



CIRKULÄR 09:41

Ekonomi och styrning
Ekonomisk analys
Mona Fridell m.fl.
EJ

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Barnomsorg
Förskoleklass
Grundskola
Gymnasieskola

Nya bidragsregler för fristående skolor och enskilt bedrivna förskolor, fritidshem och förskoleklasser

Riksdagen har den 10 juni fattat beslut om förtydligande av skollagens (1985:1100) bestämmelser om kommunernas bidrag till fristående skolor samt enskilt bedrivna förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Beslutet innebär även att huvudmän för sådan enskilt bedriven verksamhet får överklaga en kommuns beslut om bidragets storlek hos allmän förvaltningsdomstol.

Underlag för riksdagens beslut finns i propositionen 2008/09:171, Offentliga bidrag på lika villkor. Regeringen har den 11 juni beslutat om kompletterande föreskrifter (SFS 2009:672) i förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. De nya bestämmelserna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2009. Bestämmelserna ska tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2010.

I detta cirkulär redogör vi för förändringarna såsom de beskrivs i propositionen och har beslutats av riksdagen. De kompletterande föreskrifterna i förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet beskrivs också i cirkuläret.

Förändringarna innebär sammanfattningsvis följande:

- Likabehandlingsprincipen betyder att bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Det innebär att nya regler gäller för beräkning av bidragen till enskilt bedrivna förskolor, förskoleklasser, fritidshem och gymnasieskolor.
- Kommunens budget för verksamheten det kommande året ska ligga till grund för bestämningen av bidragen till fristående skolor och annan enskild verksamhet.

- Bidraget till enskilda förskolor, fritidshem, förskoleklasser och fristående skolor (utom individuella program) ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp.
- Det nu gällande kravet på att bidraget ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov tas bort.
- Huvudmän får överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Det gäller både grundbelopp och tilläggsbelopp. Det innebär att domstolen kan pröva och fastställa bidragets storlek.

Likabehandlingsprincipen

Likabehandlingsprincipen innebär att bidraget ska beräknas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten av motsvarande slag. Bidragsregler baserade på denna princip införs för samtliga verksamhetsformer med undantag för pedagogisk omsorg* och individuella programmet. Det innebär att nya regler gäller för beräkning av bidragen till enskilt bedrivna förskolor, förskoleklasser, fritidshem och gymnasiesärskolor.

När bidragen till fristående skolor, enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser beräknas ska, enligt propositionen, i princip alla kostnader som är förknippade med verksamheten ingå. Kommunens val av organisationsform ska inte påverka bidragens storlek. I vissa kommuner kan ansvar och kostnader för t.ex. lokaler, skolmåltider och administration ligga på en annan förvaltning än den som ansvarar för skolverksamheten. Även sådana kostnader ska ingå i bidragsbeloppet och måste läggas till vid beräkningen.

Nuvarande formuleringar i bidragsreglerna om att bidraget ska bestämmas ”med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov” tas bort. Dessa begrepp har varit svåra att tillämpa eftersom innebörden av begreppen kan tolkas olika. När kommunernas bidrag bestäms enligt likabehandlingsprincipen saknar begreppen självständig betydelse och tas därför bort.

Med undantag för elever på individuella programmet bör det enligt propositionen inte finnas möjlighet att träffa överenskommelse om bidragets storlek.

Bidraget ska baseras på budget

Enligt förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet (fortsättningsvis kallat förordningen) 4 kap 1 § ska bidragen till fristående skolor och annan enskild verksamhet fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början.

* Begreppet pedagogisk omsorg ersätter begreppet familjedaghem i skollagen och kan omfatta flera varianter.

Kommunerna ska även fortsättningsvis ha möjlighet att kunna göra vissa riktade satsningar och välja olika slags resursfördelningsmodeller, till exempel utifrån socioekonomiska faktorer. Huvudsaken är att alla berörda elever i kommunen får samma möjligheter att ta del av medlen, oavsett om eleven går i en kommunal eller fristående skola.

Om kommunen av andra skäl tillskjuter ytterligare resurser till den egna verksamheten under löpande budgetår, ska enligt förordningen 4 kap 2 § motsvarande tillskott tilldelas de fristående skolorna och den enskilda verksamheten.

Grundbelopp

Bidraget till enskilda förskolor, fritidshem, förskoleklasser och fristående skolor (utom individuella program) ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska avse ersättning för:

- Undervisning (omsorg och pedagogisk verksamhet för förskola och fritidshem)
- Läromedel och utrustning (pedagogiskt material och utrustning, lek- och läroprodukter för förskola och fritidshem)
- Elevvård och hälsovård (gäller ej förskola, fritidshem och förskoleklass)
- Måltider
- Administration (en schablon på 3 procent)
- Moms (en schablon på 6 procent)
- Lokalkostnader (baserat kommunens genomsnittskostnad eller i undantagsfall den fristående skolans faktiska kostnader)

En kommun ska, enligt förordningen 4 kap 13 §, kunna redovisa hur bidraget har räknats ut. Det ska av redovisningen framgå att och hur alla de nämnda kostnadsposterna ingår. Kommunerna måste dock inte utforma sin budget så att den är uppdelad på vart och ett av de kostnadslag som ska ingå i grundbidraget. Ett minimikrav bör dock vara att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momskompensationen har beräknats.

Av förordningen 4 kap 4 § framgår vad som ska ingå i de olika kostnadsposterna nedan när det gäller fristående skolor och utbildning i förskoleklasser som inte bedrivs av en godkänd fristående skola. Av 4 kap 5 § framgår vad som ska ingå för förskola och fritidshem.

Undervisning

Kostnadsposten undervisning ska avse samtliga kostnader för skolans undervisande personal eller personal i den pedagogiska verksamheten i förskola och fritidshem. I beloppet ska även kostnader för arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader ingå. Kostnader för rektor ska också ingå i undervisningskostnaderna.

Kostnader för utredning av barns och elevers eventuella behov av stöd och upprättande av åtgärdsprogram i skolan liksom kostnader för 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 undervisningskostnaderna.

Läromedel och utrustning

I denna kostnadspost ingår kostnader för läroböcker, litteratur, tidskrifter, programvara för undervisning och annat undervisningsmaterial som används som läromedel. Till det kommer kostnader för utrustning i form av t.ex. datorer, maskiner och annan utrustning som används för undervisningen. Kommunens gängse avskrivningsprinciper ska tillämpas vid beräkningen av kostnader för inköp av stadigvarande utrustning. Vidare ska licenser och andra IT-kostnader för personal och elever ingå. Posten ska även innefatta kostnader för skolbibliotek, utflykter, lägerskola, studiebesök och kulturaktiviteter. I förskolan ska bidraget täcka kostnader för pedagogiskt material och utrustning.

Läromedel och utrustning för särskilt stöd ska normalt ingå i grundbeloppet. Om det är läromedel eller utrustning som är av extraordinärt slag eller väsentligt avviker från det generella stöd som skolan är skyldig att tillhandahålla, ska kostnaderna ingå i tilläggsbeloppet.

Elevvård och hälsovård

Kostnadsposten ska avse kostnader för sådan elev- och hälsovård som inte tillhandahålls av undervisande personal utan av t.ex. kurator, psykolog, sköterska och läkare.

Enligt 14 kap. skollagen ska fristående skolor erbjuda skolhälsovård som motsvarar den som ges åt eleverna inom motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet. Detsamma gäller för elever i sådan utbildning som motsvarar förskoleklassen och som bedrivs av någon annan än en fristående skola.

I förskoleklassen vidtas åtgärder motsvarande elevvården inom ramen för undervisningen. I förskolan och i fritidshemmet vidtas sådana åtgärder inom ramen för den pedagogiska verksamheten. Någon särskild ersättning för elevvård behöver därför inte ingå i bidraget till en enskild förskola eller enskilt fritidshem.

Måltider

I kostnadsposten ingår kostnader för personal, livsmedel, transporter, förbrukningsmaterial och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader.

Om kostnader för skolmåltider ingår i ersättningen till kommunens gymnasieskola ska det även ingå i kommunens bidrag till en fristående gymnasieskola. Om en fristående gymnasieskola tar ut avgifter för skolmåltider samtidigt som den får bidrag baserat på fria skolmåltider från elevens hemkommun, kompenseras den två gånger för sina kostnader, dels i kommunbidraget dels genom måltidsavgiften.

Enligt förordningen 4 kap 6 § får därför en fristående gymnasieskola inte ta ut någon måltidsavgift från den elev som bidraget avser om kostnader för skolmåltider ingår i kommunens bidrag.

Administration

De administrativa kostnaderna ska ersättas med ett schablonbelopp om tre procent av bidragsbeloppet (grundbeloppet). Schabloniseringen innebär ett avsteg från likabehandlingsprincipen, men ska, enligt propositionen, förenkla den praktiska hanteringen av bidraget.

Mervärdesskatt

Kompensation för mervärdesskatt ska lämnas enligt den s.k. sexprocentsregeln. Schablonbeloppet ska uppgå till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp). Därmed görs ytterligare ett avsteg från likabehandlingsprincipen. Den mest rättvisande modellen är att fristående skolor och enskilda verksamheter kompenseras för sina faktiska momskostnader. Enligt propositionen skulle en sådan modell innebära administrativt merarbete för alla parter eftersom det skulle kräva särskild redovisning av mervärdesskatten.

Lokalkostnader

Ersättningen för lokalkostnader ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per barn eller elev i motsvarande verksamhet eller skolform. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader motsvara en fristående skolas faktiska kostnad förutsatt att kostnaden är skälig.

I propositionen nämns några exempel på när särskilda skäl kan komma ifråga. Det kan vara om lokalkostnaderna, i en liten kommun med endast ett fåtal skolor, är onormalt höga på grund av att skolorna är nybyggda eller nyligen har renoverats till en hög kostnad. Det kan också vara motsatt förhållande att kommunens skolor har en onormalt låg kostnadsnivå till följd av låg standard och eftersatt underhåll. Särskilda skäl kan också gälla om en till ytan stor kommun, har stora geografiska skillnader i lokalkostnader mellan skolor i glesbygd respektive tätort. Då är ett genomsnittsbelopp för kommunens lokalkostnader för alla skolor inte rättvisande för lokalkostnader på den ort den fristående skolan är belägen.

Med lokalkostnader avses hyra, driftkostnader som t.ex. uppvärmning, renhållning och kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande. Amorteringar eller motsvarande kostnader som är att hänföra till ägandet av en fastighet ska inte 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.

Tilläggsbelopp

Särskilt stöd

För ett barn eller en elev som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska kommunen, utöver grundbeloppet, betala ett tilläggsbelopp. Tilläggsbeloppet ska endast avse ersättning för extraordinära stödåtgärder som inte har koppling till den vanliga undervisningen.

Bestämmelserna i skollagen innebär att såväl fristående som kommunala skolor inom ramen för sina normala resurser ska kunna ge stöd åt flertalet elever. Både fristående och kommunala skolor ska kunna anpassa sin organisation så att hänsyn tas till elevens behov och förutsättningar. Skyldigheten att utreda elevers eventuella behov av stöd och att upprätta åtgärdsprogram gäller för både kommunala och fristående skolor. Kostnaderna för detta stöd och för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i särskild grupp som syftar till att hjälpa elever att nå målen bör enligt propositionen ingå i kostnadsposten för undervisning.

Tilläggsbeloppet är endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med elevens särskilda behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Tilläggsbeloppet ska enligt förordningen 4 kap 9 § avse ersättning för assistenthjälp, anpassning av skollokaler eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen. Enligt propositionen kan det också vara fråga om tekniska hjälpmedel och stödåtgärder åt elever med stora inlärningssvårigheter som beror på språkliga eller sociala faktorer.

En fristående skola är inte skyldig att ta emot en elev, om mottagandet medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan. För att skolan ska få neka en elev tillträde måste dock svårigheten vara betydande. Det kan vara fråga om att skollokaler måste förändras eller att det behövs extra personal för eleven. En kommun är inte heller skyldig att lämna bidrag till en fristående skola för särskilt stöd, om detta skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Modersmålsundervisning

De bestämmelser om modersmålsundervisning som gäller inom det offentliga skolväsendet ska även tillämpas för fristående skolor. De fristående skolornas modersmålsundervisning kan antingen anordnas vid skolorna eller erbjudas genom att skolorna träffar avtal med någon annan om undervisningen. Ersättning för modersmålsundervisning ska ingå i tilläggsbeloppet för de elever som har rätt till sådan undervisning på samma grunder som kommunen finansierar sådan undervisning.

I förskolan och fritidshemmet finns ingen reglerad skyldighet att anordna modersmålsundervisning. Inte heller för enskild eller fristående förskoleklass. Om

kommunen avsätter resurser för modersmålsstöd i den kommunala verksamheten ska, enligt huvudprincipen om lika villkor, detta även ingå i tilläggsbeloppet för enskilda anordnare.

Särskilt om fristående gymnasieskolor

Bidrag till en fristående gymnasieskola ska lämnas i den **omfattning** som motsvarar en fullständig gymnasieutbildning, d.v.s. 2 500 gymnasiepoäng. Någon rätt till bidrag för eventuella överskjutande kurser ska således inte finnas. Detta hindrar dock inte att en kommun kan välja att lämna extra bidrag för en överskjutande kurs, om kommunen finner detta lämpligt.

Riksprislistan för gymnasieskolans nationella program ska endast tillämpas för sådana utbildningar som kommunen inte själv *erbjuder*. Kommunen behöver inte själv anordna programmet utan kan erbjuda det genom samverkansavtal eller gemensam nämnd. Kommunen anses dock inte erbjuda utbildningen om en elev går i en annan kommuns gymnasieskola genom s.k. frisökning. Rapporteringen till riksprislistan ska vara obligatorisk för kommunerna.

När Statens skolinspektion lämnar en **förklaring om rätt till bidrag** för en fristående gymnasieskola ska det anges till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende ska hänföras. Det ska även framgå om utbildningen i bidragshänseende motsvarar någon av de nationella inriktningarna musik inom det estetiska programmet eller transport och logistik inom fordonsprogrammet.

Om en utbildning i bidragshänseende har hänförts till ett nationellt program med samma **inriktning** som elevens hemkommun erbjuder, ska bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet. Om den inriktning som den fristående skolan har inte erbjuds av kommunen, ska dock riksprislistans programbelopp gälla, även om kommunen erbjuder det nationella programmet i fråga. För inriktningarna musik på det estetiska programmet respektive transport och logistik på fordonsprogrammet ska riksprislistans särskilda belopp för dessa inriktningar gälla.

I förekommande fall ska **tilläggsbelopp** även lämnas när en fristående gymnasie- eller gymnasiesärskola får ersättning enligt riksprislistan.

För en elev som genomgår utbildning på ett **individuellt program** ska elevens hemkommun betala det belopp som överenskommit med skolan. I propositionen förklaras avsteget från likabehandlingsprincipen med att eleverna inte är en homogen grupp utan har sinsemellan skiftande förutsättningar och behov. Eftersom utbildningen ska anpassas efter den enskilde elevens behov och förutsättningar, bör elevens hemkommun och den fristående skolan göra en överenskommelse om det bidrag som ska lämnas i varje enskilt fall.

Fristående gymnasiesärskolor

Om elevens hemkommun själv erbjuder gymnasiesärskola (i egen regi eller i samverkan) ska bidraget bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till utbildning i den egna gymnasiesärskolan.

I övriga fall ska kommunen lämna bidrag enligt riksprislistan, som kommer att kompletteras med bidragsbelopp för gymnasiesärskolan.

Reglerna om ett tilläggsbelopp för att tillgodose elevens behov av särskilt stöd gäller även gymnasiesärskolan. I förekommande fall ska det också utgå ett tilläggsbelopp för modersmålsundervisning.

Avgiftsbelagd verksamhet

Av förordningen 4 kap 2 § framgår att när en kommun beslutar om bidrag till enskild verksamhet ska uttaget av avgifter i den kommunala verksamheten och i den enskilda verksamheten beaktas. Om en enskild huvudman tar ut avgifter för barn i sin verksamhet, har kommunen rätt att räkna av dessa vid bidragsberäkningen. Enskilda huvudmän ska dock inte få sitt bidrag minskat av kommunen i det fall den tar ut en lägre avgift på grund av arbetsinsatser av föräldrarna. Om det är kommunen som tar ut avgifterna även för barn i enskild verksamhet, ska huvudmännen kompenseras via bidraget. Kommunen bör kunna redovisa hur avgiftsuttaget har beaktats i resursfördelningen. Avsikten med justering för avgifterna är att det faktiska bidraget till verksamheten ska vara lika stort oavsett utförare.

Skolpliktsavdrag medges inte

Enligt propositionen har kommunens kostnader för att hålla en beredskap för att kunna ta emot elever i grund- och gymnasieskolan inte något omedelbart samband med kostnaderna för utbildningsverksamheten. De hör snarare samman med kommunens övergripande myndighetsansvar. Sådana kostnader bör därför kunna särskiljas och något skolpliktsavdrag bör inte göras.

Fastställande, redovisning och utbetalning av bidrag

Bidraget ska fastställas inför varje kalenderår. Grundprincipen, att bidragen ska betalas ut med en tolfedel varje månad, är gemensam för alla verksamhetsformer. Det betyder att utbetalningarna även i fortsättningen kan vara olika stora beroende på om elevantalet förändras under året.

För elever i förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola som påbörjar sin utbildning i augusti ska bidraget enligt förordningen 4 kap 1 § avse tiden fr.o.m. den 1 juli samma år. Övriga regler om fastställande, redovisning och utbetalning av bidrag ska gälla alla verksamhetsformer.

Överklagande

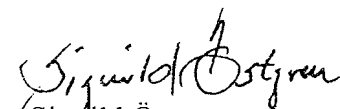

Fristående huvudmän kan överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Det gäller såväl nivån på kommunens bidrag som ett beslut om att inte lämna bidrag i form av tilläggsbelopp. På så sätt kan en kommuns beslut om bidrag bli föremål för en förvaltningsdomstols fullständiga prövning. Det innebär att domstolen kan pröva och fastställa bidragets storlek. Kommunen har rätt att överklaga domstolens beslut.

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen innebär enligt propositionen inga nya skyldigheter för kommunerna att betala bidrag till fristående skolor utan främst förtydliganden av vad som redan gäller. Redan i dag ställs krav på kommunerna att de ska kunna redovisa vissa kostnadsposter när det gäller bidrag till fristående skolor. Enligt den nuvarande förordningen (1996:1206) om fristående skolor ska en kommun, som lämnar bidrag för en elev i en förskoleklass i en fristående skola som motsvarar grundskolan eller för en elev i en fristående grund- eller särskola, redan nu kunna redovisa hur stor andel av bidraget som utgör ersättning för lokaler respektive mervärdesskatt. En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående gymnasieskola ska kunna redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för mervärdesskatt. Några kostnadskonsekvenser bör därför enligt propositionen inte uppstå.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras i första hand av Mona Fridell tfn 08-452 79 10 och Britt-Marie Hedlund tfn 08-452 76 81, avdelningen för ekonomi och styrning, Eva-Lena Arefäll tfn 08-452 79 45, avdelningen för lärande och arbetsmarknad samt Irene Reuterfors-Mattsson, tfn 08-452 75 44, avdelningen för juridik. Alla kan nås via e-post på mönstret: fornamn.efternamn@skl.se.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING
Avdelningen för ekonomi och styrning
Sektionen för ekonomisk analys


Sigrild Östgren
Mona Fridell