

Ekonomi och styrning  
Mona Fridell

Senaste uppdatering: maj 2020

## Bidrag till fristående skolor – intressanta domar

Från och med kalenderåret 2010 gäller regler i skollagen (2010:800) för beräkning av kommunernas bidrag till fristående skolor, förskolor, fritidshem och förskoleklasser. Kompletterande föreskrifter finns i Skolförordningen (SFS 2011:185) och Gymnasieförordningen (SFS 2010:2039).

En av de viktigaste förändringarna i regelverket är att de fristående huvudmännen får överklaga en kommuns bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. SKR har därför följt rättsläget sedan 2010 och kan konstatera att domarna i förvaltningsrätterna i många fall är motstridiga. Numera har dock de flesta överklagansgrunder prövats även i någon av kammarrätterna. Vi samlar därför inte längre in samtliga domar utan koncentrerar oss på domar från kammarrätterna. Vi försöker dock fånga in domar från förvaltningsrätterna som rör överklagansgrunder som inte tidigare behandlats.

Förvaltningsrättens domar är inte några prejudikat och det finns endast ett fåtal avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen än så länge. Det går därför inte att säga att det finns någon klar praxis än men det finns ändå domar som kan ge viss vägledning. Nedan har vi sammanställt några av de domar som vi tror kan vara bra att känna till. Eftersom domarna från kammarrätterna väger tyngre har vi markerat dem och domar från Högsta förvaltningsdomstolen genom att använda röd färg. Vi har valt att sortera domarna utifrån de vanligaste överklagansgrunderna enligt nedan. **OBS! De senaste uppdateringarna är markerade med streck i vänstermarginalen.**

<b>1 Otydliga beslutsunderlag</b>	<b>2</b>
<b>2 Gränsdragning administration</b>	<b>3</b>
<b>3 Beräkning moms och administration</b>	<b>4</b>
<b>4 Samverkansavtal gymnasieskolan – hur ska ersättningen beräknas?</b>	<b>5</b>
<b>5 Ersättning per program eller inriktning</b>	<b>6</b>
<b>6 Kommunala underskott</b>	<b>6</b>
<b>7 Lokaler</b>	<b>9</b>
<b>8 Villkorade bidrag</b>	<b>10</b>
<b>9 Avläsningstillfällen</b>	<b>12</b>
<b>10 Socioekonomisk viktning/strukturbidrag/små skolor</b>	<b>12</b>
<b>11 Tilläggsbelopp för särskilt stöd</b>	<b>12</b>

## 1 Otydliga beslutsunderlag

För att ett beslut om bidrag till enskilda huvudmän ska kunna prövas genom förvaltningsbesvär, krävs att beslutet är riktat till just den part det berör (22 § förvaltningslagen SFS 1986:223). Sedan nuvarande regelverk började tillämpas 2010, har dock domstolarna tillåtit prövningar även av generella beslut, utan en specifik mottagare. Domstolarna verkar ha fokuserat på intentionen med lagstiftningen och accepterat generella beslut eftersom kommunernas val av rutiner annars skulle avgöra de enskilda huvudmännens möjligheter att överklaga bidragsbesluten. Men den 19 juni 2017 slog Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) i mål nr 5998-16 fast att ett generellt utformat bidragsbeslut inte kan prövas genom förvaltningsbesvär och därmed kan beslutet inte få en fullständig prövning.

*SKR:s kommentar:* I cirkulär 18:46 (tidigare 09:75) ger vi råd om hur beslutshandlingen ska gå till.

En av de vanligaste orsakerna till överklagande är att de fristående skolorna inte kan göra en bedömning av om lika villkor har tillämpats.

Förvaltningsrätterna har haft olika åsikter om hur beslutsunderlagen ska se ut. Nedanstående domar visar hur olika domstolarna kan tolka liknande grunder för överklagan.

FKA 7943-10 Det är tillräckligt att skicka beräkningar och motivering vid förfrågan.

FVA 354-10 Beslutet innehåller ingen motivering. Redan på denna grund ska beslutet upphävas och visas åter till BUN för nya beslut.

FKA 4756-10 Det går inte att kräva att en samverkanskommun, som använder genomsnittlig kostnad, ska kunna redovisa övriga kommuners beräkningar.

FLI 4488-10 Att kommunen erbjuder programmet via samverkansavtal innebär inte att kravet på redovisning kan efterges.

När det gäller detaljeringsnivå har domstolarna ofta utgått från förordningstexterna.<sup>1</sup> Om kommunens beslutsunderlag uppfyllt minimikraven enligt förordningarna har redovisningen oftast ansetts uppfylla kraven. Se t.ex. **KGO 2187-11**

Det finns en dom, FMA 886-11, där rätten konstaterar att en redogörelse av vad som inte ingår i beräkning av övriga kostnadsposter (och därmed ska täckas av administrationsschablonen, SKR:s anmärkning) kan vara avgörande för frågan om bidraget beräknats på samma grunder. Förvaltningsrätten anser därför att redovisningskravet ska kunna omfatta en skyldighet att lämna en sådan redogörelse.

*SKR:s kommentar:* Det grundläggande kravet måste vara att de enskilda huvudmännen ska kunna avgöra om bidragen innebär lika villkor. I vårt cirkulär 18:46 (tidigare 09:75) ger vi nedanstående råd om vilken information som besluten ska innehålla: ”Varje beslut ska ha ett eget diarienummer. Besluten ska vara skriftliga, ange

---

<sup>1</sup> Skolförordningen (2011:185) och Gymnasieförordningen (2010:2039)

tillämplig lagbestämmelse och ska vara försedda med en motivering (t.ex. under rubriken "Beslutsskäl").

Motiveringen kan utgöras av ett beräkningsunderlag, gärna kompletterat med en förklarande text, som på ett sammanfattande sätt klart beskriver hur bidraget per barn eller elev har beräknats. Utgångspunkten bör vara att den enskilde huvud-mannen utifrån beräkningsunderlaget ska kunna bedöma om kommunen använt samma grunder som vid fördelning av resurser till de egna verksamheterna. Enligt vår bedömning kan det göras genom en jämförelse av bidragsbeloppen till egen och fristående verksamhet. Eventuella skillnader bör förklaras, t.ex. om kommunens enheter gratis kan nyttja kommungemensamma resurser såsom städning eller måltider medan motsvarande kostnader ingår i bidragen till en-skilda huvudmän. En annan skillnad som kan behöva förklaras är att det i kommunens bidrag kanske ingår kostnader som finansieras via riktade statsbidrag som även enskilda huvudmän kan söka från ansvarig myndighet. I så fall ska kostnader motsvarande kommunens intäkter inte ingå i bidraget till enskilda huvudmän, eftersom de då blir dubbelkompenserade.

Förslagsvis redovisas även en sammanfattning av nämndens totala budget för att tydliggöra vilka resurser som finns utöver de som ingår i bidragsberäkningarna, t.ex. kostnader för myndighetsutövning, skolskjutsar och liknande övergripande kostnader."

## 2 Gränsdragning administration

När det gäller administrationsschablonen är den ett avsteg från likabehandlingsprincipen. Tanken med en schablon var att underlätta beräkningarna.

Vare sig proposition, skollag eller förordningar innehåller någon exakt definition av vilka kostnader som ska täckas av administrationsschablonen. Eftersom regelverket om vad som ska ingå i administration är oklart, har flera överklaganden gjorts. Vissa klaganden finns:

FFA 2810-10 De nämnda tjänsterna (förvaltningsledning, ekonom- och personaladministratörer och skolassistenter m.fl.) är administrativa.

FMA 11814-10 Rektor och förskolechef ska ingå i underlaget innan schablonberäkningarna görs.

Kostnader för vaktmästare har bedömts lite olika, oftast tas hänsyn till vilka arbetsuppgifter vaktmästaren utför.

FHA 630-10 Vaktmästare kan i kostnadshänseende betraktas som administration.

FLI 2827-10 Huvudmannen har fått för lågt belopp p.g.a. vaktmästare, städ och ränta. I vart fall vissa av dessa kostnader utgör enligt förvaltningsrätten ersättningsgilla driftkostnader.

Studie- och yrkesvägledning (SYV) har också bedömts olika i förvaltningsrätterna. Enligt FGO 5013-10 och FMA 4090-10 kan SYV ingå i administration. Enligt FUM

1100-10 ska SYV ingå in undervisning. Det finns en dom från kammarrätten **KGO 2598-11** som säger att arbetsuppgifterna har så nära samband med undervisning att de inte går att betrakta som administration.

### 3 Beräkning moms och administration

När det gäller beräkning av schabloner för administration och mervärdesskatt har vissa kommuner ifrågasatt om lokalkostnader ska ingå och i vilken ordning schablonerna ska läggas på. Enligt bl.a. förvaltningsrätten i Linköping, FLI 4255-10, 5209-10, ska lokalkostnader ingå när schablonerna beräknas. ”Ersättning för administration och ersättning för mervärdesskatt ska beräknas på ersättning för lokalkostnader eftersom ersättning för lokalkostnader omfattas av grundbeloppet” ...

Det finns två olika tolkningar av hur schablonerna för administration och mervärdesskatt ska beräknas. De flesta kommuner har använt sig av den traditionella ”påslagsmetoden” vilket inneburit att man räknat ihop alla övriga kostnadsposter i grundbeloppet (undervisning, lokaler, läromedel, måltider, elevhälsa, lokaler) och sedan gjort ett påslag med 1,03 (tre procent) för administration och därefter 1,06 (sex procent) för mervärdesskatt.

#### Exempel ”påslagsmetoden”

Belopp före schabloner	91 000
Administration påslag med 3 %	2 730
Moms påslag med 6% (91000+2730)*0,06	5 624
<b>Totalt belopp</b>	<b>99 354</b>

Det finns dock några kommuner som utgått från lagtextens formulering och låtit moms och administration vara tre respektive sex procent av grundbeloppet. Denna metod har också förvaltningsrätten i Falun förordat i flera domar, FFA 2367-10 m.fl. genom att ange följande mall:

Mervärdesskatt och administration bör beräknas på följande sätt:

X=grundbelopp

X=undervisning+lokaler+läromedel+måltider+elevhälsa+(administration (0,03X) )  
+(moms (0,06X))

#### Exempel 3 respektive 6 procent av grundbeloppet

Belopp före schabloner	91 000
<b>Totalt belopp = 91 000/0,91%</b>	<b>100 000</b>
Administration 3% av totalt belopp	3 000
Moms 6 % av totalt belopp	6 000

Det senare sättet att beräkna schablonerna har i flera fall överklagats och såväl Kammarrätten i Jönköping, [KJO 743-744-11](#), som Kammarrätten i Sundsvall [KSU 335-12](#) har kommit fram till att ”påslagsmetoden” ska användas genom att sätt upp nedanstående förtydligande:

Ersättning för administration ska beräknas på 9 kap. 6 § p. 1–4 och 7

Ersättning för mervärdesskatt ska beräknas på 9 kap 6 § p 1–5 och 7

*(Infogat av SKR: laghänvisningen ovan är gammal, numera återfinns regleringen i skolförordningen 14 kap 4§. Punkterna 1–7 = 1. undervisning, 2. läromedel och utrustning, 3. elevvård och hälsovård, 4. måltider, 5. administration, 6. mervärdesskatt, och 7. lokalkostnader.)*

## **4 Samverkansavtal gymnasieskolan – hur ska ersättningen beräknas?**

Det enda som domstolarna är helt överens om när det gäller ersättningar som bygger på samverkansavtal, är att det inte finns något regelverk för prissättning i ett samverkansområde. En rad modeller har accepterats av domstolarna och det finns även domar mot vissa modeller, såsom lägsta pris nedan.

### **Genomsnittligt pris**

FST 20508-10 Ett genomsnittspris (beräknat utifrån de anordnande kommunernas olika bidrag, SKR:s anmärkning), får anses vara befogat att använda sig av.

### **Lägeskommunens pris**

FLI 23-10 m.fl. En blandning av olika modeller bl.a. lägesprincipen kan användas.

### **Riksprislistan**

FLI\_944-11 m.fl. Riksprislistan är inte tillämplig när kommunen erbjuder utbildningen.

### **Lägsta pris**

Det finns några tidiga domar som accepterat att det lägsta interkommunala priset används för beräkning av bidrag till fristående skolor. Men senare domar pekar i motsatt riktning. Av FKA 1560-11 m.fl. framgår att lägsta pris inte förefaller vara i överensstämmelse med likabehandlingsprincipen. Vid en överklagan av lägsta pris kom kammarrätten [KGO 8947-11 m.fl](#) fram till att när kommunen inte anordnar utbildningen är ett medelvärde av de samverkande kommunernas budgeterade kostnader en rimlig metod för beräkning av bidrag.

### **Gemensam prislista**

*SKR:s kommentar: Vi har inte sett någon dom som rör en beslutad gemensam prislista i samverkansområdena, vilket förmodligen beror på att det anses vara ett rimligt sätt att bestämma bidragen och därför inte överklagats. Med gemensam prislista avser vi*

en modell där ersättningarna för såväl samverkanskommunernas egna skolor, ersättningar till kommuner utanför samverkansområdet och ersättningar till fristående skolor bygger på samma beräkningar.

## 5 Ersättning per program eller inriktning

När det nya regelverket infördes pekades två inriktningar ut som extra dyra; musik inom det estetiska programmet och transport och logistik inom fordonsprogrammet. Sedan har det tillkommit ytterligare inriktningar inom Naturbruksprogrammet och Bygg- och anläggning som särbehandlas. Det finns dock olika tolkningar av om bidragen ska fastställas per program eller per inriktningsnivå även i övriga fall och domstolarna är inte eniga i sina bedömningar:

FLI 4186-11 Bolaget anordnar en utbildning som motsvarar energiprogrammet inriktning sjöfartsteknik. Enligt Skolverkets beslut är utbildningen i bidragshänseende att hänföra till energiprogrammet. Såvitt framgår av utredningen i målet har kommunen bestämt bolagets bidrag efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till kommunens egna energiprogram

FST 21921-10 m.fl. Kommunen erbjuder inte inriktningen Sjöfartsteknik. Bidraget ska beräknas enligt riksprislistan.

Kammarrätten i Jönköping har i **KJO 686-12** prövat FLI 4186-11 och kommit fram till att Sjömansskolan ska erhålla bidrag enligt riksprislistan. Kommunen erbjuder energiprogrammet men inte den aktuella inriktningen sjöfartsteknik.

## 6 Kommunala underskott (uppdaterad maj 2020)

En av de vanligaste frågorna är hur man ska hantera kommunala underskott i boksluten. I såväl lagstiftning som förarbetena i propositionerna *2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor* och *2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter* behandlas bara tillskott eller minskningar under löpande budgetår. Eftersom det i normalfallet inte fattas något beslut som kan överklagas med förvaltningsbesvär i samband med kommunernas bokslut, har det tagit lång tid innan några domar rörande bokslutsunderskott tagits av domstolarna. Numera finns det dock domar som berör kommunala underskott som inte balanseras till nästa år utan ”skrivits av” i kommunens bokslut.

I februari 2015 kom också ett mål **KJO 1230-1233-14** som behandlar överföring av underskott i tidigare bokslut, som inte reglerats.

FGO 7382-12 ”Underskottet anses sannolikt uppkommit delvis på grund av att bidrag utgått till fristående verksamheter för barn som valt att gå till dessa och att de kommunala enheterna samtidigt erhållit bidrag för oförändrat antal barn, trots att deras faktiska antal barn minskat. En sådan fördelning innebär att de kommunala enheterna under verksamhetsåret erhållit mer i bidrag per barn än vad som fastställdes i kommunens budget. Kommunen har i målet inte anfört eller genom ingivna handlingar visat att någon del av underskottet skulle ha balanserats till följande

budgetår och att kommunen därmed, genom att inte tillåta avskrivning av underskottet skulle ha förhindrat att resurstillskottet gynnat de kommunala verksamheterna i förhållande till den fördelning som bestämts i budgeten för året.”

**KSU 1335-12** Ett underskott har uppkommit och av utredningen framgår att kommunen skrivet av underskottet. Kammarrätten anser att kommunen tilldelat den egna gymnasieverksamheten ett resurstillskott. Eftersom tillskottet inte har kommit de fristående skolorna till del, har likabehandlingsprincipen åsidosatts.

I samma mål men under rubriken *Volymförändringar (elevantal)* finner kammarrätten att kommunen tillfört den egna verksamheten ytterligare resurser genom att antalet elever minskat och kostnaden därmed ökat per elev. Motsvarande resurser ska ges till de fristående skolorna.

**KJO -1230-1233-14** Parterna är ense om att de kommunala gymnasieskolorna gick med underskott 2010. De klagande hävdar att underskotten ska ses som resurstillskott för kommunens gymnasieskolor eftersom dessa inte behövt reglera sina underskott. Nämnden har invänt att det väsentliga är att underskotten regleras över tid samt att underskott i verksamheterna ska återbördas. Frågan blir hur lång tid ett underskott ska kunna bestå oreglerat innan det kan betraktas som ett tillskott även om det formellt inte är avskrivet. I yttrande till förvaltningsrätten har nämnden föreslagit att underskott i analogi med balanskravet i kommunallagen (1991:900), KL, bör regleras under de följande tre åren, jfr 8 kap. 5 a § KL. Den föreslagna tiden kan, enligt kammarrättens mening vara utgångspunkt för bedömning av vad som är en rimlig tid. Det bör dock inte vara uteslutet att efter omständigheter i det enskilda fallet göra annan bedömning. Det har numera förflutit mer än tre år sedan underskotten uppstod och de kommunala verksamheterna har gått med underskott under en följd av år. Med hänsyn till detta och till att nämnden inte har redovisat när underskotten planeras bli reglerade tycks de i praktiken ha fungerat som tillskott till de kommunala verksamheterna. De fristående skolorna ska därför kompenseras.

**KST 8846-15** Det framgår inte av utredningen att underskotten har överförts i resultaträkningen och ackumulerats. Nämnden har således inte visat att den kommunala grundskoleverksamheten har fått bära konsekvenserna av underskotten för de aktuella åren. Underskotten för åren 2011-2013 i grundskoleverksamheten har således inneburit resurstillskott till de kommunala verksamheterna. Dessa resurstillskott har enskilt bedriven verksamhet inte fått del av under aktuella år. En sådan senareläggning av utbetalningen av resurstillskott medför att villkoren för kommunalt och enskilt bedriven verksamhet inte är lika. Likabehandlingsprincipen har därmed blivit åsidosatt.

**KST-6144-19** En kommun redovisade resultatet för sin egen skolverksamhet utifrån integrerade resultatenheter som kunde bestå av både förskola och grundskola. När verksamheten gick med underskott uppstod frågan om fristående skolor hade rätt till extra grundbelopp. Kammarrätten bedömer att kommunen måste redovisa resultatet för respektive skolform separat och att det krävs ytterligare utredning kring underskotten innan frågan kan avgöras.

I samma mål påpekar Kammarrätten att även underskott som senare balanseras utgör en likviditetsmässig fördel för den kommunala skolverksamheten. Någon sådan fördel uppstår dock inte om den kommunala verksamheten kan använda överskott från tidigare år eftersom ytterligare pengar i så fall inte måste tillföras. Sammantaget anser kammarrätten att det finns sådana oklarheter i målet att det inte utan ytterligare utredning går att avgöra frågan om bolagens rätt till ytterligare bidrag.

I båda domarna ovan hänvisas till [HFD2015 ref53 \(mål 3876-14\)](#), som rör laglighetsprövning av tillskott till kommunens verksamheter under ett år, som fördelades till fristående huvudmän året därpå när de faktiska kostnaderna i de kommunala verksamheterna verifierats genom bokslut. ”I det nu aktuella fallet har kommunstyrelsen beslutat att under löpande budgetår tillföra den egna verksamheten ytterligare resurser inom ramen för grundbeloppet. För de enskilt bedrivna verksamheterna innebar beslutet att de skulle få del av motsvarande tillskott först under påföljande år. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening medför denna senareläggning av utbetalningen att villkoren för kommunalt och enskilt bedrivna verksamhet inte är lika. Beslutet strider därmed mot bestämmelserna i skollagen om att bidrag till enskilt bedrivna verksamheter ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet.”

#### *SKR:s kommentar:*

Domarna ovan visar att med dagens bidragsregler har det blivit extra viktigt för kommunerna att i redovisningen skilja på kostnader som hör till kommunens finansierings- och myndighetsansvar (t.ex. att beräkna och betala bidrag/ersättning till samtliga huvudmän där det går barn/elever hemmahörande i kommunen, att svara för skolskjutsar och andra myndighetskostnader som varken kommer kommunala eller fristående verksamheter direkt till godo) och kostnader som hör till de kommunala verksamheterna. Kommunerna måste kunna visa om ett underskott beror på fler barn och elever totalt sett eller ett underskott uppstår i de kommunala verksamheterna.

Sker ingen resultatöverföring och det inte finns speciella skäl till att kommunens verksamheter redovisar underskott, innebär ett underskott att kommunens verksamheter använt mer pengar än beslutat och på det sättet ”själva tilldelat sig ett resurstillskott”. Då kan det verka rimligt att de fristående huvudmännen får motsvarande resurser.

Om kommunen har regler för överföring av enheternas resultat och visar att det verkligen sker på skolenhetsnivå har det godkänts i flera fall, i flera fall med hänvisning till domen från Jönköping (KJO -1230-1233-14) ovan. Enligt domen måste det dock finnas en plan för när underskotten ska regleras.

Om kommunen däremot inte kunnat visa att underskotten överförts i resultaträkningen och ackumulerats, har domstolarna ansett att kommunens skolor fått resurstillskott, som också bör komma de fristående skolorna till del.



Dock har Kammarrätten i Stockholm i två fall, med hänvisning till HFD 2015 ref53, ansett att även underskott som balanseras utgör en likviditetsmässig fördel för den kommunala skolverksamheten. Om den kommunala verksamheten kan använda överskott från tidigare år uppstår dock ingen fördel. Rättsläget för balansering av underskott (när det inte finns ett upparbetat överskott) är därmed osäkert.

Det finns inga krav att kommunerna måste ha barn/elevpeng till de egna skolorna men samtidigt blir det svårt att jämföra om resursfördelningen sker på lika villkor, om en fristående skola får betalt per barn/elev medan den kommunala skolan får ett fast anslag. Har den kommunala skolan haft färre barn/elever än beräknat utan att få minskat anslag, har de kommunala verksamheterna faktiskt fått högre bidrag per barn/elev och på det sättet sluppit att anpassa organisationen. Har den kommunens skola haft fler barn/elever än beräknat utan att få en ökning av anslaget har kommunens skola fått lägre bidrag per barn/elev. I det fallet leder det kanske till att skolan redovisar underskott. Då är det viktigt att kunna visa att underskottet beror på ökat barn- och elevantal och inte på att kommunens verksamheter använt mer pengar än budgeterat per barn/elev.

## 7 Lokaler (uppdaterad maj 2020)

Många överklaganden har rört lokaler. De flesta överklagande har gällt om huvudregel med genomsnittlig lokalkostnad eller undantagsregeln med faktisk lokalersättning ska användas. Diverse varianter däremellan har också prövats, liksom kommunernas underlag för beräkning av genomsnittlig lokalkostnad. Nedan har vi samlat några kammarrättsdomar angående lokalkostnader:

**KSU 2319-10, KSU 2245** Kommunen har undantagit två kommunala skolor vid beräkningen, därför blir det inget genomsnittligt belopp. Kommunen måste göra en ny beräkning enligt huvudregeln där alla skolor ingår eller ges ersättning för faktisk lokalkostnad.

**KSU 2964-10 och 1439-10** Kommunen har tillämpat undantagsregeln och samtidigt begränsat maxkostnaden till kommunens genomsnitt. Förordningen ger ej utrymme för att kombinera huvud- och undantagsregel.

**KJO 1893-11** Det är rimligt att den fristående skolan visar vilka alternativt som övervägts vid etableringen och att valt alternativ är rimligt. Huvudmannen har inte anfört tillräckligt för att kommunen ska behöva frånga huvudregeln.

**KSU 2234-10** Den fristående skolans lokaler är större än vad skolan för närvarande har elevunderlag till. Ersättning med faktisk lokalkostnad skulle vara kostnadsdrivande.

**KST 7509-11** Det har i målet inte visats att kommunens skolor har en onormalt låg kostnadsnivå eller att genomsnittsbeloppet för kommunens lokalkostnader för alla skolor är icke-representativt på orten. Det har inte heller visats att en jämförelse med kommunens genomsnittliga lokalkostnad blir uppenbart orimlig av något annat skäl.

**KJO 3258-16** Enligt kammarrättens mening ger utredningen i målet inte stöd för att kommunens lokalkostnader är orimligt låga eller för att de beräknats på ett sätt som står i strid med likabehandlingsprincipen. Skillnaden mellan kommunens och friskolornas kostnader förefaller istället till stor del bero på att friskolorna valt etablering i nyproducerade lokaler och har en lägre elevtäthet. Under sådana förhållanden kan särskilda skäl att frångå huvudregeln om ersättning motsvarande kommunens genomsnittliga lokalkostnad inte anses föreligga. Inte heller i övrigt finns skäl att ändra nämndens beslut.

**FST 13120-19** Målet rör laglighetsprövning av kommunstyrelsens beslut att kommunen genom ett partöverlåtelseavtal automatiskt ska inträda som part i hyresavtalet för det fall att hyresgästen (en fristående skola) väljer att frånträda hyresavtalet i förtid. Beslutet överklagades av en oppositionspolitiker.

Förvaltningsrätten finner att det överklagade beslutet medför en ekonomisk garanti för hyresvärden och att detta utgör ett individuellt inriktat stöd till enskild. Beslutet har därmed inte kommit till på lagligt sätt. Kommunstyrelsen har inte heller haft rätt att fatta det beslutet eftersom det varit fråga om ett ärende av principiell beskaffenhet. Mot bakgrund av att det överklagade beslutet numera har upphävts och därmed förlorat sin betydelse finns det emellertid inte skäl för förvaltningsrätten att också upphäva det överklagade beslutet. Målet avskrivs därför.

**FMA 7278-15** Laglighetsprövning av kommunens beslut att godkänna markanvisningsavtal, mark för idrottshall, och godkänna köpeavtal, mark för skola med ett bolag och att utöver nuvarande lokalersättning i ordinarie skolpeng, ersätta skolan med mellanskillnaden upp till deras faktiska hyreskostnader. Förvaltningsrätten konstaterar att LOU inte är tillämplig vid försäljning av mark. Enligt kommunen utgör den aktuella marken för skolan, enligt detaljplan, s.k. verksamhetsmark. Gängse pris för verksamhetsmark är enligt kommunen 200 kr per kvadratmeter. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att köpeskillingen för marken inte innefattar ett stöd till bolaget. Kommunen har anfört en rad omständigheter till stöd för sitt beslut att ersätta skolan för dess faktiska hyreskostnader. Flera av dessa omständigheter som kommunen nämnt ges också som exempel i förarbetena till skollagstiftningen där det kan bli aktuellt att ersätta en skola för sådana kostnader. Enligt förvaltningsrättens bedömning har den klagande inte förmått visa att kommunens åtagande är oförsvarligt enligt ovannämnda bestämmelser i skollagstiftningen eller annan lag.

*SKR:s kommentar:* Ersättning för lokalkostnader ska enligt huvudregeln utgå från kommunens genomsnittliga lokalkostnad per verksamhet. Enligt regelverket är det dock möjligt att ta hänsyn till behov av nyetableringar och ge en anordnare extra ersättning, dock ej mer än faktisk kostnad. Därmed torde det inte finnas anledning att ge andra garantier från kommunen. Lokalbidraget utgår för inskrivna elever medan andra garantier/"hyresrabatter", förutom att de kan vara olagliga, kan bli oproportionerligt stora om den fristående skolan inte bara har elever från lägeskommunen, utan även från andra kommuner.

## 8 Villkorade bidrag

**KGO 2136-11, KGO 2489-11** Grundbeloppet har villkorats, att den enskilda förskolan måste ha samma sammansättning av personal som kommunen innebär en begränsning som inte är förenligt med lagstiftningen.

**KGO 2181-11** Kostnader för "Var sin dator" ska ingå i grundbeloppet utan att vara riktat, kommunens bidragssystem får inte vara detaljstyrande. Annars begränsas handlingsfriheten för huvudmannen.

**KST 2284-12** Nämnden beslutade att inrätta en gemensam studie- och yrkesvägledning för samtliga folkbokförda elever. Kammarrätten konstaterar dock att studie- och yrkesvägledning ska ingå i posten undervisning och därmed saknas stöd för att underlåta att betala ut ersättning för studie- och yrkesvägledning. Att likabehandlingsprincipen (kommunens skolor hänvisas också till den gemensamma studievägledningen) eller att studie- och yrkesvägledningen inte fungerade tillfredsställande ändrar inte den bedömningen.

*SKR:s kommentar:* Domarna ovan pekar på att kommunen inte kan villkora bidragen eller olika delar av bidragen med att de ska användas på ett visst sätt eller till ett visst ändamål. Detta är också innebörden av propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor. Där framgår följande av sid 33: "Avsikten är inte heller att kommunen ska besluta hur mycket varje enskild skola ska avsätta för var och en av de olika beståndsdelarna. Den bidragsgivande kommunens bidragssystem ska vidare inte vara bli detaljstyrande för hur den fristående skolan disponerar sina resurser. Detta skulle strida mot grunderna för mål- och resultatstyrningen av skolan och innebära en återgång till en förlegad regelstyrning. Det måste finnas frihet för den enskilda skolan/verksamheten att utifrån lokala behov och omständigheter göra sina egna prioriteringar av hur stora resurser man vill avsätta för ett visst ändamål. Om en enskild huvudman vill lägga större resurser på undervisning och pedagogisk verksamhet men mindre på utrustning och läromedel än vad fördelningen vid beräkningen av bidraget visade, ska huvudmannen vara fri att göra detta."

## 9 Avläsningstillfällen

**KJO 3088-11** Av förordningstext framgår endast att utbetalningar ska göras en gång per månad om man inte kommit överens om annat. Det saknas reglering när det gäller avstämningsstillfällen av antalet barn och elever, vilket talar för att kommunen själva får avgöra hur ofta antalet barn och elever ska mätas.

*SKR:s bedömning:* När det gäller avläsningstillfällen bör kommunen fastställa tydliga riktlinjer så att det inte behöver uppstå diskussioner. Många kommuner har t.ex. fastställt ett visst datum varje månad då man gör avläsning. Den skola där barnet/eleven är inskrivet i (och verkligen deltar i verksamheten) får ersättningen. Därmed ska kommunen inte hamna i en situation där två anordnare kräver betalt för samma barn/elev samma månad (med undantag för när ett barn faktiskt deltar i två olika verksamheter under dagen t.ex. allmän förskola och pedagogisk omsorg).

## 10 Socioekonomisk viktning/strukturbidrag/små skolor

Under förutsättning att kommunerna behandlar alla huvudmän likadant har socioekonomiska viktningar, strukturbidrag, bidrag för små skolor och andra extra tillägg accepterats i domstolarna. Har kommunen inte behandlat huvudmännen lika har det blivit bifall för huvudmännen. Det som domstolarna beaktat är om bidragen uppfyller likabehandlingsprincipen, inte kommunens rättighet att bestämma över detaljerna i resursfördelningssystemet.

FLI 4255-10, 5209-10 Extra tillskott för små skolor fördelas på lika sätt till alla huvudmän, men bolaget har inga små skolor.

FUM 838-10, 839-10 ska betala strukturbidrag även till enskild regi. Att endast ge det till kommunala förskolor är ett avsteg från likabehandlingsprincipen. Detta mål prövades även i kammarrätten, **KSU 55-11** men där framkom inget som föranledde någon ändring av förvaltningsrättens avgörande.

**KGO 3666-11** Socioekonomiskt index har inte beräknats efter samma grunder till huvudmannen som för kommunens motsvarande verksamheter, därför fick huvudmannen bifall.

## 11 Tilläggsbelopp för särskilt stöd (uppdaterad maj 2020)

Enligt förarbetena i proposition (2008/09:171) Offentliga bidrag på lika villkor, är tilläggsbeloppet endast avsett att ge möjlighet till särskild ersättning för enskilda elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Det ska avse extraordinära stödåtgärder, som inte har koppling till den vanliga undervisningen, t.ex. tekniska hjälpmedel, assistenthjälp och anpassning av en skollokal. Kostnaderna för stödet ska vara omedelbart kopplade till en enskild elev och ha samband med dennes särskilda

behov och förutsättningar för att kunna fullgöra sin skolgång. Med utgångspunkt i den grundläggande principen om likabehandling bör vid utbildning i en fristående skola extra resurser tilldelas för en elev vars omfattande behov av särskilt stöd skulle kräva extra resurser om eleven hade gått i hemkommunens skola. Kostnader för stöd i form av extra undervisning eller undervisning i en särskild grupp som syftar till att hjälpa elever med svårigheter att nå målen bör ingå i undervisningskostnaderna.

I maj 2016 fattade riksdagen beslut om ändringar i skollagens (2010:800) bestämmelser om tilläggsbelopp till fristående skolor m.m. för barn och elever i behov av särskilt stöd, i enlighet med regeringens proposition 2015/16:134.

Ändringarna i skollagen innebär att tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån barnets eller elevens behov. Det gäller såväl när det gäller frågan om tilläggsbelopp ska lämnas eller inte som när det gäller tilläggsbeloppets storlek.

Av skolförordningen (2011:85) respektive gymnasieförordningen (2010:2039), framgår att med tilläggsbelopp avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn eller elever med stora inlärningssvårigheter. Extraordinära stödåtgärder för barn och elever med stora inlärningssvårigheter kan enligt propositionen handla om en extra lärar- eller specialpedagogresurs för elever som har behov av sådana insatser kontinuerligt under skoldagen.

Eftersom tilläggsbeloppet ska prövas individuellt är det oftast svårt att jämföra domar med varandra. Det finns dock några domar från Högsta förvaltningsdomstolen som ger vägledning.

**HFD 4314-11** Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att upphäva kammarrättens och förvaltningsrättens dom och fastställa kommunens beslut att avslå ansökan om tilläggsbelopp. Av Högsta förvaltningsdomstolens bedömning framgår bl.a. att eftersom tilläggsbelopp endast ska lämnas i undantagsfall måste en utredning klart visa att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. De svårigheter som beskrivs i läkarintygen är enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening av det slag som kan kopplas samman med undervisningssituationen och som ska kunna hanteras inom ramen för grundbeloppet. I det medicinska underlaget finns inte något som visar att eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd i den mening som ger rätt till tilläggsbelopp.

**HFD 5544-18** Storleken på tilläggsbelopp till fristående verksamhet ska bestämmas individuellt och får därmed inte bestämmas utifrån en förutbestämd budgetram. Det är Högsta förvaltningsdomstolens slutsats efter att ha prövat frågan om hur tilläggsbeloppets storlek ska bestämmas. En fristående förskola ansökte om tilläggsbelopp motsvarande kostnaden för en assistent i 30 timmar per vecka för ett visst barn. Kommunen beviljade halva det sökta beloppet och hänvisade till ett tidigare fattat generellt beslut om att tilläggsbelopp för barn med psykiska

funktionshinder skulle halveras. Skälet till det generella beslutet var att kommunen annars riskerade att inte hålla årets budget. Kommunen ansåg att den hade stöd för att bara bevilja halva beloppet eftersom motsvarande nedsättning gällde även i kommunal verksamhet, det vill säga i enlighet med likabehandlingsprincipen. Beslutet var också grundat på att kommunen hade betydande ekonomiska svårigheter. Enligt HFD framgår det av både skollagen, förarbeten och praxis att tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd ska baseras på en individuell bedömning avseende varje barns unika behov. Den individuella bedömningen ska inte bara omfatta frågan om tilläggsbelopp över huvud taget ska lämnas utan också tilläggsbeloppets storlek. Domstolen anser att det också står klart att likabehandlingsprincipen inte gäller direkt i fråga om tilläggsbelopp. HFD anser att om kommunen vill åberopa betydande organisatoriska eller ekonomiska förhållanden ska det ske vid den individuella bedömningen av tilläggsbeloppets storlek. Eftersom kommunen i motiveringen till beslutet bara hänvisat till det generella beslutet om nedsättning bedömer HFD att kommunen inte gjort detta.

**HFD 1320-19** Kommunen halverade ersättningen per timme för elevassistenter jämfört med året före. Enligt HFD framgår det av skollagen och dess förarbeten samt av praxis, att det beträffande tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd ska göras en individuell bedömning avseende varje elevs unika behov. Bedömningen ska, förutom frågan om ett tilläggsbelopp över huvud taget ska lämnas, också avse tilläggsbeloppets storlek. Det står vidare klart att likabehandlingsprincipen inte kan tillämpas direkt i fråga om tilläggsbelopp. HFD konstaterar att bestämmelserna i skolförordningen visserligen ger intryck av att även tilläggsbeloppets storlek ska bestämmas med utgångspunkt i de ekonomiska förhållandena i hemkommunens egen verksamhet eller utifrån en förutbestämd budgetram. Mot bakgrund av reglerna i skollagen och hur de har tolkats saknas det dock lagstöd för en sådan ordning. Utgångspunkten vid bestämmandet av storleken på ett tilläggsbelopp ska vara att elevens behov av stöd kan tillgodoses i praktiken. Beloppet ska vara skäligt och bör, även om tilläggsbelopp enligt skollagen endast gäller i förhållande till fristående verksamheter, kunna fastställas genom en jämförelse med vad ett motsvarande stöd inom hemkommunen i allmänhet hade kostat. I de nu aktuella fallen står det klart att de belopp som kommunen har beviljat är alltför låga för att de tre eleverna ska kunna ges det assistentstöd som de bedömts ha behov av.

**Frågor kan ställas till:**

Mona Fridell, tfn 08-452 7910, [mona.fridell@skr.se](mailto:mona.fridell@skr.se)

Eva-Lena Arefäll, tfn 08-452 7945, [eva-lena.arefall@skr.se](mailto:eva-lena.arefall@skr.se)

## **Bilaga 1 Beteckning domar**

Beteckningarna på domarna utgår från nedanstående förkortningar följt av målets nummer.

FFA – Förvaltningsrätten i Falun

FGO – Förvaltningsrätten i Göteborg

FHA – Förvaltningsrätten i Härnösand

FJO – Förvaltningsrätten i Jönköping

FKA – Förvaltningsrätten i Karlstad

FLI – Förvaltningsrätten i Linköping

FLU – Förvaltningsrätten i Luleå

FMA – Förvaltningsrätten i Malmö

FST – Förvaltningsrätten i Stockholm

FUM – Förvaltningsrätten i Umeå

FUP – Förvaltningsrätten i Uppsala

FVA – Förvaltningsrätten i Växjö

KGO – Kammarrätten i Göteborg

KJO – Kammarrätten i Jönköping

KST – Kammarrätten i Stockholm

KSU – Kammarrätten i Sundsvall

HFD – Högsta Förvaltningsdomstolen