



Handläggare: Johanna Engman
Telefon: 08-508 33 702

Till
Utbildningsnämnden 2008-04-17

Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8)

Svar på kommunstyrelsens remiss ”Bidrag på lika villkor” (SOU 2008:8)

Förslag till beslut

Utbildningsnämnden beslutar följande:

1. Utbildningsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remiss rörande ”Bidrag på lika villkor”.
2. Beslutet förklaras omedelbart justerat.

Thomas Persson
Direktör

Johanna Engman
Avdelningschef
Ekonomi- och lokalavdelningen

Sammanfattning

Regeringen beslutade 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. Utredningen föreslår att beslut om bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser samt fristående skolor ska kunna överklagas genom förvaltningsbesvär, att kommunens budget ska vara grunden för utbetalning av bidrag, utökning av riksprislistan och att fastställa särskilda belopp för de nationella inriktningarna musik inom det estetiska programmet samt transport och logistik inom fordonsprogrammet. Därutöver föreslår utredningen hur kommunernas ersättning till de fristående skolorna ska beräknas.

Utbildningsförvaltningen anser att många av utredningens förslag är bra och att det blir tydligare och renare riktlinjer mellan kommunerna och de fristående skolorna. Förvaltningen anser dock att det är oacceptabelt att de fristående skolorna ska få ersättning för sina faktiska lokalkostnader vilket utredningen föreslår. Det ökar kraftigt både kommunens och skolans administration. Därutöver



anser utbildningsförvaltningen att kommunerna måste kunna ta hänsyn till de kostnader som skolpliktsansvaret medför. Kommunerna och de fristående skolorna har olika uppdrag vilket fastslås i skollagen. Det måste få genomsyra resursfördelningen. För att minska skillnaderna föreslår utbildningsförvaltningen att Utbildningsdepartementet även bör se över skollagen avseende kommunernas respektive de fristående skolornas uppdrag för att i den mån det är möjligt likställa deras åtaganden.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom ekonomi- och lokalavdelningen i samråd med avdelningen för enskilt driven/fristående verksamhet.

Bakgrund

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.

Utredningens uppdrag i den del som redovisas i betänkandet 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.

Beskrivning av betänkandets förslag

Betänkandet redogör för sju huvudområden. Under varje rubrik så redogör betänkandet för eventuella förslag till förändringar och övergripande om genomförande.

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. 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. Det bidrar också till att överklaganden som beror på en otydlig beslutsprocess kan undvikas.

Grunden för kommunens bidragsbeslut

I dag gäller olika principer för beräkningen av bidrag till fristående skolor och enskilda förskolor, fritidshem och förskoleklasser. 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.

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.

Grunden 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.

Riksprislista

Utredarna menar att den generella tillämpningen av likabehandlingsprincipen ger anledning 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 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, genom t ex samverkansområden eller kommunalförbund, 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.

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 fristående 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

Då 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 (pedagogisk verksamhet och omsorg i förskolan)
- . utrustning och läromedel
- . elevvård (gäller inte förskolan)
- . måltider
- . administration
- . mervärdesskatt
- . lokalkostnader – utredningen anser att för att upprätthålla likabehandlingsprincipen krävs det att de fristående skolorna får bidrag som motsvarar de faktiska kostnaderna för deras lokaler



- Skolpliktsavdrag – utredningen anser 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.

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

Förvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningen är positiv till många delar i utredningens förslag. Förvaltningen anser att det är bra med en ökad konkurrens och ser positivt på det ökade antalet fristående aktörer på marknaden. Utredningen har rätt i att det då kräver ökad transparens och tydlighet i besluten. Tydliga och klara regler minskar administrationen och är en förutsättning för goda relationer mellan parterna. Förvaltningen svarar nedan på utredningens förslag under de respektive rubrikerna

Överklagan

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att överklaga kommunens beslut om bidrag genom förvaltningsbesvär. Utredningen påpekar att det då att kraven ökar på att reglerna ska vara tydliga, enkla, förutsägbara och öppna. Utbildningsförvaltningen anser att utredningens slutsatser är bra och riktiga och ökar förståelsen mellan kommunen och de fristående skolorna.

Av samma anledning som förvaltningen anser att rätten till överklagan är ett bra förslag anser förvaltningen att kommunens rätt till insyn ska finnas kvar. För att möjliggöra för medborgarna att kunna göra ”rätt” val krävs kunskap och information. Kommunerna måste ha möjlighet att samla in information ifrån alla verksamheter inom kommunen för att kunna redogöra för vad kommunens pengar har genererat för värde till kommuninvånarna. Det är en självklarhet att kommunerna måste följa upp hur kommunens skattemedel har använts och vilken kvalitet de har givit invånarna.

Riksprislista

Utökningen av riksprislistan till att omfatta fler verksamheter än idag är bra. Det ligger helt i linje med hur Stockholm har arbetat innan och möjliggör valfrihet inom fler områden. Det är bra att basera prislistan på vilka kostnader som kommunerna har budgeterat för skolan. Det gör kostnaderna mer jämförbara än att gå på bokförda värden.



Utredningen föreslår också att 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. Förvaltningen har svårt att se hur det påverkar staden och hur prislistan för dessa program ska fungera kontra kommunens egen kostnad för motsvarande utbildningar. Det framgår inte tydligt av utredningen

Beräkning av bidrag

När det gäller beräkningen av bidraget delar utbildningsförvaltningen utredningens uppfattning att så mycket som möjligt ska ingå i grundbidraget. Utredningens förslag om hur hanteringen av särskilda behov är också bra. Utgångspunkten är att det mesta ska ingå i grundersättningen och att det utanför det endast ryms stödåtgärder som är av extraordinärt slag och som innebär att särskilda och mer betydande resurser måste avsättas.

Däremot är förvaltningen helt emot utredningens förslag att lägga lokalkostnaderna utanför och ge skolorna ersättning för faktiska kostnader. Utredningen menar att det kan leda till viss resursbesparing för både kommuner och fristående skolor. Utbildningsförvaltningen menar att det kraftigt kommer att öka de administrativa kostnaderna för båda parter. Många fristående skolor inom stockholmsområdet har sitt elevunderlag ifrån flera kommuner. Enligt utredningens förslag ska då skolan förhandla lokalkostnaden med varje kommun. Stockholms stad betalar i dagsläget ut bidrag till 393 stycken enskild bedrivna förskolor, 222 stycken enskilt bedrivna familjedaghem, 98 stycken enskilt bedrivna fritidshem, 219 fristående grundskolor och 131 stycken fristående gymnasieskolor. Det är 1 063 enheter som staden ska administrera hyreskostnader för årligen.

Lokalkostnader blir dessutom i och med detta förslag i stort sett som en fri nyttighet. Stockholms stad försöker så långt det går att undvika fria nyttigheter för sina egna verksamheter då all forskning pekar på att det motverkar effektivt resursanvändandet. Nu föreslås en fri nyttighet för verksamheter där kommunernas möjligheter att gå in och styra är ytterst begränsade. Utredningen menar att för att det inte ska missbrukas bör det föreskrivas att dessa kostnader ska framstå som skäligen dvs. kommunen har rätt att göra en jämförelse mellan de lokaler som den fristående skolan och kommunen själv disponerar. Utbildningsförvaltningen tror inte det är en framkomlig väg och dessutom är den mycket resurskrävande. En skolas lokalbestånd är inte konstant över tiden. Det kommer att behöva föras kontinuerliga diskussioner med de fristående skolorna många gånger varje år. Staden har inom förskolesidan haft ett likartat system där



man ersatt enskilt drivna förskolor för hyror överskjutande ett visst belopp men där diskussioner ska föras om rimligheten. De har inte varit möjligt att hantera det på ett tillfredställande sätt. Incitamenten saknas för att möjliggöra denna form av lösning. Det finns ingenting som talar för att det skulle fungera annorlunda med utredningens förslag.

Förvaltningen menar att lokalkostnaderna måste ingå i grundbidraget och att det är upp till den fristående skolan att besluta vilka lokaler man vill etablera sig i och hur stor andel av bidraget de vill använda till lokaler. Det skapar ett sundare klimat för båda parter. Utbildningsförvaltningen menar också att genom att införa möjligheten att överklaga kommunernas beslut kommer det snart att uppstå en rättspraxis inom området.

Skolpliktsansvar

Utbildningsförvaltningen delar inte heller utredningens slutsats att kommunens kostnader för skolpliktsansvar är begränsat. Förvaltningen delar utredningens åsikt att något schablonavdrag för alla kommuner inte är en bra lösning men att varje kommun måste få bedöma sina kostnader för detta och ha möjlighet att beakta de kostnaderna i resursfördelningen. I utredningen beskrivs att 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. Utredningen menar att 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.

Utbildningsförvaltningen menar att det finns två delar i ansvaret att ta emot elever. Det ena är det som utredningen tar upp att det alltid måste finnas en tom plats för en nyanländ elev och därmed kan kommunerna aldrig ha fullt. Förvaltningen menar dock att skyldigheten att alltid kunna ta emot en elev till inte står för den stora kostnaden i ansvaret utan att konkurrensen på marknaden har minskat möjligheterna att optimera verksamheten vilket de fristående skolorna kan. Det handlar bland annat om att inte kunna bestämma antalet klasser för att få en optimal tjänstefördelning. Kommunerna har ett annat uppdrag än de fristående skolorna. Kommunerna måste se till så att det finns skolor i alla områden. De kan inte begränsa sig till att etablera sig där det bedöms finnas ett tillräckligt elevunderlag. Utbildningsförvaltningen är positiv till etableringen av fristående skolor och en ökad konkurrens på marknaden. Det är bra för medborgarna och för branschen men priset för det är att kommunernas möjlighet att planera sin verksamhet har förändrats och medför en viss fördyring. Uppdraget ser olika ut



för fristående skolor och för kommunal skolverksamhet. Det måste beaktas utifrån rådande förhållande i respektive kommun.

Utbildningsförvaltningen menar att utredningen borde ha sett över både uppdraget och ersättningen. Det finns idag skillnader i skollagen när det gäller åtagandet för fristående skolor respektive kommunala skolor som inte kan hänföras till kommunens övergripande uppdrag. Förvaltningen hade önskat att även detta utreddes och att skillnaderna där minimerades till att endast begränsa sig till kommunens övergripande uppdrag. Det skulle då underlätta diskussionerna kring ersättning på likvärdiga villkor.

Avseende skolpliktsansvaret menar utredningen att kommunen har kostnader för dess övergripande myndighetsansvar och att kostnaderna av det slaget bör kunna särskiljas och inte ingå i resurserna till skolverksamheten. Utbildningsförvaltningen delar utredningens uppfattning att kommunen har dessa kostnader men menar att ansvaret för att utföra uppdraget måste ligga på skolorna i stora delar främst när det gäller att följa upp att varje elev uppfyller sin skolplikt. Det gör att kommunen måste beakta även detta när man fördelar resurser till de kommunala skolorna.

Åtgärder vid oegentligheter

Enligt dagens regler så fastställer skolverket tillstånd för att bedriva fristående skola och fastställer även skolans rätt till bidrag. Kommunen betalar därefter ut bidrag för de elever som är folkbokförda i kommunen. Utbildningsförvaltningen föreslår att det redan vid tillståndsgivningen ska göras en mer ingående och striktare seriositetskontroll motsvarande den som görs av leverantörer vid upphandling enligt LOU.

Därutöver menar utbildningsförvaltningen att det behöver finnas andra möjligheter än idag att stoppa utbetalningen av bidrag när oegentligheter kan bevisas. Kommunen eller Skolverket har i dagsläget i stort sett inga möjligheter att stoppa utbetalning av bidrag till den fristående skolan förrän tillståndet är indraget, vilket med överklagan kan ta år. Det ska gälla situationer när kommunen klart kan bevisa att det råder sådana missförhållanden hos utföraren så att motsvarande skulle diskvalificera en leverantör att vara avtalspart enligt LOU. Utbildningsförvaltningen menar att staten bör se över hur situationer ska kunna hanteras i framtiden för att säkerställa att skattemedel inte används till oegentligheter.

Bilaga:

Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8)