut senast den 1 oktober ansökningsåret.

I rapporten presenteras också förslag till åtgärder för att förbättra underlaget för Skolverkets bedömningar av vilka konsekvenser en etablering av en fristående skola kan komma att få. Till att börja med föreslås att Skolverkets utredningsansvar görs tydligare genom en ändring i skollagen. Det ska då också framgå på vilka grunder Skolverket bedömer kommunernas konsekvensbeskrivningar. Därigenom ska det tydligare framgå vilken information

⁴⁴ Skolverkets rapport 2006-01-13, dnr 2005:2943.

kommunerna bör tillhandahålla för att skapa ett fullgott beslutsunderlag för Skolverket. I anslutning till detta ska Skolverket förbättra anvisningar i samband med att en ansökan om etablering sänds till de berörda kommunerna för yttrande.

När det gäller frågan om bidrag enades parterna om att den nuvarande principen där kommunen lämnar bidrag till en fristående skola på samma grunder som kommunen använder för att fördela resurser till de egna skolorna ska ligga till grund för kommunens beslut även fortsättningsvis. Detta gäller i dag alla skolformer utom gymnasiesärskolan (och gymnasieskolans individuella program) men Skolverket anser att även reglerna för fristående skolor som motsvarar gymnasiesärskolan bör närma sig reglerna för fristående skolor för övriga skolformer. Några överväganden rörande bidrag till fristående skolor för elever med individuellt program inom gymnasieskolan gjordes däremot inte eftersom möjligheten för sådana utbildningar inte hade införts förrän under slutskedet av gruppens arbete, se nedan.

Aven om det i rapporten ansågs att grundprincipen för bestämmande av bidrag skulle stå fast föreslogs vissa förtydliganden. Skollagen och förordningarna borde specificeras så att det tydligt framgår för vilka kostnadsslag en fristående skola har rätt till bidrag. Förutom det grundbidrag som då räknas fram ska tillägg kunna utgå för t.ex. elever i behov av särskilt stöd och för vissa, särskilt kostsamma inriktningar av gymnasieskolans nationella program.

Liksom tidigare ska kommunerna, enligt rapporten, redovisa bidragsbeloppen för kommande år och hur dessa har räknats fram för respektive kostnadsslag. Ersättning för lokaler och mervärdesskatt ska redovisas särskilt. Om bidragsbeloppet varierar mellan årskurser i den obligatoriska skolan ska de olika beloppen redovisas. Det föreslås dock att Skolverkets anvisningar för redovisningen ska göras tydligare. De bidragsbelopp som räknas fram ska grundas på kommunens budget och redovisas till Skolverket senast den 15 december varje år. Skolverket ska publicera dem på sin webbplats inom en månad; senast den 15 januari. De inrapporterade beloppen ska sedan – när det gäller gymnasieskolan – användas för den s.k. riksprislistan som gäller för gymnasieutbildningar där elevens hemkommun inte själv anordnar det nationella programmet i fråga. (Riksprislistan bygger i dag på en frivillig rapportering).

Bidragsbeloppen ska gälla för kalenderår men om kommunen ändrar grunderna för resursfördelningen till de egna skolorna under

kalenderåret ska det gälla även för de fristående skolorna i kommunen.

Slutligen behandlades frågan om överklagande av beslut om bidrag men något förslag i den delen lades inte fram dels eftersom parterna inte hade kunnat enas i frågan, dels med hänvisning till att riksdagen i maj 2006 lämnat ett tillkännagivande till regeringen om att beslut om bidrag ska kunna överklagas genom att en möjlighet till förvaltningsbesvär införs. Däremot lämnades förslag om hur samråd och samverkan mellan kommunerna och de fristående skolorna kan ske. Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund åtog sig att utarbeta stödmaterial för detta.

Fristående gymnasieskolor får erbjuda individuella program

En dryg månad innan Skolverket lämnade sin rapport fattade riksdagen beslut⁴⁵ som innebar förändringar på flera punkter för de fristående skolorna. För det första gavs fristående gymnasieskolor möjlighet att även kunna erbjuda elever utbildning på ett individuellt program. För de eleverna ska kommunen betala bidrag enligt överenskommelse med den fristående skolan. Hänsyn ska då tas till skolans åtagande och elevens behov men däremot uttrycks inte principen om att kommunens resursfördelning till den egna verksamheten av samma slag ska vara normerande.

Vidare bestämdes det att etableringsfrihet ska gälla för förskolor och fritidshem som uppfyller vissa kvalitetskrav. Det betyder att kommunen ska lämna tillstånd till alla förskolor och fritidshem som uppfyller kraven och också lämna bidrag till verksamheten.

I samband med detta gjorde riksdagen också uttalanden om bl.a. att lika villkor ska gälla för alla skolor oavsett driftsform samt, som nyss nämnts, att kommunala beslut om bidrag till fristående skolor ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär.

⁴⁵ 2005/06UbU13 och protokoll 2005/06:120 avseende riksdagens beslut den 10 maj 2006.

2 Dagens bidragsregler – beskrivning och praxis

2.1 Bidragsreglerna i sammanfattning

2.1.1 Förskolan och skolbarnomsorgen

En enskild som vill driva förskoleverksamhet eller fritidshem ska ha tillstånd av kommunen där verksamheten ska bedrivas. Sedan den 1 juli 2006 gäller etableringsfrihet. Det innebär att kommunen dels ska godkänna förskolor och fritidshem som uppfyller de krav som ställs i 2 a kap. 14 § skollagen, dels ska lämna bidrag till sådan enskild verksamhet som

1. har fått tillstånd enligt 14 § och
2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet.

Den enskilda förskolan eller fritidshemmet är dock inte skyldigt att ta emot barn om det föreligger betydande organisatoriska eller praktiska hinder. På motsvarande sätt är kommunen inte skyldig att betala bidrag för barn som är i behov av särskilt stöd om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Kommunen är inte heller skyldig att betala bidrag om den enskilda verksamheten innebär påtagligt negativa följder för den egna verksamheten eller om den enskilda verksamheten tar ut oskäligt höga avgifter.

När bidraget bestäms ska det beräknas med ett belopp per barn som *inte oskäligt avviker* från kommunens kostnad per barn för motsvarande verksamhet. Särskilda regler gäller om statsbidrag lämnas till kommunen.

2.1.2 Förskoleklassen

Som framgick i avsnitt 1.6 finns det två olika system för prövningen av enskilt bedriven förskoleklass. Det innebär att det också finns två olika sätt att bestämma bidragen till sådan verksamhet.

När det gäller förskoleklass med en enskild huvudman som inte är en fristående skola är det kommunen där verksamheten ska bedrivas som prövar frågan om godkännande utifrån vissa i 2 b kap. 7 § skollagen angivna kriterier. Om godkännande lämnas står utbildningen under kommunens tillsyn (8 §). Bidrag *kan* lämnas till verksamheten men kommunen har ingen skyldighet att betala bidrag även om verksamheten uppfyller kraven för att godkännas. Vidare får inte de avgifter som tas ut i den enskilda verksamheten vara oskäligt höga. Om kommunen väljer att betala bidrag får det inte oskäligt avvika från kommunens egen kostnad för motsvarande utbildning (10 §).

Det andra fallet avser sådana fristående skolor som redan är godkända för undervisning i grundskolan men som ansöker om att också få anordna undervisning i förskoleklassen. I de fallen är det inte den berörda kommunen utan Skolverket som svarar för prövningen. Om Skolverket godkänner verksamheten ställs den under Skolverkets tillsyn på samma sätt som t.ex. en fristående grundskola. Kriterierna för godkännande och rätt till bidrag överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för fristående skolor. Det betyder alltså att när förskoleklass anordnas av en fristående skola är kommunen skyldig att betala bidrag.

Bidrag för undervisning i förskoleklass vid en fristående skola ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleklassen. Hänsyn ska också tas till elevens behov och skolans åtagande. På samma sätt som för övriga skolformer är kommunen inte skyldig att betala bidrag motsvarande en elevs särskilda behov om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.

Med hänsyn till omfattningen av undervisningen i förskoleklassen gäller begränsningen att kommunerna inte är skyldig att betala bidrag för mer än 15 timmar per vecka eller 525 timmar om året. Tidsgränsen är relaterad till att förskoleklassen, precis som annan skolverksamhet, är avgiftsfri, men att det endast gäller i den angivna omfattningen. För tid därutöver gäller reglerna om skolbarnomsorg vilket bl.a. innebär att avgift får tas ut. Bidrag för den verksamheten bestäms enligt reglerna i 2 a kap. skollagen.

2.1.3 Grundskolan och den obligatoriska särskolan

Skolverket prövar, godkänner och förklarar fristående grund- och motsvarande obligatoriska särskolor berättigade till bidrag. Det är sedan elevens hemkommun som är skyldig att betala bidraget. Det ska, liksom förskoleklassen vid en fristående skola, bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna skolverksamheten av motsvarande slag.

För elever som har behov av särskilt stöd är kommunen inte skyldig att betala bidrag för det särskilda stödet om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. På motsvarande sätt är den fristående grundskolan inte skyldig att ta emot elever om det skulle medföra samma typ av svårigheter för skolan.

2.1.4 Gymnasieskolan

Kravet på Skolverkets godkännande gäller bara för skolverksamhet som omfattas av skolplikt. Skolverkets beslut om fristående gymnasieskolor avser därför bara rätten till bidrag. I samband med ett sådant beslut ska Skolverket ange till vilket nationellt program som den aktuella utbildningen ska hänföras i bidragshänseende. Det är elevens hemkommun som är skyldig att lämna bidrag till skolor som har förklarats ha rätt till bidrag. Storleken på bidraget ska i första hand bestämmas på samma grund som kommunen fördelar resurser till det nationella programmet i den egna verksamheten. Hänsyn ska dock även tas till elevens behov och skolans åtagande.

Om kommunen inte själv anordnar det nationella programmet i fråga ska bidraget istället bestämmas enligt den s.k. riksprislistan som Skolverket fastställer årligen.

Därutöver ska kommunen lämna särskilt bidrag för elever som har behov av särskilt stöd, om inte det orsakar betydande organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser för kommunen. Med det korresponderar den fristående skolans rätt att neka att ta emot stödkrävande elever om det skulle vålla svårigheter av samma slag och effekt för den fristående skolan.

För elever med individuella program gäller andra regler för bidrag. För dem ska bidraget bestämmas efter överenskommelse mellan kommunen och den fristående skolan. Det sägs dock även

här att hänsyn ska tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov.

2.1.5 Gymnasiesärskolan

Fristående skolor som ger utbildning inom gymnasiesärskolan kan av Skolverket förklaras berättigade till bidrag. Liksom för övriga skolformer som provas på detta sätt är elevens hemkommun skyldig att betala bidrag. På samma sätt som för elever på gymnasieskolans individuella program ska bidraget bestämmas efter överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun. För det fall att någon sådan överenskommelse inte kan träffas beslutar regeringen om bidragets storlek. Dessa regler finns i 9 kap. 8 c § skollagen.

2.2 Praxis kring kommunernas bidragsbeslut

Även om möjligheten till överklagande av kommunernas bidragsbeslut är begränsade till laglighetsprövning finns ett antal domstolsavgöranden som ger en bild av hur bidragsreglerna har tillämpats. När det gäller tillämpningen av kravet på att kommunen ska bestämma bidragen på samma grund som används när kommunen fördelar resurser till den egna, motsvarande skolverksamheten kan de frågeställningar som har varit föremål domstolarnas bedömning delas in i tre kategorier.

Den första är mål som handlar om *kommunernas beslutsunderlag* är tillräckliga för att över huvud taget kunna bedöma om resursfördelningen sker på samma grund. Den andra kategorin är mål som rör användandet av *schablonbelopp* medan den tredje avser tolkning av begreppen "*elevens behov*" och "*skolans åtagande*". För förskolan och förskoleklassen förekommer också avgöranden som rör tillämpningen av att bidrag inte oskäligt får avvika från kommunens resursfördelning.

När det gäller användandet av olika typer av schabloner kan den kategorin i sin tur delas upp i olika underkategorier utifrån vilka kostnadsslag det är fråga om. Man kan då särskilja avgöranden rörande lokalkostnader, skolpliktsavdrag, mervärdesskatt och skolmåltider. Samtidigt är det viktigt att påpeka att flera av domarna berör flera av kategorierna. I de fallen görs särskilda hänvisningar.

I några mål har domstolarna också prövat kravet på att bidrag till enskild förskola eller förskoleklass inte oskäligt får avvika från kommunens resursfördelning till den egna verksamheten. De avgörandena redovisas i slutet av detta avsnitt.

2.2.1 Kraven på beslutsunderlaget

Det finns några avgöranden där domstolarna enbart har prövat om kommunernas beräkningsunderlag och resursfördelningsmodeller har varit tillräckligt tydliga för att det ska vara möjligt att bedöma om bidragen är riktiga. Se t.ex. Länsrättens i Blekinge län domar från den 12 respektive 16 januari 2007 i mål nr 384-06, 1165-05 och 26-06.

Länsrätten i Stockholms län fann i dom från den 26 februari 2003 att den modell som en kommun tillämpade för bidrag vad gäller den behovsstyrda tilldelningen skiljer sig i beräkningssätt mellan kommunens grundskolor och de fristående grundskolorna. Tilldelningen ansågs därför strida mot 9 kap. 6 § tredje stycket skollagen (mål nr 114-03).

Ytterligare avgöranden med anknytning till den frågeställningen redovisas i avsnittet om otydliga grunder för beräkningen – schablonmässighet.

2.2.2 Användandet av schablonbelopp

En kommun hade räknat med att antalet elever i grundskolan var högre än det faktiskt var, vilket i sin tur medförde att genomsnittskostnaden per elev och därmed också bidraget till den fristående skolan, fastställdes till ett lägre belopp. Dessutom var beräkningen schablonmässig. Kammarrätten i Sundsvall ansåg i dom från den 19 december 2001 (mål nr 1749-2000) att kommunens beräkningsätt stred mot 9 kap. 6 § skollagen eftersom bidraget till den fristående skolan inte var beräknat efter samma grunder som kommunen tillämpade vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. I motsvarande situation rörande en gymnasieskola kom länsrätten i Södermanlands län fram till samma slutsats i dom från den 11 maj 2005 (mål nr 3673-04).

Otydliga grunder för bidragstilldelning – schablonmässighet

Kammarrätten i Göteborg underkände i dom den 22 februari 1999 (mål nr 7553-97) en kommuns beräkningsmetod för kostnader för bl.a. social struktur och administration eftersom domstolen menade att underlaget inte gav möjlighet att bedöma om resursfördelningen var likvärdig.

Alvesta kommun hade i bidragstilldelningen gjort avdrag för de kostnader som kommunen har till följd av ansvaret att bereda samtliga ungdomar i kommunen gymnasieutbildning. Kammarrätten i Jönköping fann i domen från den 14 april 2005 att kommunen inte visat hur kommunen hade kommit fram till att avdraget borde vara fem procent (mål nr 3492-04). Avdragets ansågs därmed schablonmässigt beräknat på ett sätt som stred mot 9 kap. 8 a § skollagen och kommunens beslut upphävdes.

Göteborgs kommun hade beträffande IT-kostnader och pensionskostnader menat att dessa var svåra att fördela men att de fristående gymnasieskolorna kompenserades genom att kommunen inte avräknade kommunspecifika kostnader. Länsrätten i Göteborg fann i dom den 4 april 2006 att det inte kan anses förenligt med skollagen att göra en kvittning mellan okända belopp då det inte framgick hur beloppen beräknats och inte heller preciserats hur man kom fram till beloppen (mål 5949-05). Metoden ansågs ha sådana brister att det inte var möjligt att bedöma om eleverna på de fristående gymnasieskolorna tillförsäkrades likvärdiga resurser. Kraven i 9 kap. 8 a § skollagen ansågs därför inte uppfyllda. Länsrätten i Göteborg kom fram till en liknande slutsats avseende Stenungsunds kommuns beräkningsmetod i dom den 12 april 2005 (mål nr 7521-04). I det fallet rörde det sig om ett generellt avdrag för förvaltningsgemensamma kostnader som länsrätten ansåg att kommunen inte hade kunnat precisera.

I två domar den 25 januari 2002 bedömde Länsrätten i Östergötland en fristående skolas rätt till bidrag. Det första (mål nr 1824-01) gällde en beräkningsmodell där den fristående skolan fick en lägre basersättning än de kommunala skolorna med hänvisning till att kommunen hade kostnader för en vikariepool, ett datasystem för intern kommunikation och anslutning till kommunens telefonväxel. Länsrätten ansåg inte att detta utgjorde en tillräcklig grund för skilda bidrag utan ansåg att just en basersättning borde vara lika stor för alla skolor. Kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.

Det andra målet (mål nr 1954-01) gällde tilläggsbidrag för s.k. socioekonomiska kriterier där kommunen gjorde stor skillnad mellan genomsnittsbidraget för kommunala och fristående skolor (2 400 kr jämfört med 900 kr). Länsrätten menade att det saknades kriterier för att kunna bedöma om ersättning utgick på lika villkor och upphävde därför beslutet.

Länsrätten i Norrbottens län har i ett liknande avgörande den 13 februari 2007 (mål nr 2885-06) underkänt en beräkningsmodell som grundar sig på schablonersättningar.

Länsrätten i Blekinge län fann i dom från den 5 oktober 2004 att kommunens beräkning av avdrag för skolpliktskostnader inte var tillräckligt preciserade. Avdraget ansågs därför schablonmässigt och stred mot 9 kap. 6 § skollagen (mål nr 1237-03).

I ett liknande mål fann länsrätten i Östergötlands län i dom från den 25 januari 2002 att det kan godtas att det finns skillnader mellan skolenheterna som motiverar att ersättningar fördelas med hänsyn till särskilda förutsättningar. Fördelningen måste dock vila på sådana kriterier att det går att bedöma om ersättningen utges på lika villkor (mål nr 1954-01).

2.2.3 Lokalkostnader

Frågan om ersättning för lokalkostnader har prövats vid flera tillfällen. Det har då gällt ersättningsmodeller där de kommunala skolorna har fått ersättning för sina faktiska kostnader medan de fristående skolornas bidrag för lokalerna har bestämts till ett belopp som motsvarar den kommunala snittkostnaden. I samtliga fall har sådana beräkningsmodeller underkänts med hänvisning till att de grundar sig på en schablonmässighet och strider mot kravet på att ersättningen till fristående skolor ska bestämmas på samma grund som till de kommunala skolorna. Detta framgår bl.a. av Kammarrättens i Stockholm dom den 22 september 2000 (mål nr 7757-99), Länsrättens i Dalarna dom den 23 februari 2005 (mål nr 727-04 och 728-04), Kammarrättens i Sundsvall dom den 23 januari 2007 (mål nr 1981-05) samt Länsrättens i Blekinge domar den 5 oktober 2004 (mål nr 8-04) och den 12 juli 2005 (mål nr 5-05).

Det är möjligt att schablonmässiga beräkningar möjligen kan godtas under vissa förhållanden. Länsrätten i Skåne län menade i en dom från den 14 november 2003 (mål nr 2194-03) att ett schablonbelopp för *lokalhyra* kunde accepteras när det ingick som en del av

en genomsnittlig kostnad per elev på respektive program. I det fallet hade det också betydelse att bidraget hade bestämts på samma grunder som den interkommunala ersättningen, som också var baserad på elevkostnaderna för respektive program. Kammarrätten i Göteborg fastställde länsrättens dom den 29 april 2005 (mål nr 7826-03) men målet är överklagat och Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd den 28 mars 2006. Målet har inte avgjorts ännu.

2.2.4 Mervärdesskatt

I de nyss redovisade avgörandena från Länsrätten i Skåne län och Kammarrätten i Göteborg (Mål nr 2194-03 respektive 7826-03) rörande lokalkostnader var också frågan om kompensation för mervärdesskatt aktuell. I det fallet gav kommunen ersättning med 6 procents påslag på bidragsbeloppet, vilket godtogs av domstolarna.

Däremot upphävde Länsrätten i Södermanlands län i dom den 26 juni 2006 (mål nr 82-06) ett bidragsbeslut som innebar att de fristående grundskolorna i kommunen inte fick någon kompensation för mervärdesskatt alls.

2.2.5 Skolpliktsavdrag

Flera domstolsavgöranden rör avdrag för s.k. skolpliktskostnader. Kammarrätten i Jönköping underkände i dom den 12 april 2005 (mål nr 3492-04) ett schablonmässigt beräknat avdrag för skolpliktskostnader. Samtidigt uttalade kammarrätten att kommunen kan ha kostnader för skolverksamheten som en fristående skola inte har. Det kan t.ex. gälla kostnader för att bereda alla ungdomar i kommunen gymnasieutbildning. Kommunen kan också ha rätt att ta hänsyn till sådana kostnader när bidraget till fristående skolor bestäms, men det får inte ske schablonmässigt.

Liknande resonemang förde Kammarrätten i Göteborg i dom den 14 mars 2007 (mål nr 5785-05) när det sades att kommunen måste ha en tydlig redovisning av sin resursfördelning och att avdrag för s.k. skolpliktskostnader inte får ske schablonmässigt utan måste preciseras. Kammarrätten ansåg inte att kommunen hade uppfyllt dessa krav och upphävde därför kommunens beslut.

Samma utgång blev det i Länsrättens i Södermanlands län dom den 27 juni 2006 (mål 82-06) och i Länsrättens i Blekinge län dom den 5 oktober 2004 (mål nr 1237-03).

Kammarrätten i Stockholm menade i dom den 6 februari 2006 (mål nr 6142-04) att kommunen hade visat att den faktiska kostnaden översteg det avdrag som kommunen hade gjort. Samtidigt ansåg kammarrätten att klaganden inte hade kunnat visa att kommunens beräkning var felaktig och ansåg därför inte att kommunens bidragsbeslut stred mot skollagen.

På liknande grunder godtog Länsrätten i Östergötlands län i dom den 18 februari 2003 (mål nr 3275-02) avdrag för skolpliktskostnader som grundade sig på statistiska beräkningar av antalet elever som antogs sluta i fristående skolor och den överkapacitet som det krävde av kommunen. Varken kammarrätten eller Regeringsrätten meddelade prövningstillstånd.

Länsrätten i Dalarnas län gjorde en likartad bedömning när kommunens beräkning av överkapaciteten ansågs vara rimlig (mål nr 1561-05, dom den 6 juli 2006).

I dom den 11 april 2007 (mål nr 524-06) prövade Länsrätten i Norrbottens län bl.a. avdrag för skolpliktskostnader och s.k. kommunspecifika förvaltningskostnader. Kommunen hävdade att bägge dessa kostnadsposter hade redovisats utförligt i den resursfördelningsmodell som kommunen tillämpade. Länsrätten delade den uppfattningen ifråga om förvaltningskostnaderna men uttalade samtidigt att den fristående skolan inte hade visat vilka förvaltningskostnader som fanns i den egna verksamheten. Däremot underkändes kommunens avdrag för skolpliktskostnaderna för att det ansågs vara allt för schablonmässigt.

I mål som rörde lokalkostnader (se ovan) underkände Länsrätten i Dalarna (mål nr 727-04 och 728-04) kommunens beräkning av kostnaderna för att ha en beredskap för att ta emot samtliga elever i fristående skolor. Länsrätten ansåg dels att kommunen inte hade visat att den faktiskt hade avsatt resurser för ändamålet, dels att kommunen hade gjort avdrag för rörliga kostnader (t.ex. skolmat, elevvård och läromedel) som först kunde bli aktuella om beredskapen behövde infrias.

2.2.6 Skolmåltider

Kammarrätten i Sundsvall upphävde i dom den 8 september 2003 (mål nr 2712-02) en kommuns bidragsbeslut. De kommunala skolorna fick ersättning för de faktiska kostnaderna för skolmåltider medan bidraget till de fristående skolorna motsvarande kommunens genomsnittskostnad per elev.

2.2.7 "Skolans åtagande" och "elevens behov"

Det finns tre domstolsavgöranden som rör just tillämpningen av kriteriet *skolans åtagande*. De två första prövades av Kammarrätten i Jönköping och avgjordes den 16 mars 2006. Därefter har Kammarrätten i Stockholm tagit ställning till en fråga som anknyter till detta.

Det första målet (nr 75-04) avsåg en fristående gymnasieskola som bedrev ett specialutformat program som av Skolverket i bidragshänseende hade hänförts till samhällsvetenskapsprogrammet. Skolan hade av kommunen beviljats bidrag motsvarande genomsnittskostnaden för kommunens samhällsvetenskapsprogram. Kammarrätten gjorde samma bedömning som länsrätten och ansåg att den fristående skolan hade en utbildningsstruktur som borde vägas in vid bestämmandet av bidrag och att det särskilda åtagande som följde av detta medförde extra kostnader som kommunen var skyldig att ta hänsyn till vid bestämmande av bidraget. Domstolarna ansåg inte att det framgick av kommunens beslut eller utredningen i övrigt att någon sådan hänsyn hade tagits. Bidragsbeslutet upphävdes därför.

I det andra målet (nr 3478-04) gällde det en fristående gymnasieskola som hade ett specialutformat program som poängmässigt var mer omfattande än det nationella program som utbildningen hade hänförts till. Kammarrätten hänvisade till en rapport från Skolverket (Dnr 75-2004:248) där det sades att med *skolans åtagande* ska förstås att den fristående skolans utbildningsstruktur ska vägas in vid beräkningen av bidraget. Eftersom den fristående skolan hade ett särskilt åtagande genom att programmet översteg 2 500 poäng medförde det ökade kostnader som kommunen inte hade beaktat när bidraget bestämdes. Beslutet om bidrag stred därför mot skollagens regler.

Bägge avgörandena avsåg alltså om högre bidrag ska ges till en fristående skola för att skolan har ett nationellt program med en särskild utformning som innebär högre kostnader. I det andra fallet

gällde det den speciella situationen att den utbildning som den fristående skolan bedriver innehöll fler poäng än vad som annars gäller för motsvarande utbildning.

Det senare avgörandet motsägs av Kammarrättens i Stockholm dom den 11 april 2006 (mål nr 7243-05), där det inte ansågs förenligt med bestämmelserna i förordningen om fristående skolor med en utbildning som innehöll krav på mer än 2 500 poäng.

Elever i behov av särskilt stöd

Fördelningen av resurser för elever i behov av särskilt stöd skiljer sig åt från kommun till kommun. I dom den 26 april 2007 ansåg Kammarrätten i Sundsvall (mål nr 1372-06) att kommunen är skyldig att beakta och lämna bidrag till varje elev som har särskilda behov av stöd. Detta får inte ske på ett schablonmässigt sätt. Samma ståndpunkt intog Länsrätten i Blekinge län i dom den 12 januari 2007 (mål nr 608-06).

2.2.8 Förskolan – Oskäligt stor skillnad

I RÅ 1999 ref 46 prövades kommunens bidragskriterier utifrån kravet i 2 kap. 2 § kommunallagen om likabehandling av kommunens medlemmar samt det krav på att bidragen för enskilda förskolor ska jämföras med kostnaderna för de kommunala förskolorna som nu finns i 2 a kap. 17 § skollagen (tidigare 18 § socialtjänstlagen [1980:620]). Regeringsrätten ansåg att bedömningen av om bidraget till den enskilda förskolan var skäligt skulle göras genom en jämförelse med kommunens nettokostnad för den egna verksamheten. Med nettokostnaden avsågs den del av bruttokostnaden som inte täcks av föräldrarnas avgifter.

I målet hade kommunen beslutat om ett grundbidrag till enskilda förskolor som var 14 procent lägre än kommunens nettokostnad. Detta motiverades bl.a. med att det fanns skillnader mellan de förskolor som var anslutna till det kommunala bidragssystemet och de som inte var det samt med att vissa enskilda förskolor hade lägre föräldraavgifter mot att föräldrarna i gengäld själva utförde visst arbete. Regeringsrätten ansåg att den stora skillnaden i bidrag inte var sakligt motiverad och uttalade att de omständigheter som anförts om den enskilda förskolans nettokostnader

saknade betydelse eftersom jämförelsen ska göras mellan kommunens nettokostnad och det bidrag som bestämts.

Samma slags resonemang fördes av Kammarrätten i Jönköping i en dom från den 22 mars 2006 (mål nr 1005-04). I de målet hade kommunen anfört att det i den beräknade nettokostnaden för den kommunala verksamheten ingick kostnader för övergripande planering, kösystem m.m. som egentligen inte hörde samman med driften av förskoleverksamheten. Kammarrätten godtog i och för sig att det kan finnas kostnader för kommunen som inte nödvändigtvis behöver ingå i bidraget men ansåg att kommunen måste kunna redovisa dels att det är fråga om sådana kostnader, dels hur stora de kostnaderna i så fall är.

3 Skolverkets redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor (Dnr 2005:2943) – presentation och remissynpunkter

3.1 Inledning

Skolverket fick i oktober 2005 i uppdrag av regeringen att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund överväga och lämna förslag om prövning och bidrag för fristående skolor. Vad gällde bidrag innebar uppdraget att Skolverket skulle belysa och lämna förslag om beräkningen av kommunernas ersättningar för fristående skolor, om hur bidragsreglerna kan förenklas, om hur skillnader i ersättning mellan kommuner kan minska samt om hur kommunernas redovisning kan bli mer enhetlig.

Resultatet av arbetet redovisades den 15 juni 2006. Det sändes i augusti 2006 ut på remiss till 47 remissinstanser. Av dessa har 39 svarat. 20 kommuner ingick bland remissinstanserna och 19 av dem har svarat.

I detta kapitel redovisas i korthet de överväganden och förslag som Skolverket presenterade i rapporten angående bidragen till fristående skolor och de reaktioner på dessa som har framkommit under remissomgången. Det ska framhållas att i huvudsak ställde sig såväl Sveriges Kommuner och Landsting som Friskolornas riksförbund bakom Skolverkets förslag. Sveriges Kommuner och Landsting motsatte sig dock förslaget om hur kommunernas beslut om bidrag skulle kunna överprövas. Friskolornas riksförbund ville å sin sida inte stödja förslaget om att begreppet ”skolans åtagande” skulle tas bort.

3.2 Bidrag

Allmänna synpunkter

Konkurrensverket anser att även med Skolverkets förslag förblir reglerna för ersättning i viss mån är oklara. Verket föreslår därför att en särskild utredning får i uppdrag att föreslå en ändrad ersättningsmodell. Utredningen bör också lämna förslag om hur en fristående skola kan få en objektiv prövning av ersättningsbeslut.

Lärarnas Riksförbund anser att Skolverkets förslag inte är heltäckande utan att systemet med bidrag till fristående skolor måste utredas ytterligare.

3.2.1 Huvudprincip

Skolverkets förslag: Principen om att bidrag till en fristående skola ska bestämmas av elevens hemkommun på samma grunder som kommunen fördelar resurser till den egna skolan ska gälla även i fortsättningen. Fristående gymnasiesärskolor ska i möjligaste mån omfattas av samma regler när det gäller nationella och specialutformade program.

Läraryrket, TCO, LO och Svenskt Näringsliv är positiva till den föreslagna huvudprincipen. Det är också *Örebro, Västerås, Vellinge, Täby och Pajala kommuner*. Vad gäller grundskolan gäller det även för *Skellefteå kommun*, men kommunen menar att den principen inte kan användas för gymnasieskolan eftersom upplägget av en gymnasieutbildning kan skilja sig åt mellan den kommunala och fristående skolan.

Göteborgs kommun instämmer i förslaget men hänvisar till att kommunens storlek och indelning i 21 stadsdelar leder till att kommunen skulle tvingas tillämpa olika ersättningsmodeller för alla stadsdelar. Istället förordas den nuvarande beräkningsmodellen som grundar sig på utfallet enligt senaste bokslut med en viss indexuppräknings.

Jönköpings kommun instämmer i förslaget och framhåller att ersättning för specialutformade program bör bestämmas med utgångspunkt i de nationella program som de "tillhör".

Karlstad och Hammarö kommuner är positiva till förslaget men menar att det råder oklarhet kring begreppet "hemkommun" när

det är fråga om kommunalförbund och andra samverkansformer där huvudmannaskapet är gemensamt.

Luleå kommun anser att det finns behov av ytterligare förtydliganden av begreppet ”på samma grunder”.

Danderyds kommun har redogjort för den ”särskolepeng” som tillämpas i Danderyd och kringliggande kommuner och som kommunen bedömer skulle kunna tillämpas även för gymnasiesärskolan.

3.2.2 Beräkningen av bidragsbeloppet

Skolverkets förslag: Bidraget ska beräknas med utgångspunkt i kommunens budget. Det ska bestå av ett grundbelopp som avser en skolas gängse kostnader. Dessa anges i en bilaga till förordningen om fristående skolor. Därutöver kan tillägg utgå för elever med omfattande behov av särskilt stöd eller modersmålsundervisning. Särskilda tillägg ska också betalas för elever på gymnasieskolans nationella inriktningar musik inom det estetiska programmet och transport och logistik inom fordonsprogrammet.

Kriterierna att bidrag ska bestämmas med hänsyn till den fristående skolans åtagande och elevens behov ska tas bort.

Lärarförbundet, TCO samt Örebro, Vellinge, Täby, Skellefteå, Pajala, Malmö, Jönköpings och Falu kommun har tillstyrkt förslaget.

Konkurrensverket menar att riktlinjerna för att fastställa ersättningen ger för stort utrymme för tolkningar, särskilt beträffande grundskolan. En ytterligare komplikation är att kommuner har olika redovisningsmetoder.

Statskontoret tillstyrker de föreslagna preciseringarna men anser att beräkningen av de olika kostnadsposterna bör göras bindande för kommunerna.

Sveriges Kommuner och Landsting har ställt sig kritisk till hur tillägget för vissa inriktningar har beräknats eftersom det dels inte är transparent, dels är felaktigt. Förbundet har också påpekat att förslaget inte innehåller några principer för hur ersättning för skolmåltider i gymnasieskolan och lokalkostnader ska bestämmas.

Friskolornas riksförbund har ingen invändning mot att bidragen grundar sig på kommunens budget men kräver att en avstämning ska ske när de faktiska kostnaderna är kända. Kommunen ska i

samband med det justera eventuellt felaktiga bidrag. – Förbundet motsätter sig att begreppen ”skolans åtagande” och ”elevens behov” tas bort utan ytterligare utredning. Fristående skolor med resurskrävande, specialutformade program kan annars drabbas av försämringar om inte bidragen bestäms med utgångspunkt i de större åtaganden som en sådan utbildning innebär. Vad gäller elever med särskilda behov menar förbundet att det för varje sådan elev bör fastställas av ”en objektiv instans” vilka resurser som krävs för att tillgodose behovet. Eleven ska sedan få de fastställda resurserna oavsett vilken skolverksamhet eleven väljer. – Slutligen efterlyser förbundet tydligare regler för hur beräkningen av bidrag för lokal-kostnader ska ske.

Teknikföretagen har instämt i den synpunkter som Friskolornas riksförbund har framfört.

Sveriges skolchefer är positiva till att bidrag bestämts med utgångspunkt i kommunens budget. Förbundet pekar dock på att det i storstäder sker en resursfördelning som tar hänsyn till skolors skilda förutsättningar. Den föreslagna ordningen kan då leda till att fristående skolor, beroende på var i kommunen de etablerar sig, kan få allt för höga bidrag. Förbundet är positivt till sättet att beräkna grundbidrag och tillägg.

Malmö kommun menar att även om begreppet ”skolans åtagande” tas bort bör det finnas möjlighet för kommunen att minska det generella bidraget för fristående skolor som t.ex. inte erbjuder skolbibliotek, idrottssalar eller lokal för trä- och metallslöjd. Avdrag ska också kunna göras om den fristående skolan inte tillhandahåller tillagningskök för skolmåltider enligt de nya, mer kostnadskrävande föreskrifterna. Kommunen ställer sig också tveksam till om tilläggen för musik inom det estetiska programmet och transport och logistik inom fordonsprogrammet är riktiga.

Luleå kommun menar att det finns oklarhet kring ersättningen för lokalkostnader. Kommunen tillämpar en resursfördelningsmodell som innebär att de fristående skolorna får ersättning motsvarande kommunens genomsnittliga kostnad. Detta ger en konkurrensfördel för den fristående skolan. Istället borde ersättningen bestämmas så att den motsvarar den faktiska kostnaden och att kommunens snittkostnad utgör ett tak för vilket belopp som högst kan utgå.

Sundsvalls kommun anser att förslaget inte går att kombinera med den resursfördelningsmodell som kommunen använder. Däremot är det bra att ange vilka kostnadslag som bidraget ska omfatta, se även synpunkter redovisade i avsnitt 3.2.6.

Södertälje kommun är positiv till förslaget men efterlyser ett förtydligande angående tillägg för modersmålsundervisning så att det framgår om ersättningen är avsedd att täcka kostnader för undervisning i såväl modersmål som svenska som andraspråk. Kommunen efterfrågar också information från Skolverket om hur frågor rörande tillägg för elever som är i behov av särskilda stödinsatser ska handläggas. Slutligen ställer sig kommunen frågande till att kommunens rätt till insyn tas bort eftersom denna är viktig för att kommunen ska ha inblick i den fristående skolans behov och förutsättningar att fullgöra sin verksamhet.

Även *LO* anser att kommunens möjlighet till insyn bör finnas kvar.

Täby kommun efterfrågar närmare anvisningar om förutsättningarna för tilläggsbidrag och när ansökan om sådant bidrag ska ske. Kommunen vill också att det ges möjlighet till förhandling mellan kommunen och den fristående skolan när det gäller bidragsbeloppen för gymnasieutbildning.

Danderyds kommun har redogjort för den beräkningsmodell som kommunen tillämpar men har inte framfört några invändningar mot Skolverkets förslag.

3.2.3 Bidraget bestäms per kalenderår

Skolverkets förslag: Bidraget utgår per kalenderår men kan ändras under året om kommunen ändrar grunderna för resursfördelningen till de egna skolorna under samma tid.

Jönköpings kommun anser att beräkningen bör ske per läsår istället.

3.2.4 Kompensation för mervärdesskatt

Skolverkets förslag: Ersättning för mervärdesskatt ska betalas ut enligt överenskommelse mellan kommunen och den fristående skolan eller enligt schablon med 6 procent generellt alternativt 18 procent för lokaler och 5 procent för övrigt.

Malmö kommun anser att frågan om kompensation för mervärdesskatt bör utredas ytterligare eftersom den föreslagna schablonen är

generell för all kommunal verksamhet. Den tar därför inte hänsyn till olika verksamheters olika villkor. Bl.a. stämmer den inte för beräkning av ersättning för grundskoleverksamheten i Malmö.

Skellefteå kommun anser att ersättningen för mervärdesskatt ”ska utgå som tidigare”. *Sundsvalls kommun* menar att förslaget medför en kraftig överkompensation för de fristående skolorna och anser att ersättningen ska bestämmas så att den motsvarar den faktiska kostnaden. I första hand ska frivilliga överenskommelser om ersättningen träffas.

Västerås kommun anser att kompensation för mervärdesskatt i första hand ska utgå för den faktiska kostnaden och i andra hand enligt schablon.

Friskolornas riksförbund tillstyrker att den fristående skolan och kommunen kan träffa överenskommelse om vilken kompensation som ska ges för mervärdesskatt. Om överenskommelse inte kan träffas ska ersättning ges för den faktiska kostnaden. Förbundet anser att frågan bör utredas vidare.

3.2.5 Skolpliktskostnader

Skolverkets förslag: Kommunens ansvar att bereda alla barn och ungdomar i kommunen möjlighet till utbildning ska inte ge kommunen rätt att göra avdrag för kostnaderna för detta när bidrag till fristående skolor bestäms.

LO ser skolpliktskostnaden som ett avdrag för ”en risk för större omställningar som ännu inte har uppstått”. Förbundet menar att det är viktigt att det görs en prövning av den fristående skolans förutsättningar för en långsiktig etablering. Det bör också övervägas vilket ansvar den fristående skolan har för att motverka de negativa följderna om skolan lägger ner sin verksamhet.

Falu kommun anser att ett schablonavdrag ska få göras för s.k. skolpliktskostnader såväl för grundskola som gymnasiet. *Örebro, Malmö och Jönköpings kommuner* samt *TCO* och *Lärarförbundet* delar uppfattningen att sådana avdrag ska få ske.

Luleå kommunen menar att Skolverkets förslag inte behandlar hur det större åtagande som kommunerna har jämfört med de fristående skolorna ska värderas med hänsyn till de merkostnader som detta innebär.

Friskolornas riksförbund och *Teknikföretagen* instämmer i förslaget.

3.2.6 Redovisning och publicering

Skolverkets förslag: Kommunerna ska till Skolverket redovisa fastställda grundbelopp per elev och för varje skolform. I gymnasieskolan ska redovisningen delas upp på varje nationellt program. Ersättning för lokaler och mervärdesskatt ska redovisas separat. Redovisningen ska omfatta hur bidraget beräknas i förhållande till alla de olika kostnadsslagen i bilaga 1 till förordningen om fristående skolor. Senast den 15 december varje år ska kommunens redovisning ha kommit in till Skolverket.

Statskontoret menar att redovisningen inte bara ska ske per elev utan att också de ingående kostnadsposterna enligt bilaga 1 ska anges. Uppföljningen av bidragsbeloppen bör ses över närmare.

TCO ställer sig positiv till förslaget.

Friskolornas riksförbund tillstyrker förslaget men menar att kommunen ska vara skyldig att till Skolverket redovisa först den budgeterade och sedan den faktiska kostnaden för den kommunala skolverksamheten. Denna uppfattning delas av *Teknikföretagen*.

Falu kommun är tveksam till att redovisningen delas upp i olika kostnadslag eftersom det är svårt att göra en sådan uppdelning. Kommunen menar också att samma redovisningskrav som ställs på kommunen ska ställas på de fristående skolorna.

Hammarö och Karlstads kommuner instämmer i kritiken av en allt för detaljerad redovisning av olika kostnadslag. Som ett alternativ föreslås att den interkommunala ersättningen används som grund för att bestämma bidragen till fristående skolor och att tillägg för mervärdesskatt läggs till denna. Lokalkostnader bör ingå i schablonen. Vidare är även tillägg för elever med särskilda behov svåra att beräkna eftersom flera kommuner har lagt in sådana kostnader i sin schablon och om bidrag ska bestämmas för en fristående skola som har elever från många kommuner kommer ersättningsbeloppen att skilja sig åt.

Luleå kommun anser att förslaget om att specificera kostnader är bra men att det behöver utvecklas ytterligare vad avser t.ex. i vilken utsträckning en fristående skola ska få ersättning för admini-

stration och ledning jämfört med en kommun, som har ett annat och större åtagande i det avseendet.

Skellefteå kommun är positiv till förslaget men ställer sig tveksam till om tilläggsersättning kan redovisas i början av året eftersom sådan ersättning ofta beviljas löpande under året.

Sundsvalls kommun motsätter sig att redovisningen delas upp i olika kostnadsslag eftersom den resursfördelningsmodell som tillämpas av kommunen bygger på att varje skola själv beslutar om fördelningen mellan olika kostnadsslag utifrån skolans egna förutsättningar. *Västerås kommun* redovisar en likartad inställning och menar att förslaget om en så detaljerad och uppdelad redovisning motverkar den resursfördelningsmodell som kommunen tillämpar. Kommunens resursfördelning är densamma för fristående och kommunala skolor men den ger inte utrymme för att i alla avseenden särredovisa kostnaden per elev för alla kostnadsposter.

3.2.7 Prövning och överklagande av bidragsbelopp

Skolverkets bedömning: Skolverket framhåller vikten av att det finns en möjlighet till prövning av bidragsbeloppen men lämnar inget förslag in den delen med hänvisning till riksdagens uttalande i frågan.

Som framgår av rapporten motsätter sig *Sverige Kommuner och Landsting* förslaget om överprövning genom t.ex. förvaltningsbesvär. *LO* anför liknande synpunkter och anser inte att det finns behov av överprövning av politiska beslut genom förvaltningsbesvär.

Danderyds kommun delar den inställning som Sveriges Kommuner och Landsting har redovisat. *Pajala och Malmö kommun* delar den uppfattningen och anser att den nuvarande ordningen med laglighetsprövning bör behållas. *Skövde kommun* anser att införande av en möjlighet till förvaltningsbesvär kommer att användas i högre grad än vad Skolverket har bedömt. Kommunen anser också att detta skulle medföra ett betydande merarbete för kommunen.

Friskolornas riksförbund är positiva till förslaget och framhåller att möjligheten till förvaltningsbesvär också ska omfatta den avstämning som kommunen ska göra mellan de budgeterade och de faktiska kostnaderna för verksamheten. *Teknikföretagen* har framfört samma uppfattning.

Länsrätten i Mariestad förordar förvaltningsbesvär och bedömer att det inte medför resursproblem.

Lärarförbundet, Företagarna och Konkurrensverket stöder förslaget om införande av en möjlighet till förvaltningsbesvär.

Statskontoret föreslår att Skolverket ska pröva överklaganden av kommunala bidragsbeslut och att Skolverkets beslut sedan ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol.

Sveriges skolchefer anser att överprövning av bidragsbeslut ska förenklas men att det inte ska ske genom förvaltningsbesvär.

Linköpings kommun menar att det är viktigt att det införs en möjlighet att få beslut om bidrag överprövade. Den uppfattningen har även *Västerås kommun*, som menar att alla skolor, både fristående och kommunala, bör kunna få sina bidrag prövade.

Örebro kommun uttrycker viss förståelse för förslaget men menar att kommunmedlemmarnas möjlighet till laglighetsprövning väger tyngre än att de fristående skolorna ges möjlighet att genom förvaltningsbesvär överklaga bidragsbeslut.

TCO och Svenskt Näringsliv anser att det är viktigt att det finns en möjlighet till överprövning.

3.2.8 Riksprislistan

Skolverkets förslag: Riksprislistan blir mer fullständig när alla kommuner åläggs att redovisa sina bidragsbelopp.

Mölndals kommun anser att vid ersättning för utbildning som inte erbjuds i hemkommunen bör en regional prislista – t.ex. Göteborgs-regionens lista som bygger på ett genomsnitt av kostnaderna i regionen – tillämpas istället för en riksprislista, som innehåller uppgifter från kommuner som kan ha helt andra ekonomiska förutsättningar.

Flera kommuner är positiva till förslaget om årlig rapporterings-skyldighet och menar att det höjer kvaliteten på riksprislistan.

Teknikföretagen och Friskolornas riksförbund anser att det krävs en noggrann utredning innan beräkningsmetoderna för riksprislistan ändras.

3.2.9 Redovisning av kostnader för olika gymnasieprogram

Skolverkets förslag: Den frivilliga redovisningen av kostnader per program kvarstår men anvisningarna görs tydligare för att göra redovisningarna mer enhetliga.

Sveriges Kommuner och Landsting menar att förslagen om redovisningsskyldighet överlappar varandra och är onödiga.

Södertälje, Skövde och Luleå kommun har tillstyrkt förslaget.

3.2.10 Samråd och samverkan mellan kommuner och fristående skolor

Skolverkets bedömning: Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund avser att tillsammans presentera ett material som betonar att samråd och samverkan mellan kommun och fristående skola bör ske innan den fristående skolan ansöker om godkännande eller rätt till bidrag. Om samråd och samverkan har skett bör det och resultatet av detta framgå av ansökan. Samråd och samverkan bör ske ur ett elevperspektiv och med utgångspunkt i en samlad syn på utbildningsutbudet på orten eller i regionen.

Örebro, Södertälje, Skellefteå, Pajala, Malmö, Linköpings, Jönköpings och Göteborgs kommun välkomnar förslaget i denna del. *Luleå kommun* har tillstyrkt förslaget. *Täby kommun* är positiv till förslaget men menar att det behövs vägledning för att klargöra innebörden av samråd och samverkan och vilka frågor som ska tas upp i dessa sammanhang.

Skövde och Falu kommuner menar att samråd och samverkan ska vara obligatoriskt för både den fristående skolan och kommunen.

I likhet med vad Malmö kommun anfört under 1.2. anser *Skövde kommun* att frågor rörande branschkontakter och planering av APL kan klarläggas genom samråd. Samråd är därför särskilt angelägna beträffande gymnasieskolans yrkesinriktade program.

Sveriges skolchefer och *Lärarnas Riksförbund* tycker också att förslaget är bra men de senare menar att redovisningen till Skolverket också borde innehålla uppgift om samråd skett med de lokala fackliga företrädarna för lärarorganisationerna.

Stockholms stad anser att förslaget i denna del är otydligt vad gäller såväl syfte som innehåll.

3.2.11 Konsekvenser av förslagen

Skolverkets bedömning: Förslagen kan få vissa kostnads-
mässiga konsekvenser för kommunerna och Skolverket. Dessa
bedöms dock vara små.

Malmö kommun ställer sig tveksam till kostnadsberäkningen och menar att överläggningar mellan staten och kommunerna bör ske i enlighet med finansieringsprincipen.

Skövde kommun menar att Skolverket underskattar omfattningen av den administration som etableringen av fristående skolor medför med instämmer i bedömningen att de nya förslagen inte innebär någon markant ökning av arbetsinsatsen. *Täby och Södertälje kommuner* delar uppfattningen att förslagen inte kommer att få några större konsekvenser för kommunernas kostnader.

Även *Sveriges skolchefer* tycker att Skolverket har underskattat kommunernas tidsåtgång för redovisning av bidragsbeloppen.

4 Beräkningen av bidrag i några kommuner – utredningens kartläggning

4.1 Genomförandet av kartläggningen

För att få en bild av på vilka sätt kommunerna beräknar bidragen till fristående skolor och annan enskild verksamhet har utredningen genomfört en kartläggning av flertalet av de 20 kommuner som fick Skolverkets nyss behandlade rapport på remiss hösten 2006. Det har inte funnits utrymme för en större undersökning inom ramen för uppdraget utan syftet med den gjorda kartläggningen har främst varit att få en bild av hur bidragsberäkningen faktiskt sker samt om och i så fall vilka likheter och skillnader det finns ifråga om kommunernas sätt att besluta om bidrag. I någon mån har det också framträtt vissa skillnader mellan kommunerna där kommunernas storlek, geografiska belägenhet och förutsättningar i övrigt till viss del kan ge en förklaring.

Kartläggningen har gjorts med utgångspunkt i dels vilken generell modell för resursfördelning som kommunen använder, dels på vilket sätt bidraget beräknas för vissa särskilda kostnadsslag som t.ex. lokalkostnader, mervärdesskatt m.m.

4.2 Sättet att beräkna bidragen

När det gäller grunden för beräkningen av bidrag finns två olika huvudmodeller. Den ena används av fler än hälften av kommunerna och utgår från kommunens budget för den egna verksamheten. Resterande kommuner har tagit fram modeller där de på olika sätt beaktar budget och tidigare års utfall som de på olika sätt tillämpar en indexuppräknings på.

Det finns skillnader mellan grund- och gymnasieskolan. I den senare skolformen är en elevpeng per nationellt program den vanligaste bidragsformen. I grundskolan finns det exempel både på sådana modeller och modeller som innebär att ett samlat bidrag bestäms för skolverksamheten. I det senare fallet kan då vägas in inte bara elevantal utan också andra faktorer i beräkningen.

4.3 Uppdelning på olika kostnadsslag

I många av kommunerna bakas alla kostnadsslag in i den modell som tillämpas för att bestämma bidraget. Det gör att det kan vara svårt att särskilja hur bidraget fördelar sig mellan olika kostnader. I vissa modeller särredovisas vissa kostnadsslag. Det gäller främst lokalkostnader och kompensation för mervärdesskatt. Det är dock mera sällan som det av kommunens redovisning av bidragsmodellen går att skilja kostnaderna för undervisning från läromedelskostnaden.

4.3.1 Mervärdesskatt

Kompensation för utebliven avdragsrätt för mervärdesskatt är en av de faktorer som lett till mest diskussioner mellan kommuner och fristående skolor. Numera lämnar i stort sett alla kommuner moms-kompensation, men det sker i olika omfattning. Det vanligaste är dock att någon av de procentsatser som tillämpas i kommunkontosystemet, se avsnitt 6.7.1 för närmare beskrivning, används här. Vanligast är 6 procent men även 5/18-schablonen tillämpas av några kommuner.

Det finns emellertid även kommuner som har gjort egna beräkningar av omfattningen av den uteblivna avdragsrätten och som sedan har beslutat om en annan, lägre procentsats. I de kommunerna ges en momskompensation som är 2–3 procent. I någon av kommunerna kombineras schablonen med en rätt för fristående skolor att få en högre ersättning om skolan kan visa att dess faktiska momskostnader har varit högre än schablonen.

I några kommuner har en beräkning gjorts av den uteblivna skatteeffekten i samband med att kommunen har tagit fram sin bidragsmodell. Momskompensationen ingår alltså som en av bidragsposterna i den elevpeng som räknas fram. I de kommunerna sker

inga årliga beräkningar utan bidragsmodellen i sin helhet räknas upp med ett årligt index.

4.3.2 Lokalkostnader

Lokalkostnader är ett av de kostnadsslag som gett upphov till mest diskussion mellan kommuner och fristående skolor. Det finns tydliga skillnader mellan ersättningsprinciperna i de undersökta kommunerna. I huvudsak fördelar de sig på tre olika modeller. De två vanligaste är att bidraget för lokalkostnader bestäms antingen till den genomsnittskostnad som kommunen har för sina egna lokaler eller till den faktiska kostnad som den fristående skolan har för sina lokaler. I det senare fallet förekommer begränsningsregler som relaterar till kommunens snittkostnad, lokalytan eller om lokalerna bedöms vara allt för dyra.

Den tredje modell som används i några kommuner innebär att ersättningen för lokalkostnader ingår i "elevpengen". Det är då ofta svårt att identifiera hur bidraget fördelar sig mellan olika kostnadsslag. Det finns dock exempel på modeller som bygger på att skolornas faktiska kostnader vägs samman på ett sätt som gör att i stort sett alla skolor får full kostnadstäckning. Det är då endast någon enstaka skola med ovanligt stora lokaler eller hög hyra som inte får full kompensation.

4.3.3 Skolpliktsavdrag

Med skolpliktsavdrag avses olika slags kostnader som kommunen, men inte en fristående skola, har och som har samband med kommunens myndighetsansvar. För elever i grundskola och obligatorisk särskola är det ansvar som hänger samman med skolplikten medan det för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan främst rör kostnader som är förknippade med kommunens uppföljningsansvar. För samtliga verksamhetsformer har även kommunens skyldighet att bereda sina elever plats betydelse.

Intervjuerna har gett vid handen att någon form av avdrag som kan kopplas till de myndighetsliknande uppgifter som kommunen har förekommer i ungefär hälften av kommunerna. De kommuner som har valt att inte reducera bidragsbeloppen har, i de flesta fallen, förklarat att den typen av ansvarskostnader som det är fråga om

inte har direkt samband med skolverksamheten och därför inte belastar den delen av kommunens budget.

Bland de kommuner som gör avdrag tillämpar flertalet en procentsats som ligger mellan 2 och 8 procent av det totala bidraget. En kommun har en annan modell och gör ett avdrag med 1 000 kr per elev.

4.3.4 Särskilt stöd

Bidrag till fristående skolor för elever som är i behov av särskilt stöd är en annan fråga som diskuterats mycket. Även här visar undersökningen att det finns två olika huvudlinjer för hur bidraget bestäms. I drygt hälften av kommunerna avsätts separata medel för mer omfattande stöd och de resurserna får sökas särskilt av både kommunala och fristående skolor. Det görs då ingen skillnad om eleven går i en kommunal eller fristående skola. Undantag kan dock förekomma när det är fråga om kostnader eller organisatoriska effekter som är så stora att kommunen har rätt att vägra att betala bidrag. Det förekommer också att elever från fristående skolor hänvisas till särskilda stödresurser som kommunen erbjuder men i övrigt går i den fristående skolan.

Den andra kategorin av kommuner tillämpar en generell fördelning av resurser för stödåtgärder. Varje skola tilldelas då medel i relation till antalet elever och det förväntas täcka kostnaderna för de stödåtgärder som kan behövas. I någon kommun finns dock en ventil som ger möjlighet att ansöka om ytterligare medel om det skulle behövas.

4.3.5 Administrationskostnader

Bara tre av de tillfrågade kommunerna har sagt att de ger en särskild kompensation för de kostnader som en fristående skola har för administration i form av bl.a. personal- och ekonomiadministration. Å andra sidan är det bara en kommun som uttryckligen har sagt att någon kompensation för den här typen av kostnader inte ges alls. Övriga kommuner har ansett att det på något sätt beaktas när bidraget bestäms.

I de kommuner som bestämmer särskilt bidrag sker det genom ett påslag på bidragsbeloppet med 2–3 procent.

5 Överklagande genom förvaltningsbesvär

Under våren 2006 behandlade Utbildningsutskottet ett antal motioner om fristående skolor. På utskottets förslag gjorde riksdagen sedan ändringar i skollagen som innebar dels att fristående skolor gavs rätt att inrätta individuella program, dels att etableringsfrihet infördes för fristående förskolor och fritidshem. Det senare innebar att kommunerna blev skyldiga att lämna tillstånd för enskilda förskolor och fritidshem som uppfyller vissa kvalitetskrav. För sådan verksamhet som har tillstånd och som är öppen för alla barn blev kommunen också skyldig att betala bidrag.

I utskottet behandlades även en motion rörande möjligheterna till prövning av kommunala beslut om bidrag till fristående skolor. Utskottet avtog motionen, vilket föranledde en reservation. Vid den följande riksdagsbehandlingen bifölls reservationen. Innebörden av det är att riksdagen har uttalat att regeringen snarast bör lägga fram förslag om hur sådana kommunala beslut ska kunna överklagas av huvudmannen för den fristående skolan och bli föremål för en fullständig prövning av förvaltningsdomstol genom s.k. förvaltningsbesvär.

Som bakgrund till denna fråga ges här en beskrivning av de två formerna för överklagande av kommunala beslut; laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Bl.a. redovisas vilka omständigheter som tillmäts betydelse vid valet mellan den ena och den andra formen för överklagande. Därefter presenteras närmare hur tanken i den av riksdagen antagna reservationen över utskottsbetänkandet var att möjligheten till överklagande ska utformas.

5.1 Möjligheten att överklaga kommunala beslut

Inom förvaltningsrätten talas det ibland om "besvär". Med det menas möjligheten att överklaga ett förvaltningsbeslut till en förvaltningsdomstol eller en överordnad myndighet. När det gäller kommunala beslut kan de överklagas enligt två olika modeller; laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. För bägge formerna gäller som huvudregel att det är fråga om överklagande till förvaltningsdomstol. Länsrätt är alltså första instans och därefter följer kammarrätt och Regeringsrätten. I de två senare instanserna krävs oftast ett särskilt prövningstillstånd för att ett överklagande ska prövas. Undantagsvis sker överklagande först till annan myndighet, t.ex. länsstyrelsen ifråga om vissa beslut inom plan- och bygglagstiftningen, räddningsverksamheten eller miljöbalkens område.

På skolområdet finns det möjlighet att överklaga vissa kommunala beslut genom förvaltningsbesvär till Skolväsendets överklagandenämnd. Nämndens beslut går däremot inte att överklaga.

5.1.1 Laglighetsprövning

Laglighetsprövning är huvudformen för överklagande av kommunala beslut och det är den möjlighet som anvisas i kommunallagen (10 kap.). Den kallades tidigare för kommunalbesvär men bytte namn till laglighetsprövning i samband med tillkomsten av den nuvarande kommunallagen (1991:900). Några sakliga ändringar gjordes inte utan syftet med namnbytet var att tydliggöra att det är fråga om en form av "medborgartalan" som ska se till "att den kommunala självstyrelsen utövas på ett rättsenligt sätt".¹

Utmärkande för denna form för överklagande är

- att den endast ger kommunmedlemmar rätt att överklaga kommunala beslut,
- att domstolsprövningen inskränker sig till om beslutet är lagligt eller ej (Det innebär att domstolen inte kan pröva om ett beslut är lämpligt eller skäligt.) samt
- att domstolen inte kan ändra ett beslut utan bara förklara att det antingen är giltigt eller undanröja det.

¹ Prop. 1990/91:117 s. 131 ff.

Detta betyder att laglighetsprövningen inte leder till att domstolen gör en allsidig prövning av det överklagade beslutet. Dess främsta syfte är istället att ge medborgarna i kommunen möjlighet att kontrollera den kommunala förvaltningen och att kunna få den prövad av domstol. Det är också skälet till att den tidigare beteckningen kommunalbesvär ersattes med termen laglighetsprövning för att bättre beskriva vad prövningen avser. Trots att det alltså främst är fråga om att pröva om de beslut som fattas står i överensstämmelse med lagen förekommer det att lämplighetsaspekter vägs in vid prövningen. Det gäller t.ex. i mål som rör den kommunala kompetensen.²

I princip alla beslut av kommunfullmäktige är möjliga att överklaga. Ifråga om beslut av nämnder finns begränsningar som gör att beslut som är förberedande eller verkställande inte får överklagas (10 kap. 2 § KL). Orsaken till det är att det har bedömts tillräckligt att huvudbesluten kan överklagas.

Inskränkningen att endast kommunmedlemmar får överklaga innebär att det inte ställs krav på att den som klagar själv berörs av beslutet. Omvänt innebär det att även om ett kommunalt beslut har rättsverkningar eller på annat sätt berör en icke-kommunmedlem så ger det ändå inte denne rätt att överklaga beslutet.

För att ha framgång med en laglighetsprövning krävs enligt 10 kap. 8 § KL att det överklagade beslutet kan hänföras till något av följande fyra kriterier:

1. att det inte har tillkommit i laga ordning,
2. att beslutet hänför sig till något som inte är en kommunal angelägenhet,
3. att det organ som har fattat beslutet har överskridit sin befogenhet eller
4. att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Om någon av dessa punkter är tillämplig ska beslutet upphävas. Det är sedan kommunen, inte domstolen, som ska fatta ett nytt beslut som ersätter det felaktiga.

Det kan anmärkas att enligt 31 § förvaltningslagen är den lagen i huvudsak inte är tillämplig i sådana kommunala ärenden där besluten kan överklagas genom laglighetsprövning.

Laglighetsprövning kan sammanfattas som en form av kontroll av att det kommunala beslutsfattandet är lagenligt. Prövningen har

² Bohlin, A, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 241 f.

därmed en offentligrättslig karaktär och syftar inte till att sörja för enskildas rättsskydd. Det är också skälet till att den är begränsad till sin omfattning för att inte inkräkta på den kommunala demokratin. Någon prövning av beslutens lämplighet ska som regel inte ske.³ Undantagsvis kan dock sådana aspekter vägas in i mål när den kommunala kompetensen är föremål för prövning.

5.1.2 Förvaltningsbesvär

Förvaltningsbesvär är den andra formen för att överklaga kommunala beslut. För att den ska bli aktuell krävs särskild reglering i speciallagstiftning vid sidan om kommunallagen, som anger att överklagande ska ske som förvaltningsbesvär och inte som laglighetsprövning. I nästa avsnitt redovisas närmare vilka skäl som kan ligga till grund för att lagstiftaren har valt den ena eller andra formen.

Till skillnad från laglighetsprövningen är det vid förvaltningsbesvär den som ett beslut angår som har rätt att överklaga. Prövningen av ett överklagande avser inte bara om beslutet är lagligt utan också om det är lämpligt. Det innebär att domstolen inte bara kan komma fram till att ett beslut inte är giltigt utan också kan ompröva och ändra det överklagade beslutet. Vid förvaltningsbesvär är det alltså inte nödvändigt att undanröja och sända tillbaka beslutet till kommunen utan domstolen kan själv ändra det.

Reglerna om förvaltningsbesvär finns i förvaltningslagen (1986:223) (FL) och förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). För att dessa ska bli tillämpliga krävs dock särskilda regler om överklagande i de aktuella specialförfattningarna, eftersom kommunala beslut som ska överklagas genom laglighetsprövning inte omfattas av förvaltningslagens regler (31 § FL). För t.ex. skolans vidkommande krävs alltså särskilda överklaganderegler i skollagen eller andra skolförfattningar.

Huvudprincipen – som finns i 22 § FL och 33 § FPL – är att den som berörs av ett beslut också har rätt att överklaga det. Det förutsätter dock att beslutet har gått denne emot och att det är ett sådant beslut som får överklagas. Denna allmänna regel har förtydligats i rättspraxis. Till att börja med innebär den att det i första hand är den som varit part hos den beslutande myndigheten som har rätt att överklaga om hans eller hennes ansökan har avslagits, helt eller delvis, eller om ett föreläggande eller förbud riktats mot

³ Se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 356.

honom eller henne. Men även den som inte betraktas som part kan beröras av ett beslut och ha rätt att överklaga det. Det krävs då antingen att beslutet påverkar dennes rättsställning eller att det berör ett intresse som på något sätt erkänns av rättsordningen. Det kan t.ex. vara fråga om föreskrifter som anger att hänsyn ska tas till vissa intressen innan ett beslut fattas. Som exempel kan nämnas angelägenheter som rör hyresgäster eller ägare till grannfastigheter.⁴

De här ganska komplicerade reglerna om vem som har rätt att överklaga har sin grund i vilka beslut som är överklagbara. Om det inte av lagtexten i specialförfattningen klart framgår vilka beslut som får överklagas kan det generellt sägas att det ställs vissa minimikrav på ett besluts verkningar för att det ska få överklagas. Rättsligt bindande beslut är alltid möjliga att överklaga men i vissa fall finns den möjligheten även för beslut som inte är bindande. Det senare förutsätter att beslutet har påtagliga personliga eller ekonomiska verkningar för den som berörs av det.⁵ Som exempel kan nämnas att om en myndighet förelägger en enskild att göra något kan det få överklagas om föreläggandet senare kan följas av ett beslut eller krav som är verkställbart. För att få närmare besked om i vilka situationer rätt att överklaga föreligger hänvisas till rättspraxis.

Om någon enskild överklagar ett beslut genom förvaltningsbesvär blir kommunen eller nämnden – beroende på vilken av dem som fattade beslutet – motpart i ärendet hos länsrätten (7 a § FL). Däremot kan de organen inte självständigt överklaga besluten utan regeln har tillkommit för att skapa ett tvåpartsförfarande i förvaltningsdomstolarna. Det har dock förekommit att kommunala nämnder i praxis har tillerkänts rätt att överklaga. Det har varit när en domstol har upphävt ett förpliktande beslut av nämnden eller beviljat en förmån som nämnden har avslagit. Däremot har någon fullföljdsrätt inte ansetts tillkomma nämnden när en domstol har upphävt ett gynnande beslut av nämnden. I de fallen anses det tillräckligt med klagorätt för den enskilde.⁶

⁴ Strömberg, Håkan, Allmän förvaltningsrätt, 2006 s. 192.

⁵ A.a. s. 188.

⁶ A.a. s. 197.

Exempel på förvaltningsbesvär inom det kommunala området

Som framgått är laglighetsprövning den form för överklagande som kommunallagen anger och som utgör huvudregeln för överklagande av kommunala beslut. Förvaltningsbesvär förekommer dock inom vissa, särskilt reglerade kommunala verksamhetsområden. Här ska inte ges någon uttömmande redogörelse utan bara några exempel på vilka överväganden som legat till grund för att lagstiftaren valt att frångå laglighetsprövningen och istället införa en möjlighet till förvaltningsbesvär. Exempelen är hämtade från socialtjänsten, räddningstjänsten och plan- och bygglagstiftningen. De visar också på att olika lagstiftningstekniker valts.

I 16 kap. 3 § *socialtjänstlagen* (2001:453) finns en uppräkningslista av vilka av socialnämndens beslut som får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Avsikten är att alla biståndsbeslut ska kunna överklagas på detta sätt. Som skäl för det angavs i förarbetena att alla former av socialt bistånd ska vara utformade som rättigheter för den enskilde. Det krävs då att denne ska ha möjlighet att överklaga och få beslutet rättsligt prövat om han eller hon inte är nöjd med kommunens beslut.

Regeringen konstaterade att en laglighetsprövning bara ger möjlighet till kontroll av att beslutet har fattats i laga ordning och att det inte i materiell mening kan gynna den som överklagar. Genom en möjlighet till överklagande till länsrätten kan däremot den hjälpsökande få en rättslig prövning av såväl frågan om han eller hon är berättigad till bistånd som vilken form och omfattning biståndet i så fall ska ha.

Det är, enligt uppfattningar i doktrinen, denna möjlighet till rättslig prövning som gör att det är befogat att tala om att det finns en "rätt" till bistånd.⁷ Regeringen hade samma uppfattning och anförde den som ett skäl för att införa möjligheten till förvaltningsbesvär rörande kommunala beslut om socialt bistånd.⁸

Bestämmelsen i 16 kap. 3 § *socialtjänstlagen* upptar alltså en katalog av biståndsbeslut som får överklagas särskilt men det sägs inget om att överklagande ska ske enligt de regler som gäller för förvaltningsbesvär. Att det förhåller sig på det viset anses dock följa av att överklagandemöjligheten regleras särskilt i *socialtjänstlagen* och att kommunallagens regler därmed sätts ur spel för de uppräknade beslutstyperna. Omvänt betyder det att de beslut som

⁷ Strömberg, Håkan, *Speciell förvaltningsrätt*, 2004, s. 131.

⁸ Prop. 2000/01:80 s. 96.

inte återfinns i uppräknningen i socialtjänstlagen bara kan överklagas genom laglighetsprövning.

En annan form av reglering finns i *lagen (2003:778) om skydd mot olyckor*, där det föreskrivs att en kommunal nämndes beslut enligt ”denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen” får överklagas hos länsstyrelsen (10 kap. 5 § 2 st.). Den typen av formulering leder till att de flesta nämndbeslut kan överklagas genom förvaltningsbesvär.

Ett annat exempel på en sådan generell bestämmelse finns i 19 kap. 1 § 2 stycket *miljöbalken*, där det sägs att kommunens beslut om bildande, ändring eller upphävande av naturreservat m.m. samt kommunala nämnders beslut i särskilda fall får överklagas hos länsstyrelsen, om inte annat har särskilt föreskrivits. Enligt kommentaren till miljöbalken innebär det i praktiken att det inte ges något utrymme för laglighetsprövning av sådana beslut. Ifråga om särskilda föreskrifter finns det t.ex. enligt 50 § andra stycket förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, där det meddelas förbud mot överklagande av ett beslut av kommunen att enligt 24 kap. 7 § miljöbalken självant ta upp fråga om omprövning av en verksamhet.

Vid tillkomsten av *plan- och bygglagen* (PBL) gjordes överväganden kring vilka möjligheter till överklagande som borde finnas för olika typer av beslut enligt den lagen. Möjligheten att angripa vissa beslut enligt PBL med förvaltningsbesvär grundar sig på att vissa typer av beslut bedömdes ha särskilda rättsverkningar för den enskilde och att det i lagen anges vilka materiella förutsättningar som krävs för beslutet ifråga.

Formen för förvaltningsbesvär enligt PBL är av ett lite annorlunda slag eftersom det har fått en s.k. kassatorisk prägel, som liknar laglighetsprövningen. 13 kap. 2 § räknar upp olika typer av beslut som innebär en kvalificerad myndighetsutövning mot enskilda. Det motiverar att förvaltningsbesvär ska gälla för överklagande av dessa beslut. Formerna för den prövning som ska ske vid dessa överklaganden har dock drag av laglighetsprövning. Förebilden är den prövning som regeringen tidigare gjorde av planärenden och som innebar att regeringen inte gjorde materiella ändringar i planerna utan att det överlämnas till kommunen att, med ledning av motiveringen till regeringens beslut, fortsätta planarbetet i de delar där regeringen inte har godkänt planen.⁹ Innebörden av detta

⁹ Prop. 1985/86:1 s. 360.

blir att kretsen av de som har rätt att överklaga denna typ av beslut följer reglerna för förvaltningsbesvär medan länsstyrelsens prövning huvudsakligen sker enligt de principer som gäller för laglighetsprövning. Detta framgår inte av lagtexten utan enbart av motivuttalanden.

Exempel från skolområdet

Inom skolans område är det endast i vissa fall som överklagande genom förvaltningsbesvär har möjliggjorts beträffande kommunala beslut.

Till att börja med gäller det ifråga om rätten att överklaga kommunens beslut om tillstånd till förskoleverksamhet och fritidshem samt godkännande av enskild förskoleklass. På motsvarande sätt överklagas Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor genom förvaltningsbesvär till allmän förvaltningsdomstol (9 kap. 17 § skollagen). Eftersom Skolverket ligger i Stockholm är det Länsrätten i Stockholms län som prövar sådana överklaganden.

I grundskolan ges möjlighet till förvaltningsbesvär beträffande beslut om fullgörande av skolplikt på annat sätt än vad skollagen föreskriver (10 kap. 6 § skollagen) och beslut om befrielse från vissa obligatoriska inslag i utbildningen (3 kap. 12 § skollagen). Samma sak gäller för beslut om vite för vårdnadshavare till elever som inte fullgör sin skolplikt (3 kap. 16 § skollagen).

Ifråga om gymnasieskolan får beslut om avstängning och förvisning enligt 6 kap. 24 § gymnasieförordningen överklagas genom förvaltningsbesvär med stöd av 12 kap. 1 § i samma förordning.

1991 inrättades Skolväsendets överklagandenämnd för att ta över prövningen av ärenden som tidigare hade avgjorts av regeringen, Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna. Nämndens volymmässigt största uppgift är att pröva ärenden som rör mottagande av elever i gymnasieskolan och komvux. Dessa svarar för ca 90 procent av alla nämndens ärenden.

Utöver sådana ärenden prövar nämnden överklaganden som rör mottagande av elever i andra skolformer, uppskjuten skolplikt och fullgörande av skolplikt samt andra frågor som är nära förknippade med framförallt intagning och mottagande.

Möjligheten till överklagande till Skolväsendets överklagandenämnd är utformad på samma sätt som förvaltningsbesvär men med

den skillnaden att nämndens beslut inte får överklagas, vilket framgår av 1 kap. 14 § skollagen.

5.2 Skollagskommitténs förslag om rätt till överklagande

I Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002: 121) föreslog Skollagskommittén vissa utökade möjligheter till förvaltningsbesvär inom skolans område. Bl.a. gällde det beslut om skolskjuts och åtgärdsprogram. Förslaget syftade främst till att stärka elevernas rättssäkerhet. Kommittén framhöll att rätten att överklaga är av central betydelse för att stärka den enskildes rättssäkerhet men också för att garantera rätten till en likvärdig utbildning.

Som skäl för förslaget menade kommittén att laglighetsprövning inte alltid är tillräckligt för att tillgodose dessa intressen fullt ut eftersom den dels endast ger begränsade möjligheter till rättelse för den som drabbats av ett felaktigt beslut, dels inte kan tillämpas för beslut som fattas vid skolor med statlig eller enskild huvudman. Dessutom ger den bara kommunmedlemmar rätt att överklaga, vilket gör att den som berörs av ett beslut men inte bor i kommunen inte kan angripa ett beslut som han eller hon anser vara felaktigt.

5.3 Avvägningen mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär

Utredningen har ovan redogjort för skillnaderna mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Riksdagen har i sitt uttalande framhållit värdet av att de fristående skolorna får ett förstärkt rättskydd genom att bidragens storlek prövas och att de ges möjlighet att vara part i en rättsprocess. Detta ses som en garanti för att tillgodose kravet på att alla barn och ungdomar får en skolgång och utbildning på lika villkor.¹⁰

Dessa tankar utvecklas i regeringens direktiv till utredningen. Där framhålls det att skyldigheten för elevens hemkommun att betala bidrag till huvudmannen för en fristående skola inte motsvaras av någon rättighet för huvudmannen att få bidrag av en viss

¹⁰ Riksdagens beslut 2006-05-20, se rskr 2005/06:240 och 2005/06:UbU 13 s. 58 ff.

storlek. Det sägs också att detta medför att huvudmannen för en fristående skola har en svag ställning i förhållande till kommunen. För att fristående skolor ska få fullgoda förutsättningar att bedriva sin verksamhet behöver kommunernas beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor bli mer enhetliga och transparenta. Kommunala beslut om bidrag till enskilda förskolor och fritidshem, till förskoleklasser med enskilda huvudmän samt till fristående skolor ska därför kunna bli föremål för fullständig prövning av förvaltningsdomstol.

Utredningen vill redan nu peka på att införandet av förvaltningsbesvär får följder av olika slag för den kommunerna. I viss grad kommer de kriterier som ställs upp för hur bidragen ska bestämmas att få en styrande effekt på den kommunala verksamheten. Även andra delar av förslaget kan få liknande följder. Vi återkommer till detta i samband med de överväganden och förslag som lämnas.

5.4 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Kommunala beslut om bidrag till enskild förskoleverksamhet, enskild skolbarnomsorg, enskilt bedriven verksamhet som motsvarar förskoleklassen samt fristående skolor ska få överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär enligt reglerna i förvaltningslagen (1986:223).

Utredningens uppdrag är att ta fram ett förslag om hur kommunala beslut om bidrag till enskilda förskolor och fritidshem, till förskoleklasser med enskilda huvudmän samt till fristående skolor ska kunna bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning.

Det innebär att en möjlighet till förvaltningsbesvär ska införas. Genom det tidigare nämnda uttalandet har riksdagen därmed redan tagit ställning i valet mellan laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. Det finns trots det flera avvägningsfrågor som kan behöva beaktas vid utformningen av regler om förvaltningsbesvär.

Det här för också med sig frågor kring vilka beslut som kommunen ska fatta. Det och de övriga frågor som hänger samman med detta behandlas i kapitel 6.

5.4.1 Vem har rätt att överklaga kommunens bidragsbeslut?

Utredningens förslag: Rätten att överklaga tillkommer huvudmannen för den fristående skolan eller motsvarande.

En första fråga gäller vem som ska ha rätt att överklaga. För förvaltningsbesvär finns en generell bestämmelse i 22 § förvaltningslagen som säger att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om beslutet har gått honom eller henne emot och det är ett sådant beslut som får överklagas.

Dagens möjlighet till överklagande genom laglighetsprövning innebär att alla kommunmedlemmar kan överklaga kommunens beslut om bidrag till en fristående skola. Därigenom har intresset av ett demokratiskt inflytande över kommunens beslut tillgodosetts. Med införandet av förvaltningsbesvär ändras detta till förmån för rättssäkerheten för en fristående skola. Fortsättningsvis kommer det bara att vara den som beslutet angår som får överklaga. Därmed gäller samma möjligheter till överklagande som ifråga om Skolverkets beslut om godkännande eller rätt till bidrag för en fristående skola. Utredningen har svårt att se att det skulle finnas några starkare skäl för att invånarna i en kommun ska ha rätt att överklaga kommunens beslut om bidrag till fristående skolor när de inte har rätt att överklaga Skolverkets beslut om sådana skolors etablering i kommunen.

Rätten att överklaga bör tillkomma huvudmannen för den fristående skolan eftersom det är denne som berörs av kommunens bidragsbeslut. Utredningen kan inte se någon anledning att vidga kretsen av de som har rätt att överklaga, även om t.ex. andra fristående skolor eller föräldrar till barn i den fristående skolan eller i en kommunal skola kan anse sig berörda av ett bidragsbeslut.

Det kan i det här sammanhanget påpekas att det i de flesta fall blir skilda domstolar som handlägger överklaganden av de olika typerna av beslut. Överklaganden av Skolverkets beslut rörande en fristående skolas ansökan om godkännande och/eller rätt till bidrag handläggs av Länsrätten i Stockholms län och sedan vidare av Kammarrätten i Stockholm och eventuellt Regeringsrätten. För beslut om bidrag till fristående skolor i andra kommuner än de som hör till Länsrättens i Stockholm domkrets blir det dock länsrätten och kammarrätten som den aktuella kommunen hör till som handlägger överklaganden av bidragsbesluten.

När det däremot gäller beslut om rätt till bidrag till enskilt bedrivna förskolor, fritidshem och förskoleklasser (som inte hör till en fristående skola) gäller en annan ordning. De besluten fattas, som framgått, av kommunen och överklagas därmed till den länsrätt som den beslutande kommunen hör till. Samma sak gäller självklart för överklagande av kommunens beslut om bidrag.

Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att göra några överväganden kring detta utan utredningen stannar vid att konstatera att det alltså förhåller sig så att olika frågor med anknytning till kommunernas bidrag till de fristående skolorna eller motsvarande prövas av olika förvaltningsdomstolar.

5.4.2 Rätten till överklagande tas in i skollagens kapitel för respektive verksamhet

Utredningens förslag: Reglerna om överklagande tas in i 2 a, 2 b och 9 kap. skollagen (1985:1100).

För att förvaltningslagens regler om överklagande ska kunna tillämpas för kommunala bidragsbeslut krävs det att skollagen innehåller regler om att besluten får överklagas. Skollagens struktur innebär i huvudsak att varje verksamhet regleras för sig. För de fristående skolornas vidkommande gäller dock detta inte reglerna för bl.a. grund- sär- och gymnasieskolor, som regleras särskilt i 9 kap. Beträffande förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass finns dock även de särskilda reglerna i respektive kapitel (2 a och 2 b kap. skollagen), även när verksamheten har en enskild huvudman.

Utredningen kan se två alternativ för de nya reglerna om förvaltningsbesvär. Antingen kan de föras in i vart och ett av de nyss nämnda kapitlen eller så kan de samlas i ett särskilt kapitel eller avsnitt i lagen. Vid valet mellan de två alternativen anser utredningen att den mest överskådliga tekniska lösningen är att överklagandereglerna finns i samma kapitel som de övriga reglerna för verksamheten hos den enskilde huvudmannen. Med den nuvarande skollagen är en sådan lösning att föredra framför en samlad reglering i ett särskilt kapitel.

6 Bidragen till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet inom skollagens område

Utredningen har i kap. 5 föreslagit att en möjlighet införs till förvaltningsbesvär ifråga om kommunala beslut om bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet som sker med stöd av skollagen. På så sätt kan den fristående skolan inte bara få rätten till bidrag prövad i domstol utan också hur stort bidraget ska vara.

De beslut som fattas och som angår de ekonomiska villkoren för en fristående skola eller annan enskild verksamhet som sker med stöd av skollagen kan redan i dag överklagas. I viss mån gäller dock olika regler för olika skolformer. Likaså förekommer olika former av överklagande. Dessa har beskrivits närmare i kap. 5.

I kapitel 2 redovisades innebörden av de nuvarande reglerna om beräkningen av bidrag och i kapitel 4 resultatet av utredningens undersökning av de kommunala bidragsbesluten i ett antal kommuner. Med detta som utgångspunkt presenteras här några olika modeller för bidragsberäkning. De jämförs med varandra utifrån de krav som ställs på att en reglering av bidragsberäkningen ska innebära lika villkor för kommunala och fristående skolor. Därefter övervägs vilka kriterier som bör ingå i bidraget till en fristående skola eller enskilt bedriven förskola eller förskoleklass.

6.1 Sammanfattande synpunkter på dagens regler

Genomgången av skollagens regler om bidragen till fristående skolor och annan i skollagen reglerad utbildningsverksamhet som drivs av en enskild huvudman visar att det finns två huvudsakliga modeller. (Vi bortser för ögonblicket från att bidrag i vissa fall – gymnasiesärskolan och gymnasieskolans individuella program – ska bestämmas efter överenskommelse mellan kommunen och huvudmannen för den fristående skolan). Den första modellen ger uttryck för vad som kan kallas en *likabehandlingsprincip*. Den innebär att bidragen ska bestämmas på ett sådant sätt att elever i fristående skolor tilldelas resurser på samma grunder som elever i motsvarande kommunala skolor. Hänsyn ska dock tas till den fristående skolans åtagande och elevens behov. Därutöver finns det särskilda anvisningar rörande bidrag åt elever som är i behov av särskilt stöd.

Den andra modellen är den som tillämpas för förskolor, fritidshem och för verksamhet motsvarande förskoleklassen som sker hos en annan enskild huvudman än en fristående skola. I de fallen ska bidraget bestämmas så att det *inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet*. Till det kommer att kommunen är skyldig att betala bidrag för enskild verksamhet motsvarande förskola och skolbarnomsorg, medan kommunen kan välja om bidrag ska betalas eller ej när det gäller förskoleklassen.

Oavsett vilken av modellerna som tillämpas så kan det konstateras att skollagen i nuläget saknar en närmare reglering av hur de kommunala bidragen ska beräknas. Lagtexten ger anvisningar som är av övergripande och generell karaktär. Den ger i huvudsak endast uttryck för huvudprinciperna att bidrag antingen ska bestämmas enligt likabehandlingsprincipen eller att de inte på ett oskäligt sätt får avvika från kommunens egen resursfördelning. Förarbetena ger inte heller någon närmare ledning för vilka kostnader bidraget ska täcka eller hur det ska beräknas. Inte med någon av dessa modeller finns en reglering som kan anses ge tillräckligt stöd för en domstolsprövning som innebär att domstolen ska kunna ändra kommunens beslut om bidrag och ersätta det med ett nytt. Utredningens uppgift är därför att föreslå en reglering som syftar till att på ett tydligt sätt ange vilka kriterier som ska ligga till grund för beräkningen av bidragen.

6.2 Grunderna för kommunens bidragsbeslut

Utredningens förslag: Principen om lika villkor för kommunal och enskild verksamhet ska gälla när bidragen bestäms till fristående skolor och annan enskild verksamhet, som avser förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasiesärskola och gymnasieskola (såväl nationella som specialutformade och individuella program). I samband med det ska bestämmelserna om fristående obligatoriska särskolor och gymnasiesärskolor ändras så att de överensstämmer med 6 kap. skollagen.

Bidragen ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av samma slag. Principen om lika villkor ska kompletteras med regler om vilka kostnader som ska ingå i den kommunala resursfördelningen och därmed också i bidraget till de fristående skolorna. Som en följd av detta saknar kravet på att hänsyn ska tas till skolans åtagande och elevens behov självständig betydelse och ska tas bort.

6.2.1 Enhetliga principer för hur bidragen ska bestämmas

Två olika huvudprinciper gäller för hur bidragen till fristående skolor och annan enskild pedagogisk verksamhet ska bestämmas. För förskolor, fritidshem och – i vissa fall – förskoleklasser gäller att bidraget inte oskäligt får avvika från kommunens kostnad per barn för motsvarande verksamhet. För bidrag till fristående grund-, obligatoriska sär- och gymnasieskolor gäller istället en likabehandlingsprincip som innebär att bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna verksamheten. En tredje modell gäller för gymnasiesärskolan och gymnasieskolans individuella program. För dessa bestäms bidragen i första hand efter överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun. För gymnasiesärskolan tillämpas i andra hand bidragsbelopp som fastställs av regeringen.

Utredningens uppdrag är att lämna förslag om förvaltningsbesvär beträffande de kommunala bidragsbesluten. I direktiven sägs att det i författning ska anges hur bidragets storlek ska beräknas. En första fråga är då om bidragsreglerna i deras nuvarande utform-

ning utgör ett tillräckligt underlag för en domstolsprövning eller om de behöver kompletteras. Utredningen har nyss sagt att reglerna är generella och målinriktade, men att de inte ger någon ledning för vilka kostnader som bidragen är avsedda att täcka eller om de fristående skolorna m.fl. bör ha rätt till bidrag för alla kostnader som förekommer i den kommunala verksamheten av motsvarande slag. Dessa brister gör att det krävs att närmare kriterier tas fram för hur bidragen ska bestämmas för att de allmänna förvaltningsdomstolarna ska ges en möjlighet att på objektiv grund ompröva och ändra bidragsbesluten om det finns skäl till det.

Utredningens uppdrag är att på några områden föreslå förändringar så att offentliga och fristående skolor kan bedriva sin verksamhet på lika villkor. Detta medför att det enligt utredningens uppfattning också ingår i uppdraget att ta ställning till grunderna för hur bidraget ska bestämmas och att föreslå förändringar av dessa om de skulle stå i strid med det övergripande syftet att skapa lika villkor. När det gäller de två huvudprinciper för bidragsgivningen som finns i dag bygger likabehandlingsprincipen på att resursfördelningen ska ske på lika villkor. Det kan däremot inte sägas om de kriterier som ligger till grund för bidrag till förskolan, fritidshem och i vissa fall förskoleklassen. Föreskriften om att bidraget inte oskäligt får avvika från kommunens kostnad för den egna verksamheten kan inte anses uppfylla kravet på att lika villkor ska gälla. Utredningen har svårt att se något skäl för att tillämpa andra grunder för bidrag till förskola m.m. än till grundskola, obligatorisk särskola och gymnasieskola. Utredningen föreslår därför en förändring av beräkningen av bidrag som avser förskola, fritidshem och förskoleklass.

Fristående särskolor

Av 6 kap. skollagen framgår det att särskolan består av två delar; den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan. Den första motsvarar grundskolan och den senare gymnasieskolan. Begreppet "särskolan" används m.a.o. som samlingsbeteckning för de två särskoleformerna. Den begreppsmässiga skillnaden har emellertid inte kommit till uttryck i reglerna om fristående särskolor i 9 kap. skollagen och friskoleförordningen. Där används som regel "särskolor" när det är fråga om den obligatoriska särskolan. För att undvika missförstånd och skapa en större tydlighet föreslår utredningen en

ändring så att reglerna om fristående sarskolor återspeglar den uppdelning som görs i 6 kap. skollagen mellan den obligatoriska sarskolan och gymnasiesarskolan.

Kommunens möjlighet att neka bidrag för förskola och förskoleklass

Riksdagen beslutade 2006 om etableringsfrihet för enskilda förskolor. I samband med det infördes vissa kriterier i 2 a kap. 14 § skollagen för att en enskild förskola ska få tillstånd för sin verksamhet. Om dessa kriterier är uppfyllda och förskolan är öppen för alla har den enskilda förskolan i princip rätt att få bidrag från kommunen. Av 2 a kap. 17 § andra stycket skollagen framgår dock att trots att en enskild förskola uppfyller kraven för tillstånd och rätt till bidrag så har kommunen möjlighet att ändå neka att betala bidrag om kommunen menar att den enskilda verksamheten kan få negativa följder för den kommunala förskolan. Det beslutet är, till skillnad från kommunens beslut i tillståndsfrågan, inte möjligt att överklaga genom förvaltningsbesvär.

Utredningens uppgifter är att införa möjlighet till förvaltningsbesvär avseende de beslut om bidrag till bl.a. enskilda förskolor som en kommun fattar. I den situation som nyss nämnts fattas inte något beslut om bidrag eftersom det istället är fråga om ett avslag på en begäran om att få bidrag. Trots att det kan ses som en brist att det saknas möjlighet till överklagande av dessa beslut ligger det utanför utredningens uppdrag att föreslå någon förändring i det avseendet.

En annan, likartad fråga gäller enskilt bedriven verksamhet som avser förskoleklassen men som inte sker vid en fristående skola. Inom samtliga övriga skolformer finns kriterier som, om de är uppfyllda, innebär att kommunen är skyldig att betala bidrag. Det gäller också ifråga om förskoleklass som bedrivs av en fristående skola. När förskoleklassen bedrivs av någon annan enskild har dock kommunen möjlighet att själv avgöra om bidrag ska lämnas eller inte. Det framgår av 2 b kap. 10 § skollagen och gäller oberoende av om de i skollagen uppställda kriterierna för verksamheten är uppfyllda. Även denna fråga ligger utanför ramen för utredningens direktiv och kan därför inte bli föremål för förslag i det här sammanhanget.

6.2.2 Olika modeller för bestämmande av bidrag

Utöver principen om att bidragen ska bestämmas utifrån elevens behov och skolans åtagande efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna innehåller skollagen inga närmare regler om hur bidragsberäkningen ska gå till. När nu en möjlighet till förvaltningsbesvär ska införas krävs en komplettering av skolförfattningarna för att möjliggöra en fullständig domstolsprövning. Det finns då också anledning att överväga på vilket sätt detta bäst kan ske för att tillgodose kravet på att lika villkor ska gälla för tilldelningen av resurser till elever i kommunal och fristående skola.

Utgångspunkterna för en bidragsmodell

Målsättningen är – precis som angavs i Skolverkets rapport i juni 2006 – att skapa en modell som är

- tydlig
- enkel att tillämpa
- förutsägbar
- öppen och
- hållbar över tid

Utredningen bedömer att det skulle kunna ske på några olika sätt. En möjlighet kan vara att skapa en nationell ”prislista” för varje skolform. En annan att föreskriva att de fristående skolorna ska ha rätt till den interkommunala ersättning som kommunen tar ut för elever från andra kommuner. En tredje möjlighet är att bygga vidare på den nuvarande principen om att det är kommunens kostnader för den egna verksamheten som ska ligga till grund för det bidrag som bestäms till de fristående skolorna. Här följer en närmare redovisning och jämförelse mellan dessa tre modeller.

Innan dess bör det påpekas att oavsett vilken modell som väljs så uppkommer frågan om det är möjligt att inordna alla skolformer under samma bidragsregler eller om det krävs särreglering i vissa fall. Utredningen återkommer till den frågan.

Konkurrensrådets rapport om villkoren

Som inledning till valet av bidragsmodell finns det skäl att beröra de synpunkter som Konkurrensrådet redovisade i en rapport 2003 med titeln Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor? (Dnr 26/03).

Konkurrensrådet framhöll inledningsvis att den offentliga finansieringen av fristående skolor gör att det inte finns någon konkurrens genom prissättning, som annars är ett centralt inslag på en konkurrensutsatt marknad. Detta innebär, enligt rapporten, att de modeller som tillämpas för fördelning av resurser till kommunala respektive fristående skolor får ännu större betydelse. Det konstateras också att den rättspraxis som finns är relativt begränsad och att det därför fortfarande finns oklarheter kring vad som ur juridisk synvinkel är konkurrensneutrala villkor.

Konkurrensrådets rapport grundar sig på en enkätundersökning i 14 kommuner och de fristående skolorna i dessa kommuner. Resultatet redovisas i form av rekommendationer till kommunerna under följande sex punkter.

1. Tydlig information till de fristående skolorna om de kriterier för ersättning som tillämpas. Skolpliktsavdrag bör grunda sig på kommunens merkostnader för skolplikten.
2. Tydlig information om hur ersättning ges för elever i behov av särskilt stöd.
3. Momskompensation enligt antingen 6-procentsregeln eller för faktiska momskostnader.
4. Lokalkostnader ersätts separat. Kommunala internhyror bör i möjligaste mån motsvara de hyror som fristående skolor får betala på den lokala hyresmarknaden.
5. Budgeten för kommunala skolor bör täcka samtliga indirekta kostnader som är hänförliga till produktionen av skoltjänster; t.ex. IT-tjänster, löne- och ekonomiadministration.
6. Kommunala skolor bör ta med sig under- och överskott till nästa år.

Rapporten ger ingen närmare ledning för hur en reglering av bidragen ska utformas för att tillgodose kraven på konkurrensneutralitet. Däremot ger den exempel på vilka frågor som är mest aktuella och vad det därför finns anledning att fästa särskild uppmärksamhet vid när vi nu går över till att pröva tre olika modeller mot varandra.

Tre modeller

En nationell prislista

I sin rapport övervägde Skolverket införandet av en statligt bestämd prislista för de olika skolformerna. Förebilden var den s.k. riksprislistan för fristående gymnasieskolor som anger bidragsbelopp för motsvarigheten till de olika nationella programmen i gymnasieskolan. Som angavs i rapporten är en sådan lösning både tydlig, enkel att tillämpa och förutsägbar eftersom en fristående skola får samma ersättning per elev oavsett från vilken kommun eleven kommer. Den skulle dock innebära ett stort avsteg från den nuvarande principen att det är elevens hemkommun som ska besluta om bidragets storlek och att bidraget ska stå i överensstämmelse med de resurser som kommunen ger elever i den egna verksamheten. En riksprislista skulle därmed också strida mot den kommunala likabehandlingsprincipen. Den är inte heller förenlig med principen om lika villkor för elever i kommunal och fristående skola eftersom resursfördelningen till de olika skolhuvudmännen i så fall skulle ske på helt olika grunder.

Den riksprislista som finns i dag brukar kritiseras för att den inte tar hänsyn till de skilda förutsättningar som finns för verksamheten i olika kommuner ifråga om elevunderlag, kostnadsläge m.m. En annan omständighet som talar mot en prislista är att den ställer höga krav på statistikrapportering för att behålla sin aktualitet och ge en riktig bild av kostnaderna. Det krävs också en fortlöpande uppdatering.

Sammantaget delar utredningen uppfattningen i rapporten att det inte är lämpligt att utforma bidragssystemet som en prislista utan att en annan modell bör sökas.

Interkommunala ersättningar

I flera kommuner tillämpas den modellen att bidragen bestäms på samma grunder som kommunen tillämpar när man tar ut interkommunal ersättning för elever från andra kommuner. För elever i grundskolan görs motsvarande koppling när det anges i 4 kap. 8 a § skollagen att om inte kommunerna kommer överens om något annat ska den interkommunala ersättningen bestämmas enligt samma principer som gäller för bidrag till fristående skolor. Så sker också i flera av de kommuner som utredningen har undersökt. Dock finns

vissa skillnader mellan de olika ersättningarna. Det gäller främst i fråga om vilken ersättning som ges för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Framförallt betyder det emellertid att en jämförelse med de interkommunala ersättningar som tas ut av kommunen inte grundar sig på kostnaderna för kommunens egna elever utan på kostnaderna för att ta emot elever från en annan kommun. Det står då inte i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen.

För gymnasieskolan gäller särskilda regler för under vilka omständigheter en elev från en annan kommun kan beredas plats. I de fall det kan ske föreskrivs endast att den anordnande kommunen har rätt till ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun (5 kap. 22–24 §§ skollagen). Några närmare bestämmelser för hur beräkningen av den ersättningen ska göras ges inte. Det är därför svårt att finna underlag för jämförelser.

I anslutning till det ska nämnas att de nya regler om s.k. friskola (5 kap. 24 och 24 a §§ skollagen) som gäller fr.o.m. den 1 januari 2008 innebär en viss förändring av detta. De innebär att det även i fortsättningen är kostnaderna i den anordnande kommunen som utgör huvudregeln för beräkning av den interkommunala ersättningen. I de fall då elevens hemkommun själv erbjuder en utbildning införs dock en begränsningsregel som gör att den interkommunala ersättningen ska bestämmas i enlighet med hemkommunens kostnader för programmet ifråga, om inte den anordnande kommunens kostnader är lägre. Det här gäller alltså endast i de fall då elevens hemkommun själv anordnar samma utbildning.

Slutligen finns det en uppenbar risk för att det i många kommuner inte förekommer interkommunala ersättningar som är jämförbara med de utbildningar som erbjuds vid en fristående skola. Det betyder att det blir nödvändigt att bestämma bidraget till den fristående skolan på någon annan grund.

Sammantaget gör detta att utredningen ställer sig tveksam till om de interkommunala ersättningarna är lämpliga att använda för bestämmande av bidragen till fristående skolor.

Ersättning baserad på kommunens kostnader för elever i den egna verksamheten

Den lösning som kanske ligger närmast till hands att välja är att utgå från att det är kommunens kostnader för den egna verksamheten som ska ligga till grund för bidragen till de fristående skolorna. Det

torde vara det bästa sättet att säkerställa att lika villkor gäller för kommunala och fristående skolor om den offentliga resursfördelningen sker enligt samma principer.

Även om denna beräkningsmodell inte blir lika enkel och överskådlig som om bidraget bestäms enligt en prislista eller grundas på den interkommunala ersättningen menar utredningen att kravet på lika villkor är så starkt att det har företräde vid valet av bidragsmodell. Utredningen delar därför Skolverkets uppfattning att den nuvarande huvudprincipen ska gälla även i fortsättningen. Som angetts i föregående avsnitt bör dess tillämpningsområde vidgas till att också omfatta verksamheter där principen om oskälighet gäller idag. I ett senare avsnitt (6.5.) överväger utredningen om samma bidragsgrunder ska gälla också för gymnasieskolans individuella program och för gymnasiesärskolan.

6.2.3 "Skolans åtagande" och "elevens behov"

Utredningens förslag: Vid bestämmande av bidrag enligt den föreslagna huvudregeln saknar begreppen "skolans åtagande" och "elevens behov" självständig betydelse och ska därför tas bort.

Bakgrund och rättspraxis

Föreskriften att det vid fastställande av bidrag till fristående grundskolor ska tas hänsyn till skolans åtagande och elevens behov infördes fr.o.m. läsåret 1997/98.¹ För de fristående gymnasieskolornas räkning infördes samma kriterier fr.o.m. den 1 januari 2003.²

I 1995/96 års förarbeten talas det om vikten av att ge de fristående skolorna bidrag på samma grund som de kommunala skolorna, med hänsyn till elevernas varierande behov. Kommunerna ska därför "... ge en fristående skola bidrag enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna skolor. Det innebär att kommunerna ska beakta den fristående skolans samlade kostnader utifrån skolans åtagande och elevernas behov".³ I författningskom-

¹ SFS 1996:1044. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 1997 men började tillämpas på utbildningar som började efter den 1 juli samma år.

² SFS 2002:159. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2002 men tillämpades fr.o.m. kalenderåret 2003.

³ Prop. 1995/96:200 s. 46.

mentaren förklaras begreppet ”skolans åtagande” med att de fristående skolorna, utifrån sina kostnader, ska få ersättning för den utbildning de erbjuder och vad som hör till utbildningen. Hänsyn ska också tas till elevens behov, vilket innebär att förutom sådant som varje elev behöver i form av lärare, lokaler, läromedel m.m. kan vissa elever ha behov av särskilt stöd. Eleverna ska därför ur bidragssynpunkt behandlas på samma sätt oavsett om de går i en kommunal eller fristående skola.⁴

I samband med att motsvarande kriterier infördes för gymnasieskolan gjordes inga nya uttalanden om deras innebörd. Reglerna för bidrag till fristående grundskolor fördes över med den enda skillnaden att bidrag till gymnasieskolor ska bestämmas efter en jämförelse med kommunens kostnader för det nationella program som den fristående skolan ska bedriva.⁵

Skolverket publicerade 2004 en rapport med anledning av de nya regler som sedan 2003 gällde för ersättningen till fristående gymnasieskolor.⁶ I den rapporten analyserades bl.a. begreppen ”samma grunder”, ”skolans åtagande” och ”elevens behov”. När det gäller hänsyn till skolans åtagande pekade Skolverket på att en fristående skola kan erbjuda en utbildning som inte är helt parallell med ett nationellt program utan består av kombinationer av flera program. Även om utbildningen har hänförs till ett visst program kan kostnaderna både vara högre och lägre än kostnaderna för det programmet. Den fristående skolan kan också ha en utbildningsstruktur som måste vägas in när bidraget beräknas. Slutligen förekommer det att den fristående skolan erbjuder ämnen och kurser som inte finns i det kommunala gymnasiet. Även sådana faktorer borde då anses ingå i ”skolans åtagande” och vägas in när bidraget beräknas.

Slutsatsen av uttalandena i prop. 1995/96: 200 är, enligt utredningens uppfattning, att kriterierna ”skolans åtagande” och ”elevens behov” tillkom för att säkerställa att bidragen till de fristående skolorna skulle bestämmas på samma grunder som kommunen fördelar resurser till sin egen verksamhet. Det var i första hand för att säkerställa elevens behov som de två kriterierna tillkom. Uttalanden i Skolverkets rapport visar på viktiga faktorer i den utbildning som en fristående skola erbjuder och den problematik vid bestämmandet av bidragen som det kan ge upphov till. Utredningen

⁴ A. prop. s. 72.

⁵ Prop. 2001/02:35 s. 52 f. och 75 samt 2001/02:UbU7 s. 35 f.

⁶ Skolverket, Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor, Dnr 2004:248.

ställer sig dock tveksam till i vilken omfattning det går att ge begreppet "skolans åtagande" en självständig betydelse.

Återstår att se om det finns någon rättspraxis i ämnet. Det finns två domstolsavgöranden som rör just tillämpningen av kriteriet *skolans åtagande*. Bägge prövades av Kammarrätten i Jönköping och avgjordes den 16 mars 2006.

Det första målet (nr 75-04) avsåg en fristående gymnasieskola som bedrev ett specialutformat program som av Skolverket i bidragshänseende hade hänförts till samhällsvetenskapsprogrammet. Skolan hade av kommunen beviljats bidrag motsvarande genomsnittskostnaden för kommunens samhällsvetenskapsprogram. Kammarrätten gjorde samma bedömning som länsrätten och ansåg att den fristående skolan hade en utbildningsstruktur som borde vägas in vid bestämmandet av bidrag och att det särskilda åtagande som följde av detta kan medföra extra kostnader som kommunen är skyldig att ta hänsyn till vid bestämmande av bidraget. Domstolarna ansåg inte att det framgick av kommunens beslut eller utredningen i övrigt att någon sådan hänsyn hade tagits. Bidragsbeslutet upphävdes därför.

I det andra målet (nr 3478-04) gällde det en fristående gymnasieskola som hade en specialutformat program som poängmässigt var mer omfattande än det nationella program som utbildningen hade hänförts till. Kammarrätten hänvisade till en rapport från Skolverket (Dnr 75-2004:248) där det sades att med *skolans åtagande* ska förstås att den fristående skolans utbildningsstruktur ska vägas in vid beräkningen av bidraget. Eftersom den fristående skolans särskilda åtagande kunde medföra ökade kostnader och kommunen inte hade beaktat detta när bidraget bestämdes stred beslutet om skollagens regler.

Det finns skäl att påpeka att det avgörandet motsägs av Kammarrättens i Stockholm dom den 11 april 2006 (mål nr 7243-05), där det inte ansågs förenligt med bestämmelserna i förordningen om fristående skolor att anordna en utbildning som innehöll krav på mer än 2 500 poäng.

Sammanfattningsvis visar de bägge avgörandena från Kammarrätten i Jönköping att det kan finnas omständigheter som gör att högre kostnader för ett specialutformat program kan utgöra skäl för högre bidrag. I det avseendet har begreppet "skolans åtagande" getts en självständig betydelse. Det kan dock diskuteras vilka slutsatser som går att dra av dessa avgöranden, bl.a. med hänvisning till det senast refererade avgörandet om att en utbildning får innehålla högst 2 500 obligatoriska poäng.

Skolverkets förslag

Skolverket har i sin redovisning föreslagit att både ”skolans åtagande” och ”elevens behov” ska tas bort eftersom de inte beaktas i någon högre grad och att de har visat sig vara svåra att tillämpa eftersom de definieras och uppfattas på olika sätt. Skolverket menar att det krävs en dialog mellan kommunen och huvudmannen för den fristående skolan för att en sådan faktor som ”skolans åtagande” ska kunna beaktas. Även om detta skulle vara värdefullt bedömer Skolverket att det skulle vara administrativt betungande eftersom en fristående skola kan ha elever från många kommuner och många kommuner har elever i många olika fristående skolor. Skolverket anser också att begreppen har lett till många överklaganden, vilket visar på att de är oklara och svåra att tillämpa. Avslutningsvis menar Skolverket att införandet av regler som tydligt anger vad kommunen ska betala bidrag för gör att begreppen ”skolans åtagande” och ”elevens behov” inte längre behövs.

Friskolornas riksförbunds synpunkter

Friskolornas riksförbund ställde sig redan i rapporten tveksam till Skolverkets förslag. I den efterföljande remissomgången avvisade förbundet förslaget om att ta bort ”skolans åtagande” med motiveringen att många fristående skolor med resurskrävande, specialutformade program skulle drabbas om de inte fick en ersättning som motsvarade deras större åtagande. När det gällde ”elevens behov” menade förbundet att förslaget innebar att det inte längre finns något krav på likabehandling för elever i behov av särskilt stöd. Istället borde varje elevs behov av ”objektiva insatser” ska få fastställas och sedan läggas till grund för vilka resurser som behövs. Dessa får eleven ta med sig till den skola där han eller hon väljer att gå.

Utredningens överväganden

Skolans åtagande

Principen om att bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet ska bestämmas på samma villkor som resursfördelningen till motsvarande kommunala verksamheter är grund-

läggande för utredningens överväganden i övrigt. Med tanke på det finns det anledning att överväga om "skolans åtagande" är en omsändighet som bör tillmätas självständig betydelse och framförallt om den alls är förenlig med likabehandlingsprincipen.

Av redovisningen av förarbetena framgår att "skolans åtagande" är ett kriterium som togs in i skollagen tillsammans med "elevens behov". Det finns tydliga kopplingar mellan dessa två faktorer som talar för att avsikten var dels att varje elev skulle tillförsäkras resurser utifrån de behov som han eller hon har, dels att de fristående skolorna ska ges resurser för att ta hand om elever med sådana särskilda behov. För den tolkningen talar också den spärr som infördes samtidigt och som innebär att kommunen kan neka att lämna bidrag för det särskilda stödet om det leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen. Varken när denna reglering infördes för grundskolan 1996 eller när den 2002 infördes för gymnasieskolan gavs "skolans åtagande" någon självständig betydelse.

Av de två rättsfallen som har redovisats kan man dra slutsatsen att en fristående skola, åtminstone ifråga om gymnasieutbildning, kan få särskilda bidrag för utbildningsinslag som går utöver vad som erbjuds i motsvarande utbildning i den kommunala skolan. I så fall skulle bidragsreglerna ge elever i fristående skolor möjlighet att få resurser som inte ges till elever i motsvarande kommunala utbildning. En sådan effekt är inte förenlig med likabehandlingsprincipen. Det talar för att "skolans åtagande" ska tas bort som en självständig faktor när bidrag bestäms.

För att sammanfatta övervägandena kring begreppet "skolans åtagande" menar utredningen till att börja med att begreppet inte står i samklang med huvudprincipen om att bidragen ska bestämmas på samma grund som kommunen fördelar resurser till den egna verksamheten. Detta talar starkt mot att det ska behållas i skollagen. Vidare innebär de förslag som lämnas i avsnitt 6.2.5. om att högre bidrag kan utgå för vissa inriktningar och att det av Skolverkets beslut om rätt till bidrag ska framgå om det är fråga om en sådan inriktning att tillägg ska ges att den oklara hänvisningen till "skolans åtagande" ska tas bort.

Elevens behov

Utredningens kartläggning och erfarenheterna från de domstolsavgöranden som finns inom det här området visar att elever med särskilda behov ska få dessa tillgodosedda. Det är kommunens ansvar och i de flesta kommuner sker det redan i dag genom en resursfördelning på individuell basis. Det är angeläget att reglerna för bidrag till fristående skolor är utformade på ett sätt som säkerställer att detta också gäller för de elever som har valt en enskild huvudman.

Kravet på likabehandling syftar till att säkerställa att resursfördelningen till en viss utbildning sker på samma grund oavsett om det är en kommunal eller fristående skola som svarar för utbildningen. Den jämförelse som då sker utgår från att inga elever har något särskilt, mer resurskrävande stödbehov. För de elever som har sådana behov ska istället särskilda resurser avsättas. Utredningens förslag innebär att det ska finnas en särskild föreskrift om att hänsyn ska tas till elever med särskilda behov när bidrag fastställs. På så sätt skiljs det kriteriet från huvudregeln om likabehandling så att det tydligt framgår att hänsyn till varje elevs särskilda behov är något som ska beaktas vid sidan om likabehandlingsprincipen. På vilket sätt detta ska ske beskrivs i avsnitt 6.7.2.

6.2.4 Tillämpningen av riksprislistan

Utredningens förslag: Riksprislistan för gymnasieskolans nationella programmen ska finnas kvar. Dess tillämpningsområde ska dock förändras. Till att börja med ska det inskränkas till att endast avse sådana utbildningar som kommunen inte själv erbjuder. Det ska däremot utökas genom att riksprislistan också ska innehålla schablonbelopp för gymnasieskolans individuella program. På motsvarande sätt ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fastställa grundbelopp för elever i gymnasiesärskolan. Som tillägg till dessa schablonbelopp ska ersättning för en enskild elevs särskilda behov betalas ut.

Varje kommun ska vara skyldig att till Skolverket lämna de uppgifter som behövs som underlag för riksprislistan. Det ska framgå av tillägg i 15 kap. skollagen och förordningen om fristående skolor.

Riksprislistans tillämpningsområde

För gymnasieskolan har Skolverket bemyndigats i 9 kap. 8 a § fjärde stycket skollagen och 2 kap. 12 § förordningen om fristående skolor att fastställa bidragsbelopp för vart och ett av de nationella programmen. Beloppen ska tillämpas för att bestämma bidrag när en kommun inte själv anordnar ett visst nationellt program.

De bidragsregler som nu föreslås anknyter till den tidigare huvudprincipen och grundar sig på den likabehandlingsprincip som innebär att kommunen ska bestämma bidrag på samma grunder som kommunen fördelar resurser till sin egen skolverksamhet av motsvarande slag. Den kommunala resursfördelningen sker genom budgeten. I den ingår inte bara resurser för den gymnasieutbildning som kommunen själv anordnar – i egen verksamhet eller medverkan i kommunalförbund – utan också kostnader för annan utbildning som ingår i kommunens utbud av gymnasieutbildning. I det senare fallet avses t.ex. utbildning som anordnas av en annan kommun genom ett samverkansavtal eller till följd av att gymnasieskolan ingår i en för två eller flera kommuner gemensam nämnd.

För att likabehandlingsprincipen ska få fullt genomslag anser utredningen att alla utbildningar som en kommun erbjuder bör ingå i jämförelseunderlaget när bidrag för gymnasieutbildning vid en fristående skola ska fastställas. Det betyder att riksprislistans tillämpningsområde blir mindre eftersom den bara ska tillämpas ifråga om bidrag till utbildningar som kommunen inte själv erbjuder.

Å andra sidan lämnar utredningen i avsnitt 6.5 förslag om att det genom riksprislistan också ska fastställas bidragsbelopp för gymnasieskolans individuella program och gymnasiesärskolan. Även för de utbildningarna gäller att riksprislistan bara ska tillämpas när kommunen inte själv erbjuder utbildningen.

Ett förbättrat underlag för riksprislistan

Skolverket har med stöd av Förordningen (1982:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. möjlighet att begära in uppgifter från både kommuner och fristående skolor för att kunna följa upp och utvärdera skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Skolverket har dock ansett att det inte ger stöd för att kräva in upp-

gifter om kostnaderna för olika gymnasieprogram. Det framgår t.ex. av Skolverkets rapport *Prövning och rätt till bidrag för fristående skolor* (281-2006). Det är därför frivilligt att lämna uppgifter om kostnaderna per program. Till det kommer att de uppgifter som lämnas skiljer sig åt i redovisningshänseende eftersom det saknas anvisningar för hur kostnaderna ska redovisas. Sammantaget betyder det att underlaget för riksprislistan består av uppgifter från endast en del (uppskattningsvis knappt tre fjärdedelar) av landets kommuner samt att kostnadsredovisningen inte är enhetlig.

Skolverket föreslog inte någon obligatorisk rapporteringsskyldighet för kommunerna ifråga om kostnaderna för gymnasieskolan men förutskickade att Skolverkets anvisningar för kostnadsredovisningen skulle förbättras.

Utredningen anser att förslagen om hur bidrag ska beräknas ställer ökade krav på en mer enhetlig redovisning. I första gället i förhållande till de fristående skolorna och har en direkt anknytning till de rättssäkerhetsskäl som ligger till grund för införandet av möjligheten till förvaltningsbesvär. Därför föreslår utredningen i avsnitt 6.9. en ökad redovisningsskyldighet för kommunerna med avseende på de olika kostnadsslag som ingår i bidraget till fristående skolor och annan enskild verksamhet inom skollagens område. Ett annat starkt skäl för det är att det är av stort värde för tilltron till kommunernas bidragsbeslut att det finns en öppenhet och tydlighet kring hur bidragen har beräknats.

Med anledning av den föreslagna redovisningsskyldigheten och för att öka värdet av riksprislistan anser utredningen att det också finns starka skäl för att ålägga alla kommuner en skyldighet att lämna uppgift till Skolverket om kostnaderna för de utbildningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som kommunen erbjuder. I enlighet med likabehandlingsprincipen är det uppgifter om de budgeterade kostnaderna på programnivå för det kommande kalenderåret som ska redovisas. Detta ska ske i direkt anslutning till att budgeten beslutas av kommunen.

Till följd av förslaget om en obligatorisk skyldighet för kommunerna att lämna uppgifter som underlag för riksprislistan föreslår utredningen ett tillägg i 15 kap. 11 § första stycket skollagen och ett bemyndigande för Skolverket i 2 kap. 12 b § förordningen om fristående skolor. Med stöd av den regleringen ges Skolverket rätt att meddela närmare föreskrifter om hur uppgiftsskyldigheten ska utformas.

6.2.5 Särskilt kostsamma inriktningar och utökade studieprogram

Utredningens förslag: Bidrag till en fristående gymnasieskola ska utgå i den omfattning som motsvarar en fullständig gymnasieutbildning, d.v.s. 2 500 gymnasiepoäng.

För de nationellt fastställda inriktningarna musik inom det estetiska programmet och transport och logistik inom fordonsprogrammet ska bidraget vara högre än vad som annars utgår för programmet i fråga. Skolverket ska i riksprislistan fastställa särskilda bidragsbelopp för de inriktningarna.

Utredningens bedömning: Skollagens regler om rätt till bidrag för fristående skolor och om möjligheten till förlängd utbildningstid för studier på nationella och specialutformade program anger inte under hur många läsår rätten till bidrag för en enskild elev hos en fristående skola föreligger. Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att pröva frågan om utbildningstid och något förslag lämnas därför inte i den delen.

Det finns andra frågor som har koppling till diskussionen i avsnitt 6.2.3 om begreppet skolans åtagande. Det gäller i första hand gymnasieutbildningar där det av domstolspraxis och efter samtal med fristående skolor och kommuner framkommer att det görs olika tolkningar av i vilken utsträckning vissa särskilt kostsamma inriktningar av en gymnasieutbildning eller utbildningar som har större omfattning än normalt utgör grund för ett högre bidrag. Det finns därför grund att ta upp bägge dessa frågor i det här sammanhanget.

Särskilt kostsamma inriktningar

I anslutning till frågan om skolans åtagande finns det anledning att också överväga om och i vilken grad särskilda utbildningsinriktningar eller andra särskilda omständigheter kring den utbildning som en fristående skola bedriver, och som typiskt sett medför högre kostnader för verksamheten, ska kunna beaktas när bidrag bestäms. Det första gäller vissa inriktningar av nationella program i gymnasieskolan. Skolverket pekade i sin rapport ut två inriktningar som särskilt kostnadskrävande; nämligen inriktningen musik inom det estetiska programmet och inriktningen transport och logistik

inom fordonsprogrammet. Skolverket gjorde också en beräkning av hur mycket dyrare dessa inriktningar är jämfört med andra inriktningar inom samma program och kom fram till en faktor som var 1,33 för transport och logistik-inriktningen och 1,29 för musik-inriktningen. Några ytterligare inriktningar än dessa två ansågs inte skilja sig kostnadsmässigt från kostnaderna för programmet i övrigt.⁷

Skolverkets beslut om rätt till bidrag för en fristående gymnasieskola ska ange vilket nationellt program utbildningen ska hänföras till. Det framgår av 9 kap. 8 § sista st. skollagen. Några föreskrifter som gör skillnad mellan olika inriktningar inom ett program finns inte fränsett att det i 2 kap. 12 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor anges att inriktningen musik inom det estetiska programmet ska räknas om med faktorn 1,26. I den bestämmelsen föreslog Skolverket en ändring som dels innebar att faktorn för inriktningen musik höjdes till 1,29, dels att inriktningen transport och logistik inom fordonsprogrammet ska räknas upp med faktorn 1,33.

Liksom Skolverket gör utredningen bedömningen att det finns vissa inriktningar inom gymnasieskolans nationella program som till sin karaktär kostar mer att bedriva än andra inriktningar inom samma program och att hänsyn ska tas till det när bidragen bestäms till en fristående skola som erbjuder någon av dessa dyrare inriktningar. Utredningen anser dock att likabehandlingsprincipen bör gälla fullt ut även i detta avseende. I första hand bör därför bidrag till en fristående skola för en viss, dyrare inriktning på ett nationellt program bestämmas med utgångspunkt i kommunens kostnader för motsvarande egna verksamhet med samma inriktning. Om kommunen alltså erbjuder samma, mer kostsamma inriktning ska resursfördelningen till den ligga till grund för bidraget till den fristående skola som har samma inriktning. Det överensstämmer för övrigt helt med principen om att kommunen ska bestämma bidrag på samma grund som den egna resursfördelningen sker eftersom den i dessa fall sker med beaktande av de kostnadsmässiga skillnader som finns.

Om den inriktning som den fristående skolan har inte finns i kommunens gymnasieskola, även om kommunen erbjuder det nationella programmet i fråga, ska följande gälla. Grundersättningen för programmet ska beräknas på samma sätt som kommunen beräknar resurserna till det egna programmet. De högre kostnaderna för den nationella inriktningen ska därutöver kompenseras genom att Skol-

⁷ Skolverkets rapport 2006-06-15 s. 42 f.

verket årligen fastställer ett tilläggsbelopp för vissa inriktningar inom ramen för den s.k. riksprislistan. Det betyder att när kommunen beräknar bidraget på grundval av kostnaderna för verksamheten på det nationella programmet i fråga ska det räknas upp med det tilläggsbelopp som gäller enligt riksprislistan för den aktuella inriktningen.

Den tredje situationen är när kommunen inte erbjuder det nationella programmet alls. I de fallen ska, precis som nu, riksprislistan gälla. Då bestäms bidraget helt enligt riksprislistan. Bidraget ska alltså bestå både av grundersättningen för det nationella programmet och tilläggsbeloppet för den aktuella inriktningen.

För att det inte ska finnas utrymme för några tveksamheter kring i vilka fall utbildningen hos en fristående skola kan ge skäl för tillägg till bidraget finns det behov av att Skolverket i sin prövning om skolan har rätt till bidrag anger inte bara vilket nationellt program utbildningen ska hänföras till utan också vilken inriktning det är fråga om.

Utökade program

En annan fråga med anknytning till begreppet skolans åtagande är de utökade program som ibland erbjuds. Av den tidigare redovisningen framgår att en gymnasieutbildning är slutförd när eleven har fullgjort 2 500 poäng. Då har eleven rätt till slutbetyg. Det förekommer dock – både i kommunala och fristående skolor – att elever har utökade program som innebär att när de har slutfört sin utbildning uppgår poängantalet till mer än 2 500 poäng.

Skolverket beslutar om en fristående skola har rätt till bidrag för en viss utbildning på ett nationellt eller specialutformat program. Eftersom en sådan utbildning är slutförd efter 2 500 poäng kan inte Skolverkets beslut om rätt till bidrag ha större omfattning än så. Det är därför utredningens bedömning att en fristående skola inte har rätt till ersättning för kostnader som avser de överskjutande gymnasiepoängen. De regler om bidrag som nu föreslås innebär ingen förändring i det avseendet. Slutsatsen är att kommunens skyldighet att betala bidrag avser utbildningar med en omfattning av 2 500 poäng och att det för utbildningar med större omfattning är upp till kommunen om bidrag även ska betalas för överskjutande utbildningsinnehåll.

Bestämmelserna om omfattningen av ett nationellt eller specialutformat program hindrar inte att en elev som önskar det kan genom-

gå fler kurser än vad som motsvarar 2 500 poäng och få tillgodoräkna sig dessa. En fristående skola kan därför erbjuda sina elever den möjligheten. När det emellertid gäller rätten till bidrag så anger Skolverket i sitt beslut om sådant till vilket nationellt program som utbildningen ifråga ska hänföras. Det innebär att eftersom ett nationellt program motsvarar 2 500 poäng ger inte Skolverkets beslut stöd för att rätten till bidrag har större omfattning än så. Det medför å andra sidan inte något hinder för kommunen att ändå besluta om bidrag även för undervisning utöver det fastställda antalet poäng.

Det kan finnas olika skäl till utökade program. För det första kan det grunda sig på elevens önskemål om att komplettera sin gymnasieutbildning med ytterligare kurser. Det kan också vara den fristående skolan eller kommunen som anser att det är angeläget att kunna erbjuda utbildningar med utökat programinnehåll. Så kan t.ex. vara fallet vid vissa yrkesinriktade utbildningar, där det kan vara svårt att möta yrkeslivets utbildningskrav om programinnehållet inte får överstiga 2 500 poäng.

Inom ramen för Gymnasieutredningens arbete övervägs en framtida programstruktur. Den utredningen kommer då också att ta ställning till om och i vilken utsträckning det ska finnas möjlighet till utökade program. Det ingår alltså inte i den här utredningens uppdrag att ta ställning till en reglering av möjligheten till utökade program men det är angeläget att bidragsreglerna inte utgör något hinder för en sådan ordning. I avvaktan på en annan ordning vill utredningen därför än en gång klargöra att det inte finns något hinder för kommunen att, på frivillig väg, lämna bidrag även för den utökade delen av utbildningen. Det innebär att en fristående gymnasieskola inte kan räkna med att få bidrag för utbildningsinsatser som går utöver det fastställda programinnehållet som Skolverket har förklarat att skolan har rätt till bidrag för.

Förlängd utbildningstid

Gymnasieskolans nationella och specialutformade program är avsedda att kunna genomgå på tre läsår. Styrelsen för utbildningen kan dock medge att det får ske på längre tid. Bestämmelserna om detta finns i 5 kap. 3 § skollagen. Eftersom styrelsen för utbildningen är den kommunala nämnd som ansvarar för det offentliga skolväsen-

det saknas möjlighet för fristående skolor att medge en elev förlängd utbildningstid.

Utredningen har informerats om att det förekommer diskussioner mellan kommuner och fristående skolor angående skyldigheten för kommunen att betala bidrag för en gymnasieelev för längre tid än tre läsår. Utredningen kan konstatera att det saknas reglering av den frågan. Förutom bestämmelsen i 5 kap. 3 § skollagen innehåller bestämmelsen i 9 kap. 8 § samma lag om rätten till bidrag för en fristående gymnasieskola ingen reglering av den tidsmässiga omfattningen av bidragsrätten. Frågan är därför oklar men eftersom den även rör andra förhållanden än bidragsrätten kan det inte anses ligga inom ramen för utredningens uppdrag att ta ställning behovet av reglering av förlängd utbildningstid för elever i fristående skolor. Utredningen kan därför bara påpeka att reglernas utformning har betydelse för rätten till bidrag.

6.3 Möjligheten att träffa överenskommelse om bidraget

Utredningens bedömning: Det ska inte finnas möjlighet för kommunen att genom överenskommelse med huvudmannen för en fristående skola eller annan enskilt bedriven verksamhet bestämma bidragets storlek.

Det förekommer i dag och det har framförts önskemål om att det bör finnas en möjlighet för kommuner och fristående skolor att komma överens och träffa avtal om bidragets storlek. De nuvarande bidragsreglerna innebär nästan undantagslöst att det är kommunen som ska fatta beslut om bidrag. Det är endast ifråga om de fristående gymnasiesärskolorna som avtal är huvudregeln.

Det är alltid en fördel om det finns en dialog mellan kommunen och de fristående skolorna. Det bidrar till att skapa förståelse för vilka förutsättningar som gäller i de olika verksamheterna och ger ett bättre underlag för kommunens beslut. Den gemensamma ambitionen att skapa så bra skolförhållanden som möjligt bör understödjas, men frågan är om avtalslösningar rörande bidragen till de fristående skolorna är till fördel för verksamheten. Utredningen kan se vissa risker med att det kan bli så att några fristående skolor i en kommun ingår avtal med kommunen medan andra inte gör det.

Även om det är kommunens ansvar att se till att likabehandlingsprincipen upprätthålls finns det en risk för att olika villkor kan komma att gälla för olika skolor. Det skulle strida mot grundprincipen att resursfördelningen till de fristående skolorna ska ske på samma grunder som kommunens fördelning till de egna skolorna. Det är också viktigt att komma ihåg att bidragsbeslutet är ett kommunalt förvaltningsbeslut.

Det finns även betydande svårigheter för de fristående skolornas vidkommande. Om frivilliga överenskommelser kan träffas medför det en risk för att de fristående skolornas möjligheter till insyn i och jämförelser med kommunens resursfördelning minskar.

Det finns också ett praktiskt problem eftersom många skolor tar emot elever från många olika kommuner. Det ställer stora krav på administrativa resurser för både fristående skolor och kommuner som ska föra förhandlingar med flera olika parter. Därmed ökar risken för att bidragen inte bestäms på samma grunder för alla elever i en kommun.

Sammantaget anser utredningen att de omständigheter som har redovisats utgör starka skäl mot att tillåta frivilliga överenskommelser om bidragen till fristående skolor. Någon sådan möjlighet bör därför inte finnas.

6.4 Grunderna för beräkning av bidrag

Utredningens förslag: Det är kommunens budget för skolverksamheten det kommande året som ska ligga till grund för bidragen till de fristående skolorna och annan enskild verksamhet. Om ytterligare resurser ges till den kommunala skolverksamheten under budgetåret ska motsvarande tillskott ges till de fristående skolorna.

Bidrag till fristående skolor och annan enskilt bedriven verksamhet ska bestämmas per kalenderår. För verksamhet under vårterminen ska bidrag utgå för tiden januari-juni och för verksamhet under höstterminen ska bidrag betalas för perioden juli-december.

En fristående skola som har fått rätt till bidrag ska snarast möjligt anmäla till Skolverket om verksamheten ska starta och i så fall från vilken tidpunkt det ska ske. Någon motsvarande

anmälningsskyldighet för förskolor och förskoleklass som drivs av enskild föreslås inte.

Bidragen ska grunda sig på kommunens budget

Kommunernas resursfördelning till den egna verksamheten sker enligt budget. Budgeten kan grunda sig på olika beräkningsmodeller där tidigare utfall, prognoser om det kommande året och andra faktorer beaktas i olika utsträckning. Det finns också exempel på mer schablonmässiga fördelningsprinciper för de resurser som i budgeten avsätts för utbildningsverksamheten.

Det förekommer att bidraget till fristående skolor bestäms på grundval av utfallet av utbildningskostnaderna föregående år, eventuellt med en indexreglering, medan resurserna till de kommunala skolorna fördelas efter budget för kommande år. För att kravet på lika villkor ska gälla för bidragen till de fristående skolorna krävs det att dessa också grundar sig på kommunens budget för det kommande verksamhetsåret. Det innebär inte någon förändring i förhållande till vad som redan gäller i dag för de verksamhetsformer där likabehandlingsprincipen tillämpas.

En annan faktor som ska beaktas är den betydelse som kommunernas val av organisationsform kan ha. I vissa kommuner kan kostnader för t.ex. elevvård, skolmåltider, administration och lokaler hänföras till en annan förvaltning än den som ansvarar för skolfrågor. Den modell som utredningen föreslår för beräkningen av bidrag innebär att bidragen till fristående skolor ska innefatta ersättning för alla de kostnader som är förknippade med skolverksamheten. Kommunens val av organisationsform ska alltså inte ha någon betydelse för bidragsberäkningen utan i den ska ingå alla de kostnadsslag som anges i skollagen och som har samband med den pedagogiska verksamheten.

Effekterna av avvikelser från budget

En sak som hör samman med kommunens budgetering är frågan om hur över- eller underskott i den kommunala verksamheten i förhållande till budget hanteras. För de fristående skolorna finns inga alternativ utan årets resultat tas med till kommande år. I den kommunala skolverksamheten är detta, som framgår av Konkur-

rensrådets rapport, inte självklart. Den skillnaden medför att det finns risk för snedvridning ur ett konkurrensperspektiv.

Den möjlighet till överklagande av bidragsbesluten som nu införs får konsekvenser även i detta avseende. Det är utredningens bedömning att en kommunal resursfördelning där avvikelser från budgeten godtas riskerar att leda till att resursfördelningen inte längre kan anses ske på lika villkor om inte detta också beaktas rörande de fristående skolorna. I den mån kommunen tillåter underskott i en kommunal skolverksamhet utan att de fristående skolorna i kommunen får någon kompensation i form av tilläggsbidrag har principen om lika villkor satts ur spel. I sådana fall måste bidragen till de fristående skolorna justeras. Det betyder m.a.o. att det inte bara är budgeten som sådan som har betydelse för bidragen utan också de senare resurstillskott som kan ske i den kommunala verksamheten.

Däremot torde det inte vara möjligt att, utan särskilt lagstöd, återkräva beviljade bidrag eftersom det står i strid med förbudet mot att ändra gynnande förvaltningsbeslut. Frågan om hur överbudgetering ska hanteras får istället lösas inom ramen för kommande budgetbeslut.

Riktade satsningar för vissa elevgrupper

En farhåga som har framförts av flera kommuner är om ett nytt regelverk för bidrag till fristående skolor kan riskera att leda till att kommunen blir förhindrad att göra särskilda satsningar inom skolverksamheten. De satsningar som har varit aktuella har t.ex. gällt riktade stödåtgärder för vissa elevgrupper eller i vissa delar av kommunen.

Förslaget om hur bidragen till fristående skolor ska beräknas har ingen påverkan på kommunernas möjlighet att göra olika satsningar i skolan, så länge som alla elever i kommunen får samma möjligheter att ta del av dessa. Elever som ingår i målgruppen för en viss satsning ska därför få del av den oavsett om eleven går i en kommunal eller fristående skola. Samma sak gäller för kommuner som fördelar extra resurser med utgångspunkt i t.ex. socioekonomiska faktorer eller studieresultat. Även om man således kan tala om ett visst avsteg från likabehandlingsprincipen eftersom inte alla elever i kommunen ges samma resurser så får det alltså inte leda till

en åtskillnad i resurstilldelningen som beror på om det är en offentlig eller enskild huvudman för verksamheten.

Bidragen ska beräknas per kalenderår

Kommunernas budget löper årsvis och den kommunala skolverksamheten planeras därför på det sättet. Av rättviseskäl och för att både kommunen och de fristående skolorna ska kunna planera sin verksamhet ska beslut om bidrag avse ett kalenderår och inte kunna ändras under löpande budgetår.

I de flesta fall inleds dock skolverksamheten vid läsårets början, som normalt sett är i augusti. Eftersom läsåret är uppdelat i två terminer framstår det som naturligt att säga att bidrag för vårterminen bör avse första halvåret medan höstterminen omfattar det andra halvåret. Det betyder att en skolverksamhet som startar en vårtermin bör ges bidrag fr.o.m. den 1 januari medan verksamhet som startar vid läsårets början i augusti – vilket är det vanligaste – ska ha rätt till bidrag fr.o.m. den 1 juli.

Regleringen av utbetalning av bidrag finns i förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Förordningen har skilda kapitel för olika skolformer men grundprincipen att bidragen ska betalas ut med en tolfedel varje månad är gemensam för alla. I det avseendet föreslår utredningen ingen förändring. Det betyder att utbetalningarna även i fortsättningen kan vara olika stora beroende på om elevantalet förändras under året.

Att bidraget inte får ändras under löpande kalenderår gäller naturligtvis inte när kommunen under pågående verksamhetsår skjuter till ytterligare medel för den kommunala skolverksamheten. Motsvarande tillskott ska då ges till de fristående skolorna i form av tilläggsbidrag. I de fallen är ett nytt beslut om bidrag nödvändigt.

I motsatt fall saknas dock som regel förutsättningar för att kommunen ska kunna ändra ett bidragsbeslut. Beslutet om bidrag är ett gynnande förvaltningsbeslut som inte, utan uttryckligt lagstöd, får ändras till det sämre för den enskilde under beslutets giltighetstid. Det är en grundläggande förvaltningsrättslig princip som ifråga om bidraget till fristående skolor innebär att kommunen inte under löpande kalenderår kan besluta om minskat bidrag.

Tidpunkten för rätten till bidrag

I Skolverkets beslut om rätt till bidrag anges från vilken tidpunkt detta gäller. Det finns i dag ingen reglering av hur den frågan ska hanteras om verksamheten inte påbörjas förrän vid en senare tidpunkt. Det har i några fall lett till tvist i domstol. Kammarrätten i Jönköping har t.ex. i dom den 29 augusti 2007 i mål 3498-06 uttalat att det varken framgår av skollagen, förordningen om fristående skolor eller dess förarbeten från vilken tidpunkt kommunen ska betala ut bidrag till en fristående skola som startar sin verksamhet. I målet var det inte visat annat än att kommunen tillämpade samma principer för utbetalning av bidrag till en fristående skola som tillämpades ifråga om resursfördelningen till de kommunala skolorna.

Rätten till bidrag enligt skollagen grundar sig på elevkostnader eftersom bidraget ska bestämmas av elevens hemkommun. Det synsättet kommer också till uttryck i förordningen om fristående skolor när det sägs att bidraget för juli-september ska anpassas till det beräknade elevantalet och att en avstämning ska ske i oktober när de verkliga förhållandena är kända.

I samband med att en fristående skola startar sin verksamhet uppstår kostnader för verksamheten en viss tid innan skolan har fått elever. Lärare anställs i förväg för att kunna planera verksamheten, lokaler måste hyras och iordningställas och skolan har kostnader för rektor och annan administration. Det är exempel på kostnader för skolverksamhet som finns både för offentliga och fristående skolor. Det får anses rimligt att rätten till bidrag avser även viss tid innan det finns elever i skolan.

Samma sak gäller för övrigt också för alla övriga skolor eftersom det årligen är en grupp elever som lämnar skolan i juni men som inte ersätts av en ny årskull förrän i augusti. Det skulle inte vara acceptabelt om den fristående skolan skulle stå utan finansiering för den elevgruppen under en månad varje år. Bidragsrättens omfattning ska därför förtydligas för att undvika oklarhet i dessa avseenden. Utredningens förslag anknyter till resonemanget i föregående avsnitt om att bidrag för vårterminen ska utgå för årets sex första månader medan bidraget för höstterminen ska omfatta det andra halvåret. När verksamheten har börjat och det finns uppgift om vilka elever som går i en fristående skola ska en avstämning av bidragen ske senast i samband med utbetalningen i oktober. I avsnitt 6.6 finns en närmare beskrivning av hur kommunens handläggning är tänkt att ske.

Anmälan till Skolverket

Skolverkets beslut om rätt till bidrag gäller från en viss tidpunkt men förutsätter att den fristående skolan har inlett sin verksamhet. För att beslut om bidragets storlek ska kunna fattas krävs att kommunen får kännedom om när en bidragsberättigad verksamhet faktiskt ska starta. I dag finns det inga uppgifter om när detta sker. Enligt utredningens uppfattning bör det åligga en fristående skola som har fått rätt till bidrag att anmäla om verksamheten kommer att starta och när det i så fall är tänkt att ske.

Innan verksamheten har kommit igång och elever har börjat kan det av naturliga skäl inte avgöras vilken kommun som ska betala bidrag. Det går därför inte heller att ha ett anmälningsförfarande hos kommunen. Istället ter det sig lämpligt att en fristående skola som har beviljats rätt till bidrag gör en anmälan till Skolverket. Den ska avse om den bidragsberättigade verksamheten ska starta och när det ska ske. Det är viktigt att notera att en sådan anmälan inte ska bli föremål för någon ny prövning. Den ska däremot registreras och publiceras av Skolverket så att berörda kommuner och andra kan ta del av uppgifterna om den planerade verksamheten.

Beslut om rätt till bidrag för enskilda förskolor, fritidshem samt förskoleklasser som inte anordnas av en fristående skola fattas inte av Skolverket utan av den kommun där verksamheten ska bedrivas. En skyldighet för sådan enskild verksamhet att göra anmälan om och när verksamheten ska starta kan därför inte kopplas till en beslutsprocess vid en central myndighet. Varje kommun får då istället överväga på vilket sätt beslut om tillstånd m.m. som kommunen har fattat ska följas upp. Utredningen förutsätter att detta kan ske inom ramen för en fortlöpande kontakt mellan kommunen och huvudmannen för den enskilda förskoleverksamheten eller förskoleklassen.

Tidpunkten för anmälan

Utredningen ska under det kommande arbetet ta ställning till ansöknings- och tillståndsförfarandet. I samband med det blir också tidpunkten för Skolverkets beslut om bl.a. rätt till bidrag aktuell. Frågan om när en fristående skola ska göra en anmälan av det slag som nu föreslås hänger samman med dessa återstående frågor och kommer därför att behandlas under det kommande

utredningsarbetet. Generellt sett kan det dock sägas att en anmälan bör göras i god tid innan verksamheten startar för att ge berörda kommuner tillräcklig tid för att fatta beslut om bidragets storlek.

Ändrade krav på kommunernas redovisning.

Utredningens förslag om nya och tydligare regler för bidragen till fristående skolor ställer ökade krav på kommunernas redovisning och underlaget för budgeten av skolverksamheten. Utredningens överväganden i den delen finns i avsnitt 6.9.

6.5 Särskilt om individuella program och gymnasiesärskolan

6.5.1 Gymnasieskolans individuella program

Utredningens förslag: Även bidrag för elever som går på gymnasieskolans individuella program ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar vid resursfördelningen till de individuella program som kommunen själv anordnar. Om kommunen inte har någon egen verksamhet med individuella program ska bidraget bestämmas enligt den s.k. riksprislistan, som i fortsättningen även ska innehålla ett bidragsbelopp för individuella program.

Som framgått tidigare skiljer sig bidrag för gymnasieskolans individuella program från bidrag för övrig gymnasieutbildning. När fristående skolor fr.o.m. den 1 juli 2006 gavs möjlighet att bedriva individuella program utformades reglerna på ett något annorlunda sätt jämfört med vad som gäller för de nationella och specialutformade programmen. I de senare fallen fastställer Skolverket om den fristående skolan har rätt till bidrag. Någon motsvarande prövning görs inte av individuella program utan i 9 kap. 8 § andra st. skollagen anges bara att en fristående skola som avses i paragrafen – alltså en skola som har förklarats ha rätt till bidrag för nationella eller specialutformade program – också får anordna individuella program. Eftersom det inte görs någon prövning av en fristående skola som avser att anordna individuella program saknas det också ett beslut från Skolverket om rätt till bidrag för sådan utbildning.

Reglerna infördes efter motioner och förslag från Utbildningsutskottet, som i sin tur hade remitterat förslaget till lagrådet för synpunkter på den lagtekniska utformningen. Utskottet skrev att det inte var möjligt att använda samma ersättningsnivåer som gäller för nationella och specialutformade program utan att det krävdes en särskild lösning för individuella program. Som skäl för det anfördes att de elever som har individuella program är en heterogen grupp med skiftande förutsättningar och behov. Insatserna måste därför vara flexibla och individuellt utformade. Både insatserna i sig och ersättningen för dessa borde därför grunda sig på en överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun.⁸

Några närmare anvisningar för grunderna för en sådan överenskommelse ges inte, mer än att det sägs att bidraget ska bestämmas med hänsyn till den fristående skolans åtagande och elevens behov. Det gjordes också en jämförelse med hur ersättningen bestäms mellan kommuner för ungdomar som går på ett individuellt program utanför hemkommunen. Utskottet menade att det krävs en liknande överenskommelse med fristående skolor.

Någon föreskrift om hur bidrag för elever med individuella program ska bestämmas finns inte utan bidragets storlek bygger på att en överenskommelse träffas mellan kommunen och den fristående skolan. Om det inte träffas något avtal har den fristående skolan ingen skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program. Å andra sidan blir följden också att om en fristående skola väljer att ta emot en elev trots att något avtal om bidraget inte har träffats med elevens hemkommun saknas det reglering av om bidrag alls ska utgå och hur det i så fall ska bestämmas. Lagrådet riktade kritik mot detta. Som svar anförde utskottet att om den fristående skolan ändå tar emot en elev är skolan skyldig att se till att eleven får det stöd som är nödvändigt för elevens individuella program. Dessutom påpekades det att hemkommunen alltid är skyldig att sörja för att eleven kan fullgöra sina studier i den kommunala skolan. Utskottet förutsatte dock att elevens önskemål samt behov och möjligheter till den för eleven bästa utbildningen sattes i centrum så att en överenskommelse om bidraget kunde träffas.

⁸ 2005/06:UbU13 s. 31 ff.

Utredningens överväganden

Det har tidigare framhållits att huvuduppgiften för utredningen är att skapa lika villkor för kommunala och fristående skolor. I avsnitt 6.2 har utredningen bedömt att det bäst sker genom tillämpning av den s.k. likabehandlingsprincipen och att det är viktigt att den får så stort tillämpningsområde som möjligt. Ifråga om de fristående skolornas möjlighet att få bidrag för elever som går på gymnasieskolans individuella program gäller i dag att bidraget bestäms genom överenskommelse mellan kommunen och den fristående skolan. Eftersom det, tillsammans med förskolan och förskoleklassen (i vissa fall), avviker från likabehandlingsprincipen finns det anledning att närmare överväga om den nuvarande ordningen uppfyller kravet på lika villkor för kommunala och fristående skolor.

Tanken att bidragen för individuella program ska bestämmas efter överenskommelse mellan den fristående skolan och elevens hemkommun grundar sig främst på det för den verksamhetsformen särskilt starka behovet av att kunna beakta individuella faktorer. Skälet till det är att elevernas behov och förutsättningar typiskt sett är mer skiftande inom en grupp elever med individuella program än i den genomsnittliga elevgruppen inom t.ex. ett nationellt program. De nuvarande reglerna har inte ansetts kunna beakta sådana omständigheter i tillräckligt hög grad. De förslag till nya bidragsregler som utredningen nu lämnar erbjuder emellertid en betydligt större möjlighet än tidigare att ta hänsyn till elevers skilda förutsättningar. Utredningen menar därför att den generella bidragsmodell som nu föreslås ger möjlighet till sådan flexibilitet och individuella hänsyn att den kan tillämpas också för bidrag för elever med individuella program.

Till det kommer att jämförelsen mellan individuella program numera underlättas av att sådana program ska erbjudas i form av heltidsstudier. Genom att i princip alla utbildningar får samma omfattning blir de lättare att jämföra. Å andra sidan går det inte att bortse från att det också finns ett antal svårigheter. Frånsett kravet på att studierna ska bedrivas på heltid saknas det kursplan, program mål eller andra föreskrifter om vad ett individuellt program ska innehålla. Det finns inte heller någon reglering av under hur lång tid ett individuellt program kan pågå. Eftersom det inte finns något grundläggande beslut från Skolverket om rätten till bidrag för elever med individuella program saknas den typen av bedömning av utbildnings-

innehållet som görs beträffande gymnasieskolans övriga program. Underlaget för ett beslut om bidrag blir då sämre.

Trots dessa svårigheter och trots de skäl som tidigare anförts mot att tillämpa samma principer för bidrag som för andra skolformer är det utredningens uppfattning att den nuvarande formen för att bestämma bidrag inte motsvarar de krav som kan ställas på förutsägbarhet och öppenhet. Utredningen anser inte heller att de individuella programmens särprägel utgör ett tillräckligt skäl för att välja en särskild ordning för hur bidragen för sådana utbildningar ska bestämmas. Istället talar kravet på att lika villkor ska gälla också ifråga om bidrag för individuella program för att den föreslagna bidragsmodellen kan och ska tillämpas även inom detta område. En annan faktor som talar i samma riktning är att den nuvarande regleringen inte ger några garantier för att en fristående skola alls får något bidrag för en elev som tas emot trots att någon överenskomst inte har kunnat träffas. Det stämmer dåligt överens med kravet på att lika villkor ska gälla.

En svårighet vid bestämmande av bidrag för individuella program är, som nämnts, att utbildningsinnehållet inte är likadant i alla individuella program. Det förekommer dock många individuella program med likartat innehåll och även i andra fall där det skiftar torde det vara möjligt att finna underlag för jämförelser. Inte minst vid åtskilliga av de individuella program som hittills har anordnats av fristående skolor har det varit fråga om en elev med bristande behörighet i ett ämne. Frånsett särskild undervisning i det ämnet är det inte ovanligt att en sådan elev följer ett nationellt program i övrigt. I de fallen bör det inte vara så svårt att finna en utbildning som är jämförbar när bidraget ska bestämmas. Det är bl.a. därför utredningens bedömning att de gemensamma inslagen i individuella program är tillräckliga för att möjliggöra jämförelser i kostnads-hänseende med motsvarande utbildningar i kommunala skolor. Å andra sidan finns de individuella program som helt är utformade efter en enskild elevs särskilda förutsättningar. I de fallen blir kommunens ansvar att beakta individuella faktorer när bidraget bestäms som störst.

Sammantaget betyder detta att utredningen anser att för att kunna uppfylla kravet på lika villkor ska även bidrag för individuella program bestämmas med utgångspunkt i kommunens fördelning av resurser till elever med individuella program inom den egna kommunala skolan. Bidraget ska innefatta ersättning för de kostnadsslag som gäller för gymnasieskolan i övrigt. Det är dock viktigt

att beakta de individuella programmens särskilda karaktär så att bidraget bestäms med hänsyn till att ett individuellt program kan avse allt från en utbildning med stora likheter med den som ges inom ramen för ett nationellt program till utbildningar som till stor del är förlagda till en arbetsplats och är av lärlingskaraktär, är avsedd för elever med liten skolerfarenhet eller på annat sätt präglas av en särskild lösning för en enskild elev. Det är kommunens uppgift att beakta de individuella programmens skilda utformning när ett beslut om bidrag fattas. För att kunna göra det krävs att kommunen får information om det individuella programmet från den fristående skolan. På så sätt kan kommunen också bedöma om programmets utformning är rimlig i jämförelse med de motsvarande individuella program som kommunen erbjuder.

Det finns anledning att tro att det i flertalet kommuner kommer att finnas en motsvarande kommunal verksamhet att jämföra med. Om det i någon kommun är så att kommunen inte själv erbjuder utbildning – i egen regi eller i samverkan med andra kommuner – för elever med individuella program, krävs det att bidraget till en fristående skola bestäms på annat sätt. För de nationella och specialutformade programmen sker det med tillämpning av den s.k. riksprislistan. Utredningen menar att det är den lösning som ligger närmast till hands även för elever med individuella program.

Riksprislistan är avsedd att täcka de vanligt förekommande kostnaderna för ett visst program. Därutöver ska extra bidrag lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Det ger m.a.o. utrymme för att ta hänsyn till enskilda elevers behov av stöd. Det kommer då också att gälla för elever med individuella program. Gränsdragningen mellan vilka kostnader som ska rymmas inom ramen för bidraget för undervisning och vad som avses med särskilt stödbehov ska vara densamma för individuella program som för andra program i gymnasieskolan eller i skolan i övrigt. Detta behandlas i avsnitt 6.7.

Bidraget för en elev med ett sådant individuellt program där riksprislistan ska tillämpas kommer alltså dels att bestå av riksprislistans schablonbelopp, dels av ett eventuellt tillägg om eleven bedöms ha ett omfattande behov av särskilt stöd.

För att riksprislistan ska kunna användas krävs naturligtvis att kommunerna lämnar uppgifter även om kostnaderna för individuella program. Kommunen bör därför åläggas att lämna sådana statistiska uppgifter. Den frågan har behandlats i avsnitt 6.2.4.

Avslutningsvis bör det tilläggas att förslagen i den här delen grundar sig på de nuvarande reglerna om individuella program. Gymnasiekommittén har i uppdrag att lämna förslag om en ny utformning av gymnasieskolan. De förslagen kan få betydelse för bl.a. reglerna om bidrag för elever med individuella program.

6.5.2 Gymnasiesärskolan

Utredningens förslag: Även bidrag för en elev i en fristående gymnasiesärskola ska bestämmas enligt samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna gymnasiesärskolan. För elever från kommuner som inte erbjuder gymnasiesärskola ska bidraget bestämmas enligt den s.k. riksprislistan, som i fortsättningen också ska innehålla ett bidragsbelopp för gymnasiesärskolan.

För ungdomar som inte längre är skolpliktiga, men som på grund av utvecklingsstörning inte kan gå i gymnasieskolan finns gymnasiesärskolan. Reglerna om den finns i 6 kap. skollagen. Det är styrelsen för särskolan i elevens hemkommun som avgör om eleven inte kan gå i gymnasieskolan utan istället ska beredas plats i gymnasiesärskolan. Styrelsen avgör då också om eleven ska gå på ett nationellt, specialutformat eller individuellt program. Utbildningen i gymnasiesärskolan ska erbjudas under fyra år och en elev som har påbörjat en sådan utbildning senast det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år har rätt att slutföra utbildningen. Den kan genomföras såväl i den egna kommunen som, till följd av ett samverkansavtal, i en annan kommun eller i ett landstings regi.

Gymnasiesärskola kan anordnas av en fristående skola om de krav som ställs på skolan i 9 kap. 8 b § skollagen är uppfyllda. För elever i fristående gymnasiesärskolor gäller i dag att bidraget ska bestämmas efter överenskommelse mellan skolan och elevens hemkommun. Till skillnad från de individuella programmen finns dock ett alternativ om parterna inte kommer överens. Då ska nämligen regeringen fastställa bidraget. Detta framgår av 9 kap. 8 c § skollagen. När den bestämmelsen infördes 1994 utgick regeringen från att kommunen och den fristående skolan skulle kunna komma

överens om bidragets storlek. Om det inte kunde ske fick regeringen istället fastställa ersättningen.⁹

I samband med vissa andra ändringar av reglerna om rätten till bidrag för fristående gymnasiesärskolor som gjordes 1997 flyttades bestämmelsen om ersättning till en annan paragraf. Någon ändring av dess innehåll gjordes inte och i propositionen angavs bara att regeringen inte hade behövt fastställa något bidragsbelopp och att någon förändring av bidragsregeln därför inte föreslogs.¹⁰

Praxis visar att det inte alltid går att träffa en överenskommelse. Regeringen har då fått den domstolsliknande uppgiften att avgöra tvisten mellan kommunen och den fristående skolan om bidragets storlek.

I sin rapport i juni 2006 tog Skolverket upp frågan om det är möjligt att anpassa bidragsreglerna för gymnasiesärskolan till de som gäller för övriga skolformer. Skolverket avfärdade omedelbart tanken på en anpassning ifråga om individuella program i gymnasiesärskolan med motiveringen att de individuella behov av undervisning som elever med sådana program har är så stora att det inte ens var meningsfullt att överväga en förändring av bidragsreglerna. När det däremot gällde elever med nationella eller specialutformade program ansåg Skolverket att det inte gick att tillämpa samma regler för gymnasiesärskolan som för övriga skolformer men att det är möjligt att skapa ett bidragssystem som i hög grad liknar det som gäller för gymnasieskolan. Som utredningen uppfattar det grundade sig Skolverkets bedömning på förekomsten av underlag för en kommun att göra jämförelser med kostnaderna för motsvarande egna verksamheter.

För de fall då kommunen inte hade något eget underlag att kunna jämföra med menade Skolverket att underlaget för att räkna fram en riksprislista med stöd av budgeterade kostnader är allt för litet. Däremot skulle en riksprislista kunna tas fram med hjälp av uppgifter om utfallet tidigare år och en indexuppräknings göras för att undvika eftersläpning.

⁹ Prop. 1993/94:242 s. 12 f. och 1993/94:UbU20 s. 2.

¹⁰ Prop. 1995/96:200 s. 62.

Utredningens överväganden

Liksom ifråga om övriga skolformer finns det starka skäl som talar för att principen om lika villkor bör tillämpas också när det gäller bidrag till fristående gymnasiesärskolor. Den här skolformen skiljer sig emellertid i vissa avseende från de övriga och det återspeglar sig bl.a. i den nuvarande bestämmelsen om att bidraget ska bestämmas efter överenskommelse mellan kommunen och den fristående skolan.

En första skillnad är att antalet elever i gymnasiesärskolan är ganska litet. Läsåret 2006/07 gick totalt 8 233 elever en sådan utbildning. Av dessa fanns 413 elever i någon av de 22 fristående gymnasiesärskolorna i de 18 kommuner som har sådana skolor. Det utgör 5 procent av eleverna i gymnasiesärskolan. Av de övriga eleverna fanns 92,5 procent i kommunal verksamhet och 2,5 procent i gymnasiesärskolor som drivs av landsting; i första hand naturbruks-gymnasier.

Som framgick inledningsvis skiljer sig mottagandet i gymnasiesärskolan från gymnasieskolan på det viset att det är styrelsen för särskolan som avgör om en elev kan gå i gymnasieskolan eller om han eller hon ska placeras i gymnasiesärskolan. Styrelsen avgör också om en elev som tas emot i gymnasiesärskolan ska gå på ett nationellt, specialutformat eller individuellt program. Valfriheten för eleverna är därmed begränsad i jämförelse med gymnasieskolan och andra skolformer.

En fråga att ta ställning till för att avgöra om likabehandlingsprincipen kan tillämpas även för bidrag till fristående gymnasiesärskolor är om det generellt sett finns ett tillräckligt underlag för att utifrån kostnaderna för elever i kommunala gymnasiesärskolor bestämma bidrag till de fristående gymnasiesärskolorna. Av de 413 elever som läsåret 2006/07 gick i en fristående gymnasiesärskola hade 234 individuella program. Av dem gick 156 elever i yrkesutbildning medan 78 elever gick i verksamhetsutbildning. Följaktligen var det 179 elever som gick nationella eller specialutformade program. Motsvarande siffror för de skolor som drevs av kommun eller landsting var att 3 210 elever gick nationella program, 1 986 elever specialutformade program och 3 037 elever hade individuella program. Av de senare var det 62 procent med yrkesutbildning och 38 procent med verksamhetsutbildning. Totalt sett fanns det läsåret 2006/07 gymnasiesärskolor i 169 kommuner och 9 landsting.

Oavsett om elevantalet är lågt i fristående gymnasiesärskolor så visar statistiken, enligt utredningens uppfattning, att den kommu-

nala gymnasiesärskolan har en sådan omfattning och spridning att det får antas att det finns underlag för de flesta kommuner att göra jämförelser med kostnaderna för den egna verksamheten när bidraget ska bestämmas.

Skolverket ansåg i sin rapport att det endast var möjligt att göra sådana jämförelser beträffande nationella och specialutformade program. De individuella programmen ansågs allt för speciella ifråga om starkt skiftande behov av undervisning, läromedel och särskilt stöd för att de skulle kunna användas för jämförelser. Utredningen gör i den delen en annan bedömning. Precis som sades beträffande förutsättningarna för att bestämma bidrag för individuella program i fristående gymnasieskolor, så bedömer utredningen att det ofta finns en kärna av gemensamt utbildningsinnehåll även i de program som starkt präglas av en individuell utformning. Det underlättar jämförelser av kostnader. Det tillsammans med de redovisade uppgifterna om antalet elever med individuella program gör att utredningen anser att det finns ett tillräckligt underlag för att kunna tillämpa likabehandlingsprincipen även för individuella program.

En annan skillnad som bör beaktas är att kostnaderna för en utbildningsplats inom gymnasiesärskolan i högre grad än i t.ex. gymnasieskolan varierar beroende på den enskilda elevens individuella behov. Även det försvårar en jämförelse. Med de nya bidragsreglerna tillhandahålls emellertid en bättre möjlighet att väga in individuella faktorer när bidrag bestäms. Det är också ett av huvudskälen till att utredningen i det förra avsnittet ansåg att de nya reglerna är tillräckligt flexibla för att likabehandlingsprincipen ska kunna tillämpas för gymnasieskolans individuella program. Utredningen hänvisar till de skäl som redovisades i den delen. Med tanke på att individuella behov kan antas vara än mer påtagliga för elever i gymnasiesärskolan än för de som har individuellt program i gymnasieskolan finns det anledning att anta att de får ännu större vikt vid bestämmandet av bidragets storlek.

Sammantaget leder det som sagts till att utredningen bedömer att det för elever i gymnasiesärskolan är möjligt att använda samma systematik som gymnasieskolan. Med hänvisning till vad som i förra avsnittet sagts om gymnasieskolans individuella program anser utredningen att det inte har framkommit några andra skäl som talar emot att tillämpa huvudprincipen om lika villkor för alla elever i en fristående gymnasiesärskola, oavsett om de går individuella eller andra program. Även i denna skolform ska bidraget därför

bestämmas på samma grunder som resurserna fördelas till de egna skolorna.

Om kommunen erbjuder gymnasiesärskola i någon form ska bidraget alltid grunda sig på en jämförelse med kommunens resursfördelning till den verksamheten. Kommunen ska då sträva efter att finna så jämförbara utbildningar som möjligt. Om exempelvis både kommunen och en fristående gymnasiesärskola anordnar ett estetiskt program är det kommunens kostnader för det programmet som ska ligga till grund för bidraget. I annat fall får jämförelsen göras med ett annat program. Motsvarande ansträngningar bör göras för att hitta så jämförbara förhållanden som möjligt även beträffande specialutformade och individuella program. Efter att grundbidraget har bestämts åligger det kommunen att bedöma kostnaderna för elevens eventuella behov av särskilt stöd.

Nästa fråga är hur bidraget ska bestämmas om elevens hemkommun inte erbjuder utbildning i gymnasiesärskolan som kan tjäna som jämförelseobjekt. I de fallen anser utredningen, som framgått, att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att årligen fastställa ett grundbelopp som baserar sig på den genomsnittliga kostnaden för en utbildningsplats i gymnasiesärskolan i Sverige. I grundbeloppet ska ingå genomsnittliga kostnader för undervisning, läromedel, skolhälsovård etc. För detta krävs att kommunerna får i uppgift att årligen rapportera sina kostnader för gymnasiesärskolan. Förslag om det har lämnats i avsnitt 6.2.4.

Avslutningsvis ska framhållas att även när riksprislistan tillämpas ska den enskilda elevens särskilda behov tillgodoses genom att ett särskilt tillägg beräknas enligt de förutsättningar som tidigare har angetts för det bidragskriteriet. Resultatet av den beräkningen kan sedan, liksom andra delar av bidraget, överklagas särskilt. Ytterst får då domstol avgöra om denna del av bidraget är skälig.

6.6 Kommunernas handläggning av bidragsbeslut

I det här avsnittet sammanfattas i vilken ordning och vid vilka tidpunkter det är tänkt att kommunerna ska fatta beslut om bidrag till fristående skolor enligt de regler som föreslås i betänkandet. I det följande nämns begreppen grundbelopp och tilläggsbelopp. Innebörden av dessa begrepp framgår av den inledande sammanfattningen och de utvecklas närmare i avsnitt 6.7.

Utgångspunkten för kommunernas beslut om bidrag till fristående skolor och när de ska fattas, är när kommunen fastställer budgeten för den egna skolverksamheten för nästa kalenderår. Det sker vanligen genom beslut i december året innan. För fristående skolor som har en befintlig verksamhet ska beslut om bidrag för verksamheten träffas vid samma tidpunkt och också omfatta det kommande kalenderåret. Sådana beslut kan dock endast avse ersättning för elever som redan finns i den fristående skolans verksamhet när året börjar.

När det gäller nya fristående skolor som startar under det kommande kalenderåret kan naturligtvis bidraget inte bestämmas vid årets början utan beslut om bidrag ska fattas löpande så snart det finns skäl till det. Till att börja med måste det bli känt för kommunen att en av kommunens elever går i den fristående skolan. En viss beredskap för det kan kommunen ha så snart en skola som har fått Skolverkets beslut om att den har rätt till bidrag meddelar att verksamheten ska starta. Det är angeläget både för lägeskommunen, de intilliggande kommunerna, Skolverket och andra intressenter att få kännedom om och när en ny fristående skola ska starta. Utredningen har därför föreslagit att fristående skolor som har fått rätt till bidrag är skyldiga att anmäla till Skolverket om och i så fall när verksamheten kommer att börja.

Vanligast är att nya skolor startar i och med att höstterminen börjar i augusti. Vilka elever som kommer att gå hos den fristående skolan kommer då att bli känt först när de faktiskt har börjat där. Innan dess vet kommunen inte om eller hur många av kommunens elever som kommer att gå i den fristående skolan och kan därför inte heller fatta beslut om bidrag.

Det är angeläget att ett beslut om bidrag fattas så snart som möjligt. Det ska därför i författning framgå att kommunen är skyldig att omgående fatta beslut om bidrag när kommunen har fått besked om att en av kommunens elever går i den fristående skolan. I samband med att höstterminen startar är det rimligt att begära att beslut om bidrag fattas senast den 15 september; som är ett datum som sedan tidigare har använts för avstämning i skol-sammanhang. I normalfallet bör det kunna ske tidigare men det kan också finnas bidragsbeslut som kan kräva ett mer omfattande underlag och därför något längre handläggningstid. I första hand gäller det de delar av bidragsbeslutet som avser ersättning för särskilt stöd. I sådana fall bör dock grundbeloppet fastställas och betalas ut genast

medan tillägget för särskilt stöd kan beslutas separat när nödvändigt underlag finns tillgängligt.

En annan situation när särskilda bidragsbeslut behöver fattas under pågående kalenderår är då nya elever börjar i en fristående skola under året. I de fall då en kommun sedan tidigare har fattat beslut om bidrag i form av grundbelopp och något tillägg inte ska bestämmas är det tillräckligt med ett beslut som hänvisar till det som fattades vid kalenderårets början. Om däremot eleven kommer från en kommun som inte tidigare beslutat om bidrag eller om bidragsbeslutet inte kan tillämpas för en tillkommande elev ska ett nytt bidragsbeslut fattas omgående. Det senare kan t.ex. inträffa när beslutet inte är uppdelat per elev, om det förutsätter en viss gruppstorlek som nu överskrids eller om det föreligger något annat skäl. Som regel bör ett beslut kunnas fattas så att bidraget kan betalas ut vid utbetalningstillfället kommande månad.

I de fall ett nytt bidragsbeslut ska fattas endast för att fastställa tilläggsbelopp för en ny elev, men tidigare beslut om grundbelopp gäller även för den nya eleven, ska grundbeloppet betalas ut omedelbart. Beslut om tilläggsbelopp ska, i enlighet med huvudregeln, fattas omgående.

6.7 De kommunala bidragens beståndsdelar

Utredningens förslag: Bidraget till fristående skolor samt enskilda förskolor och förskoleklasser ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska innefatta ersättning för

- undervisning (pedagogisk verksamhet och omsorg i förskolan),
- utrustning och läromedel,
- elevvård (gäller inte förskolan),
- måltider,
- administration,
- mervärdesskatt och
- lokalkostnader.

Tilläggsbeloppet ska ge möjlighet till bidrag för elever i omfattande behov av särskilt stöd och för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning.

Den övergripande principen att resursfördelningen ska ske på samma grunder för de kommunala och fristående skolorna ger ingen närmare ledning för vad som ska ingå i de bidrag som beslutas. Utredningens kartläggning visar att det inte heller alltid framgår vilka kostnader som ingår i den kommunala resursfördelningen. Skolverket har i sin rapport 2006 föreslagit förändringar i förordningen (1996:1206) om fristående skolor som innebär att kommunen ska kunna redovisa hur bidraget till en fristående skola har bestämts för de kostnadsslag som anges i en bilaga till förordningen. Bilagan är indelad i grundbelopp och tillägg. I grundbeloppet ingår alla typer av kostnader som är förknippade med skolverksamheten, medan tillägg kan utgå för kostnader som är hänförliga till särskilda behov som t.ex. stöd till enskilda elever, modersmålsundervisning och vissa särskilt kostsamma inriktningar av gymnasieskolans nationella program.

Utredningen eftersträvar en reglering som är stabil och varaktig. Den ska vara generell men måste också ge tillräcklig ledning för att kunna tillämpas. Den ska också ge utrymme för hänsyn till lokala förhållanden i den kommun som ska bestämma bidraget. Det är därför viktigt att reglerna inte är allt för detaljerade. Därför förordas en delvis annan lösning än den som Skolverket föreslog.

Liksom Skolverket menar utredningen att det är lämpligt att dela upp de kostnadsslag som ska ersättas i ett grundbelopp, som ska täcka de generella kostnader som är förknippade med skolverksamheten, och tillägg, som kan utgå när särskilda behov för enskilda elever föreligger. Bidragskriterierna ska vara gemensamma men det är viktigt att påpeka att det finns skillnader mellan olika verksamhetsformer och även mellan kommuner som gör att förutsättningarna för tilldelning av bidrag skiftar. Det gäller i första hand förskolan och fritidshemmen. Därför behandlas i avsnitt 6.8 de situationer då de föreslagna reglerna får en särskild innebörd i de verksamheterna.

Det ska också framhållas att när en jämförelse sker mellan bidraget och kommunens kostnader för motsvarande verksamhet måste hänsyn tas till att vissa av kommunens kostnader ibland hänförs till en annan förvaltning än den som ansvarar för utbildningsfrågor. Av organisatoriska eller andra skäl kan t.ex. skolmåltider och måltider till äldreomsorgen samordnas och utföras av en annan förvaltning. Samma sak kan gälla lokalförsörjningen. Detta bör dock som regel inte vålla några tillämpningsproblem, men det är

viktigt att det tydliggörs så att även sådana kostnader framgår av redovisningen av utbildningskostnaderna.

6.7.1 Grundbelopp

Som Skolverket har redovisat i sin rapport finns ett antal kostnader som typiskt sett förekommer i all skolverksamhet. I de flesta fall är förutsättningarna för dessa grundkostnader desamma för offentliga och fristående skolor, men i vissa avseenden kan det finnas skillnader. I det följande avsnittet redovisas de huvudsakliga kostnadskategorierna och de överväganden som utredningen gör ifråga om var och en av dem. Utgångspunkten är Skolverkets förslag så som det presenteras i bilaga 1 till Skolverkets rapport.

Undervisning

Denna kostnadspost avser huvudsakligen lönekostnader för de aktiviteter i skolan som styrs av läro-, tim-, poäng- eller kursplan. På motsvarande sätt gäller det personalkostnader för pedagogisk verksamhet i förskola och fritidshem. I beloppet ska också ingå kostnader för kompetensutveckling av personalen.

Skolverket föreslog att kostnaderna för undervisning även ska rymma kostnader för elever i behov av särskilt stöd där behovet inte betraktas som omfattande. Det har visat sig vid kartläggningen och vid de kontakter som utredningen har haft med företrädare för både kommuner och fristående skolor att just frågan om vilka stödbehov som ska rymmas inom de avsatta medlen för undervisning och vilka behov som kräver särskild resurstilldelning är en av de frågor som diskuteras mest. Det har därför efterfrågats att de nya reglerna kan bidra till att klargöra förhållandena.

Skollagen innehåller för de olika skolformerna regler om att verksamheten ska tillgodose barns och ungdomars behov. De som behöver särskilt stöd ska kunna få det. Det bör i och för sig påpekas att skollagen och de tillhörande skolförfattningarna inte föreskriver någon fullständig rätt för alla barn och ungdomar att få alla behov tillgodosedda. Regleringen utgår istället från vissa typer av åtgärder som ska vidtas i stödjande syfte. Vilka dessa är skiftar mellan skolformerna. Exempelvis gäller för grundskolan att elever som har svårigheter i skolarbetet ska få särskilt stöd (4 kap. 1 §

skollagen). Den närmare innebörden av detta anges, för de offentliga skolornas vidkommande, i 5 kap. grundskoleförordningen (1994:1194). Där ställs krav på att rektorn ska se till att en elevs behov av särskilda stödåtgärder utreds och att ett åtgärdsprogram ska utarbetas om det finns ett stödbehov. Det finns också föreskrifter om studiehandledning på modersmål, stödundervisning och specialpedagogiska insatser.¹¹

Av de särskilda stödinsatserna är det bara kravet på utredning och åtgärdsprogram som gäller för fristående grundskolor (1 a kap. 5 a § förordningen om fristående skolor).

Utredningens uppfattning är att i den mån som kostnader har samband med kommuners och fristående skolors skyldighet att utreda elevers stödbehov och i förekommande fall upprätta åtgärdsprogram är kopplingen till undervisningen så tydlig att kostnaderna bör ses som en del av undervisningskostnaderna. På liknande sätt har behovet av studiehandledning på modersmål ett så nära samband med rätten till modersmål att den bör ersättas i enlighet med de principer som gäller för modersmålsundervisning, se avsnitt 6.7.2.

När det däremot gäller de stödåtgärder som kan behöva vidtas är frågan svårare. Som utredningen ser det kan sådana åtgärder i huvudsak delas upp i två kategorier. Till den första hör stödundervisning som anordnas i anslutning till den ordinarie undervisningen för att hjälpa elever som löper risk att inte nå målen. Tanken är att elever som behöver stöd i första hand ska få det vid den skola som han eller hon vill gå i. Alla skolor har i uppgift att anpassa sin organisation och sin undervisning så att hänsyn tas till alla elevers behov och förutsättningar. Det hör nära samman med att de ska vara öppna för alla elever och gäller som huvudregel såväl för kommunala som fristående skolor.

Skolans skyldighet att ge stöd åt sina elever gör att det i grundbeloppet för undervisning och läromedel normalt ingår resurser för sådana stödåtgärder. Möjligheterna att begära extra resurser för elever i behov av särskilt stöd är därför mycket begränsade.

Avgränsningen av skolans skyldigheter gör att utredningen har valt att begränsa möjligheterna till ytterligare bidrag för stödåtgärder till den kategori av elever som har omfattande stödbehov. Det finns olika uppfattningar om vad som krävs för att en elev ska

¹¹ Motsvarande bestämmelser för gymnasieskolan finns i 8 kap. gymnasieförordningen (1992:394) och för de fristående gymnasieskolorna i 2 kap. 7 a § förordningen (1996:1206) om fristående skolor. För särskolan finns bestämmelserna i 5 kap. särskoleförordningen (1995:206) och för gymnasiesärskolan i 8 kap. gymnasiesärskoleförordningen (1994:741).

anses ha ett omfattande behov av stöd. Någon heltäckande definition torde inte vara möjlig att ge men några exempel kan lämnas. En första kategori är elever som är rörelsehindrade och som därför kräver hjälp på något sätt. Det kan gälla anpassning av lokaler, hjälpmedel, särskilda läromedel eller assistans. En annan grupp är elever som har stora inlärningsproblem som beror på språkliga eller sociala faktorer. Även elever med olika förståelsenivå och olika kunskapsprofiler kan räknas till denna grupp. För sådana elever är det i första hand specialpedagogiska insatser som blir aktuella.

Exemplen visar att det i denna andra kategori endast ryms stödåtgärder som är av extraordinärt slag och som innebär att särskilda och mer betydande resurser måste avsättas för en enskild elevs räkning. Stödet ifråga ska väsentligen avvika från vad som har samband med de resurser som normalt kan hänföras till det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla. Det kan t.ex. vara fråga om att tillgodose behov av personlig assistent (i den mån sådan inte tillhandahålls genom någon annan form av stöd), tillhandahålla hjälpmedel eller specialpedagogiska insatser av sådant slag och sådan omfattning som väsentligen avviker från den ordinarie undervisningsverksamheten. Det ska också framhållas att för vissa elever kan stödbehovet vara tillfälligt, medan andra är i behov av kontinuerliga insatser.

Olika kommuner kan behandla gruppen av stödkrävande elever på olika sätt och omfattningen av de stödåtgärder som ges kan variera. Utredningens förslag innebär ingen förändring i det avseendet utan föreskriver bara att tilldelningen av stödresurser ska vara oberoende av om eleven som behöver stöd går i en kommunal eller fristående skola.

Som framgått av 4 kap. varierar också principerna för resursfördelningen mellan kommunerna. I vissa kommuner avsätts medel i särskild ordning medan det i andra kommuner lämnas ersättning för stödåtgärder inom ramen för grundbeloppet. I likhet med vad som nyss sades innebär utredningens förslag inget annat ställningstagande ifråga om kommunens val av resursfördelningsmodell än att den modell som väljs måste uppfylla de krav som följer av likabehandlingsprincipen. Den ska också leva upp till de krav som ställs på en redovisning som gör det möjligt att särskilja de olika kostnadsslagen.

I avsnitt 6.7.2 om möjligheterna till tillägg för elever med särskilda behov behandlas frågan ytterligare.

Läromedel och utrustning

I den här kategorin ryms till att börja med kostnader för läroböcker, litteratur, tidskrifter, programvara för undervisning och annat undervisningsmaterial som kan anses vara läromedel. Till det kommer kostnader för utrustning i form av t.ex. datorer, maskiner och annan utrustning som används för undervisningen. Där ingår också licenser och andra IT-kostnader för personal och elever. Slutligen ska anslaget rymma kostnader för utflykter, lägerskola, studiebesök och kulturaktiviteter.

När det gäller beräkningen av kostnader för inköp ska kommunens gängse avskrivningsprinciper tillämpas.

Läromedel och utrustning som tillhandahålls för att tillgodose behov av särskilt stöd ska räknas till den kategorin och inte redovisas som en läromedelskostnad.

Elevvård

Kostnader för elevvård avser läkare, sköterska, psykolog och kurator.

Skolmåltider

Som angavs inledningsvis är det bara i de skolformer som omfattas av skolplikt (grundskolan och den obligatoriska särskolan) som eleverna har rätt till fria skolmåltider. Trots det förekommer det i många kommuner att eleverna i andra skolformer också får fria eller subventionerade måltider. Samma resurser ska tillkomma de fristående skolorna.

I skolmåltidskostnaden ingår kostnader för personal, livsmedel, transporter, förbrukningsmaterial och administration.

Under utredningsarbetet har uppmärksamats frågan om rätten för fristående gymnasieskolor att ta ut avgift för skolmåltider trots att kommunen betalar bidrag som ska motsvara fria skolmåltider. De bidragsregler som nu föreslås grundar sig på den kommunala resursfördelningen. Kommunens ansvar består i att fastställa bidrag på samma grunder som kommunen fördelar resurser till den egna verksamheten. Det ska ske även ifråga om ersättning för skolmåltider. Skollagen medger att avgifter tas ut för skolmåltider. Det gäller både för offentliga och fristående skolor. Det innebär att kommunen saknar inflytande över vilket beslut en fristående gym-

nasieskola fattar i det avseendet. Däremot måste kommunens bidrag till den fristående skolan innefatta ersättning för skolmåltider om sådan ersättning utgår till de kommunala gymnasieskolorna. Det saknar sedan betydelse om den fristående skolan också tar ut en måltidsavgift.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att ta ställning till frågan om förutsättningarna för att ta ut avgifter för skolmåltider i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Några förslag gällande de beskrivna följderna av att fristående skolor tar ut avgifter för skolmåltider trots att de erhåller bidrag för detta kan därför inte lämnas.

Lokalkostnader

Den del av bidraget som avser ersättning för lokalkostnader har varit föremål för diskussion i många sammanhang. Utredningens kartläggning visar också att ersättningsprinciperna för lokalkostnader varierar från kommun till kommun. I många kommuner bestäms ersättningen med utgångspunkt i kommunens genomsnittliga kostnad för sina egna lokaler. I andra kommuner får de fristående skolorna ersättning för sina faktiska kostnader. Vissa begränsningar av detta kan dock förekomma. Det finns också kommuner som tillämpar en elevpeng där lokalkostnaderna ersätts enligt en schablon.

Förutsättningarna vad gäller lokaler skiljer sig oftast åt mellan offentliga och fristående skolor. Huvudorsaken är att flertalet offentliga skolor har lokaler som ägs av kommunen eller ett kommunalt bolag och att hyressättningen oftast sker på andra grunder än de som tillämpas på ortens lokala hyresmarknad, dit de fristående skolorna är hänvisade för att söka lokal. Det leder till olika kostnadsbilder och innebär att en ersättning till de fristående skolorna som grundar sig på kommunens egna kostnader som regel inte täcker de fristående skolornas kostnader. För att kravet på lika villkor ska vara uppfyllt krävs därför en annan princip för hur lokalersättningen ska bestämmas.

Den lösning som ligger närmast till hands och som också tillämpas i åtskilliga kommuner är att bidraget motsvarar den fristående skolans faktiska lokalkostnad. Från kommunalt håll har uttryckts oro för att detta kan leda till att fristående skolor inte tar ansvar för sina lokalkostnader genom att de t.ex. söker sig till större lokaler än vad verksamheten kräver eller att de väljer allt för exklusiva lokaler.

Sett från utredningens sida kan det finnas fog för att de risker som har framhållits kan inträffa. Det är inte avsikten att bidragsreglerna ska ge elever i fristående skolor generell tillgång till större eller bättre lokaler än vad elever i offentliga skolor har. Principen om lika villkor för verksamheterna gäller självfallet även i det avseendet. Samtidigt är det angeläget att reglerna ger utrymme för hänsyn till de skilda förutsättningarna för offentliga och fristående skolor ifråga om att få tillgång till lokaler. De offentliga skolorna får vanligtvis sina lokalkostnader täckta av det anslag de tilldelas eller så debiteras de ingen kostnad alls utan anvisas en viss lokal. Utredningen anser att för att upprätthålla likabehandlingsprincipen krävs det att de fristående skolorna får bidrag som motsvarar de faktiska kostnaderna för deras lokaler. För att inte detta ska missbrukas bör det föreskrivas att dessa kostnader ska framstå som skäliga. Det betyder att kommunen har rätt att göra en jämförelse mellan de lokaler som den fristående skolan och kommunen själv disponerar. Om lokalernas standard eller storlek skiljer sig åt på något mer påtagligt sätt kan det utgöra skäl för en jämkning av ersättningen.

Med lokalkostnader avses i första hand kostnader för hyra. Det innefattar också driftkostnader som t.ex. uppvärmning, renhållning och kapitalkostnader i form av ränta på lån. Däremot ska inte amorteringar eller motsvarande kostnader som är att hänföra till ägandet av en fastighet ingå i bidraget. Även kostnader för inventarier som inte räknas som läromedel ingår i denna del av bidraget. Gängse principer för avskrivning ska då tillämpas.

Administration

En kostnadspost som är svår att finna underlag för jämförelser är en fristående skolas kostnader för ledning och administration. I en kommunal skolverksamhet finns administrativa inslag både vid de olika skolorna och på en central nivå i kommunen. För de flesta fristående skolor ser det annorlunda ut. Där sker administrationen på skolan. Den innefattar t.ex. skolledning och styrelse, personal- och ekonomiadministration, hantering av tekniska frågor, utvecklingsarbete och elevförsäkringar. Även medel för kompetensutveckling av personal i skolledning och övrig administration bör räknas hit.

Det finns emellertid stora skillnader i fråga om administrationen också mellan fristående skolor. Den lokala administrationen som

nyss beskrevs gäller mindre eller medelstora skolor medan större skolor och skolor som ingår i koncerner med flera andra skolor som regel organiserar sin administration på annat sätt.

Utredningen bedömer att det är svårt att hitta en självkostnadsprincip som går att tillämpa för alla skolor. Främsta skälet till det är svårigheten att göra en jämförelse med de kommunala skolorna eftersom verksamheterna skiljer sig starkt åt och kommunens organisation får stor betydelse för i vilken utsträckning dessa kostnader kan kopplas direkt till skolverksamheten. En lösning kan dock vara att utgå från de redovisningskrav som ställs på kommunerna och med stöd av de uppgifter som lämnas ta fram en schablonersättning per elev för administration.

Det statistiska underlag som finns tillgängligt är inte tillräckligt detaljerat för att det ska vara möjligt att identifiera kostnader som kan användas för en jämförelse. Det som kan utläsas är att ca tio procent av de totala kostnaderna för de olika verksamheter som regleras i skollagen och avser barn och ungdomar betecknas som övriga kostnader. Det innebär att det är fråga om annat än kostnader för undervisning men kostnadsposten rymmer mer än administrativa kostnader. De redovisningsprinciper som tillämpas är inte så detaljerade att det går att bryta ner den här posten i olika delposter. Det går därför inte att få uppgift om hur stor del av kostnaderna som kan hänföras till kostnader för administration av det slag som nu är aktuell. En annan lösning får därför sökas.

Sett till den totala utbildningskostnaden utgör administration en relativt liten del. Avsikten med de regler som nu föreslås är att de ska skapa ett system som är förhållandevis enkelt och lätt att tillämpa. Utredningen föreslår därför att administrativa kostnader ska ersättas enligt en schablon. Med hänsyn till vad som ovan sagts om storleken på "övriga kostnader" och att de kommuner som i dag tillämpar en sådan schablon har beräknat kostnaderna för administration till mellan två och tre procent, anser utredningen att tre procent är ett skäligt påslag på det bidragsbelopp som beslutas.

Mervärdesskatt

Kommuner har rätt att genom det s.k. kommunkontosystemet få kompensation för ingående mervärdesskatt. Kompensationen motsvarar den mervärdesskatt som kommunen har betalat men inte har rätt att göra avdrag för på grund av verksamhetens karaktär, t.ex.

utbildningsverksamhet. Reglerna om detta finns i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting. Kompensationens storlek bestäms, enligt särskilt bemyndigande, av regeringen. Det har skett i förordningen (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommunen och landsting där det anges ett särskilt schablonavdrag som är antingen 6 procent av den kostnad som ger rätt till kompensation eller 18 procent av lokalkostnaderna och 5 procent av övriga kostnader. Kompensation betalas efter redovisning av kostnader som innefattar utlägg för mervärdesskatt men som inte är avdragsgilla i den aktuella verksamheten; t.ex. inköp av läromedel för utbildningsverksamhet.

Det har i flera sammanhang, bl.a. i Skolverkets rapport, framförts önskemål om tydligare regler för i vilken utsträckning fristående skolor ska få kompensation för att den inte har rätt att göra avdrag för ingående mervärdesskatt. Utredningens kartläggning visar att det finns avsevärda skillnader mellan kommunerna. I några få kommuner ges ingen kompensation alls. I de flesta ges kompensation enligt antingen 6-procentsregeln, 5/18-procentsregeln eller någon annan, lokalt beräknad, modell.

Skolverket rekommenderade att kompensation i första hand borde bestämmas genom en överenskommelse eller annars med tillämpning av schablonerna med antingen 6- eller 5/18-procentsregeln.

Skolverkets förslag, remissvaren på den, rättspraxis och den kartläggning som utredningen har genomfört visar alla att ersättningen för mervärdesskatt har gett upphov till diskussion och tvist i många fall. Det är angeläget att skapa tydliga regler som är förutsägbara och lätta att tillämpa. En ordning där den fristående skolans faktiska utlägg för mervärdesskatt kompenseras har den fördelen att den varken leder till över- eller underkompensation. Å andra sidan innebär den ett betydande administrativt merarbete både för den fristående skolan och kommunen eftersom det kräver en särskild redovisning av mervärdesskatten. Någon särredovisning av mervärdesskatten sker inte av den fristående skolan eftersom det saknas avdragsrätt. Det talar mot att välja en sådan modell och för att istället använda en schablon.

De alternativ som ligger närmast till hands är de som tillämpas i kommunkontosystemet och som i sin tur grundar kommunens rätt till kompensation. Som framgått finns där två alternativ att välja mellan. Utredningen föreslår att 6-procentsregeln är den som ska väljas eftersom den är lättast att tillämpa och, till skillnad

från 5/18-procentsregeln, inte är beroende av vilka hyresförhållanden som är aktuella för en viss verksamhet.

6.7.2 Tillägg

Elever med särskilda behov

Som redovisats ovan i avsnittet om kostnaderna för undervisning anger skolförfattningarna i olika avseenden vilka former av stöd som en skola ska tillhandahålla för elever som behöver det. Skyldigheten att utreda elevers eventuella behov av stöd och upprätta åtgärdsprogram om det behövs gäller både för kommunala och fristående skolor. I avsnittet om ersättning för undervisningskostnader har utredningen föreslagit att kostnaderna för detta ska ingå i de kostnaderna. Utredningen har också slagit fast att för att särskild ersättning ska kunna utgå måste det vara fråga om extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen. Det betyder att kostnader för t.ex. stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen ska ingå i den ersättning som betalas för undervisningen. Däremot kan stöd i form av tekniska hjälpmedel, assistenthjälp eller anpassning av skollokal vara exempel på sådana stödåtgärder som i vissa fall kan utgöra skäl för särskilt stöd från kommunen.

För att klargöra vad som avses med extraordinära åtgärder kan till att börja med sägas att kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Det krävs då att elevens stödbehov klarläggs och bedöms inom ramen för den utredning och det åtgärdsprogram som sker på rektorns initiativ enligt 5 kap. 1 § grundskoleförordningen eller 8 kap. 1 a § gymnasieförordningen.

Det är också viktigt att påminna om att kommunen kan neka bidrag till fristående skolor för elever med särskilda stödbehov om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen. På motsvarande sätt kan en fristående skola neka att ta emot elever om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan. Den frihet att välja skola som elever har i skollagen är alltså inskränkt när det gäller särskilt stöd-krävande elever, såväl när de söker till en kommunal som en fristå-

ende skola. Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att pröva dessa regler. Därmed kan inte heller de effekter som dessa medför i fråga om bidraget till en fristående skola tas upp till övervägande.

Utredningens avsikt är att säkerställa att de resurser som kommunen avsätter för att tillgodose elevernas behov av stöd ska komma alla elever till godo, oavsett om de går i en kommunal eller fristående skola. Utgångspunkten är även här kommunens resursfördelning. Det betyder att bidraget också i den del det avser särskilt stöd ska beräknas utifrån kommunens kostnader för sådant stöd, oavsett om den kostnaden per elev kan vara lägre på grund av att det hos kommunen kan finnas möjlighet att fördela kostnaderna för stöd på fler elever än vad som kan ske hos en fristående skola.

Modersmålsundervisning

I bidraget till fristående skolor ska ingå ersättning för modersmålsundervisning på samma grund som kommunen finansierar sådan undervisning för elever i kommunal skola. Av 1 a kap. 5 § respektive 2 kap. 7 § förordningen om fristående skolor framgår att bestämmelserna om modersmålsundervisning som gäller för respektive skolform i den offentliga skolan gäller också för de fristående skolorna. En fristående skola kan därför bara kräva ersättning för sådan undervisning när det finns skyldighet att erbjuda den.

Särskilt kostsamma utbildningsinriktningar

Utredningen har i avsnitt 6.2.5 lämnat förslag om möjligheten att få särskilt bidrag för viss kostsamma nationella inriktningar av gymnasieskolans nationella program.

6.7.3 Skolpliktsavdrag

Kommunerna har ett ansvar att bereda barn och ungdomar utbildning. Kostnaderna för det räknas av vissa kommuner av från bidraget till fristående skolor. Det brukar kallas för skolpliktsavdraget. Till samma kategori kan hänföras det s.k. kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar som inte längre har skolplikt men som inte fyllt 20 år. För enkelhetens skull avses bägge dessa

former av ansvar när det i den fortsatta behandlingen talas om skolpliktsavdrag.

Som framgått av redogörelsen i kapitel 1 fanns tidigare möjlighet för kommunerna att göra generella avdrag på bidraget till fristående skolor med 15 respektive 25 procent. Det motiverades bl.a. med kommunens skolpliktskostnader. Någon sådan generell möjlighet finns inte längre däremot förekommer det i åtskilliga kommuner att det görs avdrag på bidragsbeloppen med hänvisning till den här typen av kostnader.

Skolverket fann i sin utredning att de flesta kommuner inte gör några skolpliktsavdrag när bidraget till fristående skolor bestäms. Istället hanteras den beredskap som krävs för att kunna möta oförutsedda händelser på central nivå i kommunen och ingår inte i underlaget för bidraget till fristående skolor. Skolverket påtalade också att i de fall då en elev byter från en fristående till kommunal skola upphör också kommunens kostnad för den eleven hos den fristående skolan. Sammantaget ansåg Skolverket att kommunens ansvar för att bereda elever utbildning inte utgör skäl för avdrag på bidraget.

Liksom Skolverket anser utredningen att kommunens kostnader för att hålla en beredskap för att kunna ta emot elever i grund- och gymnasieskolan inte har något omedelbart samband med kostnaderna för utbildningsverksamheten. De hör snarare samman med kommunens övergripande myndighetsansvar. Kostnader av det slaget bör därför kunna särskiljas och inte ingå i resurserna till skolverksamheten. Därför finns det inget behov av att särskilt beakta den uppgiften för kommunen när bidragen till de fristående skolorna bestäms.

Det framförs ibland att kommunens skyldighet att ta emot alla elever gör att det inte är möjligt att bedriva verksamheten med fulla klasser och att det skiljer sig från en fristående skolas möjlighet att kunna anpassa sin verksamhet så att några lediga platser inte finns. Det är riktigt att det finns en viss skillnad ifråga om skyldigheten att kunna ta emot alla elever, men utredningen menar att kostnaderna för detta får anses vara av så marginell betydelse att de inte utgör skäl för att tillåta kommunerna att göra något schablonmässigt avdrag på bidraget till fristående skolor.

6.7.4 Bidragets storlek vid avgiftsbelagd verksamhet

Vid viss verksamhet får avgifter tas ut och det har betydelse för beräkningen av bidrag när verksamheten bedrivs i enskild regi. I första hand gäller det förskola, fritidshem samt skolmåltider i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Finansieringen av den kommunala förskolan sker dels genom användande av kommunala medel, dels genom avgifter från barnens föräldrar. Oavsett om avgifter betalas direkt till kommunen innebär det att den kommunala resursfördelningen avser ett nettobelopp där intäkten från avgifter räknas av.

Kommunen har också rätt till statsbidrag enligt förordningen (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Sedan den 1 januari 2003 tillämpar alla kommuner maxtaxan. Det finns möjlighet till ytterligare statsbidrag enligt förordningen (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa. I det fallet gäller det bidrag för personalförstärkningar och kompetenshöjande åtgärder.

Även enskilda förskolor ska tillämpa maxtaxa för att statsbidrag ska utgå till kommunen. Det innebär att uttaget av avgifter i stort sett är enhetligt oavsett om det är fråga om kommunal eller enskild verksamhet. Undantagsvis kan möjligen lägre avgifter än maxtaxan föreskriver tas ut i en enskild förskola. Utredningen har inte haft tillfälle att klarlägga den saken. Den saknar dock betydelse för bidragets storlek, eftersom det grundar sig på förhållandena i kommunen.

När kommunen fördelar resurser till den egna verksamheten eller beslutar om bidrag till enskild verksamhet ska uttaget av avgifter i kommunen beaktas. Det förekommer både att avgifter för barn i enskild verksamhet betalas till kommunen och att de betalas till den enskilda huvudmannen. Oavsett vilket ska kommunen kunna redovisa hur avgiftsuttaget har beaktats i resursfördelningen till den egna verksamheten och i beslutet om bidrag till en enskild verksamhet.

Det betyder att om den enskilda förskolan själv tar emot avgifterna har kommunen rätt att räkna av dessa vid beräkningen av bidraget. Om det istället är kommunen som tar emot avgifterna även för de enskilda förskolorna ska förskolorna kompenseras för det när bidraget bestäms.

Uttag av avgifter kan också förekomma för att täcka kostnader för skolmåltider i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Det har behandlats i avsnitt 6.7.1.

6.8 Angående tillämpningen av bidragsreglerna i förskola, fritidshem och enskild förskoleklass

Utredningens förslag: Förordningen (1996:1206) om fristående skolor ska även innehåller regler om fastställande, redovisning och utbetalning av bidrag till enskilda förskolor och förskoleklasser med samma innebörd som motsvarande regler för andra verksamhetsformer.

Avsikten är att de föreslagna bidragsreglerna ska kunna användas i alla verksamhetsformer. I några avseenden kommer dock verksamhetsformen att ha betydelse för i vilken omfattning bidragsreglerna aktualiseras. Det finns också anledning att på några punkter lämna närmare anvisning för hur vissa bidragskriterier ska förstås för enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser.

I förskolan bedrivs inte undervisning i skollagens mening utan här ska bidraget istället avse kostnaderna för den pedagogiska verksamheten och omsorgen. Man kan inte heller tala om läromedel i förskolan utan den ersättning som bidraget ska täcka avser kostnader för pedagogiskt material och utrustning.

För alla verksamhetsformer utom förskolan har utredningen föreslagit att bidraget ska innehålla ersättning för elevvård. De åtgärder av samma slag som ingår i elevvården i skolan sker i förskolan inom ramen för den omsorg som ges. Någon särskild ersättning för elevvård ska därför inte bestämmas i bidraget till en enskild förskola.

Slutligen har Skolverket i sina allmänna råd om kvalitet i förskolan framhållit värdet av att modersmålsstöd ges åt barn i förskolan som har ett annat modersmål än svenska. Någon reglerad skyldighet av det slag som finns ifråga om modersmålsundervisning i t.ex. grundskolan finns inte i förskolan. I enlighet med huvudprincipen om lika villkor ska dock bidrag till enskilda förskolor innefatta ersättning för modersmålsstöd om kommunen avsätter sådana resurser för barn i den kommunala förskolan. I vissa kommuner kan det ske genom tillägg till bidraget, i andra kan det vara

så att det i kommunens resursfördelning ingår sådan ersättning. I de senare fallen bör kommunen kunna visa att kravet på lika-behandling är uppfyllt.

Till följd av de regler som föreslås om kommunens skyldighet att fastställa och betala ut bidrag (6.4) krävs en reglering av detta också när det gäller förskola, skolbarnomsorg och förskoleklass som bedrivs av enskild. I förordningen (1996:1206) om fristående skolor föreslås därför ett nytt kapitel (4 kap.) med regler som motsvarar de som gäller för övriga verksamhetsformer. Rätten till bidrag fr.o.m. 1 juli för elever som börjar i augusti ska dock endast gälla förskoleklassen. På grund av det utvidgade tillämpningsområdet föreslås också att förordningen ska byta namn.

6.9 Kommunernas redovisning och underlagen för bidragsbesluten

Utredningens förslag: Kommunen ska vara skyldig att kunna redovisa hur bidraget till en fristående skola eller annan enskild verksamhet har räknats ut med avseende på vart och ett av de kriterier för bidraget som ställs upp för respektive skolform. Kommunerna ska också vara skyldiga att lämna de uppgifter som behövs för riksprislistan. Till följd av det föreslås förändringar i 15 kap. 11 § skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

Bestämmelserna om bidrag till fristående skolor eller motsvarande ställer krav på att kommunen vid sin fördelning av resurser till kommunala och fristående skolor tillhandahåller samma ekonomiska förutsättningar för alla elever som deltar i en viss utbildning, oavsett om den sker vid en kommunal eller fristående skola. Det ställer krav på att kommunerna redovisar de uppgifter som är relevanta för en sådan bedömning. Eftersom den kommunala resursfördelningen bygger på bedömningar av framtida förhållanden, alltså budgeten, kan inte utfallet från föregående år vara styrande för beräkningen av bidrag till fristående skolor. En tilldelning som grundar sig på utfallet av utbildningskostnaderna måste dessutom indexuppräknas för att motverka en eftersläpning. Som framhållits i Skolverkets rapport uppstår också den effekten att förändringar i den kommunala resursfördelningen får genomslag för bidragen till

de fristående skolorna först i efterhand. Resursfördelningen sker då inte på lika villkor.

Det som nu sagts betyder att den rapportering som kommunerna gör med stöd av Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen¹² inte ger ett fullgott underlag för beräkningen av bidrag eftersom de uppgifter som lämnas avser utfallet av föregående år.

För att skapa en tydlig och klar ordning som ger nödvändig information om kommunens resursfördelning till den egna skolverksamhet krävs att kommunerna redovisar även sina budgeterade intäkter och kostnader för det kommande kalenderåret. Detta kan ske på olika sätt.

Först finns det skäl att studera hur de kommunala bidragsbesluten ser ut och i vilken utsträckning underlagen för besluten redovisas. Den slutsats som kan dras av studien av ett antal kommuner (kapitel 4) är att redovisningssätten varierar från kommun till kommun. I vissa kommuner lämnas en utförlig redovisning av hur bidragen och dess olika delposter är uträknade och hur de förhåller sig till resursfördelningen till de kommunala skolorna. I andra kommuner saknas beräkningsunderlag eller så ger de endast en översiktlig bild av beräkningen. I de kommuner där underlag saknas beror det ofta på att bidragen bestäms genom "avtal" mellan kommunen och den fristående skolan. Sammantaget visar genomgången att kommunernas bidragsbeslut sällan innehåller tillräckliga uppgifter om beräkningen för att det ska vara möjligt att bedöma om bidragen har bestämts på samma sätt som resurstilldelningen till de kommunala skolorna.

Det har inte varit möjligt att under utredningstiden ta fram förslag om vilka närmare krav som ska ställas på kommunernas redovisning. Utgångspunkten måste dock vara att redovisningen i vart fall ska vara sådan att den ger underlag för i första hand de fristående skolorna att kunna bedöma på vilka grunder kommunen har bestämt bidragen till de fristående skolorna. I förlängningen betyder det att domstolarna ges tillräckligt underlag för sin prövning. Det innebär att resursfördelningen och redovisningen åtminstone måste vara uppdelad på vart och ett av de kostnadsslag som bidraget ska utgöra ersättning för. Utformningen av dessa krav får bestämmas under det fortsatta beredningsarbetet i anslut-

¹² Skolverkets föreskrifter (2000:157) om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen.

ning till de ställningstaganden som görs till de bidragsregler som utredningen föreslår.

Med det följer också att om utredningens förslag om t.ex. ersättning för lokalkostnader genomförs, så kan det kräva att de fristående skolorna åläggs skyldighet att redovisa sina kostnader för detta. Motsvarande överväganden kan behöva göras i andra avseenden också.

Slutligen ska nämnas att även utredningens förslag om att riksprislistan ska innehålla belopp för gymnasieskolans individuella program, för vissa nationellt fastställda inriktningar av nationella program samt för gymnasiesärskolan ger anledning till en utökad redovisningsskyldighet för kommunerna. Det är också en följd av att kommunerna åläggs en skyldighet att rapportera de uppgifter som krävs som underlag för riksprislistan. Samtliga dessa förslag har behandlats i avsnitt 6.2.4.

På grund av de ökade kraven på uppgiftslämnande för kommuner och fristående skolor måste till att börja med regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ges bemyndigande att begära in uppgifterna. Det föreslås därför tillägg i 15 kap. 11 § skollagen och ett bemyndigande för Skolverket i 2 kap. 12 b § förordningen om fristående skolor.

7 Konsekvenser av förslagen

Den begränsade utredningstiden har inte gett utrymme för närmare beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna av förslagen om införande av möjligheten till förvaltningsbesvär ifråga om kommunernas beslut om bidrag till fristående skolor. Övervägandena kring förslagets konsekvenser grundar sig därför på utredningens generella bedömningar av vilka effekter som förslagen kan få för kommunerna, de fristående skolorna, Skolverket och domstolarna.

De föreslagna reglerna innebär ett tydliggörande av hur bidragen till fristående skolor ska beräknas, vilka kostnader som bidraget ska täcka samt hur dessa ska beräknas. Syftet är att reglerna ska leda till en enklare beslutsprocess för att bestämma bidrag. Det kan i sin tur ge vissa resursbesparingar för både kommuner och fristående skolor, när de olika aktörerna har fått närmare kännedom om reglerna.

Förslagen innebär inga nya skyldigheter för kommunerna att betala bidrag till fristående skolor utan endast ett förtydligande av vad som redan gäller i syfte att skapa en ökad tydlighet. Förslagen grundar sig på samma princip som tidigare gällt för de flesta skolformerna; nämligen att bidrag ska bestämmas på samma grunder som kommunen fördelar resurser till sin egen verksamhet.

Förslagen om ersättning för elever med individuella program och i fristående gymnasiesärskolor innebär minskade krav på förhandlingar mellan elevernas hemkommuner och fristående skolor.

Utredningens kartläggning har visat att resursfördelningssystemen och sätten att bestämma bidrag skiljer sig åt ganska avsevärt från kommun till kommun. För vissa kommuner medför de nya reglerna inga nya krav. Det gäller de kommuner som redan har ett resursfördelningssystem som motsvarar de krav som ställs på beräkning och redovisning. För andra kommuner kommer det att vara nödvändigt med ett ganska stort engångsarbete för att ta fram ett beräkningssätt och en resursfördelningsmodell som lever upp till de nya reglerna. Det krävs också en ökad tydlighet kring de olika kost-

nadsslag som bidraget ska täcka för att resursfördelningens olika delar ska kunna bedömas.

Utredningen föreslår också att rapporteringen till riksprislistan ska vara obligatorisk för kommunerna. Utredningen kan inte i dagsläget bedöma om det kommer att leda till ökade kostnader för kommunen. I huvudsak är det endast fråga om att kommunen ska lämna uppgifter som den redan förfogar över. Behovet av särskilda bearbetningar torde därför vara litet och de tillkommande kostnaderna små. Mot bakgrund av den kommunala finansieringsprincipen bör frågan dock övervägas, tillsammans med övriga tillkommande uppgifter för kommunerna, i samband med att närmare anvisningar för redovisning och rapporteringsskyldighet tas fram under ärendets fortsatta beredning.

Några nya krav ställs egentligen inte på de fristående skolorna. Istället kan den ökade tydligheten underlätta kontakterna mellan skola och kommun och på så sätt leda till ett mindre resurskrävande arbete ifråga om bidragen. Det som tillkommer är att de fristående skolorna och de övriga enskilda verksamheterna måste redovisa sina lokalkostnader för kommunen för att bidraget för dessa ska kunna fastställas. Det kravet torde dock inte medföra någon större belastning för skolorna.

Det finns skäl att tro att den nya möjligheten till förvaltningsbesvär kommer att leda till en ökning i antalet överklaganden, särskilt inledningsvis. Visserligen har det även med den nuvarande möjligheten till laglighetsprövning förekommit att kommunernas bidragsbeslut har blivit föremål för domstolsprövning. Det får dock antas att möjligheten till förvaltningsbesvär trots allt kommer att medföra en viss ökning av måltillströmningen och därmed i viss mån ökade kostnader för domstolarna. Utredningen bedömer emellertid att ökningen inte blir så stor att den får någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och kostnader.

För Skolverkets vidkommande tillkommer vissa uppgifter med anknytning till riksprislistans utökade innehåll och de ökade krav som ställs på uppgiftslämnande från kommuner och fristående skolor. Eftersom den närmare utformningen av de uppgifterna inte är klar saknar utredningen möjlighet att bedöma om det får några kostnadsmässiga konsekvenser.

Skolverket får också i uppgift att registrera och publicera de anmälningar som kommer in från fristående skolor som har fått godkännande eller beviljats rätt till bidrag. Den uppgiften har dock

karaktären av uppföljningen av de beslut som Skolverket har meddelat och kan inte anses utgöra någon ytterligare börda för myndigheten.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap.

17 §

Bestämmelsen reglerar grunderna för bidrag till enskilda förskolor och skolbarnomsorg. De huvudsakliga förändringarna har gjorts i tredje och fjärde styckena. I *tredje stycket* anges vilka fem kostnads- slag som bidraget ska avse. Dessa har närmare redovisats i avsnitt 6.7.1. Jämfört med de fristående skolorna skiljer sig förskolan och skolbarnomsorgen på det sättet att det i förskolan inte förekommer någon självständig elevvård. Sådana åtgärder ryms istället inom förskolans uppgift att ge omsorg.

I förskolan används inte begreppet undervisning. Där talas det istället om pedagogisk verksamhet och omsorg. Denna skillnad har behandlats i avsnitt 6.8.

Kriterierna för att särskild ersättning ska utgå för barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd har redovisats i avsnitt 6.7.2.

I *fjärde stycket* kommer den s.k. likabehandlingsprincipen till uttryck. Som en följd av det har den tidigare bidragsprincipen i tredje stycket tagits bort. Enligt den för förskolan nya likabehandlingsprincipen ska bidraget till enskilda förskolor och fritidshem i fortsättningen ska bestämma efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen. Av redogörelsen i avsnitt 6.4. framgår att det är kommunens budget för det kommande kalenderåret som ska utgöra grunden för beräkningen av bidraget.

Ändringarna i *femte stycket* är följdändringar på grund av de nya bidragsreglerna i tredje och fjärde styckena. Innebörden är att om

kommun beslutar att lämna bidrag ska det ske i enlighet med reglerna i de två föregående styckena.

19 §

I *första stycket* har möjligheten till överklagande av kommunens bidragsbeslut genom förvaltningsbesvär lagts till. Hänvisningen till tredje och fjärde styckena anger att det endast är besluten om bidragets storlek som får överklagas. Kommunens skyldighet att lämna bidrag enligt bestämmelserna i första och andra stycket kan inte bli föremål för prövning med stöd av den föreslagna möjligheten till överklagande, se även avsnitt 6.2.1. Ändringarna i övrigt är redaktionella.

2 b kap.

10 §

Paragrafen reglerar förskoleklass som bedrivs av annan enskild huvudman än en fristående skola. I *första stycket* har den tidigare bidragsprincipen tagits bort och istället ersatts av likabehandlingsprincipen, som tagits in i ett nytt *tredje stycke*. Av avsnitt 6.4. framgår att det är kommunens budget för det kommande kalenderåret som ska ligga till grund för beräkningen av bidraget. I *andra stycket* finns uppräknat de kostnadsslag som bidraget ska täcka. Förändringarna har närmare beskrivits i avsnitt 6.7.1–2.

10 b §

Paragrafen avser förskoleklass som anordnas av en fristående skola. Reglerna om hur bidrag ska bestämmas överensstämmer med 10 §.

12 §

I *första och andra styckena* har möjligheten till överklagande av kommunens bidragsbeslut genom förvaltningsbesvär lagts till. Av hänvisningarna till andra och tredje styckena i respektive 10 och 10 b § framgår att det endast är kommunens beslut om bidragets storlek som får överklagas med stöd av den här bestämmelsen. När det gäller förskoleklass som anordnas av en annan enskild huvudman än en fristående skola saknas det därför möjlighet att genom förvaltningsbesvär överklaga kommunens beslut om att avslå en

ansökan om bidrag, se avsnitt 6.2.1. Ändringarna i övrigt är redaktionella.

9 kap.

6 §

Paragrafen reglerar bidrag till fristående grundskolor och överensstämmer med motsvarande regler för förskolan (2 a kap. 17 §) och förskoleklassen (2 b kap. 10 och 10 b §§). I *fjärde och femte styckena* har likabehandlingsprincipen och regleringen av vilka kostnader som bidraget ska täcka förts in. Den närmare innebörden av dessa har utförligt redovisats i avsnitt 6.4 och 6.7.1–2.

I *sjunde stycket* (tidigare femte stycket) har följdändringar gjorts beträffande hänvisningen till andra stycken i paragrafen. Ändringarna är föranledda av paragrafens nya utformning. Ändringarna i övrigt är enbart språkliga.

6 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om bidrag till fristående obligatoriska särskolor. I *första och tredje stycket* har till att börja med gjorts tillägg så att det uttryckligen framgår att paragrafen avser den obligatoriska särskolan, se avsnitt 6.2.1. I de nya *fjärde och femte styckena* har de nu föreslagna bidragsreglerna och likabehandlingsprincipen arbetats in, se avsnitt 6.7.1–2 samt 6.4.

8 §

I *andra stycket* har tagits bort kravet på att den fristående skolan bara är skyldig att ta emot elever med individuella program om överenskommelse om bidraget träffats med kommunen. Bidrag för individuella program omfattas istället av samma bidragsregler som gäller för de nationella och specialutformade programmen enligt 8 c §. Frågan har behandlats i avsnitt 6.5.1. Ändringarna i övrigt är språkliga.

8 a §

Paragrafen reglerar bidrag till fristående gymnasieskolor och avser nu alla typer av program i gymnasieskolan. Det betyder att såväl nationella som specialutformade och individuella program omfattas

av de nya bidragsreglerna. Det framgår av *tredje stycket* (tidigare andra stycket), där likabehandlingsprincipen kommer till uttryck. Med hänsyn till att Skolverket i sitt beslut om rätt till bidrag hänför en utbildning till ett visst nationellt program saknas särskild reglering av bidrag för specialutformade program. När det gäller individuella program grundar sig rätten till bidrag för dessa på att den fristående skolan har rätt till bidrag för utbildning på ett eller flera nationella program. I avsaknad av särskild reglering av rätt till bidrag för individuella program föreslås därför inte någon särskild reglering för dessa utbildningar.

I *andra stycket* finns regler om vilka kostnader bidraget ska vara ersättning för. Stycket överensstämmer med vad som gäller för övriga skolformer och har behandlats närmare i avsnitt 6.7.

I *tredje stycket* har till att börja med den förändringen gjorts att jämförelsen med kommunens resursfördelning inte endast ska ske ifråga om gymnasieutbildningar som kommunen själv anordnar. Fortsättningsvis ska även utbildningar som ingår i kommunens utbildningsutbud på grund av t.ex. samverkansavtal med en annan kommun eller genom att två eller flera kommuner har en gemensam nämnd för gymnasieskolan, också beaktas när bidraget bestäms. Det är därför alla utbildningar som kommunen erbjuder sina egna elever och som ingår i kommunens resursfördelning till den egna verksamheten – budgeten – som ska beaktas när bidraget bestäms. Det ska även gälla för individuella program.

I samma stycke har kravet på hänsyn till den fristående skolans åtagande och elevens behov tagits bort. Skälen för det har redovisats i avsnitt 6.2.3.

Det tidigare femte stycket om hur bidrag för individuella program ska bestämmas har tagits bort. Bidrag för individuella program ska i fortsättningen bestämmas på samma sätt som övriga gymnasieutbildningar, se avsnitt 6.5.1.

I övrigt har enbart gjorts ändringar som är föranledda av att paragrafens styckeindelning har ändrats och av språkliga skäl.

8 c §

Bestämmelsen reglerar bidrag för elever i fristående gymnasie-särskola. *Andra stycket* har ändrats och innehåller nu motsvarande regel om vilka kostnader som bidraget ska utgöra ersättning för som gäller för övriga skolformer. Därmed har den tidigare regeln om att bidraget ska bestämmas efter överenskommelse mellan den

fristående skolan och kommunen slopats. Det betyder också att det inte längre är regeringens uppgift att bestämma bidragets storlek när någon överenskommelse inte har kunnat träffas mellan kommunen och den fristående skolan. Istället följer det av det nya *fjärde stycket* att riksprislistan ska gälla även för gymnasiesärskolan. Motiven för förslaget finns i avsnitt 6.5.2. Där anges också att Skolverket ska fastställa belopp enligt riksprislistan för utbildning i gymnasiesärskolan. I fråga om tillämpningen av andra och tredje stycket hänvisas till avsnitt 6.4 och 6.7.

Tredje stycket anger att bidraget ska fastställas efter samma grunder som kommunen tillämpar för fördelningen av resurser till den utbildning i gymnasiesärskolan som kommunen erbjuder. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 6.5.2.

17 §

I paragrafen har lagts till ett nytt *andra stycke* som anger att kommunens beslut om bidrag till fristående grundskolor, obligatoriska särskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor får överklagas genom förvaltningsbesvär.

15 kap.

11 §

I sista meningen i paragrafens *första stycke* lämnas ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att begära in sådana uppgifter från kommuner som behövs för att bidragsbelopp enligt riksprislistan ska kunna fastställas för utbildningar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Därmed införs en obligatorisk rapporteringsskyldighet. I förslaget om en ny bestämmelse (2 kap. 12 b §) i förordningen om fristående skolor lämnas möjlighet för Skolverket att meddela närmare föreskrifter om rapporteringsskyldigheten, se kommentaren nedan. Förslaget har närmare beskrivits i avsnitt 6.2.4.

I paragrafens *andra stycke* har ett tillägg gjorts som ger regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, rätt att ålägga huvudmannen för en fristående skola skyldighet att lämna uppgifter om och när verksamheten enligt en beviljad rätt till bidrag ska inledas. Paragrafen ger Skolverket möjlighet att meddela föreskrifter om anmälningsskyldighet för fristående skolor som har fått rätt till bidrag. Frågan har närmare behandlats i avsnitt 6.4. Anmäl-

ningsplikten sätts också in i sitt sammanhang när kommunens handläggningen av beslut om bidrag beskrivs i avsnitt 6.6.

Utredningen kommer under det följande arbetet att lämna förslag om ansöknings- och tillståndsförfarandet och kommer då att överväga om anmälningsskyldigheten ska knytas till en viss tidpunkt.

8.2 Förslaget till förordning om ändring i förordning (1996:1206) om fristående skolor

1 kap.

4 b §

Paragrafen är ändrad i enlighet med förslaget om nya regler för fastställande och utbetalning av bidrag som presenterades i avsnitt 6.4. Barn börjar i förskoleklassen höstterminen det år de fyller sex år. Det betyder att det först blir känt för kommunen efter att terminen har börjat i augusti att ett barn går i förskoleklass i en fristående skola. Det innebär att bidraget ska bestämmas omgående efter att terminen har börjat. Eftersom förskoleklassen varar ett läsår blir det fråga om ett första bidragsbeslut för den återstående delen av det första kalenderåret, dvs. höstterminen. Enligt den föreslagna huvudregeln ska det då avse perioden fr.o.m. den 1 juli. Därefter ska kommunen inför det kommande kalenderåret fatta ett nytt bidragsbeslut för det kommande året.

Regler om fastställande, redovisning och utbetalning av bidrag för barn som går i förskoleklass hos en annan enskild huvudman än en fristående skola regleras i 4 kap., se nedan.

5 §

I paragrafen anges att bidraget, om inget annat har avtalats, ska betalas ut varje månad. Med hänvisning till de förändringar som föreslagits i 4 b § fyller den tidigare bestämmelsen i andra stycket inte längre någon funktion. Den har därför tagits bort.

1 a kap.

8 a §

Paragrafen har ändrats och innehåller regler om fastställande och utbetalning av bidrag till fristående grund- och obligatoriska särskolor. Den motsvarar vad som gäller för förskoleklass enligt 1 kap. 4 b §. Reglerna har beskrivits utförligt i avsnitt 6.4.

9 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 §.

2 kap.

10 §

Paragrafen reglerar fastställande och utbetalning av bidrag till fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor på samma sätt som 1 kap. 4 b § och 1 a kap. 8 a §. Innebörden av reglerna beskrivs i avsnitt 6.4.

11 §

Paragrafen motsvarar 1 kap. 5 § och 1 a kap. 9 §.

12 §

I paragrafen *första stycke* har bestämmelsen om tillägg för den nationellt fastställda inriktningen musik inom det estetiska programmet ersatts av ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om bidragsbelopp för två nationellt fastställda inriktningar. Det gäller dels den nyss nämnda musikinriktningen på det estetiska programmet, dels inriktningen transport och logistik på fordonsprogrammet. Skälen för förslaget har redovisats i avsnitt 6.2.5.

Som en konsekvens av förslagen i 9 kap. 8 a § skollagen hänvisas istället till den paragrafens femte stycke, som anger i vilka fall som riksprislistan ska tillämpas. För gymnasieskolans vidkommande ska riksprislistan alltså innehålla bidragsbelopp för de nationella programmen, för de två nyss nämnda nationellt fastställda inriktningarna samt för individuella program. Detta redovisa närmare i avsnitt 6.2.4.

Utredningen föreslår också att riksprislistan ska innehålla bidragsbelopp för gymnasiesärskolan, se 12 a §.

12 a §

Paragrafen är ny och lämnar bemyndigande för Skolverket att fastställa belopp enligt riksprislistan för gymnasiesärskolan. Detta ersätter regeringens tidigare skyldighet, enligt 9 kap. 8 c § andra stycket skollagen, att bestämma bidrag till en fristående gymnasiesärskola i de fall då skolan och kommunen inte lyckas träffa överenskommelse om bidragets storlek. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.2.

12 b §

Paragrafen är ny och ger Skolverket möjlighet att begära in uppgifter från kommunerna om de beräknade kostnaderna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. I enlighet med huvudregeln är det kommunens budgeterade kostnader för det kommande kalenderåret som ska rapporteras. Det ska ske i direkt anslutning till att kommunen har beslutat om budget för sin verksamhet. Genom bestämmelsen blir uppgiftslämnandet för underlaget till riksprislistan obligatorisk och vilar inte längre på frivillig grund. Förslaget har behandlats i avsnitt 6.2.4.

4 kap.

1–2 §§

Kapitlet är nytt och reglerar kommunens skyldigheter att fastställa, redovisa och betala ut bidrag för förskolor, skolbarnomsorg och förskoleklass med enskild huvudman. Beträffande förskoleklassen avses alltså verksamhet som drivs av annan enskild huvudman än en fristående skola. Regleringen av bidrag för sådan utbildning finns i 2 b kap. 10 § skollagen.

I sak överensstämmer reglerna med vad som gäller för bidrag enligt motsvarande bestämmelser i 1 kap. 4 b och 5 §§, 1 a kap. 8 a och 9 §§ samt 2 kap. 10–11 §§.

Kommittédirektiv



Lika villkor för offentliga och fristående skolor

**Dir.
2007:33**

Beslut vid regeringssammanträde 22 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå hur man på några områden skall ändra i lagstiftningen så att offentliga och fristående skolor skall kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredaren skall lämna förslag till författningsreglering av hur storleken på kommunernas bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor skall beräknas på ett öppet och förutsägbart sätt så att det blir möjligt för en förvaltningsdomstol att efter överklagande pröva nivån på kommunens bidrag till verksamheten.

Utredaren skall överväga om det bör vara möjligt för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun att vara huvudman för en fristående skola. Utredaren skall i så fall lämna förslag på reglering.

Utredaren skall pröva hur den nuvarande bestämmelsen om krav på minst 20 elever för godkännande av vissa fristående skolor kan avskaffas.

Utredaren skall lämna förslag till hur ansöknings- och tillståndsförfarandet bör utformas så att det blir mer transparent och rättssäkert.

Utredaren skall undersöka möjligheterna till och behovet av att det i lagstiftningen införs en rätt för fristående skolor som motsvarar gymnasieskolan att lägga ut viss undervisning på entreprenad.

Den del av uppdraget som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag skall redovisas den 30 september 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 29 februari 2008.

Bakgrund

Fristående skolor är en självklar och viktig del av det svenska skolväsendet. De bidrar till en ökad mångfald som i sin tur ökar valfriheten för alla elever. Rätten att välja skola är en demokratisk självklarhet i ett pluralistiskt samhälle. Fristående skolor medverkar till att stärka den pedagogiska utvecklingen och förnyelsen i svenskt skolväsende. För att fristående skolor skall få fullgoda förutsättningar att driva sin verksamhet behöver också kommunernas beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor bli mer enhetliga och transparenta.

Regeringen anser mot den bakgrunden att principen om likvärdiga och rättvisa villkor för alla förskolor, fritidshem och skolor oavsett huvudman skall stärkas. Med dagens ersättningssystem är emellertid de fristående förskolorna, förskoleklasserna och skolorna beroende av kommunernas bedömning i fråga om hur stor ersättningen per elev skall bli. Ersättningssystemets utformning är av central betydelse för de fristående huvudmännens möjlighet att bedriva sin verksamhet. Regeringen finner det därför angeläget att utveckla och stärka förutsägbarheten och rättssäkerheten i ersättningssystemet.

När Statens skolverk prövar ansökningar om godkännande respektive rätt till bidrag för fristående skolor, bedöms bl.a. huvudmannens förutsättningar att leva upp till kravet på långsiktighet och stabilitet. Verksamheten skall inte vara av tillfällig karaktär, utan eleverna och föräldrarna skall kunna räkna med en stadigvarande skolgång. Skolverket har skärpt rutinerna för tillståndsprövning de senaste åren.

Uppdraget

Hur skall kommunala beslut om bidrag kunna prövas fullt ut av förvaltningsdomstolarna?

Av gällande lagstiftning om bidrag till fristående skolor framgår att bidrag skall lämnas av en elevs hemkommun till den skola där eleven genomgår utbildning. Det är en skyldighet för elevens hemkommun att betala ut bidrag till huvudmannen för den fristående skolan, men någon rättighet för huvudmannen att få bidrag av en viss storlek finns inte. Huvudmannen kan nämligen inte vända sig till domstol och där få fastställt vilket belopp kommunen måste betala. Detta

medför att huvudmannen för den fristående skolan har en svag ställning i förhållande till kommunen. För att fristående skolor skall få fullgoda förutsättningar att driva sin verksamhet behöver kommunernas beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor bli mer enhetliga och transparenta.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna att regeringen snarast skall återkomma med förslag som innebär att kommunala beslut om bidrag till fristående skolor skall kunna bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning (bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240). Dagens möjlighet till s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900) är otillräcklig för den fristående huvudmannens rättssäkerhet. Riksdagen har också beslutat att ändra skollagen så att etableringsfrihet införs för enskilda förskolor och fritidshem. (bet. 2005/06:UbU13, rskr. 2005/06:240). Förändringen trädde i kraft den 1 juli 2006 och innebär att kommunerna är skyldiga att lämna tillstånd för förskolor och fritidshem som uppfyller kvalitetskraven. Likaså skall kommunerna, om tillstånd finns och verksamheten är öppen för alla barn, lämna bidrag till verksamheten. Liksom är fallet för huvudmän för fristående skolor har dock inte den enskilda huvudmannen möjlighet att begära prövning av bidragsbeloppets storlek.

Enligt riksdagens tillkännagivande skall domstolen vid sin prövning kunna fastställa vilken nivå en kommuns bidrag till en fristående skola skall ha, inte bara som i dag upphäva eller fastställa det överklagade beslutet. För att detta inte skall bygga på alltför stor skönsmässighet bör det i författning anges hur bidragets storlek skall beräknas. Ett flertal otydligheter i dagens regelverk, och dess förarbeten, är särskilt problematiska. Dessa inkluderar främst kommuners olika tolkningar av ersättningen för momsutgifter, lokal-kostnader respektive administrativa kostnader samt användningen av s.k. skolpliktskostnader vid fastställandet av bidragsbeloppet för en elev.

Regeringen uppdrog genom beslut den 20 oktober 2005 (U2005/7766/G) åt Skolverket att i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting samt Friskolornas Riksförbund överväga och lämna förslag om prövning och bidrag för fristående skolor. Skolverket har redovisat uppdraget i rapporten *Redovisning av uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor* (Skolverket, dnr 2005:2943). Rapporten har remissbehandlats.

Utredaren skall mot denna bakgrund lägga fram förslag om hur bestämmelserna i skollagen skall utformas så att kommunala beslut

om bidrag till enskilda förskolor och fritidshem (2 a kap.), till förskoleklasser med enskilda huvudmän (2 b kap.) samt till fristående skolor (9 kap.) skall kunna bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning. Domstolen skall pröva inte bara om sökanden har rätt till bidrag. Om sökanden begär det skall domstolen även pröva bidragets storlek. För att detta skall vara möjligt bör det i författning anges hur ett sådant bidrag skall beräknas. De krav som skall kunna ställas på kommunala resursfördelningsmodeller behöver därför preciseras.

Utredaren skall, med utgångspunkt i riksdagens ovan angivna tillkännagivande, utreda och lägga förslag till hur bidragens storlek skall beräknas. Utredaren skall därvid även beakta Skolverkets rapport samt Konkurrensrådets utredning *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor*.

Utredaren skall ha som utgångspunkt att kommunala och fristående förskolor, fritidshem, förskoleklasser och skolor skall ha likvärdiga ekonomiska villkor. Utredaren skall föreslå vilka kriterier som skall gälla för resursfördelningsmodeller så att de uppfyller krav på tydlighet, transparens och förutsägbarhet. Vid utformningen av dessa resursfördelningsmodeller skall utredaren också beakta de mervärdesskatterättsliga effekterna för olika huvudmän. Utredaren skall även föreslå hur ersättningen för lokalkostnader respektive administrativa kostnader skall kunna anses utgå på samma grunder, oavsett huvudmannaskap. Utredaren skall dessutom utreda och föreslå om och i så fall på vilka grunder s.k. skolpliktskostnader skall kunna ingå vid beräkning av bidraget till fristående grundskolor.

Kommunalt ägande i fristående skolor

Rättsläget är oklart när det gäller i vilken utsträckning skollagen (1985:1100) kan anses ge en uttömmande reglering av i vilka former en kommun får bedriva skolverksamhet. Den gängse uppfattningen utgår från att kommunerna skall anordna sin skolverksamhet i egen regi i de kommunala skolorna.

Under den senaste tioårsperioden har det förekommit i några fall att en kommun tillsammans med näringslivet har bildat ett bolag för att driva s.k. industrigymnasier, som Skolverket sedan förklarat berättigade till bidrag som fristående gymnasieskolor. I dag finns

emellertid ingen uttrycklig reglering av i vilken utsträckning en kommun får vara delaktig i driften av en fristående skola.

Gymnasieentreprenadutredningen (dir. 2004:4) har i sitt betänkande *Skola & Samhälle* (SOU 2006:1) funnit att det finns ett behov av samverkan mellan kommun och näringsliv som inte kan tillgodoses med de samverkansformer som finns i dag. Utredningen har därför föreslagit, att om det finns speciella skäl skall gymnasieutbildning få utföras av ett särskilt bildat kommunalt företag, när entreprenad eller samverkan i annan form inte är möjlig.

Även på grundskolans område förekommer det att en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun ansöker om att få starta en fristående skola. Skolverket har hittills nekat sådana huvudmän godkännande med motivet att en sådan konstruktion strider mot syftet bakom skollagen. Rättsläget är emellertid oklart.

Utredaren skall överväga möjligheterna till och lämna förslag om eventuell reglering för en juridisk person som helt eller delvis ägs av en kommun att vara huvudman för en fristående skola.

Möjligheter för fristående gymnasieskolor att lägga ut undervisning på entreprenad

Lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan ger kommuner och landsting rätt att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning på entreprenad. För att överlämna myndighetsutövning till en enskild krävs lagstöd. Något lagstöd finns i dag inte för att fristående skolor skall kunna lägga ut viss undervisning på entreprenad.

Utredaren skall därför undersöka om det är möjligt och om det i så fall finns ett behov av att det införs en rätt för fristående gymnasieskolor att i likhet med kommuner och landsting lägga ut viss undervisning i gymnasieskolan på entreprenad.

Kan kravet på minst 20 elever för en fristående skola slopas?

Enligt skollagen (1985:1100) skall en fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan ha minst 20 elever för att godkännas, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal. I förarbetena (prop. 1995/96:200 s. 40) sägs följande: "Skolverket bör få möjlighet att medge undantag från denna regel då det finns

särskilda skäl, t.ex. för att i lägre årskurser möjliggöra skolgång inom rimligt avstånd från elevernas hem i glesbygd och för skolor av typen behandlingshem/terapiskola. Vidare kan ett särskilt skäl vara att en nystartad skola behöver en viss tid för uppbyggnad.”

Det är inte givet att det finns en kritisk gräns vid just 20 elever för att bedriva skolverksamhet av hög kvalitet. Det viktiga är att eleverna ges möjlighet till flexibla studiegrupper och till social fostran i olika grupperingar. Alla ansökningar skall prövas likvärdigt utifrån kvalitetskraven, oberoende av den ansökande skolans storlek. Det exakta elevantalet bör således inte vara avgörande för om en skola ges tillstånd att verka.

I dag finns inte någon nedre gräns för antalet elever för skolor med offentlig huvudman eller för fristående skolor på gymnasial nivå. Kravet på minst 20 elever för fristående skolor på grundskolenivå kan utifrån dessa utgångspunkter inte anses vara förenligt med den grundläggande uppfattningen att det bör råda lika villkor för offentliga och fristående skolor.

Utredaren skall pröva hur den nuvarande bestämmelsen om att en fristående skola skall ha minst 20 elever för att godkännas kan avskaffas.

Hur kan ansöknings- och tillståndprocessen för fristående skolor förenklas?

Antalet ansökningar om att starta fristående skolor har efter en tid av stadig ökning under senare år stabiliserats. För beslut om tillståndsgivning respektive rätt till offentligt bidrag krävs i dag remissförfarande med krav på arbetsinsatser både för Skolverket och för berörda kommuner. Ansöknings- och tillståndprocessen för fristående skolor har återkommande kritiserats, såväl av kommuner som fristående huvudmän, för långa handläggningstider och därmed sena beslut, som får negativa konsekvenser för skolornas planering. Skolverket har föreslagit att bestämmelsen om senaste tidpunkt för när ansökan skall lämnas in skall flyttas från lag till förordning och att ansökan skall ha inkommit till verket två månader tidigare än i dag. Denna fråga bereds av Skollagsberedningen (U 2006:E). Om ansökningstiden tidigareläggs till den 1 februari året före tidpunkten för skolstarten i stället för som nu den 1 april, innebär detta att Skolverket får mer tid. Samtidigt kan emellertid en förlängd tid mellan ansökan och starttidpunkt leda till att ansök-

ningarna blir mer ofullständiga än i dag. Kravet på den fristående huvudmannen att redan vid ansökningstillfället redogöra för de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att skolan har ändamålsenliga lokaler blir exempelvis än mer problematiskt att uppfylla. Det finns heller inget senaste datum fastställt för när den fristående huvudmannen har rätt till slutligt besked från Skolverket, trots att det är rimligt att den som ansöker får besked inom rimlig tid före läsårets start. Därför finns det anledning att se över hela förfarandet med ansökningar, prövning av dessa och beslut. Såväl de enskilda huvudmännen som kommunerna har ett uttalat intresse av snabbare beslut och därmed bättre planeringsförutsättningar.

Förordningen (1996:1206) om fristående skolor anger att Skolverket skall bereda kommuner tillfälle att yttra sig över ansökningar om fristående förskoleklass, fristående grundskolor, fristående särskolor, fristående gymnasie- och gymnasiesärskolor. Avsikten är att den kommun där t.ex. en fristående grundskola avses bli etablerad skall beredas tillfälle att framföra sina synpunkter beträffande eventuella påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen. För fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor gäller detta krav inte bara för lägeskommunen utan även för närliggande kommuner. Den normala remisstiden för kommunernas yttranden uppgår till tre månader. Det innebär att handläggningsprocessen kan bli utdragen och svåröverskådlig.

Kommunernas möjlighet att utöva inflytande över ansökningsprocess och tillståndsgivning till fristående skolor skall minska.

Skolverket har möjlighet att i normalfallet bedöma negativa konsekvenser genom det nationella uppföljningssystem som verket förfogar över. Det är därför inte självklart att kommunernas yttranden är nödvändiga för att man skall kunna göra nödvändiga bedömningar i samband med ansöknings- och tillståndspröva.

Utredaren skall mot denna bakgrund se över ansöknings- och tillståndsförfarandet och undersöka om det är möjligt att införa ett i processen mindre administrativt tungt förfarande där kommunernas synpunkter kan beaktas och i så fall föreslå hur detta bör utformas för att förkorta handläggningstiderna samt öka transparensen och rättssäkerheten. Utredaren skall särskilt pröva hur kravet på att Skolverket alltid skall ge kommunen eller kommunerna tillfälle att yttra sig i sammanhanget kan avskaffas.

Utredaren skall också pröva huruvida kravet att huvudmannen redan vid ansökningstillfället skall kunna redogöra för de åtgärder som har vidtagits för att säkerställa att skolan har ändamålsenliga

lokaler bör kvarstå. Utredaren skall också pröva huruvida ett senaste datum för när den ansökande huvudmannen har rätt till slutligt besked avseende tillstånd respektive rätt till offentligt bidrag bör införas.

Arbetsmetod och redovisning av uppdraget

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Konkurrensverket, pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall hålla sig informerad om arbetet inom Skollagsberedningen (U 2006:E).

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som kan bli följden av utredarens ställningstaganden och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Uppdraget skall i den del som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag redovisas i ett delbetänkande senast den 30 september 2007. Uppdraget skall slutredovisas senast den 29 februari 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen Lika villkor för offentliga och fristående skolor (U 2007:05) Dir. 2007:164

Beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2007

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen Lika villkor för offentliga och fristående skolor (U 2007:05) ska redovisa sitt delbetänkande senast den 31 januari 2008 och slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 22 mars 2007 (dir. 2007:33) tillkallade dåvarande skolministern en särskild utredare. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå hur man på några områden ska ändra i lagstiftningen så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika villkor. Utredningen ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag i den del som avser förvaltningsdomstolarnas prövning av beslut om bidrag i ett delbetänkande senast den 30 september 2007. Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas senast den 29 februari 2008.

Regeringen har därefter beslutat att utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen ska redovisa sitt delbetänkande senast den 31 januari 2008 och slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. N.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.

Bedömningar och förslag. [3]

Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]