

## Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor

Skolverket fick i regeringsbeslut, U2002/2504/G, den 4 juli 2002, i uppdrag att dels utarbeta ett system för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor, dels göra en sådan sammanställning av relevanta kostnadsuppgifter som kan bilda underlag för de fristående skolornas fakturering till elevernas hemkommuner. Uppdraget rapporterades av Skolverket den 14 november 2002, dnr 01-2002:2771, *System för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor*.

Det av Skolverket föreslagna systemet innebär att samtliga kommuner skall skicka in kostnadsuppgifter om de nationella program de anordnar. Uppgifterna avser såväl efterkalkyl, budget för bidragsåret som bidragsbelopp för bidragsåret.

Av rapporten framgick att Skolverket avser följa upp och utvärdera det nya bidragssystemet som gäller fr. o m 2003 och att representanter för såväl fristående skolor som kommuner kommer att erbjudas medverka vid utvärderingen.

Skolverket hade, den 18 mars 2003, en träff med Svenska Kommunförbundet och Friskolornas Riksförbund för att diskutera uppföljning och utvärdering av det nya bidragssystemet för gymnasieskolan samt vilka områden som bör vara föremål för analys. Den bild som redovisades vid mötet var att många fristående skolor är oroad av konsekvenserna av det nya bidragssystemet och att osäkerhet råder om tolkning av de nya bestämmelserna. Även från kommunernas sida är osäkerheten stor och frågorna kring hur bestämmelserna skall tolkas är många.

Deltagarna i mötet var överens om att det är angeläget att tidigt redovisa hur kommuner och fristående skolor tolkar de nya bestämmelserna.

Skolverket har som stöd för denna skrivelse valt att under hösten 2003 genomföra intervjuer med företrädare för kommuner och fristående skolor för att få en tydligare bild av hur de nya bestämmelserna tolkas och efterlevs. Resultatet av intervjuerna och övriga synpunkter redovisas i bifogad rapport tillsammans med Skolverkets bedömning och förslag till åtgärder.

Den bifogade rapporten syftar till att informera om de problem Skolverket ser vid tolkning av de nya bestämmelserna för ersättning till fristående gymnasieskolor dvs. 9 kap. 8a § skollagen och 2 kap 10 och 11 §§ förordning (1996:1206) om fristående skolor. Skolverket är inte tillsynsmyndighet i dessa frågor som rör de ekonomiska relationerna mellan kommuner och fristående skolor.

Skolverkets förslag till åtgärder omfattar dels förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter, dels förslag som gäller ett likvärdigt och rättssäkert system och som ligger utanför Skolverkets befogenheter:

*Förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter:*

För att få en enhetligare hantering av ersättning till fristående skolor föreslås att Skolverket skall ta fram kommentarmaterial. Exempel på områden som bör förtydligas är

- Betalningstidpunkter, samt för vilken period betalning skall ske
- Ersättning för skolmåltider
- Ansvarskostnader
- Lokalkostnader
- Momskompensation
- Bidragsbelopp per kalenderår eller läsår
- När en kommun anses anordna programmet

Därutöver bör Skolverket utöka uppgiftslämnarskyldigheten till att även gälla bidragsbelopp som skall publiceras på Skolverkets hemsida.

*Förslag som ligger utanför Skolverkets befogenheter:*

- Förtydliga bestämmelserna på de områden där risk för rättsosäkerhet råder t ex på samma grunder, skolans åtagande, elevens behov samt om hänsyn får tas till kommunens ansvar att bereda gymnasieutbildning åt samtliga ungdomar i kommunen som har rätt till sådan.
- Införa möjligheten till förhandling och fastställa ett golv för bidragsbeloppen i förhållande till riksprislistan.
- Klargöra hur samverkansområden skall hanteras.
- Bestämmelserna om lägeskommun bör tas bort.
- Öka insynen i kommunernas beräkningsmodeller och i de fristående skolornas redovisning.
- Utredda behovet av möjligheter till överklagande av kommunernas beslut.

I den fortsatta beredningen av förslaget till ny skollag bör de problem som berörs här klargöras.

Per Thullberg  
Generaldirektör

Britt-Marie Jarnhammar  
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även deltagit Ann Carlsson Ericsson, Ragnar Eliasson, Lena Fischer, Ann Charlotte Gunnarson, Ingegärd Hilborn och Staffan Lundh.

## Kommunernas bidrag för elever i fristående gymnasieskolor

### Sammanfattning

Denna rapport syftar till att informera om de problem Skolverket ser vid tolkning av de nya bestämmelserna för ersättning till fristående gymnasieskolor dvs. 9 kap. 8a § skollagen och 2 kap 10 och 11 §§ förordning (1996:1206) om fristående skolor. Skolverket är inte tillsynsmyndighet i dessa frågor som rör de ekonomiska relationerna mellan kommuner och fristående skolor.

Rapporten inleds med en rättsanalys av bestämmelserna kring bidrag till fristående gymnasieskolor samt en diskussion om hur dessa kan förstås och tolkas, därefter redovisas intervjuer med företrädare för nio kommuner och fyra huvudmän för fristående skolor. Resultatet av intervjuerna diskuteras, analyseras och därefter presenteras Skolverkets slutsatser och förslag till förändringar.

Skolverket finner vid tolkning av bestämmelserna att det finns motsägelser i vad som sägs i bestämmelserna och i förarbetena. Detta gäller framför allt begreppen *på samma grunder* och *skolans kostnader*. Osäkerhet råder även om hur och i vilken omfattning *hänsyn* skall tas till *skolans åtagande* och *elevens behov*.

Om hänsyn tas till skolans åtagande innebär systemet att båda parter måste agera för att fastställa ett bidragsbelopp. De krav på informationshantering mellan parterna som bestämmelserna kräver är, enligt Skolverkets uppfattning, inte möjliga i ett decentraliserat system med så många aktörer. Systemet är ett förhandlingsystem som är subtilt för aktörerna och som ställer stora krav på utbyte av information mellan parterna samt på redovisningen.

Vid intervjuer med företrädarna för kommunerna om hur de resonerat vid fastställande av bidragsbeloppen framkom att de flesta anser att ”på samma grunder” innebär samma kostnader. Kommunerna utgår i regel från en modell med samma belopp till egna skolor som till fristående skolor och för att fastställa interkommunal ersättning. Därutöver utgår i regel, men inte alltid, kompensation för moms till de fristående skolorna.

De intervjuade företrädarna för kommunerna anger att kommunerna inte har tagit hänsyn till den fristående skolans åtagande vid fastställande av bidrag, utom i några fall, då kommunen haft differentierad ersättning för olika inriktningar på program på de egna skolorna.

De flesta kommunerna anger att de tar hänsyn till elevens behov t ex om det finns behov av elevassistenter.

Reglerna för att fastställa bidragsbelopp har inneburit mycket administrativt arbete för såväl kommuner som fristående skolor. Många kommuner har under 2003 sett över sina fördelningsmodeller och anser att det i fortsättningen inte kommer att krävas så stora insatser att få fram nya bidragsbelopp, så som de har tolkat bestämmelserna. Ett arbete som dock finns kvar även kommande år är diskussioner och förhandlingar om beloppens storlek samt för vilken period/vilka månader betalning sker.

De fristående skolorna är i mycket hög grad beroende av kommunernas tolkning av bestämmelserna. Kommunens beslut är ett myndighetsbeslut. Den fristående skolan kan i princip inte överklaga ett beslut om bidrag som fattats av annan kommun än där skolan har sitt säte.

Ett syfte med de nya bidragsreglerna har varit att bidragsbeloppen skall ta hänsyn till de enskilda kommunernas villkor och förutsättningar. Det bör därför vara förväntat att bidragsbeloppen varierar relativt mycket mellan kommunerna. Variation är det naturliga tillståndet. Det kan däremot diskuteras ur likvärdighetssynpunkt, om det är rimligt att de fristående skolornas ersättning skall kunna variera så mycket som det gör mellan olika kommuner.

I rapporten beskrivs de svårigheter som framkommit vid samtal med de kommuner och fristående skolor som har att tillämpa systemet samt förslag till åtgärder.

Skolverkets förslag till åtgärder omfattar dels förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter, dels förslag som gäller ett likvärdigt och rättssäkert system och som ligger utanför Skolverkets befogenheter.

Förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter:

För att få en enhetligare hantering av ersättning till fristående skolor föreslås att Skolverket skall ta fram kommentarmaterial. Exempel på områden som bör förtydligas är

- Betalningstidpunkter, samt för vilken period betalning skall ske
- Ersättning för skolmåltider
- Ansvarskostnader
- Lokalkostnader
- Momskompensation
- Bidragsbelopp per kalenderår eller läsår

- När en kommun anses anordna programmet

Därutöver bör Skolverket utöka uppgiftslämnarskyldigheten till att även gälla bidragsbelopp som skall publiceras på Skolverkets hemsida.

Förslag som ligger utanför Skolverkets befogenheter:

- Förtydliga bestämmelserna på de områden där risk för rättsosäkerhet råder t ex på *samma grunder, skolans åtagande, elevens behov* samt om hänsyn får tas till *kommunens ansvar* att bereda gymnasieutbildning åt samtliga ungdomar i kommunen som har rätt till sådan.
- Införa möjligheten till förhandling och fastställa ett golv för bidragsbeloppen i förhållande till riksprislistan.
- Klargöra hur samverkansområden skall hanteras.
- Bestämmelserna om lägeskommun bör tas bort.
- Öka insynen i kommunernas beräkningsmodeller och i de fristående skolornas redovisning.
- Utreda behovet av möjligheter till överklagande av kommunernas beslut.

I den fortsatta beredningen av förslaget till ny skollag bör de problem som berörs här klargöras.

## Rapportens innehåll

1. Förordningstext	4
2. Rättsanalys	5
3. Tolkning av bestämmelserna	9
4. Bidragsbeloppens variation	15
5. Intervju med kommuner och fristående skolor	16
6. Övergångsproblem	22
7. Skolverkets tillståndsbedömning	23
8. Konkurrensrådets rapport	23
9. Kostnader för att administrera de nya bestämmelserna	24
10. Slutsatser och förslag på åtgärder	25

## 1 Förordningstext

De bestämmelser som här berörs är framför allt 9 kap. 8a § skollagen och 2 kap. 10 och 11 §§ förordning (1996:1206) om fristående skolor.

Av 9 kap. 8 a § skollagen framgår bl. a. att ”För varje elev som genomgår sådan utbildning som avses i 8 § lämnas bidrag av hemkommunen.”

I samma paragraf, andra stycket, står att ”Om utbildningen i bidragshänseende har hänförs 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 åtaganden 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.”

Om elevens hemkommun inte anordnar ett sådant program som avses i andra stycket, men den kommun där den fristående skolan är belägen (lägeskommunen) gör det, skall bidraget bestämmas efter samma grunder som lägeskommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i lägeskommunens gymnasieskolor. Hemkommunen skall ta hänsyn till den fristående skolans åtaganden 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 annat fall än som avses i andra och tredje styckena, 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.*

Av 2 kap. 10 och 11 §§ förordning (1996:1206) om fristående skolor framgår:

*10 § En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående gymnasieskola enligt 9 kap. 8 a § andra eller tredje stycket skollagen skall för skolan kunna redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för mervärdeskatt.*

*11 § 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.*

## 2 Rättsanalys<sup>1</sup>

### 2.1 Beskrivning av bestämmelserna

Den 1 januari 1994 infördes ett nytt ersättningsystem för fristående gymnasieskolor. Tidigare erhöll dessa statsbidrag direkt från regeringen. Nu skulle elevens hemkommun betala ersättning för de elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning. I bestämmelserna (9 kap. 8 § skollagen [SFS 1993:800]) slogs fast att parterna i första hand skulle komma överens om vilket belopp elevens hemkommun skulle betala. Om de inte kunde komma överens skulle hemkommunen betala ett belopp som fastställdes av regeringen.<sup>2</sup> Bidragsåret räknades från 1 juli ett år till 30 juni året därpå, och utbetalades med en tolfedel varje månad. Bidraget beräknades på det antal elever som var inskrivna vid den fristående skolan den 15 september bidragsåret. Om en elev slutade efter den 15 september var hemkommunen inte skyldig att betala bidrag för längre tid än till och med kalendermånaden efter den då eleven slutade (9 kap. 9 § skollagen [SFS 1993:800]).

Den 1 juli 2002 trädde ett nytt bidragssystem för fristående gymnasieskolor i kraft (SFS 2002:159). Systemet innebär i korthet att hemkommunen skall betala bidrag till den fristående skolan efter en prioritetsordning i tre steg. Det första steget gäller om hemkommunen erbjuder det nationella program som den fristående gymnasieskolan i bidragshänseende hänförs till. Det andra steget skall tillämpas om hemkommunen **inte** erbjuder det aktu-

---

1 Rättsanalysen i detta avsnitt har skrivits av Göte Appelberg, tidigare chefsjurist på Skolverket, som på Skolverkets uppdrag har analyserat förordningstexten.

2 Prop 1992/93:230 s 83. Samtidigt ändrades systemet för bidrag från hemkommunen till fristående grundskolor. Det nya systemet innebär att hemkommunen skulle betala bidrag med ett belopp som motsvarade den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens grundskolor det pågående kalenderåret på det stadium som eleven tillhörde. Denna kostnad skulle utgå från den kostnad hemkommunen fastställt i sin budget för respektive kalenderår. Om det slutliga utfallet blev högre än det budgeterade hade den fristående skolan rätt att få ut motsvarande mellanskillnad. Om den budgeterade kostnaden däremot var högre än den slutliga var skolan dock inte skyldig att betala tillbaka mellanskillnaden till kommunen.

ella programmet, men lägeskommunen (den kommun där den fristående gymnasieskolan är lokaliserad) gör det. Det tredje steget skall användas om varken hemkommunen eller lägeskommunen erbjuder det program den fristående gymnasieskolan hänförs till i bidragshänseende (9 kap. 8a § skollagen). Storleken på bidraget enligt det första och andra steget skall beräknas på samma sätt som den ersättning som tidigare fastställts för fristående grundskolor. I förarbetena till lagändringen (prop 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7) slogs samma princip fast som tidigare gällt för bidrag till fristående grundskolor, nämligen att de fristående gymnasieskolorna skulle inordnas i samma system för fördelning av kostnaderna för utbildningen, som kommunen tillämpar för den egna utbildningen. Detta uttrycks i författningen så att bidraget skall bestämmas efter **samma grunder** som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i de egna gymnasieskolorna. Därvid skall hänsyn tas till **den fristående skolans åtagande och elevens behov**. Vad som närmare avses med samma grunder respektive skolans åtagande och elevens behov är mycket knapphändigt kommenterat i förarbetena. Som exempel på grunder anges att ”många kommuner har ett resursfördelningssystem med grundbidrag och tilläggsbidrag. Grundbidraget är avsett att täcka de normala kostnaderna för skolverksamheten. Tilläggsbidrag kan exempelvis utgå för elever med funktionshinder.”<sup>3</sup>

Då bidragssystemet har samma grundstruktur som det som tidigare införts för fristående grundskolor, finns det anledning att söka ledning i förarbetena till bestämmelserna för det bidragssystemet. I prop 1995/96:200 s 46 uttalar föredragande statsråd angående grunderna att många kommuner har ”ett resursfördelningssystem med grundbidrag och tilläggsbidrag”. ”Vissa kommuner har även resursfördelningsmodeller som omfattar ett bidrag grundat på socioekonomiska förhållanden . . .”. Angående elevens behov säger statsrådet att det kan gälla ”elever med funktionshinder, elever som behöver stödundervisning och /för/ hemspråksundervisning.” Beträffande den fristående skolans åtagande uttalas i specialmotiveringen till den aktuella paragrafen: ”Fristående skolor skall, utifrån sina kostnader, få ersättning för den utbildning de erbjuder och vad som hör till utbildningen, dvs skolans åtagande.”<sup>4</sup> Utbildningsutskottet understryker i sitt betänkande vikten av att fristående skolor skall få arbeta under villkor som är likvärdiga med dem som gäller för kommunala skolor. ”För att elever i fristående skolor skall kunna få en likvärdig utbildning med den som ges i kommunens egna skolor skall elevernas behov, oavsett skola, bedömas på ett likvärdigt sätt.” Utskottet understryker också att ”det föreslagna systemet förutsätter att kommunerna utvecklar tydliga regler för sin resursfördelning och att dessa går att utvärdera.”<sup>5</sup> I övrigt kommenterar inte utskottet närmare innehållet i det föreslagna bidragssystemet.

---

<sup>3</sup> Prop 2001/02:35 s 53

<sup>4</sup> Prop 1995/96:200 s 72

<sup>5</sup> Bet 1996/97:UbU4 s 11



De nu gällande bestämmelserna i 9 kap. 8a § skollagen utgår alltså från principen att lika ekonomiska förutsättningar skall gälla för skolverksamheten oavsett vilken huvudman som bedriver den. Systemet kan delas upp i

- a) faktorer hos den bidragsgivande kommunen, som skall läggas till grund för beräkningen av bidraget,
- b) faktorer hos den bidragsmottagande fristående skolan, som skall läggas till grund för beräkningen av bidraget.

## 2.2 Faktorer hos den bidragsgivande kommunen

Den främsta faktorn i gruppen a) är att samma beräkningsgrunder som den bidragsgivande kommunen använder för sin egen gymnasieutbildning på det aktuella programmet, skall tillämpas vid beräkning av bidraget till den fristående skolan<sup>6</sup>. Det är alltså inte fråga om summor i detta skede av beräkningen, utan om hur själva fördelningssystemet är konstruerat i den aktuella kommunen. Bidragssystemets konstruktion förutsätter att kommunerna har ett fördelningssystem där varje utbildningsprogram kan identifieras. Vissa kommuner särskiljer kostnader för lokaler från kostnader för utbildningen i övrigt. I andra kommuner kan man ha ett system där investeringskostnader särskiljs från driftskostnader. Även om kommunen använder samma fördelningssystem för samtliga sina nationella program, t ex att programmens faktiska kostnader skall täckas, är det nödvändigt att systemet är överskådligt och genomskådligt. Brister i detta avseende gör det svårt, kanske till och med omöjligt att tillämpa gällande bestämmelser för denna den främsta faktorn i bidragssystemet. I vissa kommuner förekommer det t ex att kommunen fördelar resurser programvis till de olika skolorna i kommunen, men därefter står det skolan fritt att omfördela resurserna mellan de olika programmen på skolan. Det blir då oklart om det är det första steget som skall anses vara kommunens fördelningssystem, eller om också det andra steget skall räknas in i kommunens fördelningssystem (grunder).

Den närmast viktigaste faktorn i gruppen a) är den kostnad som den bidragsgivande kommunen har för gymnasieutbildningen i kommunen på det aktuella programmet. Det är den faktiska kostnaden som är avsedd i bestämmelserna<sup>7</sup>. Den faktiska kostnaden skall även redovisas per elev. Då denna inte är känd förrän året efter det år utbildningen genomförts, är det rimligt att denna (när den är känd) väges samman med den beräknade kostnaden för samma program per elev för det bidragsår som bidraget skall utges för. I ett ekonomiskt läge med låg inflation är det inte särskilt komplicerat att göra en framräkning av kostnaden utifrån den faktiska för föregående år. Eftersom grundprincipen är att eleven vid den fristående skolan skall ha samma ekonomiska förutsättningar som om eleven gått i hemkommunens gymnasieprogram – och hemkommunen ha samma kostnad för eleven, som om han/hon gått på det aktuella programmet i hemkommunen, är det rimligt att inte di-

---

<sup>6</sup> Prop 2001/02:35 s 75 (specialmotiveringen till 9 kap. 8a §)

<sup>7</sup> Prop 2001/02:35 s 54 och s 75. Detta framgår även av beskrivningen av konstruktionen av det s k schablonbidraget.

rekt tillämpa den för föregående år framräknade kostnaden, men använda den som grund och utgångspunkt. Även i detta avseende förutsätter bestämmelserna att det finns ett redovisningssystem som är så konstruerat att det med lätthet går att räkna fram de erforderliga uppgifterna. Brister i detta avseende gör det omöjligt att tillämpa bestämmelserna på korrekt sätt. Mot bakgrund av redovisade erfarenheter från hur flera kommuner tillämpar bestämmelserna, är det viktigt att understryka att **hemkommunens kostnader för det aktuella programmet inte är lika med bidragets storlek till den fristående skolan**. Det är en endast en faktor – om än en viktig sådan - för framräkningen av bidraget.

Till detta kommer den komplikation som ligger i det andra steget i bidragsbestämmelserna, dvs när inte hemkommunen men lägeskommunen anordnar det aktuella programmet. Lägeskommunen måste då redovisa sitt resursfördelningssystem och sina kostnader för hemkommunen på ett tydligt sätt, eftersom det är hemkommunen som fastställer bidraget till den fristående skolan, sedan hänsyn också tagits till faktorer hos den bidragsmottagande fristående skolan.

### **2.3 Faktorer hos den bidragsmottagande fristående skolan**

Av förarbetena till bidragssystemet (prop 1995/96:200, bet 1996/97:Ubu4 och prop 2001/02:35, bet 2001/02:Ubu7) framgår att elevens behov är den viktigaste faktorn i gruppen b) som kan påverka storleken på bidraget. Utgångspunkten vid likabehandling bör då rimligen vara att den elev, vars behov skulle kräva extra resurser om eleven gått i hemkommunens gymnasieskola, skall också tilldelas extraresurser för studierna i den fristående gymnasieskolan. Som nämnts i förarbetena kan sådana behov vara t ex särskild stöd-undervisning eller behov av hemspråksundervisning (numera modersmålsundervisning).

Den andra faktorn i grupp b) är den fristående skolans åtagande. Som ovan redovisats skall beräkningen av bidragets storlek utgå från den fristående skolans kostnader för den utbildning den erbjuder och vad som hör till utbildningen. Det är i detta sammanhang viktigt att notera att en fristående gymnasieskola kan erbjuda en utbildning som inte är helt parallell med ett nationellt program. Det kan utgöras av kombinationer av flera delar från olika program. Även om skolan i bidragshänseende har hänförts till ett visst nationellt program, kan skolans utbildningskostnader vara både högre och lägre än kostnaderna för det i bidragshänseende angivna programmet i hemkommunen eller lägeskommunen. Den fristående gymnasieskolans utbildningsstruktur måste alltså vägas in i beräkningen av bidraget, för att grundförutsättningen för bidragssystemet skall fungera som tänkt. Inte sällan erbjuder en fristående skola ämnen och kurser som inte finns i det offentliga gymnasiet. Detta är också en omständighet som skall tas med i beräkningen av bidraget, då det utgör ett åtagande av den fristående gymnasieskolan. Inte enbart den aktuella kommunen måste ha ett överskådligt och genomsiktligt redovisningssystem för sina kostnader, utan även den fristående skolan måste ha ett sådant som visar kostnaderna för de olika momenten i utbildningen, för att en rättvis bedömning skall kunna göras av skolans kostnader för sin utbildning.

En tredje faktor i grupp b) är den fristående skolans kostnader för mervärdesskatt (moms). Denna faktor finns inte närmare kommenterad i förarbetena till de senaste ändringarna i 9 kap. 8a § skollagen. Inte heller i förarbetena till det första bidragssystemet av detta slag (prop 1995/96:200 och bet 1996/97:

UbU4) finns denna faktor närmare analyserad. I bägge fallen uttalas att regeringen förutsätter ”att kommunen beaktar att den fristående skolan till följd av skillnaden i huvudmannaskap har vissa högre kostnader vad gäller mervärdesskatt”<sup>8</sup>. De kommentarer som görs visar dock att såväl föredragande statsrådet som utskottet avser att det är de faktiska merkostnaderna för den fristående skolan som skall kompenseras med bidraget. Det är viktigt att notera att det är just merkostnaderna som skall vägas in i bidraget. Därför måste den fristående skolan kunna redovisa vilka totala momskostnader skolan haft, samt hur stor del av dessa som inte kunnat lyftas av mot ingående moms. Det är inte heller angivet att den fristående skolan genom bidraget skall kompenseras fullt ut för sina merkostnader för moms. Den bidragsgivande kommunen är dock skyldig att beakta denna kostnad vid beräkning av bidragets storlek.

### 3 Tolkning av bestämmelserna

Analysen av de nya bestämmelserna ställer ett antal frågor. I detta kapitel diskuteras bestämmelserna utifrån om bidragssystemet är rimligt, om det finns motsägelser i systemet, om det är lätt eller svårt att tolka samt om det är lätt eller svårt att tillämpa. Kapitlet innehåller även en redovisning av två aktuella domar kring tolkning av bestämmelserna.

#### 3.1 Är bidragssystemet rimligt?

Rent allmänt kan sägas att systemet är uppbyggt för att skapa jämbördiga förhållanden i ekonomiskt avseende mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor. För de två dominerande skolformerna (fristående grundskolor och fristående gymnasieskolor) är bidragssystemen likadant uppbyggda. Detta bör anses som rimligt. Systemet har ett klart elevperspektiv. I de förarbeten som föregått författningsbestämmelserna framhålls syftet att skapa rättvisa ekonomiska förhållanden för eleverna oavsett om de väljer att gå i en skola i offentlig regi eller i en fristående skola. Bakgrunden till denna hållning är principen om att eleverna skall ha lika tillgång till likvärdig utbildning oavsett elevernas bakgrund, var i landet utbildningen ges och vilken huvudman som bedriver utbildningen.

Även om systemet har ett elevperspektiv så kan konsekvenserna för eleverna diskuteras. Från fristående skolor har framförts synpunkten att skillnaden i storlek mellan kommunernas bidragsbelopp innebär att fristående skolor väljer att etablera sig i och marknadsföra sig i kommuner där bidragsbeloppet ligger på en godtagbar nivå och undviker kommuner med lägre bidragsbelopp. Valfriheten för de elever vars kommuner betalar ett lägre

---

<sup>8</sup> Prop 2001/02:35 s 54 och bet 2001/02:UbU7 s 44

bidragsbelopp blir därvid inte lika stor. Det finns också synpunkter på att elevers ställning kan försämrans när hemkommunens bidragsbelopp kraftigt underskrider övriga kommuners bidragsbelopp.

Om bidragssystemet är rimligt är ytterst en politisk fråga. Risk finns att komplexiteten i systemet ger negativa effekter i form av bidragsanpassning, som i sin tur motverkar syftet med de nya bestämmelserna.

### 3.2 Finns det motsägelser i systemet?

En svårighet vid analys av förarbetena är att avgöra om kommunens grunder för beräkning av resurser till de egna skolorna och kommunens kostnader för programmet i egen regi är att se som två faktorer, enligt kapitel 2, eller om endast "samma grunder" skall beaktas. Det är endast begreppet "samma grunder" som anges i lagtexten.

Om båda faktorerna skall styra beräkning av bidragsbelopp så finns en motsägelse i systemet. Motsägelsen kan sägas stå mellan vad som står i lagtexten och vad som sägs i förarbetena. Lagtexten nämner inte kommunens kostnader utan talar enbart om samma grunder. I andra sammanhang lyfts kommunens kostnader fram. I uppdraget till Skolverket står t ex : *"har riksdagen tillkännagett som sin mening behovet av att det utarbetas ett system för redovisning av kostnaderna för olika program vid kommunala gymnasieskolor och att Statens skolverk bör få i uppdrag att göra en sådan sammanställning av relevanta kostnadsuppgifter som kan bilda underlag för de fristående skolornas fakturering till elevernas hemkommuner"*. I uppdragsbeskrivningen används även formuleringen: *"Bidraget skall i första hand motsvara den kostnad som elevens hemkommun har för det nationella program som utbildningen har hänförs till av Skolverket."* Här tycks man ha utgått från att det är kommunens kostnader som avses.

### 3.3 Är det lätt eller svårt att tolka?

Bidragssystemet är uppbyggt kring tre grundbegrepp (grunderna för kommunens eget resursfördelningssystem, den fristående skolans åtagande och elevernas behov). I förarbetena är dessa grundbegrepp tämligen knapphändigt kommenterade. Någon ingående analys av dem finns inte alls. Med en vanlig allmänt språklig tillämpning kan de dock inte sägas vara särskilt komplicerade. De innehåller inga särskilda juridiska ord, som skulle ha någon särskild innebörd, som skiljer dem från förekommande allmänt språkbruk.

De tre stegen är klart beskrivna. I ett avseende kan det dock råda oklarhet i det första och andra steget. Det gäller i de fall där hemkommunen respektive lägeskommunen inte själv, men genom samverkansavtal eller i kommunalförbund erbjuder den aktuella utbildningen. När det gäller kommunalförbund står det dock klart att denna form måste inrymmas i den beskrivna situationen, dvs att hemkommunen respektive lägeskommunen anordnar den aktuella utbildningen, trots att det sker tillsammans med annan eller andra kommuner.

Kommunallagen är klar i detta avseende. Ett kommunalförbund är en egen juridisk person. De aktuella regler som gäller för en kommun, skall tillämpas på kommunalförbundet.<sup>9</sup> Har ett kommunalförbund inrättats för en eller flera gymnasieutbildningar, är det kommunalförbundet som anordnar utbildningen/arna och som har kostnaderna för den/dessa utbildningen/ar. De i kommunalförbundet ingående kommunerna kan sägas anordna utbildningarna genom kommunalförbundet. I kostnadshänseende skall kommunalförbundets kostnader för utbildningen på det aktuella programmet anses vara hemkommunens kostnader.

När det gäller kommuner som samverkar om en eller flera gymnasieutbildningar genom samverkansavtal är situationen mera komplicerad. Ett samverkansavtal får i flera avseenden rättsverkan i förhållande till sökande till och elever i de aktuella gymnasieutbildningarna. I lagtexten (9 kap. 8a§ skollagen) anges för de två första stegen i bidragssystemet att bidraget skall ”bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet i de egna gymnasieskolorna/lägeskommunens gymnasieskolor”. I förarbetena nämns inte skolor utan endast utbildning/ utbildningar. Av lagtexten kan man alltså dra slutsatsen att det endast är den kommun där den aktuella gymnasieskolan ligger som kan betecknas som en kommun som anordnar utbildning på det aktuella programmet. Steg ett och två kan därför endast tillämpas på sådana kommuner, medan de andra kommunerna som omfattas av samverkansavtalet i detta avseende skall betraktas som kommuner som inte anordnar den aktuella utbildningen. Söker vi stöd för detta synsätt i förarbetena hittar vi inget sådant vare sig i propositionerna eller i utskottsbetänkandena. Där läggs huvudvikten vid den aktuella kommunens kostnader för den utbildning som man erbjuder ungdomar som är hemmahörande i den aktuella kommunen. Av detta kan man dra slutsatsen att det inte är avgörande var den aktuella skolbyggnaden ligger, utan om kommunen ensam eller tillsammans med annan eller andra kommuner erbjuder utbildning på det aktuella nationella programmet. Om vi lägger huvudvikt vid traditionella juridiska tolkningsmetoder bör man komma till slutsatsen att denna inneboende oklarhet bör lösas genom att lagtexten ges prioritet, dvs endast den kommun som ger utbildning på det aktuella programmet vid en skolenhet som är belägen inom kommunen kan tillämpa steg ett och två i bidragssystemet.

Ett problem med att betrakta samverkansområde som jämställt med kommunalförbund är att kommunerna i ett samverkansområde har olika förutsättningar och olika kostnader. Även om man kommit överens om att gemensamma ersättningar inom ett samverkansområde så innebär det inte att kommunen ersätter sina egna skolor med det gemensamma samverkansbeloppet. Det beloppet är sannolikt inte heller beräknat på samma grunder som man tillämpar vid fördelning till egna skolorna.

---

<sup>9</sup> 3 kap. 22 §, 1 st kommunallagen

När det gäller samverkansområde så finns utbildningen i många fall i såväl elevens hemkommun som i andra kommuner inom samverkansområdet. Den fristående skolans möjlighet att få bidrag på samma grunder och med hänsyn taget till skolans åtagande försvåras då avsevärt, eftersom det är osäkert vilken kommuns skolas utbildning som skall jämföras med den fristående skolans utbildning.

### 3.4 Aktuella domar

Det finns få domar när det gäller överklagande av kommunens bidragsbelopp till fristående skolors gymnasieprogram. En aktuell dom som berör tolkning av begreppet ”skolans åtagande” och som belyser tolkningsproblematiken är från Länsrätten i Blekinge län, Dom 2003-12-18 Mål nr 609 03. Målet gäller huruvida kommunen tagit hänsyn till den fristående skolans åtagande vid fastställande av bidragsbeloppet. Länsrätten gör bedömningen att *eftersom kommunen vid beräkning av bidragsbeloppet utgått från ett medeltal av kostnaden för undervisning per elev på SP-programmet för kommunens gymnasieskolor och eftersom kostnaden varierar mellan olika inriktningar av programmet samt att den fristående skolan fått bidrag motsvarande genomsnittskostnaden för kommunens SP-program har kommunen bestämt bidraget till fristående gymnasieskolor utan att ta hänsyn till skolans särskilda åtagande*. Bidraget har därmed bestämts i strid med 9 kap 8 a § skollagen.

En annan dom gäller en fristående grundskola i Botkyrka. Ärendet avgjordes i Kammarrätten 2000-09-22 mål nr 7757-1999. Kammarrätten gör samma bedömning som länsrätten gjort. Överklagandet gällde Botkyrka kommuns beslut att minska ersättningen i den del som avser lokalbidrag till den fristående grundskolan. Justeringen var föranledd av kommunstyrelsens beslut om en sänkning av internräntan, vilket medförde minskade hyreskostnader för kommunens grundskolelokaler. Länsrätten gjorde följande bedömning:

*Den resursfördelningsmodell för grundskolan som man beslutat att tillämpa i Botkyrka kommun innebär att de kommunala grundskolorna får ersättning för sina faktiska lokalkostnader medan de fristående skolornas ersättning för samma kostnad utges som den genomsnittliga kostnaden för de kommunala skolorna. De fristående skolornas ersättning är således schablonmässigt beräknad till skillnad från ersättningen till de kommunala skolorna som utgår för de faktiska kostnaderna. .... Då... beslut i den del det avser principerna för ersättning till fristående skolor innebär att bidraget till bl.a. lokalkostnader inte bestäms efter samma grund som för kommunens egna skolor finner länsrätten att beslutet strider mot 9 kap. 6 § tredje stycket skollagen ....*

Av de refererade domarna framgår att kommunerna inte anses ha följt bestämmelserna. I det första fallet har kommunen fastställt bidragsbelopp med utgångspunkt i kommunens kostnader och inte tagit hänsyn till den fristående skolans åtagande, i det andra fallet har kommunen inte ersatt den fristående grundskolan på samma grunder som man ersatt sina egna skolor.

Vad vi har sett från intervjuerna, som refereras i kapitel 5, är det mycket vanligt att kommuner inte tar hänsyn till den fristående skolans åtagande, i strid med länsrättsdomen i det först refererade fallet.

### 3.5 Är det lätt eller svårt att tillämpa?

Om det i praktiken var fråga om tillämpningen för **en** kommun i förhållande till **en** fristående skola, skulle det kanske inte vara svårt att tillämpa systemet. Ett stort praktiskt problem är dock att de flesta bidragskommuner har ett flertal fristående skolor att beräkna bidrag för. Dessa är också vanligen hänförliga till olika nationella program, varför det inte är så lätt att överföra resultatet från en skola till en annan. För de fristående skolorna föreligger motsvarande problem, då det är vanligt att eleverna vid skolan kommer från flera olika kommuner. Det finns flera fristående skolor med elever från över 50 olika kommuner. Den enskilda skolan måste därför föra diskussioner med ett antal kommuner. Inte ens för elever som kommer från samma kommun, är utfallet nödvändigtvis detsamma vad gäller storleken på det kommunala bidraget, eftersom elevernas behov kan variera från elev till elev. Systemet är alltså mycket resurskrävande för både kommunerna och de fristående skolorna. Det bör noteras att systemet i detta avseende blir avsevärt mera komplicerat för fristående gymnasieskolor än för fristående grundskolor, på grund av gymnasieutbildningens betydligt mer differentierade struktur. I detta avseende låter sig frågan väl ställas om systemet är rimligt.

En förutsättning för att nå fram till ett bidragsbelopp som uppfattas som skäligt av båda parter är att intresse finns från såväl kommun som fristående skola att tillsammans diskutera hur den fristående skolans åtagande ser ut i förhållande till kommunens. Den intressegemenskapen kan vi se till exempel inom kommunal vuxenutbildning där ett stort antal externa utbildningsanordnare anlitas för att genomföra utbildning på entreprenad inom Kunskapslyftet. Om den utbildning den fristående skolan erbjuder är mer kostnadskrävande än den utbildning kommunen anser sig ha råd att erbjuda i egen regi, finns uppenbar risk att kommunen fastställer ett bidragsbelopp på en nivå som innebär att den fristående skolans inte kan klara sitt åtagande.

Systemet har fått karaktären av ett förhandlingssystem, trots att möjlighet till förhandling inte skrivits in i bestämmelserna. Systemets konstruktion innebär att båda parter måste agera för att fastställa ett bidragsbelopp. Till grund för förhandlingarna ligger såväl kommunens som den fristående skolans redovisning. Före juli 2002 fastställdes bidragsbeloppet i första hand genom förhandling; om man inte kunde enas om ett bidragsbelopp var det riksprislistan som gällde. Med dagens system kan man säga att vi har ett förhandlingssystem, där kommunen fastställer bidragsbeloppet. En försvagad förhandlingssituation för de fristående skolorna således.

En annan omständighet som bör observeras är att det gällande bidragssystemet har karaktär av myndighetsutövning. Bidraget är inte resultatet av en förhandling mellan den fristående skolan och kommunen respektive Skolverket. Bidraget fastställs av kommunen eller Skolverket genom sedvanligt myndighetsbeslut. Fråga uppkommer då vilka möjligheter det finns att få dessa beslut överprövade av fristående instanser. Skolverkets beslut kan inte överklagas. Den bidragsgivande kommunens beslut kan angripas genom överklagande enligt 10 kap. kommunallagen, s.k. laglighetsprövning. Överprövningen sker genom s.k. kassationsförfarande. Detta innebär, att om förvaltningsdomstolen finner beslutet felaktigt, kan den endast undanröja beslutet, inte ändra det eller sätta annat beslut i dess ställe. Resultatet blir alltså att läget återställs till den situation som rådde innan det överklagade beslutet fattades. Det måste fattas ett nytt beslut av kommunen ifråga, med vägledning av den avkunnade domen. Laglighetsprövning är inte till för att tillgodose enskildas rättsanspråk. Möjligheten att överklaga enligt denna ordning är också begränsad till medlemmar i den kommun som fattat det aktuella beslutet. Den fristående skolan kan därför i princip inte överklaga ett beslut om bidrag som fattats i någon annan kommun än där skolan är belägen (huvudmannen har sitt säte).

Det råder alltså betydande rättssäkerhetsbrister kring dessa beslut, som för de fristående skolorna är av avgörande betydelse för deras existens. De erfarenheter Skolverket nu har om hur kommunerna tillämpar det gällande bidragssystemet, visar att kommunerna inte tillämpar de gällande bestämmelserna fullt ut enligt sin lydelse, utan i många fall skapat förenklade genvägar i systemet. Mot denna bakgrund borde frågan resas om inte dessa beslut borde vara möjliga att överklaga för de fristående skolorna genom s.k. förvaltningsbesvär, dvs. genom att en särskild besvärsmöjlighet anges i skollagen.<sup>10</sup>

Ytterligare frågor av intresse för tillämpningen har framkommit vid intervjuer med kommuner och fristående skolor samt vid analys av bestämmelserna. Här följer en sammanställning av ett antal frågor:

- Vad innebär begreppet skolans åtagande? Vilka komponenter ingår i begreppet?
- Innebär att ta *hänsyn till skolans åtagande* att den fristående skolan skall få full kostnads-täckning för sitt åtagande eller har man som kommun tagit hänsyn även då bidraget inte ger full täckning?
- Hur kan man fastställa/vem fastställer vad som är ett rimligt åtagande i förhållande till kommunens resurser när det gäller den fristående skolans lärartäthet, läromedel,

---

<sup>10</sup> Denna fråga har berörts i tidigare utredning (SOU 1995:109) och ett argument som framfördes, för att fristående skolor inte skall få överklaga, är att eftersom kommunala skolor inte får överklaga kommunens beslut bör inte heller fristående skolor få överklaga.



lokaler, skolmåltider mm?

- Avses kommunledningens bidrag till gymnasieskolorna per program eller gymnasieskolans lednings bidrag till programmen? Det är nog inte ovanligt att medel tilldelas förvaltningen enligt en princip och att de sedan fördelas ut på program efter en av förvaltningen fastställd fördelningsprincip.
- Får hänsyn tas till kommunens ansvarskostnad? Den står omnämnd i förarbetena och fanns med som förslag till författningstext från regeringen, men fanns inte med i utbildningsutskottets förslag till text. Riksdagen fastställde utbildningsutskottets förslag där ansvarskostnaden inte omnämndes. (Frågan har återigen varit uppe i utbildningsutskottet 2002/03 UbU15. Utskottets förslag i korthet: *Riksdagen bör .... göra ett tillkännagivande till regeringen om att hänsyn skall tas till kommunens s.k. skolpliktskostnader respektive motsvarande kostnader på gymnasienivå vid bestämmande av bidrag till fristående skolor.....*).
- Hur skall man förhålla sig till lokalkostnaderna? För grundskolan gäller att dessa skall specificeras. För gymnasiet finns inte det kravet. Enligt det rättsfall som refereras i denna rapport kan en kommun anses skyldig att ersätta en fristående skola för dess faktiska kostnader om kommunen ersätter sina egna skolor efter faktisk kostnad.
- Om en kommun skall kunna ersätta en fristående skola efter lägeskommunens bidragsbelopp, med hänsyn till den fristående skolans åtagande, måste kommunen ta del av uppgifter om såväl lägeskommunens som den fristående skolans verksamhet.
- Skollagskommittén har i sitt förslag föreslagit att bidrag till enskilda huvudmän skall fastställas på samma grunder och med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov. I den fortsatta beredningen av förslaget till ny skollag bör dessa formuleringar övervägas.

#### 4 Bidragsbeloppens variation

Analys av kommunernas redovisade bidragsbelopp visar att kommunernas medianvärde för bidragsbeloppen är nära nog identiskt med riksprislistan, däremot är spridningen mellan kommunerna stor.

Det program för vilket kommunernas medianvärde är lägst i förhållande till riksprislistan ligger på av 97 % av riksprislistan, medan det program som ligger högst i förhållande till riksprislistan ligger på 103 %. Min-värdet av kommunernas bidragsbelopp på de olika programmen varierar mellan 39 och 84 procent av riksprislistans belopp medan max-värdet varierar mellan 109 och 190 procent av riksprislistans belopp.

Som jämförelse kan nämnas att min- och maxvärden av efterkalkylerna för 2001, som ingår i underlaget till riksprislistan, varierar mellan 37 och 73 procent respektive 144 och 635 procent av medianvärdet i de olika programmen. Av Jämföretal för huvudmän, Skolverket

rapport nr 235, framgår att kostnaden totalt per elev för elever i egen eller annan kommuns gymnasieskola under år 2002 varierar mellan 57 och 149 procent av medianvärdet.

Det är svårt att svara på varför kommunernas kostnader skiljer sig så mycket från varandra. Olika förutsättningar i form av elevgruppers storlek, olikheter i kostnader för lokal och personal samt i organisering av undervisningen är några orsaker. Det går dock inte att bortse från att även kvaliteten i kommunernas redovisning samt sättet att redovisa kan påverka nivån på de redovisade kostnaderna.

Ett syfte med de nya bidragsreglerna har varit att bidragsbeloppen skall ta hänsyn till de enskilda kommunernas villkor och förutsättningar. Det bör därför vara förväntat att bidragsbeloppen varierar relativt mycket mellan kommunerna. Variation är det naturliga tillståndet. Det kan däremot ifrågasättas om det är rimligt att de fristående skolornas ersättning skall kunna variera så mycket som det gör mellan olika kommuner.

## **5 Intervju med kommuner och fristående skolor**

### **5.1 Metod och urval**

#### **5.1.1 Metod**

För att förstå hur kommuner resonerar vid beräkning av bidragsbelopp till fristående skolor samt som stöd för att kunna beskriva det första årets process kring framtagande av bidragsbelopp har ett antal intervjuer genomförts. Intervjuerna har genomförts som strukturerade intervjuer och omfattade i regel 45 – 90 minuter per intervju. Företrädare för de fristående skolorna intervjuades för att få deras syn på konsekvenser av de nya bestämmelserna samt hur de uppfattar kontakterna med kommunerna vid fastställande av bidragsbeloppen.

De intervjuade företrädarna för kommunerna var i regel de som stått som kontaktpersoner för inlämnande av kommunens uppgifter om bidragsbelopp till SCB/Skolverket, alternativt gymnasiechef/förvaltningschef. För de fristående skolorna intervjuades två rektorer, en vd och en ekonomichef.

Utöver de genomförda intervjuerna finns erfarenhet av parternas syn på systemet genom den stora mängd samtal som kommit under året, i genomsnitt cirka två samtal per dag enbart till Skolverkets uppföljningsenhet.

Frågorna till kommunerna gällde kommunens organisation och budgetprocess, arbetet med att ta fram 2003-års bidragsbelopp, principer för fördelning av medel till egna program respektive till fristående skolor samt hur kommunen tolkat bestämmelserna.

Huvudmän för de fristående skolorna intervjuades om på vilket sätt det nya bidragssystemet påverkat skolan, ekonomiskt och administrativt.

### **5.1.2 Urval**

Nio kommuner valdes ut med hänsyn till att få en så stor spridning som möjligt, såväl avseende kommunens storlek, kommungruppstillhörighet som andel elever i fristående skola. Av de nio intervjuade kommunerna hade tre ännu inte inkommit med bidragsunderlag för att publicera på Skolverkets hemsida. Några av de större kommunerna har valts ut särskilt t ex pga. att de uppmärksammats i debatten om ersättningar, medan de mindre valts mer slumpmässigt. De tre kommuner som ännu inte lämnat in bidragsbelopp valdes just därför att de inte inkommit med uppgifter. Alla tre hade, visade det sig, tagit fram bidragsbelopp för hösten 2003 och informerat berörda fristående skolor om beloppens storlek, däremot hade uppgifterna inte lämnats till SCB och Skolverket för publicering på hemsidan.

Tre av de fyra huvudmännen för fristående skolor hade skolor med elever från 50-70 kommuner. Den fjärde huvudmannen representerar en mindre skola. Genom att skolorna har kontakt med så många kommuner kan de relativt få intervjuerna ändå anses beskriva agerandet hos en stor andel av landets kommuner.

## **5.2 Resultat av intervjuerna**

### **5.2.1 Intervju med kommunerna**

De nio kommunerna var olika väl förberedda på att ta fram bidragsbelopp för 2003. Fyra av kommunerna har under år 2003 utarbetat ny modell för fördelning av medel till programmen, två kommuner har reviderat sina modeller och tre använder samma modell som föregående år. De kommuner som utarbetat ny modell för fördelning av medel har valt en modell som utgår från samma belopp för fristående skolor som för egna och interkommunala, med hänsyn taget till att de fristående skolornas kostnader för moms.

Kommunerna tillfrågades särskilt hur de har tolkat bestämmelserna vad gäller begreppen ”på samma grunder”, ”skolans åtagande” och ”elevens behov av stöd”. Frågor ställdes även kring tolkning av hemkommunens ansvar för att bereda gymnasieutbildning åt samtliga ungdomar i kommunen som har rätt till sådan.

På frågan om hur man resonerat när man tolkat bestämmelserna framkom att den övervägande delen, åtta av de nio intervjuade kommunerna, anser att på samma grunder innebär samma kostnader. Den nionde kommunen beräknar bidraget utifrån en kombination av tidigare kostnader, jämförelse med grannkommuner och politiska ambitioner att satsa på vissa program, uppräknat till bidragsårets kostnadsläge.

Kommunerna har i princip samma modell för beräkning av bidrag till egna skolor som till fristående skolor och interkommunal ersättning. Därutöver utgår kompensation för moms till de fristående skolorna. Sex kommuner ger en schablonmässig momskompensation på 6

%, en ger 3 %, Två kommuner kompenserar inte för moms. För en kommun tillkommer centralt OH-påslag och kapitalkostnad utöver kommunens programkostnad, vid beräkning av interkommunal ersättning.

De intervjuade företrädarna för kommunerna anger att kommunerna inte har tagit hänsyn till den fristående skolans åtagande vid fastställande av bidrag, utom i några fall, då kommunen haft differentierad ersättning för olika inriktningar på program på de egna skolorna. Om den fristående skolan har någon av dessa inriktningar har de ersatts på motsvarande sätt som kommunens inriktningar.

Två kommuner ersätter inte de fristående skolorna för moms med förevändningen att de fristående skolorna har lägre kostnader än kommunen pga. kommunens uppföljningsansvar. En av kommunerna anser även att fristående skolor kan ha lägre kostnader än kommunen, eftersom de kan avveckla resurser med kortare varsel. Två kommuner anger att det, för att de skall ersätta en fristående skola extra för dess "åtagande", krävs att kommunen och skolan har kommit överens om att skolan skall bedriva en mer kostnadskrävande verksamhet.

Sex av kommunerna anger att de tar hänsyn till elevens behov om det finns behov av elevassistenter, för fem av dessa har frågan dock inte varit aktuellt. Två kommuner betalar extra om beslut finns från elevvårdskonferens resp. om elevens genomsnittsbetyg understiger ett visst värde. En kommun anser att ersättningen ingår i beloppet.

En fråga som kan rymmas under begreppet "på samma grunder" är för vilka månader den fristående skolan skall ersättas. Några kommuner har olika regler för egna skolor och för fristående skolor, där de fristående skolorna ersätts endast för de månader eleven går i den fristående skolan, medan egna skolor får ersättning för hela terminen.

I Skolverkets system för redovisning av kommunernas bidragsbelopp finns, på blanketten för efterkalkylen och budgeten för bidragsåret, möjlighet att ange kostnader för ansvaret att erbjuda gymnasieutbildning. Om kommunen anser att man har sådana kostnader kan bidragsbeloppet reduceras med hänsyn till dessa. Av intervjuerna framgick att 5 av kommunerna inte gjorde något avdrag alls. Övriga fyra kommuner gjorde avdrag med mellan 2 och 7 procent.

### **5.2.2 Intervjuer med huvudmän för fristående skolor:**

Av de fyra fristående huvudmännen som intervjuats har tre elever från mellan 50-70 kommuner. Den fjärde huvudmannen har elever från betydligt färre antal kommuner och det är också den huvudmannen som ser minst olägenheter med de nya bestämmelserna. Skolorna rapporterar olika uppfattning om hur administrationskrävande de nya bestämmelserna är. En skola anser att administrationen inte ökat speciellt mycket, medan en annan skola anser att ökningen motsvarar 25-30 % av en heltidstjänst. De sent fastställda bidragsbeloppen har inneburit mycket merarbete för de fristående skolorna. Tre av huvudmännen betonar att

förändringarna kom för snabbt och att många kommuner inte hunnit få fram sina bidragsbelopp vilket inneburit onödig osäkerhet och ett stort merarbete.

Tre av huvudmännen rapporterar minskade elevbidrag samt osäkerhet om framtida intäkter. En av huvudmännen, som erbjuder två olika program, konstaterar att det ena programmet i deras fall har fått betydligt högre bidrag än tidigare år, medan det andra programmet kompenseras med betydligt lägre bidrag.

En av huvudmännen påpekar att på samma program och skola kan bidraget variera från mellan 74 500 och 148 000 kr/elev. Eftersom bolaget har elever från ett 50-tal kommuner ger det en viss utjämning av bidragen.

Två av huvudmännen påpekar att de stora skillnaderna i bidragsbelopp i kombination med långa köer till utbildningen innebär att skolorna väljer i vilka kommuner de skall marknadsföra sin utbildning. En av huvudmännen anser att osäkerheten har minskat bolagets expansion. Uppstarten av flera nya skolor har, pga osäkerheten om bidragsbeloppens storlek, skjutits på framtiden.

De ser stora skillnader i kommunernas ambitioner att beräkna kostnaderna, de flesta kommunerna ger samma bidrag som den framräknade interkommunala ersättningen. En av huvudmännen säger att bidragen i enstaka fall är förhandlingsbara, men att förutsättningarna för förhandlingar är mycket olika.

En av huvudmännen påpekar att skillnaderna är stora vad gäller extra bidrag för elever med särskilda behov. En av kommunerna lämnar bara extra bidrag för elever med fysiska handikapp. DAMP eller andra av experter fastställda psykosociala handikapp ger inga extra bidrag.

En av de intervjuade huvudmännen får betalt efter faktisk lokalkostnad och anser att det innebär en begränsning av möjligheten att använda pengarna fritt samt upplever att kommunen därigenom ges möjlighet att ifrågasätta deras kostnadsberäkning av lokalkostnaderna. En annan påpekar att en kommuns förändrade interprissättning av lokaler inneburit kraftiga neddragningar av bidragsbeloppen till de fristående skolorna.

Olika avstämningsdatum används i olika kommuner. En del kommuner ger endast betalt för de månader eleven är i utbildning. De olika avstämningstidpunkterna innebär också ett merarbete eftersom det innebär att elevlistor från olika datum skall skickas till olika kommuner.

Kommunen har "tolkningsföreträdare" och de fristående skolorna har inte mycket att sätta emot. Många fristående skolor säger sig vilja överklaga, besvara sig, men det är en lång och långsam process, särskilt om man har elever från flera kommuner. Exempel finns på fristående skolor med elever från över 50 olika kommuner. Bara att föra diskussioner/överläggningar med kommunerna kan vara en övermäktig uppgift.

### **5.2.3 Otydligheter i bestämmelserna som framförts vid intervjuerna**

Vid intervjuerna har framkommit att det finns behov av förtydliganden i förordningstexten alternativt kompletterande anvisningar. Exempel på områden där osäkerheten vid tolkning är stor:

#### Skolmåltider:

Kommunen har ingen skyldighet att erbjuda elever i gymnasieskolan skolmat. De flesta kommuner erbjuder trots det skolmat. Osäkerhet finns om hur en kommun skall agera i de fall en fristående skola inte erbjuder skolmat. Kan den delen av bidraget som motsvarar kommunens kostnader för skolmat anses vara riktade till skolmat? Ger "hänsyn till skolans åtagande" utrymme för att i bidragshänseende ta hänsyn till om skolan erbjuder skolmåltider eller ej.

#### Över- och underskott:

Det har också framförts frågor om en fristående skola har rätt till utökad bidrag i efterskott om det visar sig att en kommunal skola ger underskott och att underskottet efterskänks.

Sju av de nio intervjuade kommunerna låter över- och underskott följa med till nästa år. Den ena av de kommunerna som avskriver underskott, ser en viss risk med att kommunen kan välja att budgetera för lågt och därigenom ge lägre ersättning än kommunens egna program faktiskt kan klara sig på. Budgeten ses då i stället som en ambition att klara en lägre kostnad, om kommunens skolor sedan inte klarar budgeten så kompenseras den kommunala skolan genom att få underskottet efterskänkt.

En kommun anger att kommunen kan efterskänka ett underskott hos kommunal skola om den begär det. Samma princip borde kunna användas mot fristående skola om den begär det, men det har ännu inte diskuterats.

Finns det skäl att anta att bidragsbeloppet för ett år kan/ska korrigeras när kostnaderna för bidragsåret är kända? Denna princip gällde i början av 90-talet vid ersättning till fristående grundskolor.

Eftersom vi för fristående skolor talar om kostnader och bidrag för olika program bör en kompensation för underskott av bidragsbeloppet i efterhand kopplas till om det aktuella programmet givit över- resp. underskott. Detta ställer extra stora krav på kommunens redovisning.

Momsen:

Osäkerhet finns om vilken momssats som skall användas. Sex procent är den procentsats som kommunerna får schablonmässig kompensation för och kan antas vara ett genomsnitt för samtliga program, men för det enskilda programmet kan momsen antas vara både högre och lägre. En fristående skola med program med stor andel upphandlade varor och tjänster riskerar att inte få kompensation för sina merkostnader om momsen kompenseras med endast sex procent.

Om kommunen fastställer en momssats i förhållande till sitt eget utnyttjande av resurser blir det kommunens förutsättningar som styr hur mycket moms den fristående skolan kompenseras med och inte de fristående skolornas kostnader för moms som avgör kompensationens storlek.

Övervägande delen av de intervjuade kommunerna har valt 6 % momskompensation. Någon hänvisar till tidigare utredningar. En kommun har valt 3 % och säger att de gjort en undersökning på grundskolan som styrker den procenten. Ingen har differentierat mellan programmen. Två kommuner lägger inte på någon moms, men lyfter liksom de övriga kommunerna av 6 % genom s.k. Ludvikamoms.

Avsåg lagstiftaren att momskompensationen skulle variera? Vems kostnadsmix skall avgöra momssatsen? Kan en kommun lyfta schablonmässig moms om den avviker från 6 procent? Bör bestämmelsen förtydligas?

Kalenderår eller läsår:

Någon kommun har valt att lämna läsårsbidrag. Skolverkets system förutsätter kalenderårsdata, men kan troligtvis utvecklas till att avse läsår, men då försvåras jämförelse med efterkalkyl och budget. (För att tydliggöra att en kommun har olika bidragsbelopp mellan vår och höst har redovisningen på Skolverkets hemsida nu försetts med datum för ändring av bidragsbelopp.)

När anses en kommun anordna programmet:

Twist har uppstått i tolkning av om en kommun har ett program. Om en kommun avser att påbörja ett nytt program på hösten och har budgeterat kostnader för detta program, kan det då anses omfattas av bestämmelserna?

På motsvarande sätt kan en kommun antas fasa ut ett program och anse att de därför inte har programmet, alternativt att det bidrag de ger inte är relevant eftersom det avser det dyrare sista året.

## **6 Övergångsproblem**

De nya bestämmelserna om bidrag till fristående gymnasieskolor har inneburit mycket arbete för såväl kommuner som fristående skolor. Många kommuner har under 2003 sett över sina fördelningsmodeller och anser att det i fortsättningen inte kommer att krävas lika stora insatser som under 2003 för att få fram nya bidragsbelopp så som de har tolkat förordningen. Ett arbete som dock finns kvar även kommande år är däremot diskussioner om beloppens storlek, för vilka elever samt för vilken period/vilka månader betalning skall ske.

Flera av de intervjuade kommunerna har under 2003 arbetat med att utveckla sina metoder för fördelning av medel mellan programmen. Flertalet har då valt metoder som innebär att samma principer används för såväl egna, fristående som övriga kommuners skolor. För 2004 anger flertalet att de kan ha bidragsbeloppen klara före årsskiftet. Någon kommun anger dock att de kan ha bidragen framme först under mars månad.

De sena besluten om bidragsbelopp har i flera fall inneburit att de fristående skolorna fått besked om beloppens storlek först efter flera månader och i flera fall fått krav på återbetalning, därför att kommunens bidragsbelopp fastställts på en nivå lägre än de preliminärt utbetalda ersättningarna, som i regel följt riksprislistan. Osäkerheten om bidragsbeloppens storlek innebär också planeringssvårigheter för de fristående skolorna.

De fristående skolorna anser sig ha haft ett stort arbete pga. att kommunernas bidragsbelopp förändrats över året. Olika datum i kommunerna för avstämning av vilka elever kommunerna skall betala för har dessutom givit merarbete, eftersom de fristående skolorna då måste använda elevlistor för olika datum till olika kommuner.

En förändring i bestämmelserna med konsekvenser för de fristående skolornas ekonomi är att de inte längre får ta ut elevavgifter. Detta är en omständighet som däremot inte nämnts särskilt vid intervjuerna, troligtvis beroende på att endast ett fåtal skolor tidigare tagit ut avgifter.

## **7 Skolverkets tillståndsprövning**

Skolverket beslutar, i samband med tillståndsprövningen, till vilket nationellt program en fristående skola skall hänföras. Det är, med bestämmelsernas konstruktion, av stor betydelse för en fristående skola vilket nationellt program de hänförs till i bidragshänseende, eftersom kostnaderna varierar kraftigt mellan programmen.



Tillståndsprovningen på Skolverket försvåras av att skolorna har svårt att budgetera sin verksamhet, eftersom Skolverket vid tillståndsprovning skall ta hänsyn till den fristående skolans förutsättningar att klara sin ekonomi. Med stora variationer i elevbidrag mellan kommuner kan skolans ekonomi variera kraftigt beroende på varifrån eleverna kommer.

Det är viktigt att bestämmelserna även kan tillämpas på den nya gymnasieskolans struktur. Gymnasiekommitténs betänkande tyder på färre ingångar, men större valfrihet. Om Skolverket även fortsättningsvis skall fastställa till vilket ”program/sekter” den fristående skolans utbildning skall hänföras måste hänsyn kunna tas till att utbildningen kan variera beroende på vilken inriktning och fördjupning eleven väljer. Det är viktigt att regler för beräkning av bidrag till de fristående skolorna tar hänsyn till den komplexitet som redovisas i denna rapport.

### **8 Konkurrensrådets rapport**

Konkurrensrådet, ett råd som har inrättats av Näringsdepartementet för att behandla frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, har nyligen lämnat en rapport ”Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor” (Rapport dnr 26/03). Syftet med rapporten har varit att kartlägga hur olika kommuner försökt lösa frågan om konkurrensneutralitet mellan kommunala grundskolor och fristående skolor samt att lämna rekommendationer som syftar till konkurrensneutrala villkor mellan marknadens olika aktörer.

Även om rådets uppdrag är annorlunda än Skolverkets finns anledning att se vad man lyft fram av intresse för Skolverkets utredning.

I rapporten redovisas resultatet av en enkätundersökning till 14 kommuner. 14 fristående skolor i dessa kommuner har givits möjlighet att kommentera de förhållanden som den anser råder i sin kommun.

De flesta kommuner baserar ersättningen till de fristående skolorna med utgångspunkt från genomsnittskostnaderna i de kommunala grundskolorna. De flesta kommunerna och de flesta fristående skolorna är överens om att ersättningen baseras på i förväg fastställda kriterier. Man skiljer sig däremot i synen på kommunens öppenhet vad gäller att redovisa dessa kriterier.

Kommunerna anser att ersättning för elever med särskilt stöd följer med eleven även om de går i en fristående skola. De fristående skolorna anser däremot i flera fall att ersättningen inte följer med eleven. Av svaren i enkäten framgår att det råder påtaglig osäkerhet om hur ersättningssystemen fungerar för elever med behov av särskilt stöd.

Undersökningen visar att skolpliktsavdragen skiljer sig påtagligt åt mellan kommunerna. De som tillämpar skolpliktsavdrag använder ofta rena schabloner för att beräkna detta avdrag.

Momsen ersätts enligt en modell mot redovisning av den faktiska momskostnaden. Den andra- och vanligaste – modellen är att kompensationen utgår från en schablon med utgångspunkt från den etablerade s.k. 6-procentsregeln.

Vad gäller lokalkostnader så säger man att i den mån kommunala skolor drivs i egna lokaler tillämpas vanligen inte marknadsmässiga internhyror utan i stället en form av självkostnadsprissättning. Systemet missgynnar de skolor som inte kan driva sin verksamhet i lokaler ägda av kommunen.

Undersökningen visar att de fristående skolorna ofta kritiserar brist på tillgänglig information och utformningen av den ekonomiska redovisningen. Vissa anser att redovisningen döljer indirekta stöd till de kommunala skolorna. En slutsats är att de fristående skolorna inte får tillräckligt utförlig information från kommunen.

Den bild som redovisas i Konkurrensrådets rapport om bidrag till fristående grundskolor känns igen vid uppföljning av bidragen till de fristående gymnasieskolorna.

### **9 Kostnader för att administrera de nya bestämmelserna**

De nya bestämmelserna har ekonomiska konsekvenser för såväl kommuner och fristående skolor som Skolverket. Att få fram rutiner och bidragsbelopp för 2003 har inneburit ett stort utvecklingsarbete i många kommuner. Därutöver har såväl fristående skolor som kommuner fått ett stort merarbete med att fastställa vilka bidrag den fristående skolan har rätt till från elevens hemkommun. Såväl fristående skolor som kommuner rapporterar ett mycket stort administrativt merarbete. Skolverket, som fått i uppgift att ta fram det system för redovisning av kommunernas kostnader som ligger till grund för de fristående skolornas rekvisering av bidrag från kommunerna, har under året fått otaliga samtal med frågor om de nya bestämmelserna. Jämfört med åren innan har det första året inneburit en väsentligt ökad arbetsinsats.

Vid ett försök att uppskatta kostnader för de nya bestämmelserna bör de delas upp i första årets kostnader, för utveckling av fördelningsmodeller och rutiner för beräkning av bidragsbelopp, och kommande års kostnader för att rapportera i uppgifter.

Under det första året har flertalet av de intervjuade kommunerna lagt ner mycket arbete med att beräkna bidrag till de fristående skolorna enligt de nya bestämmelserna. Två av kommunerna anger att de lagt ner motsvarande ett år under 2003. De ser dock insatserna som långsiktiga och räknar med en betydligt mindre arbetsinsats för kommande år.

De intervjuade kommunerna beskriver att de utvecklat system som innebär en gemensam modell för beräkning av medel till de egna skolorna/programmen, interkommunal ersätt-

ning och för fristående skolor. Beräkning av bidragsbelopp till fristående skolor innebär i fortsättningen en marginell merkostnad. Den stora kostnaden ligger för kommunerna i stället i att kontrollera de fristående skolornas betalningsunderlag, vilka elever, belopp respektive månader som ersättning skall betalas för.

Fristående skolor i sin tur anger att de har stort merarbete för att få fram uppgifter om bidragsbeloppen och att skicka betalningsunderlag. Ofta får de tillbaka underlagen från elevens hemkommun med uppgift om att de är felaktiga; fel elever, fel period eller fel belopp.

Kostnader för systemet är naturligtvis i hög grad beroende av hur bestämmelserna tolkas. Som framgår av de redovisade intervjuerna har kommunerna inte tagit hänsyn till den fristående skolans åtagande, utan i regel endast utgått från de egna programmets kostnader. Om hänsyn skall tas till skolans åtagande, enligt diskussionen ovan i rättsanalysen, innebär det ett omfattande arbete med att fastställa de fristående skolornas åtagande i förhållande till hemkommunens respektive lägeskommunens åtagande för det aktuella programmet. En sådan förhandlingsmodell kräver kontakt mellan fristående skola och kommun för varje program och i princip även för varje enskild elev.

Det är inte möjligt att göra beräkningar av kostnaderna för landets samtliga kommuner med det lilla intervjuunderlag som finns, men en ansats till uppskattning för 2003 skulle vara att varje kommun fått merkostnader för att räkna fram bidragsbeloppen motsvarande 20 arbetsdagar och att varje kommun och fristående skola fått merkostnader för att administrera de nya bidragsbeloppen motsvarande 30 minuter per elev:

225 kommuner med gymnasieprogram x 20 = 4500 dagar plus  
25 365 elever\*2\*30 minuter = 3 200 dagar.  
För Skolverkets/SCBs del har merkostnaden varit cirka 150 dagar.  
Sammanlagt 7 850 dagar.

I runda tal innebär antagandet en merkostnad för 2003 på cirka 40 år.

Merkostnaden för kommande år är helt beroende av hur stor hänsyn som i framtiden kommer att tas till skolans åtagande och elevens behov och vad det innebär i form av diskussioner mellan fristående skolor och kommuner för att fastställa hur den fristående skolans åtagandet ser ut i förhållande till kommunens.

## **10 Slutsatser och förslag på åtgärder**

Denna rapport avser att följa upp hur kommuner och fristående skolor uppfattar och följer de nya bidragsbestämmelserna.

De krav på informationshantering mellan parterna, som bestämmelserna kräver, är enligt Skolverkets mening, inte möjligt i ett decentraliserat system med så många aktörer. Systemet är ett förhandlingssystem som är subtilt för aktörerna och som ställer stora krav på utbyte av information mellan parterna samt på redovisningen.

För att kunna föra en förhandling om bidragsbelopp till fristående skolor krävs en gemensam referensram kring vad som är rimligt att kommunen finansierar i form av gruppstorlekar, lokalkostnader och utrustning. Den fristående skolans åtagande måste kunna bedömas med samma måttstock som den kommunala skolan för att kunna beräkna och fastställa den ersättning som är rimlig som kompensation för den fristående skolans åtagande.

För att skapa goda förutsättningar vid förhandling av bidragsbeloppens storlek måste parterna ha en vilja till samförstånd. Kommunen måste känna att den fristående skolan har något att erbjuda som kommunen behöver och/eller är villig att finansiera. Av de intervjuer som genomförts och de kontakter som tagits från såväl fristående skolor som kommuner under året framkommer att kommunens vilja att finansiera en mer kostnadskrävande utbildning än den som anordnas av kommunen själv är mycket låg. Kommunerna är inte villiga att ge de fristående skolorna bättre ekonomiska förutsättningar än man ger de egna utbildningarna, oavsett vilket åtagande den fristående skolan gör. En kostsam utbildning kan man tänka sig att satsa på, men då skall det finnas ett politiskt beslut om den mer kostnadskrävande inriktningen.

De fristående skolorna är i mycket hög grad beroende av kommunernas tolkning av bestämmelserna. Kommunens beslut är ett myndighetsbeslut. Den fristående skolan kan i princip inte överklaga ett beslut om bidrag som fattats av annan kommun än den där skolan har sitt säte.

En stor variation är det naturliga tillståndet i ett stort decentralt system, men att kommunernas kostnader per elev varierar mellan 57 och 149 procent av medianvärdet är problematisk och de stora variationerna kan innebära bristande likvärdighet vid tillgång till utbildningen. Risk finns att fristående skolor kommer att undvika kommuner med låga bidragsbelopp och i högre grad söka sig till kommuner där bidragen är högre. De stora variationerna i bidragsbelopp är svåra att förklara och beror sannolikt på många olika faktorer. En är kommunernas olika kostnadslägen och det är också den faktorn som ligger bakom beslutet om de nya bestämmelserna. För att undvika alltför stora skillnader i bidragsbelopp kan Skolverket tänka sig ett golv för hur lågt ett bidrag får vara i förhållande till riksprislistan.

Ur ett elevperspektiv ger dagens system negativa konsekvenser. Stor skillnad i bidragsbelopp kan innebära att fristående skolor väljer att inte etablera sig i och marknadsföra sig i

kommuner med låg ersättning. Kommuner med en negativ inställning eller ideologisk motvilja mot fristående skolor kan fastställa bidragsbelopp som missgynnar fristående skolor.

Kommunernas organisation och styrsystem spelar också en roll för relationen till de fristående skolorna. Kommuner med beställarfunktion betraktar de fristående huvudmännen som mer likställda kommunala huvudmän och har en mer neutral syn på bidragsberäkningen dvs att alla aktörer skall ha samma möjligheter. Däremot tar kommuner med beställarfunktion inte mer hänsyn till den fristående skolans åtagande än de kommuner som inte har beställarfunktion.

Skolverket anser att ett antal åtgärder bör vidtas för att komma tillrätta med de problem som redovisas i rapporten. De föreslagna åtgärderna är av två slag; Förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter och som Skolverket kan åtgärda och förslag som inte ligger inom Skolverkets befogenheter.

Förslag som ligger inom Skolverkets befogenheter:

För att få en enhetligare hantering av ersättning till fristående skolor föreslås att Skolverket skall ta fram kommentarmaterial. Exempel på områden som bör förtydligas är

- Betalningstidpunkter, samt för vilken period betalning skall ske.
- Ersättning för skolmåltider
- Ansvarskostnader
- Lokalkostnader
- Momskompensation
- Bidragsbelopp per kalenderår eller läsår
- När en kommun anses anordna programmet

Därutöver bör Skolverket utöka uppgiftslämnarskyldigheten till att även gälla bidragsbelopp som skall publiceras på Skolverkets hemsida

Förslag som ligger utanför Skolverkets befogenheter:

- Förtydliga bestämmelserna på de områden där risk för rättsosäkerhet råder t ex på *samma grunder, skolans åtagande, elevens behov* samt om hänsyn får tas till *kommunens ansvar* att bereda gymnasieutbildning åt samtliga ungdomar i kommunen som har rätt till sådan.
- Införa möjlighet till förhandling och fastställ ett golv för bidragsbeloppen i förhållande till riksprislistan.

- Klargöra hur samverkansområden skall hanteras. Med det stora antal kommuner som ingår i samverkansområden är det angeläget att klarlägga hur dessa skall hanteras.
- Bestämmelserna om lägeskommun bör tas bort.
- Öka insynen i kommunernas beräkningsmodeller och i de fristående skolornas redovisning.
- Utred behovet av möjligheter till överklagande av kommunernas beslut.

I den fortsatta beredningen av förslaget till ny skollag bör de problem som berörs här klargöras.