

# Lagrådsremiss

## Ökad likvärdighet för skolhuvudmän

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 februari 2022

*Lina Axelsson Kihlblom*

*Eva Lenberg*  
(Utbildningsdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslås ändringar i skollagen (2010:800) som syftar dels till att systemet för kommuners beslut om bidrag till enskilda huvudmän inom skolväsendet ska bli tydligare, mer transparent och rättssäkert, dels till att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda huvudmän samtidigt som principen om lika villkor upprätthålls. Ändringarna bedöms öka möjligheten att ge alla barn och elever tillgång till god och likvärdig utbildning oavsett huvudman.

Förslagen innebär att det förtydligas hur bestämmelserna om grundbelopp och bestämmelsen om att kommuner ska fördela resurser efter barns och elevers olika förutsättningar och behov förhåller sig till varandra. Ersättning till enskilda huvudmän för fristående förskolor, fristående skolor eller fristående fritidshem ska – i de fall det är hemkommunen som beslutar om grundbeloppet – ges med ett grundbelopp som består av dels en basersättning för olika kostnadsslag, dels en strukturersättning. Sistnämnda ersättning ska fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och baseras på vilka barn och elever som deltar i varje huvudmans verksamhet.

Kommuner har, till skillnad från enskilda huvudmän, ett lagstadgat ansvar att anordna utbildning och de enskilda huvudmännen bör därför inte ges ersättning för ett ansvar som de inte har. Vid beräkning av grundbeloppet för skolformerna förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska hemkommunen därför göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning enligt skollagen, innan strukturersättningen adderas.

De individualiserade grundbeloppen för varje enskild huvudman bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2024.

## Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	13
4	Beräkningen och redovisningen av grundbeloppet behöver förändras .....	14
4.1	Alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning .....	14
4.2	Dagens reglering om bidrag till enskilda huvudmän bygger på likabehandlingsprincipen .....	15
4.3	Det finns en osäkerhet om hur kommunens ersättning till enskilda huvudmän beräknas och fördelas .....	15
4.4	Kommunernas skolplaceringsansvar medför merkostnader .....	16
4.5	Möjligheten att överklaga bidrag har förändrats i rättspraxis .....	17
5	Nuvarande reglering .....	19
5.1	Kort om skolväsendet .....	19
5.2	Bestämmelser om rätten till utbildning, skolplikt och hemkommunens ansvar .....	19
5.3	Hemkommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän som anordnar utbildning .....	21
5.4	Hur kan beslut som en kommun har fattat överklagas? .....	24
6	Resursfördelningen ska förbättras genom att bli tydligare och mer transparent och därmed mer likvärdig .....	25
6.1	Strukturersättning ska införas som en särskild del i grundbeloppet .....	25
6.2	Kommunerna ska redovisa sina beräkningar i ett beslut om grundbelopp vilket ger ökad transparens .....	34
7	Kommunernas lagstadgade skyldighet att erbjuda utbildning medför merkostnader som ska beaktas .....	36
7.1	Vid beräkning av grundbeloppet ska avdrag för kommunens merkostnader göras .....	36
7.2	Kommunerna ska redovisa sina beräkningar vilket ger ökad transparens .....	46
8	En kommuns beslut om bidrag till enskild huvudman bör även fortsättningsvis kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol .....	49
9	Ikraftträdande .....	53
10	Konsekvenser av förslagen .....	55
10.1	Ekonomiska konsekvenser för staten .....	55
10.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner .....	55
10.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen .....	56

10.4	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	57
10.5	Konsekvenser för barn och elever .....	60
10.6	Konsekvenser för jämställdhet, integration och segregation.....	61
10.7	Konsekvenser för klimat och miljö .....	62
10.8	Konsekvenser i förhållande till EU-rätten .....	62
11	Författningskommentar.....	63
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66).....	75
Bilaga 2	Lagförslaget i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) i relevanta delar .....	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna SOU 2016:66 .....	82
Bilaga 4	Lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor lagförslag (U2018/03429/GV) i relevanta delar .....	83
Bilaga 5	Lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor – Lagrådets yttrande.....	89
Bilaga 6	Sammanfattning av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) .....	92
Bilaga 7	Lagförslaget i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) i relevanta delar .....	93
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna SOU 2020:28 .....	96

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

## 2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 8 kap. 22 §, 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 §, 11 kap. 37 §, 14 kap. 16 §, 16 kap. 53 och 55 §§, 19 kap. 46 och 48 §§, 22 kap. 19 § och 25 kap. 12 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 46 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **8 kap.**

#### **22 §**

Grundbeloppet ska *avse ersättning för*

1. *omsorg och pedagogisk verksamhet,*

2. *pedagogiskt material och utrustning,*

3. *måltider,*

4. *administration,*

5. *mervärdesskatt, och*

6. *lokalkostnader.*

*Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.*

Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturer-*

*sättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadslagen*

1. *omsorg och pedagogisk verksamhet,*

2. *pedagogiskt material och utrustning,*

3. *måltider,*

4. *administration,*

5. *mervärdesskatt, och*

6. *lokalkostnader.*

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag till sin egen förskola.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

## 9 kap.

### 20 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sin egen förskoleklass. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 12 § att anordna utbildning i förskoleklass.

Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.

## 10 kap.

### 38 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag till den egna grundskolan. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan.

Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.

## 11 kap.

### 37 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

Grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkom-

*munen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till den egna grundskolan. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

## **14 kap.**

### **16 §**

*Grundbeloppet ska avse ersättning för*

- 1. omsorg och pedagogisk verksamhet,*
- 2. pedagogiskt material och utrustning,*
- 3. måltider,*
- 4. administration,*
- 5. mervärdesskatt, och*
- 6. lokalkostnader.*

*Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.*

*Grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

- 1. omsorg och pedagogisk verksamhet,*
- 2. pedagogiskt material och utrustning,*
- 3. måltider,*
- 4. administration,*
- 5. mervärdesskatt, och*
- 6. lokalkostnader.*

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sina egna fritidshem.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan.*



nen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.

## 16 kap.

### 53 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestå av en basersättning och en strukturersättning.

Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag när kommunen erbjuder det aktuella programmet eller inriktningen.

Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.

### 55 §

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

För utbildning på särskilda varianter, sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket och sådan utbildning som hemkommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,

För utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Statens skolverk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

## 19 kap.

### 46 §<sup>1</sup>

*Grundbeloppet ska avse ersättning för*

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

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

*Statens skolverk får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket.*

*För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag när kommunen erbjuder programmet, inriktningen eller det jämförbara programmet.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommu-*

nen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.

#### 46 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser enligt 46 §.

#### 48 §<sup>2</sup>

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser.

När det är fråga om sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska Statens skolverk för varje utbildning eller variant besluta det grundbelopp som hemkommunen ska betala.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än

För utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen, sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket och sådan utbildning som hemkommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för kostnadsslagen

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Statens skolverk får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen och för sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2012:109.

som avses i tredje stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

## 22 kap.

### 19 §<sup>3</sup>

Grundbeloppet ska avse ersättning för	Grundbeloppet ska avse ersättning för <i>kostnadsslagen</i>
1. undervisning,	1. undervisning,
2. lärverktyg,	2. lärverktyg,
3. elevhälsa,	3. elevhälsa,
4. måltider,	4. måltider,
5. administration,	5. administration,
6. mervärdesskatt, och	6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.	7. lokalkostnader.

## 25 kap.

### 12 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för	Grundbeloppet ska avse ersättning för <i>kostnadsslagen</i>
1. omsorg och pedagogisk verksamhet,	1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,	2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,	3. måltider,
4. administration,	4. administration,
5. mervärdesskatt, och	5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.	6. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen pedagogiska omsorg. Om kommunen inte tillhandahåller pedagogisk omsorg ska bidraget bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.
  2. Lagen tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2024.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 14 september 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen, som antog namnet Skolkostnadsutredningen, redovisade sitt uppdrag i betänkandet *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66) i november 2016. En sammanfattning av betänkandets avsnitt 3 om beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag i samma del finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2016/04280/GV).

Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen lagrådsremissen *Vissa skollagsfrågor* (U2018/03429/GV), i vilken Skolkostnadsutredningens förslag i den del som avser beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman (avsnitt 3 i betänkandet) och den del som avser ekonomisk redovisning (avsnitt 4 i betänkandet) behandlades. Lagrådsremissens lagförslag i den del som avser avsnitt 3 i betänkandet finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Den dåvarande regeringen lämnade dock aldrig någon proposition baserad på lagrådsremissen till riksdagen.

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att uppdra åt en särskild utredare att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola i syfte att öka likvärdigheten inom berörda skolformer (dir. 2018:71). Utredningen, som antog namnet *Utredningen om en mer likvärdig skola*, överlämnade i april 2020 betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrade resurstilldelning* (SOU 2020:28). En sammanfattning av betänkandet till den del det avser förslag för en förbättrad resursfördelning (avsnitt 9.3.2) finns i *bilaga 6*. Betänkandets lagförslag i samma del finns i *bilaga 7*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2020/02667).

I denna lagrådsremiss behandlas dels Skolkostnadsutredningens förslag om beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman (avsnitt 3 i utredningens betänkande), dels det förslag från Utredningen om en mer likvärdig skola som avser ett avdrag i skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola från grundbeloppet för hemkommunens merkostnader för ansvaret att erbjuda utbildning, vid ersättning till enskilda huvudmän (avsnitt 9.2.3 i utredningens betänkande).

Under beredningen av förslaget har Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med lagförslagen i denna lagrådsremiss. Skolverket har meddelat att myndigheten inte har några synpunkter. SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund har inkommit med synpunkter. Därutöver har Utvecklingspedagogik Sverige AB in-

kommit med ett spontant yttrande. Synpunkterna behandlas i avsnitt 6–10. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2020/02667).

## 4 Beräkningen och redovisningen av grundbeloppet behöver förändras

### 4.1 Alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning

En av de grundläggande principerna för det svenska skolväsendet är att alla barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning. Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska ha lika tillgång till utbildningen i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen [2010:800]). Likvärdighet innebär inte likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det finns utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever, så länge de tillförsäkras lika tillgång till likvärdig utbildning (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 229 och 638).

Principen om rätten till likvärdig utbildning kommer även till uttryck i 1 kap. 4 § andra stycket skollagen. Där anges att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. I förarbetena till paragrafen anges att avsikten med dessa formuleringar är att uppmärksamma det ansvar huvudmän och profession har för att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten till barns och elevers skilda förutsättningar och behov (se prop. 2009/10:165 s. 221 f.).

Att kravet på likvärdighet i utbildningen innebär att resurser ska fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov kommer även till uttryck i läroplanerna. I läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet anges att en likvärdig utbildning inte innebär att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika samt att hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov (SKOLF 2010:37, Lgr 11). I läroplanen för förskolan anges på motsvarande sätt att utbildningen inte kan utformas på samma sätt överallt och att förskolans resurser därför inte ska fördelas lika

samt att hänsyn ska tas till barns olika förutsättningar och behov (SKOLFS 2018:50, Lpfö 18).

## 4.2 Dagens reglering om bidrag till enskilda huvudmän bygger på likabehandlingsprincipen

Dagens reglering om kommunernas bidrag till enskilda huvudmän syftar till att skapa förutsättningar för att fristående och kommunala verksamheter ska kunna bedrivas på rättvisa och likvärdiga villkor. Denna reglering är ett uttryck för den s.k. likabehandlingsprincipen. Huvudregeln är att den del av kommunernas bidrag till enskilda huvudmän som tillkommer alla enskilda huvudmän, det s.k. grundbeloppet, ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet. Regleringen utgår från att det ska råda öppenhet och tydlighet i hur de kommunala bidragen till fristående verksamheter ska fastställas.

## 4.3 Det finns en osäkerhet om hur kommunens ersättning till enskilda huvudmän beräknas och fördelas

Grundbeloppet ska avse ersättning för vissa kostnadsslag och skiljer sig åt mellan förskola och skola. Kostnadsslagen är för förskolans del omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader (8 kap. 22 § skollagen). För skolans del är kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader (se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen).

Hemkommunens bidrag till en enskild huvudman ska enligt skollagen, utöver ett grundbelopp, i vissa fall bestå av ett tilläggsbelopp. Tilläggsbelopp ska för förskolans del avse ersättning för barn med ett omfattande behov av särskilt stöd (8 kap. 23 § skollagen) samt för skolans del avse ersättning för elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning eller elever som deltar i lovskola (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). Huvudmän för fristående förskolor där det inte finns något barn med ett omfattande behov av särskilt stöd och huvudmän för fristående skolor där det inte finns någon elev som har omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning eller elever som deltar i lovskola, får således inte något tilläggsbelopp.

Efter att bestämmelserna om grundbelopp och tilläggsbelopp börjat tillämpas, infördes en bestämmelse i skollagen om att kommunerna ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). I förarbetena till bestämmelsen anges att paragrafen omfattar fördelning av resurser såväl till kommunernas egna verksamheter som till enskilda huvudmän samt att det är förutsättningarna och behoven som ska vara styrande vid resursfördelningen. Det anges vidare i propositionen Vissa

skollagsfrågor (prop. 2013/14:148 s. 53, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292) att ”Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det ska ske en resursfördelning utifrån dessa grunder”. Med ”dessa grunder” får i sammanhanget förstås barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Regleringen om grundbelopp och tilläggsbelopp omnämns i propositionens bakgrundsavsnitt, men inte i propositionens övervägandeavsnitt (avsnitt 4.3) eller i författningskommentaren (avsnitt 13.1). De resurser som kommunerna fördelar med stöd av 2 kap. 8 b § benämns ibland strukturbidrag och har utvecklats till att bli ett mellanting mellan grundbelopp och tilläggsbelopp. Det är upp till kommunerna att besluta om strukturbidraget. Det är vanligt att strukturbidragen beräknas efter en skolenhets socioekonomiska sammansättning utifrån t.ex. vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund, elevernas migrationsbakgrund och andelen nyanlända elever. Vilka variabler som en kommun använder skiftar dock mellan kommunerna, liksom bidragets andel av den totala ersättningen. Kommuner har dessutom olika stora behov av att fördela medel med stöd av 2 kap. 8 b §. Det finns därför en mycket stor variation mellan kommuner i hur stora strukturbidragen är och på vilka grunder de räknas fram. Enskilda huvudmän ska ha del av strukturbidragen enligt principen om lika villkor, men det kan många gånger vara svårt för de enskilda huvudmännen att utifrån kommunens underlag avgöra hur strukturbidraget räknats fram. Detta i kombination med att det saknas tillräckligt styrande regler för redovisning av hur denna del av bidraget har beräknats, har inneburit otydlighet och avsaknad av transparens som medfört rättsosäkerhet i systemet.

Det kan nämnas att Skolverket i en rapport om kommuners hantering av tilläggsbelopp till fristående s.k. resursskolor, dvs. skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, redovisat att vissa kommuner tilldelar resursskolor ett särskilt strukturtillägg utöver ordinarie grundbelopp och tilläggsbelopp (rapport 2021:9). Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i sitt delbetänkande En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor (SOU 2020:42) föreslagit ändringar i skollagen som rör resursskolor. I delbetänkandet redogörs också för den problembild som finns när det gäller finansieringen av fristående resursskolor. Delbetänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

#### 4.4 Kommunernas skolplaceringsansvar medför merkostnader

Kommunala och enskilda huvudmän har till stor del samma uppdrag när det gäller uppgifter förknippade med att vara huvudman, men det finns viktiga och centrala skillnader. Kommunen har till skillnad från enskilda huvudmän bl.a. ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla utbildning till alla som har rätt till det och måste därför ha en beredskap för variationer i elevunderlagets storlek. Elevunderlagets storlek beror dels på den demografiska variationen, dels på att elever flyttar eller börjar respektive slutar vid en fristående skola. Det s.k. skolplaceringsansvaret innebär att kommunen antingen måste ha vakanta platser vid vissa av sina skol-



enheter, eller snabbt bygga upp sin kapacitet. I båda fallen uppstår merkostnader för kommunen jämfört med enskilda huvudmän som inte har detta ansvar. Alternativet till att snabbt bygga upp sin organisation är överbeläggning och därmed risk för kvalitetsbrist och bristande likvärdighet. Dagens ersättningssystem för grundbelopp, där bidrag till enskilda huvudmän ska baseras på genomsnittskostnaden för hemkommunens verksamhet i egen regi, speglar inte skillnaderna i kommunala och enskilda huvudmäns ansvar.

Om en ny enskild huvudman etablerar sig i kommunen, kan det därtill innebära att flera platser i den kommunala skolan står tomma. När eleverna med kort framförhållning väljer en fristående skola medför det att kommunens budgeterade kostnad för egen verksamhet ska fördelas på ett färre antal elever hos kommunen. Om kommunen utifrån de snabbt förändrade förutsättningarna inte har möjlighet att ställa om sin verksamhet, kommer kostnaden per elev att öka i de kommunala skolorna. Eftersom bidragen till en enskild huvudman ska utgå från kommunens kostnad per elev, kommer då den enskilda huvudmannen att ha rätt till ännu högre ersättning per elev. Detta trots att den enskilda huvudmannens ansvar eller åtagande inte ökat.

När kostnaden för en kommuns större ansvar inte beräknas och kommunen inte kompenseras för detta, innebär det en minskad likvärdighet mellan kommunala och enskilda huvudmän. Detta riskerar att få negativa konsekvenser för möjligheterna att ge alla barn och elever tillgång till god och likvärdig utbildning.

## 4.5 Möjligheten att överklaga bidrag har förändrats i rättspraxis

Det är enligt skollagens bestämmelser möjligt för enskilda huvudmän att överklaga hemkommunens beslut om bidrag genom förvaltningsrättsligt överklagande till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § 2 skollagen). Syftet med att införa denna särskilda överklaganderegler var att bereda de enskilda huvudmännen ett förstärkt rättsskydd (jfr prop. 2008/09:171 s. 26 och 58 f., se även SOU 2008:8 s. 145 f. och prop. 2009/10:165 s. 913). Sedan bestämmelserna började tillämpas år 2010 har långt över 1 000 överklaganden prövats av allmän förvaltningsdomstol som förvaltningsrättsligt överklagande. En ny rättspraxis har dock utvecklats genom två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69). HFD uttalar i det senare fallet att man i lagstiftningsärendet synes ha utgått från och förutsatt att kommunerna ska fatta särskilda, individuella, beslut om bidrag för varje enskild huvudman. Vid bedömningen av om så är fallet måste enligt HFD emellertid även följande förhållanden beaktas. HFD konstaterar att regleringen av grundbeloppen är ett uttryck för likabehandlingsprincipen. Vid bidragsgivningen måste kommunen också beakta den kommunala likställighetsprincipen (2 kap. 3 § kommunallagen). Den principen innebär att de enskilda huvudmännen sinsemellan ska behandlas lika om det inte finns sakliga skäl för något annat. Av nämnda principer följer enligt HFD att grundbeloppen som utgångspunkt ska vara samma för olika enskilda

huvudmän och motsvara de resurser som tillförs kommunens motsvarande verksamheter. För att kunna uppfylla detta måste kommunerna göra generella ställningstaganden avseende nivån på grundbeloppen, vilka naturligen kommer till uttryck i ett beslut. En annan sak – som HFD påpekar inte aktualiseras i det aktuella målet – är att inget hindrar att det därutöver görs vissa tillägg för t.ex. skolor i socioekonomiskt svaga områden eller i glesbygd. Mot denna bakgrund har, enligt HFD, domstolen i rättsfallet HFD 2017 ref. 35 funnit att ett beslut om fastställande av grundbelopp inte var ett sådant beslut om bidrag som omfattas av överklaganderegeln i skollagen. HFD anför att domstolen i fallet HFD 2017 ref. 35 konstaterat att det aktuella beslutet inte riktade sig till någon viss enskild huvudman utan utgjorde ett generellt beslut om vilken bidragsnivå som kommunen avsåg att tillämpa kommande kalenderår. Eftersom beslutet således inte innefattade något ställningstagande till den aktuella huvudmannens rätt till bidrag så kunde det inte bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Att ett sådant beslut i någon mening har individualiserats, t.ex. genom att en skolas namn har angetts på varje exemplar av beslutet eller att en kopia på beslutet tillsammans med en överklagandehänvisning har skickats till de olika huvudmännen, förändrar inte beslutets karaktär i detta avseende. Sammanfattningsvis omfattas enligt HFD inte generella beslut om nivån på olika bidrag, liksom inte heller andra generella ställningstaganden avseende bidrag, av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen. En laglighetsprövning innefattar ingen prövning av om beslutet är lämpligt eller skäligt (se vidare avsnitt 5.4).

Den 18 november 2021 kom det in en gemensam framställan till utbildningsministern från Fremia, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund (U2021/04581). Förbunden anför att de enskilda huvudmännens talerätt kraftigt har beskurits dels då förvaltningsdomstolarna efter HFD:s dom enbart prövar beslut om bidrag genom laglighetsprövning, dels då de enskilda huvudmännen inte alltid har rätt att begära laglighetsprövning eftersom de inte alltid är kommunmedlemmar. Förbunden anför vidare att kommunens bidragsbeslut som riktas till enskilda huvudmän måste anses vara av sådan vikt och med sådana konsekvenser för den enskilde, att beslutet ska vara överklagbart på det sätt som nuvarande bestämmelser i skollagen anger. Förbunden begär att regeringen snarast vidtar de åtgärder som krävs för att återställa de möjligheter till överklagande av kommunens beslut om grundbelopp som lagstiftningen anger.

#### *Lagrådsremissens disposition*

I denna lagrådsremiss lämnas i avsnitt 6 förslag till ändringar i skollagen som innebär att förhållandet mellan bestämmelsen i 2 kap. 8 b §, om att kommunerna ska fördela resurserna i skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, och regleringen om grundbelopp förtydligas. I avsnitt 7 lämnas ett förslag som avser ett avdrag för de kostnader som hemkommunen har med anledning av sitt skolplaceringsansvar. Slutligen görs i avsnitt 8 en bedömning som avser frågan om

överklagande. Inledningsvis lämnas i avsnitt 5 en redogörelse för gällande rätt.

## 5 Nuvarande reglering

### 5.1 Kort om skolväsendet

*Skolväsendet består av många olika skolformer*

Skolväsendet regleras i skollagen och omfattar olika skolformer. Dessa är förskolan (8 kap.), förskoleklassen (9 kap.), grundskolan (10 kap.), grundsärskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (11 kap.), specialskolan, som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan (12 kap.), sameskolan (13 kap.), gymnasieskolan (15–17 a kap.), gymnasiesärskolan, som är en skolform för elever med utvecklingsstörning (18 och 19 kap.) och kommunal vuxenutbildning (20 kap.). I skolväsendet ingår också fritidshem (1 kap. 1 §).

*Det finns både offentliga och enskilda huvudmän*

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 §).

### 5.2 Bestämmelser om rätten till utbildning, skolplikt och hemkommunens ansvar

*Barn har skolplikt och med den följer en rätt till utbildning*

Barn som är bosatta i Sverige har skolplikt (7 kap. 2 § första stycket skollagen). Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (se även 7 kap. 3 § skollagen). Rätten till utbildning är följaktligen en grundläggande fri- och rättighet. Rätten till utbildning är även skyddad i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. De utbildningar som avses med allmän skola är grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola som anordnas av en offentlig huvudman. Det innebär att staten inte garanterar någon rätt till utbildning i en skola med enskild huvudman. Däremot följer av bestämmelserna i skollagen att skolplikten

kan fullgöras i de nämnda skolformerna oavsett om utbildningen bedrivs av en offentlig eller en enskild huvudman (prop. 2009/10:165 s. 698). Skolplikten gäller inte barn som vid tillämpningen av skollagen ska anses bosatta i landet utan att vara folkbokförda. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn (7 kap. 2 § tredje stycket). Detta gäller t.ex. asylsökande barn som har samma rätt till utbildning i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan som barn som anses bosatta i landet därför att de är folkbokförda här (29 kap. 2 § andra stycket).

#### *Kommunens ansvar som huvudman*

Hemkommunen har enligt lag skyldighet att ansvara för att utbildning kommer till stånd för alla barn som enligt skollagen har rätt att gå i förskoleklass, grundskola och grundsärskola, om de inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Hemkommunens skyldighet, som framgår av skollagen, ska fullgöras genom att hemkommunen anordnar förskoleklass, grundskola eller grundsärskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Om det finns särskilda skäl, får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att denna i sin förskoleklass eller grundskola ska ta emot elever vars utbildning hemkommunen ansvarar för. När det gäller grundsärskolan krävs det inte särskilda skäl för att hemkommunen – i stället för att själv anordna grundsärskola – ska få komma överens med en annan kommun om att denne ska ta emot elever vars utbildning i grundsärskola hemkommunen har att svara för (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen).

Av skollagens placeringsregler framgår att elever i förskoleklass och grundskola har en rätt att placeras vid en skolenhet nära hemmet (9 kap. 15 § och 10 kap. 30 §). Vid utformningen av grundskolan och grundsärskolan ska kommunen beakta vad som är ändamålsenligt ur kommunikationssynpunkt för eleverna (10 kap. 29 § och 11 kap. 28 § skollagen). Det innebär att elevernas intresse av att behöva lägga ned så lite tid som möjligt på att ta sig till skolan alltid måste vara en betydelsefull omständighet vid planeringen och utformningen av skolverksamheten i kommunen (propositionen om vissa skollagsfrågor m.m., prop. 1990/91:115 s. 73 och prop. 2009/10:165 s. 738).

Bestämmelser om i vilken omfattning som utbildningen ska erbjudas skiljer mellan de olika skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola.

#### *Kommuner har ett myndighetsansvar utöver ansvaret som huvudman*

Utöver kommunens huvudmannansvar, som beskrivs i föregående avsnitt, har kommunen enligt skollagen ansvar för att bl.a. fördela medel till egna skolor och lämna bidrag till enskilda huvudmän för varje elev vid en fristående skola, fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §), se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 §), pröva rätten till skolskjuts (10 kap. 32 §), besluta om mottagande i grundsärskola (7 kap. 5 §) och informera om utbildning (29 kap. 19 §). Enskilda huvudmän har inte motsvarande ansvar.

### 5.3 Hemkommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän som anordnar utbildning

#### *Bidraget till enskilda huvudmän består av flera delar*

Av skollagen framgår att hemkommunen ska lämna bidrag till den enskilde huvudmannen för varje elev vid dennes förskoleenhet/skolenhet. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och, i förekommande fall, ett tilläggsbelopp (8 kap. 21–24 §§, 9 kap. 19–21 §§, 10 kap. 37–39 §§, 11 kap. 36–38 §§, 14 kap. 15–17 §§, 16 kap. 52–55 §§, 17 kap. 35–36 §§, 19 kap. 45–48 §§, 22 kap. 18–20 §§ och 25 kap. 11–14 §§).

För fristående skolor ska grundbeloppet bestå av ersättning för kostnadsslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt samt lokalkostnader. Motsvarande gäller för förskolor, annan pedagogisk omsorg enligt 25 kap. skollagen samt fritidshem med enskild huvudman, med vissa anpassningar till dessa verksamheters särart. Ersättningen för kostnadsslagen i grundbeloppet ska bestämmas utifrån kommunens budgeterade kostnad per barn och elev för det aktuella året, med undantag för beloppen för administration samt för mervärdesskatt där schablonbelopp används (se närmare om redovisningen nedan).

Resurser för extra anpassningar och särskilt stöd ska i de allra flesta fall bekostas inom ramen för grundbeloppet. Som ett komplement till grundbeloppet finns bidrag i form av ett tilläggsbelopp för barn och elever med omfattande behov av särskilt stöd, elever som har rätt till modersmålsundervisning och elever som ska erbjudas lovskola. Tilläggsbelopp för särskilt stöd ska enligt reglering på förordningsnivå avse ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till barn och elever med stora inlärnings svårigheter (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen [2010:2039]). Hemkommunen är inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

#### *Bidraget ska fastställas per kalenderår och beräkningen ska redovisas*

I 14 kap. skolförordningen och 13 kap. gymnasieförordningen finns närmare bestämmelser bl.a. om hur bidrag ska fastställas och hur de olika kostnadsslagen ska redovisas. Hemkommunen ska fastställa bidraget till enskilda huvudmän per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. För barn och elever som börjar i utbildningen eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret ska hemkommunen besluta bidraget omgående. Ändringar i hemkommunens verksamhet under löpande budgetår ska lämnas som tillskott till de enskilda huvudmännen eller minskas (14 kap. 1 och 2 §§ skolförordningen och 13 kap. 1 och 2 §§ gymnasieförordningen).

Det är viktigt att hemkommunen är tydlig i sina beslut om bidrag. En kommun som lämnar bidrag för en elev i fristående skola ska för den enskilde huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Av denna redovisning ska beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt framgå. Om det inte finns särskilda skäl, ska redovisningen

även innehålla belopp för övriga kostnadslag var för sig (14 kap. 10 § skolförordningen och 13 kap. 10 § gymnasieförordningen).

Ovan nämnda bestämmelser har meddelats med stöd av ett bemyndigande för regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om bestämmandet av det bidrag som kommunerna är skyldiga att lämna till fristående förskolor, fristående skolor och enskilt bedriven pedagogisk omsorg enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § (29 kap. 26 § första stycket skollagen). Därutöver får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun eller en region att lämna uppgifter om verksamheten som behövs för beslut om bidrag till fristående förskolor och fristående skolor samt hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats (29 kap. 26 § andra stycket skollagen). Bemyndigande för Statens skolverk att meddela föreskrifter om redovisning av hur bidraget har beräknats har tagits in i 14 kap. 10 § skolförordningen och 13 kap. 10 § gymnasieförordningen.

#### *Skolverket beslutar om ersättningen för särskilda varianter och för riksrekryterande utbildning*

Om det är fråga om utbildning i form av en särskild variant, som är en avvikelse inom de nationella programmen, eller en riksrekryterande utbildning på ett nationellt program, dvs. en utbildning som står öppen för sökande från hela landet, gäller särskilda bestämmelser. Det är Skolverket som beslutar om en utbildning ska vara riksrekryterande och som godkänner särskilda varianter. För särskilda varianter och riksrekryterande utbildningar är det Skolverket som beslutar vilket belopp en kommun ska betala som grundbelopp till en enskild huvudman som ersättning för dennes utbildningskostnader (16 kap. 45, 51 och 55 §§ och 19 kap. 37, 44 och 48 §§ skollagen). I förekommande fall ska ersättning till enskilda huvudmän även lämnas med ett individuellt beräknat tilläggsbelopp (16 kap. 54 §, 17 kap. 36 § och 19 kap. 47 § skollagen). Skolverkets beslut om ersättningsbelopp grundas på anordnarens uppgivna kostnader för den specifika utbildningen, men Skolverket ska också göra en rimlighetsbedömning av underlagen (5 kap. 2, 5, 12 och 12 a §§ gymnasieförordningen). Beloppen ska varje år räknas upp med det skolindex som har föreskrivits enligt förordningen (1993:167) om skolindex.

#### *Riksprislistan gäller när hemkommunen inte erbjuder utbildningen*

Riksprislistan innehåller det grundbelopp per elev, program och inriktning som kommunerna ska betala till enskilda huvudmän när en elev har antagits till en utbildning som hemkommunen inte erbjuder själv eller i samverkan med andra kommuner. Det är Skolverket som får meddela föreskrifter om bidragsbeloppens storlek. Till grund för bidragsbeloppens storlek ligger kommuners budgeterade bidragsbelopp och regioners budgeterade kostnader för program och, i förekommande fall, inriktning (16 kap. 55 § och 19 kap. 48 § skollagen och 13 kap. 9 § gymnasieförordningen).

### *Skolverket beslutar i de flesta fall om ersättningen för distansundervisning*

Distansutbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, same-skolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan regleras i 22 kap. skollagen. När det gäller gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finns det särskilda bestämmelser om bidrag till en enskild huvudman i 22 kap. 18–20 §§ skollagen och 4 b kap. 8 § gymnasieförordningen. Precis som för andra riksrekryterande utbildningar bestämmer Skolverket det grundbelopp som hemkommunen ska ersätta enskilda huvudmän för om de använder distansundervisning. När det gäller utbildning med distansundervisning som avser ett nationellt program i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan eller programinriktat val som har utformats för en grupp elever i gymnasieskolan ska hemkommunen betala det belopp som Skolverket har beslutat i varje särskilt fall. Utöver den ersättning som Skolverket beslutar om ska i vissa fall även ett tilläggsbelopp lämnas.

Om det däremot är fråga om ett annat introduktionsprogram i gymnasieskolan än programinriktat val som har utformats för en grupp elever i gymnasieskolan eller ett individuellt program i gymnasiesärskolan, ska bidraget i stället motsvara den enskilde huvudmannens självkostnad, om inte huvudmannen och elevens hemkommun kommer överens om annat. Anledningen till detta är att dessa utbildningar utformas individuellt och kostnaderna därmed varierar från fall till fall.

### *Bestämmelser om resursfördelning bidrar till likvärdig utbildning*

Som framgår av avsnitt 4.1 ska enligt skollagen utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den ordnas (1 kap. 9 §). En grundprincip i skollagen är vidare att det i utbildningen ska tas hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § andra stycket). Utöver regleringen om grundbelopp och tilläggsbelopp anges i skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Vidare ansvarar alla rektorer och förskolechefer, såväl i kommunalt som enskilt bedriven verksamhet, för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 §).

Regeringen har vidare genom olika former av statsbidrag avsatt medel för extra statligt stöd som fördelas med hänsyn till olika faktorer. Exempelvis finns det i förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling bestämmelser om statsbidrag för utökade insatser för likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.

## 5.4 Hur kan beslut som en kommun har fattat överklagas?

### *Det finns olika sätt att överklaga kommunala beslut*

I en kommun fattas beslut som kan överklagas på olika sätt. Vissa beslut kan överklagas enligt kommunallagen genom laglighetsprövning. Andra beslut kan överklagas enligt speciallagstiftning genom förvaltningsrättsligt överklagande. Det finns stora skillnader mellan de två överklagandemöjligheterna när det gäller vem som får överklaga och vad domstolarna får pröva vid ett överklagande.

### *Laglighetsprövning avser en prövning av beslutets laglighet*

Bestämmelser om laglighetsprövning finns i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Beslut av kommunala organ – fullmäktige, kommunala nämnder och styrelser samt i vissa fall de kommunala revisorerna – överklagas enligt reglerna om laglighetsprövning om det inte finns särskilda bestämmelser i lag eller annan författning om överklagande (speciallagstiftning) (13 kap. 2–3 §§). Varje kommunmedlem har rätt att få lagligheten av kommunens eller regionens beslut prövad genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, oavsett om beslutet angår honom eller henne personligen (13 kap. 1 §). Kommunmedlem är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där (1 kap. 5 §).

Vid prövningen av överklagandet får domstolen inte beakta andra omständigheter än sådana som klaganden har hänvisat till före överklagandetidens utgång, dvs. den som klagat får inte återropa någon ny omständighet som stöd för sin talan efter det att överklagandetiden har gått ut (13 kap. 7 §).

Domstolen prövar endast beslutets laglighet, inte om beslutet är lämpligt eller skäligt, och får inte ändra eller ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut. Ett kommunalt beslut ska upphävas om 1. det inte har kommit till på lagligt sätt, 2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen eller regionen, 3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller 4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning (13 kap. 8 §). I förarbetena anges att den som överklagar inte bara ska ange vad det är för fel på beslutet utan också vad det är som gör att beslutet är felaktigt (prop. 2016/17:171 s. 441, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335).

### *Förvaltningsrättsligt överklagande avser prövning av beslutets laglighet och lämplighet*

Flertalet av de beslut som fattas av kommunen fattas inte med stöd av kommunallagen utan med stöd i så kallad speciallagstiftning, t.ex. skollagen. Dessa beslut prövas genom förvaltningsrättsligt överklagande. Allmänna bestämmelser om överklagande finns i förvaltningslagen (2017:900). Utmärkande för ett förvaltningsrättsligt överklagande är att endast den person eller det företag som beslutet angår får överklaga, om det har gått honom eller henne emot (42 §). Domstolen prövar både



beslutets laglighet och lämplighet och domstolen kan upphäva, ändra eller helt ersätta det tidigare beslutet med ett nytt beslut.

*Vissa beslut som en kommun har fattat får överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande enligt skollagen*

I 28 kap. skollagen finns bestämmelser om överklagande. Vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande anges i 28 kap. 5 §. I paragrafens andra punkt görs en uppräkningslista av kommunala beslut om bidrag till enskilda huvudmän som får överklagas förvaltningsrättsligt (8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 35 §, 19 kap. 45 § eller 22 kap. 18 §). Av uppräkningslistan framgår att ett beslut om grundbelopp ska kunna överklagas förvaltningsrättsligt. Ny rättspraxis har dock utvecklats genom två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69). HFD kom i domsluten fram till att beslut om fastställande av grundbelopp inte var ett sådant beslut om bidrag som omfattas av överklaganderegeln i skollagen. Sådana beslut ska i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. (Se närmare om HFD:s avgöranden i avsnitt 4.5 och 8.)

I ärenden där beslut får överklagas enligt 28 kap. skollagen ska bestämmelserna i 43–47 §§ förvaltningslagen också tillämpas. Bestämmelserna reglerar hur ett beslut ska överklagas, överklagandetiden och beslutsmyndighetens och överinstansens åtgärder mm.

Alla beslut som fattas enligt skollagen får inte överklagas genom förvaltningsrättsligt överklagande. I skollagen tydliggörs att andra beslut än de som anges särskilt i 28 kapitlet får överklagas bara om överklagande får ske enligt 13 kap. kommunallagen (28 kap. 18 § skollagen). Det innebär att när det saknas överklagandebestämmelser i skollagen kan ett beslut i stället bli föremål för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i kommunallagen.

## 6 Resursfördelningen ska förbättras genom att bli tydligare och mer transparent och därmed mer likvärdig

### 6.1 Strukturersättning ska införas som en särskild del i grundbeloppet

**Regeringens förslag:** Skollagen ska ändras så att det står klart hur bestämmelsen om att kommuner ska fördela resurser till skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov förhåller sig till bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän i form av grundbelopp och tilläggsbelopp. Ändringen avser dels skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola och grundsärskola och fritids-

hemmet, dels skolformerna gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i de fall det är hemkommunen som beslutar om grundbeloppet.

Grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar de kostnadsslag som anges i nuvarande bestämmelser om grundbeloppet, dels en strukturersättning som ska fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov med undantag för sådana resurser som fördelas enligt bestämmelserna om tilläggsbelopp.

**Skolkostnadsutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår benämningen strukturbelopp och föreslår inte att beloppet ska vara en del av grundbeloppet utan att det ska vara ett fristående belopp. Utredningen föreslår vidare att skollagens bestämmelse om att kommuner ska fördela resurser utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov även ska omfatta pedagogisk omsorg och att strukturbelopp därför även ska ingå i bidrag som ges till enskilda som bedriver pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget, däribland *Kammarrätten i Stockholm, Statens skolinspektion, Sameskolstyrelsen, Konkurrensverket, Mittuniversitetet, Tillväxtverket, Datainspektionen, Grums, Göteborgs, Järfälla, Landskrona, Linköpings, Nacka, Norrköpings, Skellefteå, Stockholms, Svalövs, Vadstena och Varbergs kommuner, Idéburna skolors riksförbund, Kalmarsunds gymnasieförbund, Academedia AB, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbundet, Autism- och Aspergerförbundet och Landsorganisationen i Sverige (LO).*

*Göteborg, Järfälla och Nacka kommuner* är positiva till förslaget men negativa till att förslaget även ska omfatta pedagogisk omsorg. *Malmö kommun* tillstyrker förslaget men anser bl.a. att strukturbeloppet bör kunna beslutas vid annan tidpunkt än grundbeloppet.

*Malmö kommun* invänder mot att det införs en generell skyldighet att redovisa ett strukturbelopp då inte alla kommuner har skäl att vikta resurser på socioekonomiska grunder. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* avstyrker förslaget av detta skäl.

*Lärarnas Riksförbund*, som tillstyrker förslaget, *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* och *Svenskt Näringsliv* samt *Friskolornas riksförbund*, som avstyrker förslaget i sin nuvarande form eller delar av det, anser att kommunerna inte själva ska få bestämma beloppets storlek utan att detta ska regleras nationellt samt att det bör anges ett tak för hur stor andel av grundbeloppet som strukturbeloppet får uppgå till.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett spontant yttrande. Skolverket har inte framfört några synpunkter på förslaget.

SKR vidhåller sitt avstyrkande av förslaget. Enligt SKR riskerar förslaget att driva kommuner att vikta sina ersättningar utan att det faktiskt finns behov av att göra så, vilket enligt organisationen blir kontraproduktivt. SKR anför även att grundbeloppet fastställs per elev och följer med eleven vid eventuellt skolbyte. Strukturersättningen räknas i många kom-

muner fram som ett totalbelopp per huvudman/skola och förändras inte om eleverna byter skola. Bidragen till enskilda huvudmän bör därför, enligt SKR, delas upp i grundbelopp, strukturersättning och tilläggsbelopp. SKR ser positivt på att strukturersättningen inte ska omfatta pedagogisk omsorg.

Friskolornas riksförbund, som också vidhåller sitt avstyrkande av förslaget, påpekar att det under en längre tid har förts en debatt om ändamålsenligheten och effektiviteten i systemet med skolpeng och att Riksrevisionen därför har beslutat att inleda en granskning av systemet. Riksrevisionens granskning planeras att redovisas i slutet av juni 2022 och regeringen bör enligt förbundet invänta Riksrevisionens rapport. Förbundet anser vidare att det inte kan vara rimligt utifrån skollagens krav på likvärdighet för eleverna och en fördelning utifrån elevernas förutsättningar och behov, att själva fördelningssystemen ser olika ut mellan kommuner. Detta problem beaktas inte i förslaget då en närmare reglering av resursfördelningen genom strukturbeloppet har lämnats till kommunernas eget självbestämmande. Förbundet anför vidare att i och med att strukturbeloppet räknas bort från basbeloppet innebär det att eleverna i de fristående skolorna går miste om den administrations- och moms-kompensation som normalt omfattar grundbeloppet. Härutöver anser förbundet att det är av yttersta vikt att möjligheten till att fördela extra medel till resurskolor kvarstår.

Idébarna skolors riksförbund välkomnar ambitionen att med nationell lagstiftning styra upp kommuners resurssättning av skolväsendet för att öka likvärdigheten i systemet. Förbundet anser dock att förslaget avseende strukturersättning måste förtydligas. Det finns inte något resonemang om att regeringens samlade förslag innebär att strukturersättningen till fristående skolor undantas från kompensation för moms och administration. Det skiljer sig från dagens system där kommuners socioekonomiska omfördelning är en del av grundpengen.

Utvecklingspedagogik Sverige AB anser bl.a. att det bör tydliggöras att strukturersättningen ska riktas till resursskolor. Företaget anför att det saknas tydlighet i hur framräknande av basersättning respektive strukturersättning ska se ut. Det finns enligt företaget risk för stort godtycke som kan leda till stora olikheter i hur de olika delarna resurssätts. Olikheter finns och ska speglas i framräknandet, men förslaget skapar för lite styrning. Det saknas även tydlighet om att även strukturersättning ska moms-kompenseras. Företaget undrar också om det finns behov av ett tydliggörande att basersättningen, även till storlek, ska motsvara den del av bidraget som i nuvarande bestämmelser benämns och utgörs av grundbelopp.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Införande av en strukturersättning som en särskild del av grundbeloppet gör att transparensen i beräkning och beslut om bidrag ökar*

Bidragssystemet är utformat utifrån principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. Dagens regelverk syftar till att skapa transparens vid beräkning av och beslut om bidrag just för att säkerställa lika villkor. Det faktum att kommunerna utifrån den kommunala självstyrelsen har ett stort utrymme att avgöra hur resursfördelningen ska viktas

efter barns och elevers olika behov och förutsättningar har inneburit att de modeller som används kan variera mellan olika kommuner, såväl utifrån vilka kriterier som viktningen sker som hur stor del av resurserna som fördelas på detta sätt. Detta, i kombination med att det saknas tillräckligt styrande regler om redovisning av hur denna del av bidraget har beräknats, har inneburit att många verksamheter med enskild huvudman upplever en osäkerhet om, och i vilken omfattning, de får del av dessa resurser. Regeringen konstaterar att det finns, när det handlar om den resursfördelning som sker utifrån 2 kap. 8 b § skollagen, en bristande transparens och en rättsosäkerhet som medför ett behov av att förändra dagens regelverk. För att öka förutsättningarna för att bidrag ska ges på lika villkor bör reglerna förtydligas.

*Friskolornas riksförbund* anför att regeringen bör invänta Riksrevisionens rapport. Regeringen erfar att Riksrevisionen den 21 januari 2022 beslutade att genomföra en granskning av det s.k. skolpengssystemet och om det är ändamålsenligt för skolornas huvudmän och elever. Riksrevisionen beräknar att granskningen preliminärt är klar i juni. Regeringen anser inte att det är rimligt att detta, nyligen fattade granskningsbeslut, ska påverka ett lagstiftningsarbete som har pågått under en längre tid.

Som nämnts i avsnitt 5.3 anges i 2 kap. 8 b § skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Det framgår inte av förarbetena hur denna bestämmelse förhåller sig till skollagens bestämmelser om grundbelopp. I bestämmelserna om grundbelopp anges att det beloppet ska avse ersättning för vissa angivna kostnadslag (se t.ex. 10 kap. 38 §). I dag fördelar kommuner ofta, med anledning av 2 kap. 8 b §, vissa delar av resurserna för utbildning i form av ett s.k. strukturbidrag inom ramen för grundbeloppet. Utredningen har föreslagit att bidrag till enskilda huvudmän, när det är kommunen som beslutar om grundbeloppet, ska utgå i form av grundbelopp, strukturbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. När det gäller bidrag till enskilda huvudmän för utbildningar där det är Skolverket som beslutar om grundbeloppet, t.ex. för särskilda varianter, riksrekryterande utbildningar eller utbildningar som hemkommunen inte erbjuder själv eller i samverkan med andra kommuner (se avsnitt 5.3), föreslår utredningen ingen ändring i förhållande till i dag, dvs. de bidragen ska fortfarande utgå med grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Regeringen anser att det, i likhet med i dag, alltid bara bör utgå grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Att grundbeloppen i vissa fall beräknas olika är en annan sak. Så är det redan i dag då det är delvis olika kostnadslag som ingår i grundbeloppet för förskola och skola.

*SKR* anför att om det införs en generell skyldighet att beräkna ett strukturbelopp riskerar det att driva kommuner att vikta sina ersättningar utan att det finns ett behov av att göra så och avstyrker därför förslaget. Skyldigheten att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov innebär, enligt *SKR*, att alla kommuner behöver ta reda på huruvida det finns systematiska skillnader i elevsammansättningen på skolorna som motiverar en omfördelning av resurser utifrån socioekonomiska faktorer. Om sådana undersökningar visar att det inte finns några systematiska skillnader, så saknas det enligt *SKR* skäl att omfördela resurser, i alla fall utifrån socioekonomiska kriterier. Regeringen anser att alla kommuner som beräknar bidrag till enskilda huvudmän, bör vara

skyldiga att beräkna en strukturersättning. Om hemkommunens undersökning av eventuella skillnader i elevsammansättningar, som SKR beskriver, kommer fram till att det inte finns skillnader bör strukturersättningen i det fallet beräknas till noll kronor. En skyldighet att göra denna beräkning och att redovisa den leder dock till tydlighet och transparens i systemet. Regeringen föreslår därför att skollagens bestämmelser om bidrag från elevers hemkommuner i form av grundbelopp ska förtydligas på så sätt att i de fall det är kommunen som fattar beslut om grundbeloppets storlek ska grundbeloppet bestå dels av en basersättning, dels av en strukturersättning. Basersättningen ska avse de kostnadsslag som anges i de nuvarande bestämmelserna om grundbelopp, medan strukturersättningen ska avse resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar, med undantag för sådana resurser som fördelas för enskilda barn eller elever genom tilläggsbelopp (se avsnitt 5.3). Det innebär att basersättningen även till storlek ska motsvara den del av bidraget som i nuvarande bestämmelser benämns och utgörs av grundbeloppet, vilket besvarar *Utvecklingspedagogik Sverige AB:s* fråga om detta. På motsvarande sätt som basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten ska strukturersättningen bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b § skollagen.

Basersättningen kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Strukturersättningen kommer däremot att variera mellan huvudmännen utifrån sammansättningen av respektive huvudmans barn- och elevunderlag (se vidare nedan). Regeringen anser dock att det bör finnas ett undantag från den föreslagna ordningen. När det gäller dansarutbildning ska, i stället för vad som anges om grundbeloppet i grundskolan i 10 kap. 38 § skollagen, grundbeloppet till en fristående grundskola som ger sådan utbildning bestämmas så att det motsvarar kostnaden för elevens dansarutbildning, se 11 § förordningen (2011:7) om dansarutbildning. Regeringen har inte för avsikt att ändra denna bestämmelse.

För de fall då det inte är kommunen som fattar beslut om grundbeloppets storlek utan t.ex. Skolverket föreslås inga förändringar, dvs. grundbeloppet ska i de fallen, liksom hittills, avse de kostnadsslag som anges i bestämmelserna.

Regeringen har avsatt medel för extra statligt stöd i form av riktade statsbidrag. Riktade statsbidrag kan sökas av huvudmännen för insatser utifrån respektive bidrags syfte och målgrupp. För att inte enskilda huvudmän som kan ansöka om statsbidragen ska ersättas dubbelt, ska en kommun som fått del av statsbidraget inte ta med dessa resurser i basen för beräkning av bidrag till enskilda huvudmän. Detta gäller alla riktade statsbidrag som kan sökas för såväl kommunala som enskilda huvudmän och får anses följa av ändamålet med kommunala bidrag till enskilda huvudmän – att fördela resurser utifrån lika villkor.

### *Närmare om strukturersättningen*

Strukturersättningen kommer att variera mellan huvudmännen beroende på vilka grunder för resursfördelning som kommunen använder. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer, eller fördelas för elever i skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k. resursskolor, när sådana finns i kommunen, eller för nyanlända elever eller på någon annan grund. Regeringen anser, precis som *Friskolornas riksförbund* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB*, att det är av yttersta vikt att möjligheten att fördela extra medel inom strukturersättningen för elever som går i s.k. resursskolor kvarstår. Utvecklingspedagogik Sverige AB anser att det bör tydliggöras att strukturersättningen ska riktas till resursskolor. Enligt företaget riskerar skrivningen i förslaget att öppna för att en kommun kan välja att inte fördela medel till de eleverna som har de största stödbehoven. Det följer av 2 kap. 8 b § skollagen att en kommun är skyldig att se till att kommunens resurser fördelas utifrån elevers behov och förutsättningar. När det gäller resursskolor ska det beaktas att de har begränsat utbildningen till enbart elever i behov av särskilt stöd. Det ska vidare beaktas att ersättningen för särskilt stöd ingår i basersättningen och endast i undantagsfall ersätts i form av tilläggsbelopp. Detta leder till att i en skola där endast en mindre andel elever har behov av särskilt stöd finns det mer pengar till särskilt stöd per elev med sådana behov än det finns i en skola där alla elever har behov av särskilt stöd. Därutöver får eventuella tilläggsbelopp beaktas. Regeringen anser att det ankommer på kommuner att göra en bedömning i enskilda fall utifrån sin allmänna skyldighet enligt 2 kap. 8 § skollagen.

*Friskolornas riksförbund*, *Internationella Engelska Skolan*, *Lärarnas Riksförbund* och *Svenskt Näringsliv* anser att det bör föreskrivas hur stor del av de totala resurserna som ska fördelas genom strukturersättningen, eller att det bör införas ett tak för strukturersättningens andel av grundbeloppet. *Friskolornas riksförbund* anför att det inte kan vara rimligt utifrån skollagens krav på likvärdighet för eleverna och en fördelning utifrån elevernas förutsättningar och behov, att själva fördelningssystemen ser olika ut mellan kommuner. I förarbetena till bestämmelsen i skollagen om lika tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden (1 kap. 8 §) anges att likvärdighet inte betyder likformighet eller att alla elever ska få lika mycket resurser. Likvärdighet upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning. Det anges vidare i förarbetena att likvärdighet innebär att de fastställda målen kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar. Kvaliteten i verksamheten ska dock ha lika hög nivå oavsett var i landet verksamheten bedrivs (propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, prop. 2009/10:165 s. 229). Regeringen konstaterar att det inte finns något statligt sektorsbidrag för skolväsendet som innebär att grundbeloppet är detsamma i hela riket. Det nuvarande systemet är i stället uppbyggt utifrån utgångspunkten att det är upp till kommunerna att utifrån den kommunala självstyrelsen avgöra hur mycket pengar som ska avsättas till förskola och skola i förhållande till andra ansvarsområden inom kommunen. Utifrån det bedömer regeringen att det inte går att

reglera ett tak för strukturersättningens andel av grundbeloppet utan detta måste vara beroende av lokala behov och förutsättningar. En viktig utgångspunkt för regeringens förslag är dock att den största delen av resurserna även framöver ska ligga inom den del som avser basersättningen i grundbeloppet och att strukturersättningen är ett komplement till basersättningen. Som framgår av tidigare förarbetsuttalanden ska huvudmannen för en fristående skola i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för det grundbelopp som lämnas för skolans alla elever (proposition Offentliga bidrag på lika villkor, prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280 och proposition Tilläggsbelopp för särskilt stöd till barn och elever, prop. 2015/16:134, bet. 2015/16:UbU19, rskr. 2015/16:255). Detta kommer att gälla även fortsättningsvis, men kommer framöver att innebära att huvudmannen för en fristående skola i de flesta fall ska kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för den basersättning som ingår i grundbeloppet.

*Utvecklingspedagogik Sverige AB* anför att det saknas tydlighet i hur framräknande av basersättning respektive strukturersättning ska se ut och att det finns risk för stort godtycke som kan leda till stora olikheter i hur de olika delarna resurssetts. Företaget anför att olikheter finns och ska speglas i framräknandet, men att förslaget skapar för lite styrning. Med hänsyn till dels att alla kommuner är olika i storlek och struktur, dels den kommunala självstyrelsen, är resursfördelningssystemet inte lika utformat i alla kommuner. Av principen om lika villkor följer dock att det ska gälla lika villkor mellan huvudmännen inom en kommun. Därför föreslås, som anges ovan, att den föreslagna strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b § skollagen.

Utifrån principen om lika villkor ska strukturersättningen komma enskilda huvudmän för fristående verksamheter till del i den mån som kommunens principer för resursfördelning efter barnens och elevernas behov är uppfyllda. I lagtexten anges enbart att resurser ska fördelas utifrån barn och elevers olika behov och förutsättningar. Såsom regelverket är formulerat innebär det, enligt regeringens bedömning, att det finns situationer då strukturersättningen enbart kommer kommunala eller enbart fristående verksamheter till del om kommunen och de fristående verksamheterna har olika barn- och elevunderlag. Regeringen anser att en sådan ordning inte strider mot principen om lika villkor mellan kommunal och fristående verksamhet.

#### *Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten och bidraget justeras vid skolbyte*

För varje skolform anges i skollagen, att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp. I skol- och gymnasieförordningen framgår att bidraget ska fastställas per kalenderår. Det framgår vidare att om inte den enskilda huvudmannen och kommunen kommer överens om annat ska bidraget betalas ut med en tolfedel varje månad. Enligt regeringens förslag kommer grundbeloppet att bestå av en

basersättning och en strukturersättning. SKR anför att grundbeloppet fastställs per elev och följer med eleven vid eventuellt skolbyte. Strukturersättningen räknas i många kommuner fram som ett totalbelopp per huvudman/skola och förändras inte om eleverna byter skola. SKR anser därför att bidragen till enskilda huvudmän bör delas upp i grundbelopp, strukturersättning och tilläggsbelopp. Regeringen konstaterar att denna uppdelning av beloppen (grundbelopp, strukturbelopp och tilläggsbelopp) föreslogs av utredningen och att de skulle i alla delar ingå i det bidrag som hemkommunen lämnar till en huvudman för varje elev vid dennes skolenhet. En sådan uppdelning av beloppen i regleringen, som SKR nu föreslår, skulle därför, enligt regeringen, inte förändra det faktum att de olika delarna ingår i det totala bidrag som en hemkommun ska lämna för varje elev. Regeringen ifrågasätter inte att det är så, som SKR anför, att många kommuner i dag räknar fram strukturersättningen som ett totalbelopp per huvudman/skola. Regeringen konstaterar dock att så inte alltid är fallet. Som exempel kan nämnas Stockholms kommun som fördelar resurser i form av bl.a. socioekonomisk ersättning och anger att utifrån angivna kriterier får varje skolenhet ett index som omsätts till ett socioekonomiskt belopp per elev. Utbetalning och avläsning av elevantal sker månadsvis. Därutöver fördelar kommunen även bl.a. ett förhöjt grundbelopp för elever i s.k. resursskolor. Syftet med förslaget att reglera strukturersättningen är att det ska bli tydligare hur bestämmelsen i 2 kap. 8 b § om att kommunen ska fördela resurser till skolväsendet efter barns förutsättningar och behov förhåller sig till bestämmelserna i skollagen om att bidrag till enskilda huvudmän ska betalas ut i form av grundbelopp och tilläggsbelopp. Regeringen vill här förtydliga att bidraget, dvs. grundbeloppet (enligt förslaget bestående av basersättning och strukturersättning) och i vissa fall ett tilläggsbelopp ska lämnas till den huvudman för en skolenhet där en elev är inskriven. Det innebär att det totala bidraget omfattas vid justering i samband med att en elev byter till en skola med annan huvudman.

*Malmö kommun* anför att förändringar i elevsammansättning kan ske löpande under budgetåret och att förutsättningarna för fördelningen av strukturersättningen därför kan vara okända inför budgetårets början. Kommunen anser därför att strukturersättningen bör kunna beslutas och utbetalas terminsvis i efterhand då elevsammansättningen är känd. Regeringen anser att eftersom grunden för dagens system är att kommunens bidrag till enskilda huvudmän i form av grundbelopp ska baseras på budget för kommande år, och då strukturersättningen föreslås vara en del av dagens bidrag, bör beslut ske på samma sätt som i dag.

*Kompensation för administration och mervärdesskatt ska omfatta det totala bidragsbeloppet*

*Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och Utvecklingspedagogik Sverige AB* lyfter frågan om administrations- och moms-kompensation. De anser att förslaget avseende strukturersättning måste förtydligas då det saknas resonemang om förslaget om strukturersättning till fristående skolor undantas från kompensation för moms och administration. Friskolornas riksförbund anför att det i förslaget anges att strukturbelopp utgår på lika villkor utifrån de olika kommunala och



fristående skolornas elevunderlag. Men i och med att strukturbeloppet räknas bort från basbeloppet innebär det, enligt förbundet, att eleverna i de fristående skolorna går miste om den administrations- och moms-kompensation som normalt omfattar grundbeloppet. Idéburna skolors riksförbund anser att det skiljer sig från dagens system där kommuners socioekonomiska omfördelning är en del av grundpengen. Regeringen delar uppfattningen att det skulle vara orimligt om strukturersättningen inte omfattas av kompensation för administration och mervärdesskatt. Regeringen konstaterar att det i dag är så att ersättningen för kostnads-laget mervärdesskatt ska avse ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp). Ersättning för kostnadslaget administration ska avse administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet (14 kap. 4 och 5 §§ skolförordningen och 13 kap. 3 § gymnasieförordningen). Regeringen har inte för avsikt att göra någon förändring avseende kompensationen för administration och mervärdesskatt och vill här förtydliga att även med regeringens förslag ska hela grundbeloppet, dvs. basersättning och strukturersättning och i förekommande fall tilläggsbeloppet, omfattas av denna kompensation.

#### *Det ska inte ingå strukturersättning i bidraget för pedagogisk omsorg*

Skollagens bestämmelse om att kommuner ska fördela resurser efter barnens och elevernas behov avser endast utbildning inom skolväsendet (2 kap. 8 b §). Utredningen har föreslagit att bestämmelsen ska ändras så att resurser även ska fördelas efter barns olika förutsättningar och behov i utbildning inom sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 §. Sådan omsorg ingår inte i skolväsendet (1 kap. 1 § skollagen). Utredningen har med anledning av detta även föreslagit att det bidrag som hemkommunen ger till en huvudman för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem och som har rätt till bidrag, ska bestå av dels en basersättning, dels en strukturersättning.

Enligt förarbetena till nuvarande 2 kap. 8 b § (prop. 2013/14:148 s. 17 f.) innebär bestämmelsen att resurser ska viktas och fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov vilket är ett mycket viktigt instrument för att kunna uppnå likvärdighet i utbildningen. Det är också en viktig förutsättning för att nå utbildningens mål. I skollagens inledande kapitel regleras att utbildningen inom skolväsendet ska ta hänsyn till barns och elevers olika behov och att barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt (4 §), att alla, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i skollagen (8 §) samt att utbildningen i skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (9 §). Något liknande krav på likvärdighet i pedagogisk omsorg, som alltså inte ingår i skolväsendet, finns inte i gällande bestämmelser. Regeringen anser därför att det inte ska göras någon ändring i 2 kap. 8 b § och att strukturersättning inte ska ingå i bidrag som ges till enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg. Denna uppfattning delas av *Göteborg, Järfälla och Nacka kommuner*. Även *SKR*

ser positivt på att strukturersättningen inte ska omfatta pedagogisk omsorg.

## 6.2 Kommunerna ska redovisa sina beräkningar i ett beslut om grundbelopp vilket ger ökad transparens

**Regeringens bedömning:** Regeringen bör - med stöd av ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har beräknats - meddela sådana föreskrifter avseende grundbeloppet, inklusive basersättningen och strukturersättningen, och använda möjligheten att delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer.

**Skolkostnadsutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det på förordningsnivå ska regleras att kommuner ska vara skyldiga att redovisa efter vilka grunder som resurser fördelats utifrån barns och elevers olika behov och förutsättningar samt att i samband med bidragsbeslut även redovisa på vilket sätt denna del av resurserna ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

**Remissinstansernas synpunkter:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag om förordningsreglering. Bland dessa finns *Kammarrätten i Stockholm*, *Statens skolinspektion*, *Statens skolverk*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Academedia AB*, *Stockholms* och *Vadstena kommuner*.

*Kammarrätten i Stockholm* välkomnar tydligare regler rörande beräkningen, så att underlag respektive beslut får ett ökat mått av transparens. *SKR* m.fl. anser att en kommun självklart måste förklara hur den fördelar resurser, inklusive eventuella socioekonomiskt viktade resurser, men att det behöver ske på en övergripande nivå. Detta då bakgrundsvariabler som exempelvis föräldrars utbildningsbakgrund och migrationsbakgrund är integritetskänsliga uppgifter. Till exempel *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* och *Friskolornas riksförbund*, som är negativa till andra delar av förslaget om strukturbelopp och därför avstyrker, är positiva till att kommunerna blir skyldig att redovisa grunderna för fördelning av strukturbidraget.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars bedömning i huvudsak överensstämmer med bedömningen i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett spontant yttrande. Skolverket och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* har inte framfört några synpunkter på bedömningen.

*SKR* är fortfarande av uppfattningen att en kommun självklart måste förklara hur strukturersättningen har beräknats och att detta behöver ske på en övergripande nivå. Däremot anser *SKR* att om strukturersättningen

ska definieras som en del av grundbeloppet bör de krav som regleras på förordningsnivå att redovisa alla kostnadsslag var för sig strykas. SKR betonar att vid eventuella överklaganden i denna del måste det vara själva likabehandlingsprincipen som prövas och inte kommunens resursfördelningsmodell som sådan.

Friskolornas riksförbund har inget att invända mot bedömningen utan anser att det skulle vara en fördel om det finns föreskrifter om hur redovisningen bör ske. Idéburna skolors riksförbund, som tillstyrker bedömningen, påtalar behovet av regler för hur transparens och tydlighet i kommuner ska tillgodoses i alla beslut som handlar om hur resurser fördelas.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Som tidigare har nämnts är det viktigt att det i bidragssystemet finns en transparens när det gäller dels basersättningen, dels strukturersättningen, som gör det möjligt för de enskilda huvudmännen att kontrollera hur kommunen räknat fram ersättningarna. Det förslag som lämnas i avsnitt 6.1 innebär att varje huvudman ska få ett individualiserat beslut om grundbeloppet, som föreslås bestå av en summa av basersättningen – från vilken ett avdrag ska göras för hemkommunens kostnader för det s.k. skolplaceringsansvaret enligt förslag i avsnitt 7.1 – och strukturersättningen. Då strukturersättningens storlek beror på såväl storlek som sammansättning av varje huvudmans barn- och elevunderlag kommer varje beslut om grundbelopp att vara ett beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Enligt 29 kap. 10 § skollagen tillämpas 32 § förvaltningslagen (2017:900) i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt nämnda bestämmelse i förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Med stöd av ett befintligt bemyndigande i 29 kap. 26 § andra stycket skollagen finns bestämmelser på förordningsnivå om redovisning av hur bidraget har beräknats. Det aktuella bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för bl.a. en kommun att lämna uppgifter om hur bidrag till bl.a. en fristående förskola eller fristående skola har beräknats. Regeringen har för avsikt att med stöd av nämnda bemyndigande, dels meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att lämna uppgifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen och strukturersättningen, har beräknats, dels använda sin möjlighet att delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer när det gäller föreskrifter om sådan redovisning. På detta sätt omhändertas *Internationella Engelska Skolan* och *Friskolornas riksförbunds* farhågor om att förslaget kan leda till oklarhet om vad beräkningarna grundas på och en ökad rättsosäkerhet. Transparensen i bidragssystemet kommer att öka då det kommer att meddelas närmare föreskrifter om hur basersättningen och strukturersättningen ska redovisas i bidragsbesluten. Frågan om överklagande av de på

ovan angivet sätt individualiserade besluten om grundbelopp behandlas i avsnitt 8.

## 7 Kommunernas lagstadgade skyldighet att erbjuda utbildning medför merkostnader som ska beaktas

### 7.1 Vid beräkning av grundbeloppet ska avdrag för kommunens merkostnader göras

**Regeringens förslag:** Vid beräkning av grundbeloppet till varje enskild huvudman för skolformerna förskoleklass, grundskola eller grundskola ska hemkommunen, efter att ha bestämt vilken basersättning som ska lämnas i bidrag per elev, göra ett avdrag innan kommunen beslutar det slutliga grundbeloppet genom att lägga till strukturersättningen. Avdraget ska motsvara de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt lagstadgade ansvar att anordna förskoleklass, grundskola och grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som har rätt till det och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

**Utredningen om en likvärdig skolas förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Delegationen mot segregation, Konkurrensverket, Arvidsjaurs, Bodens, Bräcke, Eskilstuna, Grums, Karlstads, Lidingö, Malmö, Norrköpings, Norrtälje, Västerås, Skellefteå och Södertälje kommuner, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Stockholms universitet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Föreningen Sveriges skolchefer, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Tankesmedjan Balans, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO).*

Många av de som är positiva till förslaget framhåller att det är viktigt att justera förutsättningarna så att alla huvudmän har likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Detta gäller t.ex. *Delegationen mot segregation (Delmos)* och *Föräldraalliansen*. Flera remissinstanser, t.ex. *Föreningen Sveriges skolchefer, Tankesmedjan Balans, Nätverket för en likvärdig skola, Eskilstuna, Grums, Karlstads och Lidingö kommuner*, instämmer i utredningens slutsats att kommuner har ett större ansvar än enskilda huvudmän och att det åtagandet bör avspeglas i ersättningen. *Konkurrensverket* anför att i den mån som det finns skillnader i uppdrag och ansvar mellan olika huvudmän är det rimligt att sådana skillnader avspeglas bl.a. i hur ersättningen beräknas. *Malmö kommun* anser att även gymnasieskolan bör omfattas av förslaget.

Av de remissinstanser som tillstyrker förslaget har många lämnat synpunkter på förslaget. *Högskolan Dalarna* befarar att förslagen är otillräckliga om de inte kompletteras med krav på ekonomisk transparens hos samtliga huvudmän. *Läraryförbundet*, *Lärarnas Riksförbund* och *TCO* ser hellre att finansieringen för kommunernas utökade ansvar baseras på undervisningsgrupp med en mindre marginalkostnad per elev.

Ett antal, däribland *Norrköping*, *Norrtälje* och *Södertälje kommuner*, *IFAU* och *Läraryförbundet*, anser att ett schablonbelopp hade varit att föredra. *Nätverket för en likvärdig skola* anser att en miniminivå på 15 procent i avdrag ska fastställas i skollagen. *Skolverket* anser däremot att fördelen med att respektive hemkommun ansvarar för beräkningen av avdraget är att beräkningarna blir mer rättvisande utifrån de lokala förutsättningarna.

*Västerås* och *Ljusnarsbergs kommuner*, som tillstyrker förslaget, anser att det är viktigt med tydliga riktlinjer för hur det ska genomföras. Även *Täby kommun*, som avstyrker, anser att det bör ges riktlinjer för hur kommunerna praktiskt ska genomföra förslaget.

Bland dem som avstyrker förslaget kan nämnas *Friskolornas riksförbund*, *Academedi AB*, *Internationella Engelska skolan i Sverige AB* och *Långseruds friskolas ekonomiska förening* som bl.a. anser att förslaget inte är förenligt med principen om bidrag på lika villkor. *Nacka kommun* anser att förslaget skulle missgynna elever i fristående skola. Flera remissinstanser, däribland *Friskolornas riksförbund*, anser att skolpliktsansvaret är en del av kommunens övergripande myndighetsansvar i dag. *Täby kommun* anser inte att merkostnaden för ansvaret är betydande. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* ställer sig tveksamt till förslaget och bedömer att det inom ramen för rådande regelverk bör finnas utrymme att som kommun avsätta en buffert för att bekosta kommunens skolpliktsansvar.

Flera av de som avstyrker förslaget, t.ex. *Friskolornas riksförbund*, *Idéburna skolors riksförbund* och *Svenskt Näringsliv*, kritiserar vidare bl.a. utredningens beräkningar.

Ett antal spontana yttranden har inkommit, där majoriteten avstyrker förslaget. Detta gäller bl.a. *Atvexa* och *Företagarna*.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett spontant yttrande. *Skolverket*, *SKR* och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför inga synpunkter på förslaget.

Såväl *Friskolornas riksförbund* som *Idéburna skolors riksförbund* vidhåller sina avstyrkanden av förslaget och anför återigen att förslaget om ett s.k. skolpliktsavdrag bygger på felaktiga förutsättningar samt att frågan utretts och avfärdats tidigare. Enligt förbunden är antagandet att fristående skolor alltid bedriver sin verksamhet optimalt och med full beläggning, dels att kommuner håller vakanta platser på sina skolenheter felaktigt. *Friskolornas riksförbund* hänvisar till den rapport som bifogats till yttrandet från *Svenskt Näringsliv*.

*Friskolornas riksförbund* anför därutöver att tröskelkostnader av det slaget att en ny grupp måste bildas drabbar skolor oavsett huvudman, likaså ett minskat elevunderlag. För kommuner har dock i rättspraxis

framkommit en möjlighet att undandra kostnader för omställning av lokaler och personal vid en stor minskning av elevunderlaget. Förbundet konstaterar därtill att en ny etablering av en fristående skola inte sker från den ena dagen till den andra och att kommunen därför bör ha tid att anpassa sin organisation.

Utöver vad som har redovisats ovan anför Idéburna skolors riksförbund att frågan aktualiserats p.g.a. skolkoncernernas framväxt. När en eller flera concernskolor etableras i en stad, innebär det enligt förbundet en stark press på det befintliga skolsystemet om många elever flyttar över till den nya skolan från kommunala skolor. Kommunen har då haft ungefär ett halvår på sig att planera för anpassningar i sin organisation, men detta kan kanske ibland vara en för kort tid om det är en större omställning som krävs. Det är dock enligt förbundet inte idéburna skolor som är orsaken till detta problem. Förbundet framför som en möjlig lösning att kommuner, inom ramen för sitt övergripande kommunala ansvar, tillfälligt under exempelvis ett år tilläts att ge skolor som drabbats hårt av en snabb elevminskning ett omställningsstöd samtidigt som man såg över hela sin organisation. Förbundet anser att förslaget om avdrag strider mot lika-behandlingsprincipen mellan kommunala skolor och idéburna skolor då dessa, enligt förbundet, verkar under mycket likartade förhållanden.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Lika villkor och ersättning efter ansvar*

Fristående skolor är en del av det svenska skolväsendet precis som kommunala skolor. Som princip gäller att villkoren mellan kommunala och fristående skolor så långt som möjligt ska vara lika. Dagens regler om ersättning till enskilda huvudmän speglar att huvudmännen har snarlika uppdrag. Regeringen anser dock att ersättningen bättre behöver svara mot att kommunala och enskilda huvudmän har olika ansvar och skyldigheter och därmed olika kostnader. Det är kommunerna som enligt lag är skyldiga att ansvara för att alla barn i kommunen som har rätt till utbildning enligt skollagen och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt får plats i en skola. När det gäller förskoleklass, grundskola och grundsärskola har dessutom alla elever rätt till en placering i en skola nära hemmet, medan fristående skolor kan välja var de vill etablera sig. En kommun behöver också tillse en elevs behov av en skolplats utan dröjsmål. Ovan nämnda skyldigheter och ansvar har inte enskilda huvudmän. Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Tankesmedjan Balans*, samt *Eskilstuna och Lidingö kommuner* att kommunerna därmed har ett större ansvar än enskilda huvudmän.

#### *Möjligheten att kunna planera sin verksamhet avgör resurseffektiviteten*

När elevantalet hos en huvudman ökar eller minskar, tar det viss tid att anpassa organisationen efter de nya förutsättningarna. Vissa resurser går inte att anpassa fullt ut efter sådana förändringar i verksamhetsvolym. Lokalkostnader är det tydligaste exemplet. Kostnader relaterade till lokaler, så som avskrivningar, räntor eller kalkylräntor på investeringar och kostnader för drift och underhåll kan inte alltid anpassas, eller kan bara anpassas i viss utsträckning. En minskning av elevantalet kommer att leda

till en ökning av lokalkostnaden per elev om ingen alternativ användning av lokalerna går att ordna. När det gäller skollokaler är detta ofta svårt att få till stånd.

Även poster som undervisning och elevhälsa karakteriseras av en viss tröghet när det gäller anpassning till olika behov över tid. Då t.ex. storleken på en klass minskar går det sällan att säga upp endast en del av en lärartjänst. På större skolor och för större huvudmän kan det vara möjligt att anpassa antalet lärare proportionellt till antalet elever, men det gäller inte överallt. Kostnader som avser skolmåltider och lärverktyg kan också ha inslag av fasta kostnader som inte kan anpassas fullt ut efter elevantalet, men är huvudsakligen rörliga kostnader. Om kommunen utifrån de snabbt förändrade förutsättningarna inte har möjlighet att ställa om sin verksamhet, kommer kostnaden per elev att öka i de kommunala skolorna om elevantalet minskar. Eftersom bidragen till en enskild huvudman ska utgå från kommunens kostnad per elev, kommer då den enskilda huvudmannen att ha rätt till ännu högre ersättning per elev. Detta trots att den enskilda huvudmannens ansvar eller åtagande inte ökat. Skolplaceringsansvaret innebär också att kommunen för att kunna tillgodose utbildningen för elever vid plötsliga öknningar av elevantalet eller elever som tillkommer under läsåret, antingen måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter, eller snabbt bygga upp sin kapacitet. Alternativet till att snabbt bygga upp sin organisation är överbeläggning och därmed risk för kvalitetsbrist och bristande likvärdighet.

Förekomst av fasta eller delvis fasta kostnader gör att det, allt annat lika, är billigare att tillhandahålla skolverksamhet om efterfrågan är stabil än om den varierar över tid. Regeringen kan konstatera att en huvudmans möjlighet att själv kunna bestämma över volymer i sin verksamhet även påverkar möjligheten att anpassa sina resurser på ett optimalt sätt.

#### *Kommuner och enskilda huvudmän har olika möjligheter att planera sin verksamhet*

En kommun eller en enskild avgör själv om den vill starta processen för att etablera en ny skolenhet. Den enskilde måste dock, till skillnad från en kommun, godkännas som huvudman av Skolinspektionen för att få driva en sådan verksamhet. En fristående skola ska vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i den aktuella skolformen. Enskilda huvudmän har dock möjlighet att neka elever plats vid en skolenhet hos huvudmannen om det finns fler sökande än det finns platser. Kommunen är i dessa fall skyldig att erbjuda eleven en plats vid en annan kommunal skola. En enskild huvudman kan också när som helst välja att krympa eller lägga ner sin verksamhet.

En hög andel elever som går i en fristående skola i en kommun kan påverka variationen i elevunderlag för den kommunala huvudmannen. Om de enskilda huvudmännen anpassar sin kapacitet till demografin i lägre grad än de kommunala så kommer variationen i den kommunala sektorn att öka jämfört med en situation utan fristående skolor. Enligt utredningen anpassar enskilda huvudmän sin kapacitet mindre till demografin än de kommunala, varför de ekonomiska konsekvenserna av den demografiska variationen över tid i högre utsträckning bärs av den kommunala skolan.

Givet detta, har en enskild huvudman, som inte måste garantera plats till alla elever, till skillnad från en kommunal huvudman som har ett lagstadgat skolplaceringsansvar, större möjligheter att optimera sin organisation till en mer stabil nivå. Det innebär att enskilda huvudmän kan ta ekonomiskt lönsamma planeringsbeslut på ett sätt som inte är möjligt för en kommun. Det är kommuner som får hantera den ekonomiska osäkerhet som finns i antingen en förändrad befolkningsmängd eller ett förändrat utbud av fristående skolor. För att kunna erbjuda en likvärdig verksamhet behöver en huvudman med volymmässig variation i elevunderlaget mer resurser än en huvudman med ett elevunderlag på stabil nivå.

*Idéburna skolor riksförbund* avfärdar utredningens resonemang om att de fristående skolorna alltid kan optimera sin organisation och anför att den vanligaste anledningen till nedläggning av idéburna skolor är långsiktigt sviktande elevunderlag. *Friskolornas riksförbund* och *Internationella Engelska Skolan* påpekar att det inte är självklart att alla enskilda huvudmän vid alla tillfällen lyckas fylla sina skolor och nå maximalt kapacitetsnyttjande. Friskolornas riksförbund anför att tröskelkostnader av det slaget att en ny grupp måste bildas drabbar skolor oavsett huvudman, likaså ett minskat elevunderlag. Regeringen kan dock konstatera att till skillnad från enskilda huvudmän så är det kommunen som enligt lag har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla barn i kommunen som har rätt till utbildning en plats i en skola nära hemmet. Det innebär att kommunen inte har samma möjlighet som en enskild huvudman att planera och besluta hur många skolplatser som ska erbjudas vid ett visst tillfälle. En kommun behöver tillse en elevs behov av en skolplats utan dröjsmål. Barn- och elevunderlaget i en kommun kan också förändras snabbt till följd av stor in- eller utflyttning som en följd av exempelvis större förändringar på arbetsmarknaden eller ökad invandring. Barn och elever som är nya i en kommun går i större utsträckning i kommunal verksamhet. Det är vidare viktigt att notera att merkostnader vid variation i elevunderlaget kan uppstå även om variationen går att förutse. Det går exempelvis att göra demografiska prognoser, men om prognosen innebär en nedgång av antalet elever som tätt inpå följs av en uppgång av antalet elever kan det vara svårt att anpassa organisationen i tillräckligt stor utsträckning under mellanperioden om kommunen ska ha praktiska möjligheter att sedan klara uppgången.

*Friskolornas riksförbund* påpekar att en ny etablering av en fristående skola inte sker från den ena dagen till den andra och att kommunen därför bör ha tid att anpassa sin organisation. Regeringen kan dock konstatera att när en enskild huvudman fått godkänt att starta en skola i en kommun går det inte med säkerhet veta vilka elever och hur många elever som faktiskt kommer att börja på skolan. Det står klart först när skolplaceringarna har skett. Om elever väljer att byta från den kommunala skolan till den fristående skolan innebär det att kommunen har kort tid att ställa om och, som anförts ovan, att kommunen inte alltid har möjlighet att minska sina kostnader.

*Idéburna skolors riksförbund* anför att frågan om ett avdrag för kommunens skolplaceringsansvar har aktualiserats pga. skolkoncernernas framväxt. När en eller flera koncernskolor etableras i en stad, innebär det enligt förbundet en stark press på det befintliga skolsystemet om många elever flyttar över till den nya skolan från kommunala skolor. Kommunen



har då, enligt förbundet, ungefär ett halvår på sig att planera för anpassningar i sin organisation, men att detta ibland kan vara en för kort tid om det är en större omställning som krävs. Det är dock enligt förbundet inte idéburna skolor som är orsaken till detta problem. Förbundet framför som en möjlig lösning att kommuner, inom ramen för sitt övergripande kommunala ansvar, tillfälligt under exempelvis ett år tilläts att ge skolor som drabbats hårt av en snabb elevminskning ett omställningsstöd samtidigt som man såg över hela sin organisation. Regeringen konstaterar att det föreslagna omställningsstödet endast skulle täcka vissa av de situationer då kommunernas skolplaceringsansvar medför extra kostnader. Till exempel tar inte förslaget hänsyn till de demografiska elevfluktuationerna över tid. Kommunernas merkostnader innebär att förutsättningarna inte är likvärdiga.

Kombinationen av skyldigheten att ansvara för att alltid kunna erbjuda alla barn i kommunen, som har rätt till utbildning plats i en skola, oavsett antalet elever i kommunen respektive år, och förekomsten av fasta eller delvis fasta kostnader i verksamheten leder till merkostnader för de kommunala huvudmännen jämfört med enskilda huvudmän som inte har samma ansvar och skyldigheter.

Om en elev byter till en skola med annan huvudman, följer även ersättningen med eleven. Detta gäller för både kommunala och enskilda huvudmän. Dagens reglering får dock ytterligare en konsekvens för kommunen som huvudman som inte drabbar enskilda huvudmän. Om kommunen inte till fullo lyckas dra ned sin kostnad, vilket beskrivningen ovan av fasta och delvis fasta kostnaderna visar kan vara svårt, blir i praktiken konsekvensen att grundbeloppet per elev höjs. Då ska alla enskilda huvudmän i lägeskommunen i enlighet med principen om lika villkor kompenseras med samma tillskott på grundbeloppet, vilket blir ytterligare en utgift för kommunen samtidigt som samtliga enskilda huvudmän får en ersättning för kostnader som de inte har. Detta gäller t.ex. då en kommunal skola på grund av demografisk orsakad variation vissa år har lägre beläggning än andra år. Men denna ekonomiska konsekvens uppstår inte på motsvarande sätt för enskilda huvudmän om de tappar elever, eftersom basersättningen bestäms utifrån kommunens genomsnittskostnad och inte utifrån enskilda huvudmäns genomsnittskostnad. Enskilda huvudmän får alltså inte som kommuner ytterligare utgifter som en följd av vikande elevunderlag

I likhet med bl.a. *Konkurrensverket* anser regeringen att i den mån det finns skillnader i uppdrag och ansvar mellan olika huvudmän är det rimligt att sådana skillnader avspeglas bl.a. i hur ersättningen beräknas. Regeringen anser att dagens finansiering av olika huvudmän inte speglar huvudmännens olika ansvar och därför inte är likvärdig. *SKR*, som är tveksamma till förslaget, delar bedömningen att kommunernas yttersta ansvar för skolplaceringar innebär merkostnader. Detta förs även fram av *Skolverket*, *Göteborgs* och *Helsingborgs kommuner* och *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet*. Regeringen bedömer att det är viktigt att justera förutsättningarna så att alla huvudmän har likvärdiga ekonomiska förutsättningar, vilket *Delmos* och *Föräldraalliansen* instämmer i.

Kommuners förutsättningar är olika. Som regeringen återkommer till nedan föreslår regeringen inte något schablonavdrag för kommunernas skolplaceringsansvar utan att det ska göras ett avdrag i de fall det faktiskt

har uppstått merkostnader för en kommun. Detta innebär att det blir likvärdiga förutsättningar för huvudmännen i den kommunen. I enlighet med detta, bedömer regeringen att ett avdrag för kommunernas merkostnader inte skulle missgynna elever i skolor med enskild huvudman till förmån för elever i skolor med kommunal huvudman, vilket *Nacka kommun* framfört.

*Kommunen ska göra avdrag för merkostnader kopplade till skolplaceringsansvaret*

Som nämnts råder det skilda förutsättningar för olika kommuner, t.ex. hur stora de faktiska fluktuationerna i elevkullarna är över tid, vilka geografiska förhållanden som råder i kommunen samt in- och utflyttning i kommunen. Kostnaderna för ansvaret att alltid kunna erbjuda alla elever en skolplats kan därför vara olika stora för olika kommuner och variera över åren. Som visats, har dock kommunala och enskilda huvudmän olika ansvar. Detta ansvar bedöms generellt innebära merkostnader för kommunerna. För att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda huvudmän föreslår därför regeringen att ett avdrag för sådana merkostnader som hemkommunen bedömer sig ha till följd av skolplaceringsansvaret ska göras när bidrag till enskilda huvudmän beräknas. I betänkandet har utredningen genom ett beräkningsexempel visat att de kostnader som skolplaceringsansvaret medför ibland kan vara betydande. *Täby kommun* anser dock inte att merkostnaden för ansvaret är betydande och flera av dem som inkommit med yttranden, t.ex. *Svenskt Näringsliv*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund*, kritiserar utredningens beräkningar. De anser att utredningen inte med tillräcklig säkerhet har lyckats visa att kommunerna faktiskt har en överkapacitet som kommunerna ska kompenseras för. *Svenskt Näringsliv* har till sitt yttrande bifogat en rapport där ett antal synpunkter lämnas vad gäller förutsättningarna för utredningens analys och slutsatser. *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* anför att förslaget om ett skolpliktsavdrag bygger på felaktiga förutsättningar och att det t.ex. inte har kunnat visas att det finns merkostnader för en kommun. Enligt förbunden är antagandet dels att fristående skolor alltid bedriver sin verksamhet optimalt och med full beläggning, dels att kommuner håller vakanta platser på sina skolenheter felaktigt. Regeringen konstaterar att, som ovan beskrivits, en kommuns skolplaceringsansvar innebär en kostnad, antingen i form av vakanta platser eller överbeläggning, med risk för kvalitetsbrist och minskad likvärdighet som ett resultat, eller som ett resultat av högre fasta eller delvis fasta kostnader. Genom att enskilda huvudmän när som helst kan besluta hur många elever som man önskar ta emot, har enskilda huvudmän en möjlighet att optimera sin organisation till skillnad från en kommun, som vid alla tidpunkter under läsåret har en skyldighet att ge dem som har rätt till utbildning en plats i en skola nära hemmet. Regeringen noterar utöver detta att beräkningarna, i såväl betänkandet som i *Svenskt Näringslivs* rapport, utgår från antaganden och därför är behäftade med en viss osäkerhet. *Idéburna skolors riksförbund* anser att förslaget strider mot likabehandlingsprincipen mellan kommunala skolor och idéburna skolor då dessa, enligt förbundet, verkar under mycket likartade förhållanden. Regeringen anser att skillnaden mellan kommunala

huvudmän och enskilda huvudmän, oavsett bolagsform, är att kommunen har en skyldighet att erbjuda alla elever som har rätt till utbildning en plats i en skola nära hemmet.

*Friskolornas riksförbund* anger att det för kommuner i rättspraxis (Kammarrätten i Göteborg mål nr 3663-11) har framkommit en möjlighet att undandra kostnader för omställning av lokaler och personal vid en stor minskning av elevunderlaget. Av domen framgår att den aktuella kommunen hade planerat sin verksamhet på så sätt att övertalig personal omplacerats inom kommunen och avställda lokaler hanterats av lokalförsörjningsförvaltningen. Förvaltningsrätten anför i domen att det är naturligt att en kommun har möjlighet att planera sin verksamhet utifrån andra förutsättningar än en enskild verksamhet, på samma sätt som en stor enskild verksamhet har andra förutsättningar än en mindre. Såvitt avsåg avställda lokaler hade de fristående gymnasieskolorna, liksom de kommunala gymnasieskolorna fått ersättning med 1 057 kr per elev. Såvitt avser omställningskostnader framgår enligt domstolen att dessa inte direkt kommer de kommunala skolorna till del utan att den övertaliga personalen från de kommunala skolorna förs över till en omställningsenhet. Förvaltningsrätten ansåg därför att kommunen i dessa delar inte kunde anses missgynna de fristående skolorna och att detta skulle strida mot den s.k. likabehandlingsprincipen. Kammarrätten delade förvaltningsrättens bedömning. Regeringen konstaterar att de aktuella kostnaderna hade uppstått som en följd av minskat elevunderlag och att kostnaderna för personal och lokaler uppkom inom ramen för kommunens huvudmannansvar. I det aktuella fallet hanterades dessa kostnader genom att flyttas över till andra delar av kommunens budget. Domen innebar att de fristående skolorna i det aktuella fallet inte fick ersättning för kommunens ökade kostnader genom en ökning av grundbeloppet. Regeringen anser att omställningskostnader inom ramen för kommunens huvudmannansvar ska behandlas inom ramen för detta ansvar och med tillämpning av lika villkor samt att principerna för hur detta ska hanteras ska regleras i lag. På så vis blir det transparent vilka kostnader som uppstår inom ramen för huvudmannansvaret och hur beräkningen av grundbeloppet går till.

*Företagarna* som avstyrker förslaget kritiserar att utredningen inte har analyserat hur förslaget skulle slå mot de enskilda aktörerna och därmed mot skolsektorn som helhet. *Västerås kommun* lyfter frågan om att hemkommunen kommer behöva göra plats för de elever som påverkas om en fristående skola inte kan drivas vidare om det föreslagna avdraget blir stort. *Friskolornas riksförbund* påpekar att om avdraget medför att antalet fristående skolor minskar, skulle det i sin tur få till följd att trycket på kommunerna att ta emot de elever som i dag går i fristående skolor skulle bli omfattande. Det är enligt förbundet en reell konsekvens som varken beaktats eller analyserats i lagrådsremissens konsekvensanalys, när det gäller konsekvenser för kommunerna. Regeringen konstaterar att kommunerna redan i dag har det yttersta ansvaret för skolplaceringar och att kommunerna i händelse av större förändringar avseende utbudet av skolplatser, oavsett orsak, även fortsatt kommer att ha det. Detta ansvar medför vissa merkostnader, vilket regeringen anser att kommunerna bör ges utrymme att ta hänsyn till.

*Lärarnas Riksförbund* anser att staten bör ta över hela ansvaret för undervisningskostnaden i de nämnda skolformerna. Denna synpunkt delas

av *Sveriges Skolledarförbund*. *Malmö kommun* anser att även gymnasieskolan bör omfattas av förslaget. Regeringen konstaterar att utredningens uppdrag var att lämna förslag som syftar till att nå ökad likvärdighet mellan kommunala och enskilda huvudmän för förskoleklassen, grundskolan och grundsärskola och att det därmed inom ramen för detta lagstiftningsarbete saknas beredningsunderlag för regeringen att lämna förslag om andra skolformer. Det finns inte heller ett beredningsunderlag för ett större statligt åtagande avseende den statliga finansieringen. När det gäller gymnasieskolan beslutade regeringen den 27 januari 2022 lagrådsremissen Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning (U2022/00419).

#### *Avdraget ska göras från basersättningen i grundbeloppet*

I avsnitt 6 lämnar regeringen ett förslag om en förändrad beräkning av grundbeloppet. Grundbeloppet ska avse dels en basersättning, som omfattar vissa angivna kostnadslag som för skolans del avser undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokal-kostnader, dels en strukturersättning som fördelas utifrån barns och elevers olika behov. De kostnadslag som grundbeloppets basersättning beräknas utifrån är baserade på kommunens huvudmannaansvar. Till kommunens huvudmannaansvar hör ansvaret att bereda plats för alla barn i kommunen som har rätt att gå i förskoleklass, grundskola och grundsärskola, såvida de inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

Kommunen har också kostnader som är ett resultat av kommunens generella myndighetsansvar som bl.a. ansvaret för att pröva rätten till skol-skjuts, fatta beslut om grundsärskola och informationsskyldighet om utbildning (10 kap. 32 §, 7 kap. 5 § och 29 kap. 19 § skollagen). Dessa kostnader har inte enskilda huvudmän eftersom de saknar motsvarande myndighetsansvar. Kostnader för kommunens myndighetsansvar ska dock inte ingå i kommunens budgetering och beräkning för kostnaderna för sitt huvudmannaansvar.

Regeringen har i propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280) bedömt att kostnaderna för skolplaceringsansvaret inte har något omedelbart samband med kostnaderna för skolverksamheten. Regeringen ansåg därför att kostnaderna bör kunna särskiljas och inte ingå i resurserna för skolverksamheten. Detta är något som framhålls av bl.a. *Friskolornas riksförbund*. Förbundet anför vidare att frågan om avdrag utretts och avfärdats tidigare. Regeringen är medveten om att frågan om avdrag för en hemkommuns skolplaceringsansvar har tagits upp tidigare men utredningen har nu beräknat kostnaden för ansvarsskillnaden mellan kommunala och enskilda huvudmän. Genom sina beräkningar visar utredningen dels att hemkommunen har en merkostnad för skolplaceringsansvaret och att kostnaderna ibland kan vara betydande, dels att dessa kostnader uppstår för just de kostnadslag som enligt skollagen ska ingå i beräkningen av grundbeloppet (motsvarande den del av grundbeloppet som i denna lagrådsremiss föreslås vara en basersättning), men som kommunen enligt dagens bestämmelser inte får dra av när bidraget beräknas. Regeringen bedömer därför nu att kostnaderna för skolplaceringsansvaret inte är en del av kommunernas generella myndighetsansvar utan att merkostnaderna hör ihop med kommunernas

huvudmannaansvar. Regeringen anser att detta illustreras av den ovan nämnda domen där det där behandlade fallet är ett exempel på att kostnader som uppstått inom ramen för kommunens huvudmannaansvar flyttas över till andra delar av kommunens budget i stället för att hanteras inom ramen för huvudmannaansvaret. Som regeringen anfört ovan anser regeringen att kostnader som uppstår inom huvudmannaansvaret ska hanteras inom ramen för detta ansvar och vid beräkningen och fördelningen av bidrag till enskilda huvudmän. I stället för att ökade kostnader för kommunala huvudmän, t.ex. ökade lokalkostnader per elev därför att ett stort antal elever med kort varsel går över till en fristående skola, ska leda till en höjd ersättning till enskilda huvudmän för kostnader som de inte har, ska i stället ett avdrag göras för sådana ökade kostnader när grundbeloppet beräknas. Regeringen anser att en sådan ordning är mer rimlig, transparent och rättvisande.

*Friskolornas riksförbund, Academedia AB, Internationella Engelska Skolan och Långseruds friskolas ekonomiska förening* anför att förslaget strider mot principen om lika villkor, bl.a. utifrån sitt resonemang att elever vid skolor hos enskilda huvudmän skulle ges lägre grundbelopp än elever vid skolor hos kommunala huvudmän då avdraget från basersättningen ska göras från grundbeloppet. Som framgår ovan är syftet med avdraget att enskilda huvudmän inte ska kompenseras för kostnader som kommunen, men inte de enskilda huvudmännen, har. Som anges ovan uppstår denna ekonomiska konsekvens inte på motsvarande sätt för enskilda huvudmän om de tappar elever, eftersom basersättningen bestäms utifrån kommunens genomsnittskostnad och inte utifrån enskilda huvudmäns genomsnittskostnad. Enskilda huvudmän får alltså inte som kommuner ytterligare utgifter som en följd av vikande elevunderlag.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att avdrag för kommunens merkostnader för skolplaceringsansvaret ska göras från basersättningen innan kommunen beslutar det slutliga grundbeloppet genom att lägga till strukturersättningen.

#### *Kommunerna ska beräkna merkostnaderna för skolplaceringsansvaret*

*Högskolan Dalarna*, som tillstyrker förslaget, befarar att förslagen är otillräckliga om de inte kompletteras med krav på ekonomisk transparens hos samtliga huvudmän. Regeringen, som konstaterar att avdraget ska baseras på kommunernas kostnader, anser att detta åtgärdas genom att kommunen på ett tydligt och transparent sätt bör redovisa hur avdraget har beräknats (se vidare avsnitt 7.2). Många remissinstanser förordar att avdraget i stället ska utgöras av ett schablonbelopp. Detta gäller bl.a. *Läraryrket*, som också lämnar andra alternativa förslag på beräkningar. De argument som förs fram handlar främst om svårigheten att beräkna och redovisa kommunens merkostnad för skolplaceringsansvaret och att avdraget därför kommer att bli föremål för rättsliga prövningar. *Nätverket för en likvärdig skola* konstaterar att genom att låta kommunerna beräkna sina merkostnader för skolplaceringsansvaret riskerar avdragets storlek att vid tvister mellan kommun och enskild huvudman att fastställas av domstolar och därmed inte vara resultatet av ett politiskt beslut. En liknande åsikt förs fram av *Skellefteå kommun*. *Nätverket för en likvärdig skola* anser att ett avdrag med en miniminivå om 15 procent ska regleras i

skollagen. Regeringen konstaterar att fördelen med ett schablonavdrag är att det vore enkelt att tillämpa, men nackdelen är att det vissa år och i vissa kommuner riskerar att bli för stort respektive för litet. Regeringen anser inte att det är motiverat med ett avdrag som är större än kommunernas faktiska merkostnader.

*SKR* som invänder mot förslaget anger att ett alternativt förslag skulle kunna vara att kommunen inte ska men får göra ett avdrag på grundbeloppet för merkostnaderna för skolplaceringsansvaret. *Academedia AB* anför att formuleringen att kommunen ska innebär att kommunen ska göra ett avdrag oavsett om det är motiverat eller inte. Regeringen konstaterar att det inte är så förslaget är konstruerat. Regeringens anser att alla kommuner som beräknar bidrag till enskilda huvudmän även bör beräkna merkostnaderna för kommunens skolplaceringsansvar. Avdraget syftar till att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda huvudmän och ska motsvara de faktiska merkostnader som ansvaret beräknas uppgå till. Om hemkommunen efter beräkning konstaterar att de inte har några merkostnader ska avdraget bli noll kronor. Regeringen anser att en sådan reglering är mer transparent och rättvisande än att kommunens merkostnader till följd av sin lagstadgade skyldighet att tillse att alla elever som har rätt till utbildning ska få det, som uppstår inom ramen för huvudmannansvaret, inte beaktas vid beräkningen av grundbeloppet med en överkompensation till enskilda huvudmän som följd.

Regeringen gör bedömningen att det inte är möjligt att föreskriva storleken på avdraget, utan att avdraget bör vara beroende av lokala förutsättningar. Kommunen bör dock endast få göra avdrag för merkostnader som uppstår vid en långsiktigt hållbar kapacitetsplanering. Beräkningen av avdraget bör grundas på variation i elevunderlag i kommunen och bör inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade. Det är t.ex. inte rimligt om en kommun med långsiktigt vikande elevunderlag inte gör någon anpassning alls av personal och andra resurser i verksamheten. Avdrag bör därför exempelvis inte göras för merkostnader som kommunen bär för att kunna avstå från att genomföra förändringar i verksamheten som är både motiverade och möjliga. I likhet med *Skolverket* bedömer regeringen att avdraget kommer att spegla kommunens faktiska kostnad och därmed bli rättvisande utifrån de lokala försättningarna då varje kommun årligen gör sina egna beräkningar. *Norrtälje kommun* ser svårigheter att på lokal nivå beräkna storleken på avdraget och flera kommuner, t.ex. *Västerås och Täby kommuner*, anser att det är viktigt med tydliga riktlinjer vad gäller kommunernas beräkning av avdraget. Regeringen avser därför att uppdraga åt *Skolverket* att utforma riktlinjer för hur avdraget kan beräknas.

## 7.2 Kommunerna ska redovisa sina beräkningar vilket ger ökad transparens

**Regeringens bedömning:** Regeringen bör - med stöd av ett bemyndigande i skollagen för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur bidrag till en fristående förskola eller fristående skola eller annan enskild verksamhet har

beräknats - meddela sådana föreskrifter avseende grundbeloppet, inklusive avdraget från basersättningen för kostnaderna för kommunens skolplaceringsansvar, och använda möjligheten att delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer.

**Utredningen om en likvärdig skolas förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

**Remissinstansernas synpunkter:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget att kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder som avdraget för skolplaceringsansvaret har räknats fram. Det gäller bl.a. *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Delegationen mot segregation, Konkurrensverket, Eskilstuna, Karlstads, Lidingö, Malmö, Norrtälje och Södertälje kommuner, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund.*

Ett antal av de som tillstyrker förslaget lämnar synpunkter på redovisningen av beräkningen av bidraget. *Gällivare kommun* anför att det kommer vara svårare för små kommuner med små resurser att ta fram goda underlag som är enkla att förstå. Även *Norrköpings kommun* ser problem med hur avdraget ska redovisas på ett tydligt och transparent sätt.

*Sveriges Skolledarförbund* anför att framräknandet av grundbeloppet behöver bli mer transparent och förutsägbart genom att det tydligare anges vilka kostnader som kan ligga till grund för beräkningen.

Många enskilda huvudmän som avstyrker förslaget, t.ex. *Internationella skolan i Sverige AB, Kunskapsskolan i Sverige AB, Broskolan, och Småskolan Pedagogik i Sverige AB*, anser att det redan i dag är svårt att se hur den s.k. skolpengen inom en viss kommun beräknas och att det saknas enhetliga riktlinjer eller föreskrifter för hur beräkningen ska göras och redovisas för fristående skolor. Ett antal befarar också att avdraget kommer bli godtyckligt och bristen på transparens stor. Ett flertal av de som inkommit med yttranden och som är negativa till förslaget, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Göteborgs kommun, Kunskapsskolan i Sverige AB* och andra enskilda huvudmän, anser att förslaget kommer att medföra rättsliga prövningar om hur kommuner beräknat och redovisat avdraget. Även *Landsorganisationen i Sverige, Lärarförbundet, Lidingö, Norrtälje och Norrköpings kommuner* som tillstyrker förslaget bedömer att förslaget kommer att ge upphov till återkommande konflikter och rättsliga prövningar om hur kommuner beräknat och redovisat avdraget.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars bedömning huvudsakligen överensstämmer med bedömningen i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett sponstant yttrande. Skolverket, SKR och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför inte några synpunkter på bedömningen.

Friskolornas riksförbund anger att redovisningen bör ske utifrån faktiskt uppkomna kostnader och inte utifrån grunderna för beräkningen. *Idéburna skolors riksförbund* anser att det är självklart att alla beräkningar av ersättning till fristående skolor alltid måste redovisas transparent och vara överklagningsbara.

## Skälen för regeringens bedömning

Regeringen föreslår i avsnitt 7.1 att hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de kostnader som hemkommunen har för sitt skolplaceringsansvar och att det är hemkommunen som ska beräkna avdraget. Regeringen konstaterar att många remissinstanser, bl.a. *Friskolornas riksförbund*, *Internationella Engelska Skolan* och *Kunskapsskolan i Sverige AB*, har framfört en misstro mot kommunernas sätt att beräkna grundbeloppet i dag. Flera är kritiska till att kommunerna föreslås göra avdrag för skolplaceringsansvaret och befarar att det kommer att bli godtyckligt. Som ett flertal, t.ex. *Norrköpings kommun* och *Sveriges Skolledarförbund*, har påpekat är det viktigt att det i bidragssystemet finns en transparens som gör det möjligt för de enskilda huvudmännen att kontrollera kommunens beräkningar. Det finns annars en ökad risk för rättsliga prövningar om hur kommuner har beräknat och redovisat avdraget, som bl.a. *Läraryrket*, *Göteborgs kommun*, *Kunskapsskolan i Sverige AB* och *SKR* konstaterar. Regeringen bedömer därför att det är viktigt att kommunen tydligt redovisar hur avdraget har beräknats. Som redovisas i avsnitt 6.2 kommer de beslut om grundbelopp som fattas med stöd av regeringens förslag i avsnitt 6.1 och avsnitt 7.1 att vara individualiserade då den del av grundbeloppet som avser strukturersättningen kommer att baseras på barn- och elevunderlaget hos varje huvudman. Besluten kommer således att innefatta myndighetsutövning mot enskild. Detta innebär att förvaltningslagen bestämmelser om motivering av beslut kommer att bli tillämpliga (29 kap. 10 § skollagen).

Med stöd av ett befintligt bemyndigande i 29 kap. 26 § andra stycket skollagen finns bestämmelser på förordningsnivå om redovisning av hur bidraget har beräknats. Det aktuella bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för bl.a. en kommun att lämna uppgifter om hur bidrag till bl.a. en fristående förskola eller fristående skola har beräknats. Regeringen har för avsikt att med stöd av nämnda bemyndigande, dels meddela föreskrifter om skyldighet för en kommun att lämna uppgifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen och avdraget för kommunens merkostnader med hänsyn till skolplaceringsansvaret, har beräknats, dels använda sin möjlighet att delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer när det gäller föreskrifter om sådan redovisning. På detta sätt omhändertas *Internationella Engelska skolans*, *Friskolornas riksförbunds* och *Kunskapsskolan i Sverige AB:s* farhågor om att avdragen kommer att göras godtyckligt. Transparensen i bidragssystemet kommer att öka då det kommer att meddelas närmare föreskrifter om hur basersättningen, avdraget från basersättningen och strukturersättningen ska redovisas i bidragsbesluten.

Frågan om överklagande av de på ovan angivet sätt individualiserade besluten om grundbelopp behandlas i avsnitt 8.



## 8 En kommuns beslut om bidrag till enskild huvudman bör även fortsättningsvis kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol

**Regeringens bedömning:** Hemkommunens beslut om bidrag till enskild huvudman bör även fortsättningsvis få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

**Skolkostnadsutredningens bedömning:** Utredningen har inte gjort någon bedömning av överklagandemöjligheter när det gäller strukturbeloppet.

**Remissinstanserna** har inte framfört någon synpunkt om överklagandemöjligheter.

**Utredningen om en mer likvärdig skolas bedömning:** Utredningen har inte gjort någon bedömning av överklagandemöjligheter när det gäller avdraget från grundbeloppet för kostnaderna för hemkommunens skolplaceringssansvar.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har lämnat synpunkter som berör överklagandeprocessen. Bland annat *Academedi AB* ifrågasätter om överklaganderätten är tillräckligt omfattande. Om påstådda merkostnader ska godkännas som ett avdrag på skolpengen är det, enligt *Academedi AB*, ur rättssäkerhetssynpunkt helt avgörande att friskolor ges möjlighet till sakprövning i domstol och att de beslut som kommunerna fattar är preciserade och individuellt utformade, något som alltså dessvärre inte är fallet i dag. Besluten är i stället så generellt utformade att de endast går att angripa genom laglighetsprövning vilket enligt bolaget i praktiken innebär att fristående skolor fräntas sin lagstadgade rätt att överklaga.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett spontant yttrande. Skolverket och *Utvecklingspedagogik Sverige AB* framför inte några synpunkter på förslaget.

SKR är positiv till klagörandet. SKR instämmer i att bidragen blir mer individuella om strukturersättningen och avdrag för skolkostnadsansvar är en del av grundbeloppet. SKR poängterar att grundbelopp/basersättning fortsatt ska fastställas i kronor per elev. Det har enligt organisationen vid något tillfälle funnits krav från domstolen att kommunen ska fastställa ett totalt bidragsbelopp per huvudman. Eftersom det totala bidragsbeloppet är beroende av antalet elever som är inskrivna i verksamheten, går det inte att fastställa ett totalbelopp redan i bidragsbesluten. Kraven på att kommunens bidragsbeslut ska vara mer individualiserade får därför inte leda till att domstolarna ställer krav på att ett totalbelopp per huvudman anges.

Friskolornas riksförbund tillstyrker förslaget, men befarar att utformningen av bidraget inte medför önskad förändring av rättspraxis. Förbundet anför att strukturbeloppet utgår från redan i förväg fastställda

principer där beloppet enbart varierar p.g.a. elevunderlaget. Strukturbeloppet i sig kommer, enligt förbundet, svårigen att gå att överklaga, då det grundar sig på uppgifter från SCB som är sekretessbelagda på individnivå och därmed aldrig kommer att kunna prövas.

Idéburna skolors riksförbund anför att möjligheten att överklaga och få en sakprövning i förvaltningsdomstol får än större betydelse om förslaget om kommunalt avdrag på basersättningen genomförs.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Beräkningen av grundbeloppet förändras*

I avsnitt 6.1 och 7.1 lämnar regeringen förslag om att det i skollagen ska införas bestämmelser om en förändrad beräkning av grundbeloppet. Förslagen syftar dels till att bidragssystemet ska bli tydligare och mer transparent, dels att upprätthålla lika villkor mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän. Som framgår av avsnitt 6.2 och 7.2 innebär förslagen att hemkommunens beslut om grundbelopp kommer att vara individualiserade då den del av grundbeloppet som avser strukturersättningen kommer att baseras på barn- och elevunderlaget hos varje huvudman. Besluten kommer således att innefatta myndighetsutövning mot enskild och förvaltningslagen bestämmelser om motivering av beslut kommer att bli tillämpliga (29 kap. 10 § skollagen). Det görs också bedömningar i avsnitt 6.2 och avsnitt 7.2 om att regeringen bör, med stöd av ett bemyndigande i 29 kap. 26 § skollagen, meddela föreskrifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen, avdraget för hemkommunens skolplaceringsansvar från basersättningen och strukturersättningen, har beräknats och använda sin möjlighet att delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer när det gäller föreskrifter om sådan redovisning.

#### *En kommuns beslut om bidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande enligt skollagen...*

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280) infördes bestämmelser i skollagen som innebär att kommunala beslut om bidragets storlek skulle kunna överklagas av huvudmannen för en fristående skola eller en enskilt driven förskola, fritidshem och förskoleklass till allmän förvaltningsdomstol och bli föremål för en fullständig prövning. Ändringarna infördes för att uppnå en större rättsäkerhet. Endast en möjlighet till s.k. laglighetsprövning enligt kommunalagen ansågs vara otillräcklig för den enskilde huvudmannens rättsäkerhet.

Som redovisas i avsnitt 5.4 finns det stora skillnader mellan de två överklagandemöjligheterna laglighetsprövning och förvaltningsrättsligt överklagande, vad gäller framför allt vem som får överklaga och vad domstolarna får pröva vid ett överklagande. Bestämmelserna om överklagande trädde i kraft den 1 juli 2009 och tillämpades första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2010. Sedan bestämmelserna började tillämpas har långt över 1 000 överklaganden prövats i domstol. Även om det stora flertalet ärenden handlat om att enskilda huvudmän ansett att de fått ett

lägre bidragsbelopp än de har rätt till så har många överklaganden också föranletts av att enskilda huvudmän upplevt att de inte av kommunens beslut kunnat utläsa att de fått rätt belopp.

*...men möjligheten att överklaga har ändrats genom rättspraxis*

Som framgår av avsnitt 4.5 har dock rättspraxis förändrats genom två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69). Enligt HFD omfattas inte generella beslut om nivån på olika bidrag, liksom inte heller andra generella ställningstaganden avseende bidrag, av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen. En laglighetsprövning innefattar ingen prövning av om beslutet är lämpligt eller skäligt (se vidare avsnitt 5.4). Av HFD:s domar framgår att det som är avgörande för om skollagens överklaganderegler är tillämplig är om kommunen genom det aktuella beslutet har tagit ställning till rätten till bidrag för en viss huvudman. Så är inte fallet när det gäller generella beslut om nivån på grundbeloppen. Sådana beslut speglar enligt HFD endast det kommunala budgetbeslutet samt den resursfördelningsmodell som kommunen har fastställt. Huvudmännens rätt till bidrag följer då inte av det aktuella beslutet utan av skollagens bestämmelser. Att ett sådant beslut i någon mening har individualiserats, t.ex. genom att en skolas namn anges på varje exemplar av beslutet eller att en kopia på beslutet tillsammans med en överklagandehänvisning har skickats till de olika huvudmännen, förändrar inte beslutets karaktär i detta avseende.

Förvaltningsdomstolarna följer HFD:s avgöranden och i flertalet, men inte i alla, mål prövas överklagande av en hemkommuns beslut om bidrag, som avser grundbeloppet, genom laglighetsprövning.

*Laglighetsprövning ger inte ett tillräckligt rättsskydd*

Enligt skollagen får en enskild efter ansökan godkännas som huvudman för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. En godkänd huvudman har rätt till bidrag från kommunen för att anordna utbildning för varje elev vid skolenheten. Ett sådant beslut kan enligt HFD:s nuvarande praxis endast överklagas genom laglighetsprövning. Som bl.a. *Academedial AB* påtalar innebär denna praxis att enskilda huvudmän, som inte är kommunmedlemmar, inte kan klaga på beslutet. För att anses som en kommunmedlem måste man nämligen exempelvis äga en fastighet i kommunen eller vara folkbokförd där. Det räcker alltså inte med att man t.ex. hyr en fastighet för att bedriva skola i kommunen. Även om en enskild huvudman äger den fastighet som skolverksamheten bedrivs i så ska fristående skolor enligt skollagen vara riksrekryterande. I de fall en enskild huvudman har tagit emot elever från andra kommuner än där skolfastigheten är belägen har huvudmannen inte heller rätt att begära en laglighetsprövning av dessa elevers hemkommuners beslut om grundbelopp. Regeringen anser att det är en otillfredsställande ordning att många huvudmän inte kan överklaga ett beslut om grundbelopp.

Härutöver innebär en laglighetsprövning en mer begränsad prövning än vad som är fallet vid ett förvaltningsrättsligt överklagande. Regeringens avsikt med överklagandebestämmelserna som infördes 2009 var som

nämnts ovan att bidragsbeslut, av rättssäkerhetsskäl, ska vara möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol för att de enskilda huvudmännen ska få en fullständig prövning av kommunens bidragsbeslut. Regeringen anser fortsatt att dessa skäl kan göras gällande.

*En hemkommuns beslut om grundbelopp bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande*

Som beskrivs i avsnitt 6 och 7 föreslås grundbeloppet bestå av en basersättning, från vilken görs ett avdrag för hemkommunens merkostnader för skolplaceringsansvaret, och en strukturersättning. Basersättningen motsvarar den del av bidraget som i nuvarande bestämmelser benämns grundbelopp. Basersättningen ska bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Från basersättningen ska hemkommunen, i de obligatoriska skolformerna, göra avdrag för de merkostnader som den har för sitt skolplaceringsansvar. Detta avdrag kommer att skilja sig åt mellan olika kommuner, men kommer att bli lika för alla enskilda huvudmän som får bidrag från en viss kommun. Härutöver ska en strukturersättning fördelas som ett komplement till basersättningen. Denna del av grundbeloppet kommer däremot inte att vara lika för alla huvudmän utan kommer att vara differentierad och beroende dels av vilka grunder för fördelning av strukturersättningen som kommunen använder, dels av varje huvudmans barn- och elevunderlag. Kommunen måste när det gäller denna del göra en bedömning i varje enskilt fall om huvudmannen har rätt till strukturersättning och i så fall med hur stort belopp. Som framgått av avsnitt 6.1 kan beloppet vara noll kronor.

Med regeringens förslag kommer grundbeloppet därmed vara individualiserat. Det innebär att beslut om bidrag i form av grundbelopp kommer att vara ett individuellt fattat beslut i varje enskilt fall, dvs. beslutet kommer att avse en prövning av rätten till bidrag och bidragsnivå samt vara riktat mot en viss enskild huvudman. Som framgår ovan gör regeringen bedömningen att det kommer att vara fråga om ett förvaltningsbeslut som innefattar myndighetsutövning mot enskild och att förvaltningslagens bestämmelser om motiveringsskyldighet ska tillämpas tillsammans med föreskrifter om vad som ska redovisas i beslutet.

Regeringen anser att det är motiverat att dessa beslut ska kunna bli föremål för förvaltningsrättsligt överklagande. Frågan om hur besluten kan överklagas är ytterst en fråga som får avgöras i rättstillämpningen. Regeringen bedömer dock, med utgångspunkt i de riktlinjer för bedömningen som Högsta förvaltningsdomstolen har dragit upp i sina avgöranden, att de ändringar som föreslås i fråga om grundbeloppet innebär att en hemkommuns beslut om bidrag i fortsättningen kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande. Någon anledning att göra en ändring i överklagandebestämmelserna i skollagen, där det anges att en kommuns beslut om bidrag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § p. 2) finns därför inte.

SKR instämmer i att bidrag blir mer individuella om strukturersättningen och avdrag för skolkostnadsansvar är en del av grundbeloppet, men poängterar att grundbelopp/basersättning fortsatt ska fastställas i kronor

per elev. Det har enligt organisationen vid något tillfälle funnits krav från domstolen att kommunen ska fastställa ett totalt bidragsbelopp per huvudman. Eftersom det totala bidragsbeloppet är beroende av antalet elever som är inskrivna i verksamheten, går det inte att fastställa ett totalbelopp redan i bidragsbesluten. Kraven på att kommunens bidragsbeslut ska vara mer individualiserade får därför enligt SKR inte leda till att domstolarna ställer krav på att ett totalbelopp per huvudman anges. Enligt skollagen ska hemkommunen lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten som ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (se t.ex. 10 kap. 37 §). Som framgår ovan innebär regeringens förslag att grundbeloppet bl.a. ska avse en strukturersättning som kommer att vara individuellt bestämd. Domstolarna kommer vid eventuella prövningar att behöva utgå från lagtexten och de föreskrifter som kommer att finnas på förordningsnivå. Det är domstolarna som avgör vad som ska prövas i respektive mål.

*Friskolornas riksförbund* anför att strukturbeloppet utgår från redan i förväg fastställda principer där beloppet enbart varierar p.g.a. elevunderlaget. Strukturbeloppet i sig kommer, enligt förbundet, svårigen att gå att överklaga, då det grundar sig på uppgifter från SCB som är sekretessbelagda på individnivå och därmed aldrig kommer att kunna prövas. Regeringen konstaterar att frågan om möjligheten att överklaga handlar om huruvida det är fråga om ett förvaltningsbeslut, dvs. ett beslut som är fattat i varje enskilt fall. Besluten kommer att vara olika för varje huvudman beroende av den fördelningsmodell som kommunen har och den enskilda huvudmannens elevunderlag, vilket gör att strukturersättningen kommer att skilja sig mellan huvudmän. Det kan även, som nämns ovan, innebära att strukturersättningen blir noll kronor. Vad som ingår i prövningen är upp till domstolarna att avgöra.

## 9 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2024.

**Skolkostnadsutredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att förslaget om strukturbelopp ska träda i kraft den 1 januari 2018.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser har inte kommenterat utredningens förslag. *Varbergs kommun* föreslår att samtliga förslag senareläggs ett år. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* bedömer att det är alltför tidiga införandedatum, i synnerhet som de flesta förslagen har stor inverkan på kommunernas budget- och planeringsarbete.

**Utredningen om en likvärdig skolas förslag:** Utredningen föreslår att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2023. Utredningen föreslår inte att bestämmelserna om avdrag ska tillämpas första gången för kalenderåret 2024.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har kommenterat utredningens förslag.

Som nämns i avsnitt 3 har *Statens skolverk*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars förslag överensstämmer med förslaget i rutan. Därutöver har *Utvecklingspedagogik Sverige AB* inkommit med ett spontant yttrande. Idéburna skolors riksförbund, Skolverket och Utvecklingspedagogik framför inte några synpunkter på förslaget.

SKR anför att det är positivt att införandedatum har flyttats fram till 2024.

Friskolornas riksförbund anser att förslagen inte är tillräckligt utredda samt att konsekvensanalysen är bristfällig och att förslagen därför inte kan träda i kraft vid föreslagen tidpunkt.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt*

Regeringen anser att de föreslagna ändringarna i skollagen som innebär att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning samt att ett avdrag för kommunens skolplaceringsansvar ska göras från basersättningen när det gäller vissa skolformer, bör träda i kraft så snart som möjligt. Hänsyn bör dock tas till att förändringarna kan kräva vissa förberedelser för kommunerna, vilket *SKR* lyfter fram. Kommunerna ska fastställa bidrag till enskilda huvudmän per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. Kommunernas budget för nästkommande år beslutas tidig höst. För att de nya bidragsreglerna ska kunna tillämpas på bidrag för kalenderåret 2024, behöver regleringen ha trätt i kraft innan kommunerna beslutar sin budget tidig höst 2023. Regeringen bedömer vidare, som framgår av avsnitt 6.2 och avsnitt 7.2, att det bör meddelas föreskrifter på förordningsnivå om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen, avdraget för hemkommunens skolplaceringsansvar från basersättningen och strukturersättningen har beräknats och även använda sin möjlighet att delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer när det gäller föreskrifter om sådan redovisning. Vidare avser regeringen att ge Skolverket i uppdrag att ta fram riktlinjer för beräkning av avdraget (se avsnitt 7.1). Det är viktigt att dessa myndigheter får möjligheter att ta fram föreskrifter och riktlinjer i god tid innan kommunerna ska börja tillämpa dem, så att kommunerna får god tid på sig att anpassa sitt arbete utifrån föreskrifterna. Ändringarna i skollagen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2022 och börja tillämpas i fråga om bidrag till enskilda huvudmän för kalenderåret 2024. Regeringen delar inte Friskoleförbundets uppfattning att förslagen inte är tillräckligt utredda och att konsekvensanalysen är bristfällig.

## 10 Konsekvenser av förslagen

### 10.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Förslagen i avsnitt 6.1 och 7.1 innebär att grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar de kostnadsslag som anges i de nuvarande bestämmelserna om grundbeloppet, dels en strukturersättning som fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov samt att det ska göras ett avdrag från basersättningen för hemkommunens kostnader för skolplaceringsansvaret. Ett beslut om grundbeloppet kommer att vara individualiserat eftersom strukturersättningen bestäms efter varje huvudmans barn- och elevunderlag. Ett sådant beslut kommer således att innefatta myndighetsutövning mot enskild och kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande. Det kan finnas en risk för att mängden överprövningar av beslut i förvaltningsdomstol ökar inledningsvis. Det görs också bedömningar i avsnitt 6.2 och avsnitt 7.2 om att regeringen bör, med stöd av ett bemyndigande i 29 kap. 26 § skollagen, meddela föreskrifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen, strukturersättningen och avdraget för hemkommunens skolplaceringsansvar har beräknats. Regeringen bedömer att såväl den tydligare regleringen av grundbeloppets beståndsdelar som ovan nämnda regleringen om redovisning kommer att medföra ökad kvalitet och transparens i hur bidraget till enskilda huvudmän beräknas. Detta bör i sin tur leda till ett minskat antal överklaganden. Den eventuellt tillkommande arbetsbördan bedöms därför vara så pass begränsad att den inte har någon nämnvärd påverkan på domstolarnas arbete och därmed inte medför behov av ökad finansiering. Regeringens bedömning är därför sammantaget att förslagen inte medför några ekonomiska konsekvenser av betydelse för förvaltningsdomstolarna.

### 10.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner

*Förslaget om att införa en strukturersättning som en särskild del i grundbeloppet*

Enligt skollagen ska kommuner redan i dag fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Förslaget som regeringen lämnar i denna lagrådsremiss innebär att det tydliggörs hur denna bestämmelse förhåller sig till bestämmelsen om att bidrag till enskilda huvudmän ska betalas ut genom ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp, genom att en strukturersättning införs som en särskild del i grundbeloppet. Regeringens bedömning är att förslaget inte medför några ekonomiska konsekvenser av betydelse för kommunerna.

*Förslaget om att göra ett avdrag för kommunens merkostnader*

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de får ersättning. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut

om ändrade regler för en verksamhet. Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100).

Regeringens förslag om att hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för kommunens merkostnader för skolplaceringsansvaret (se avsnitt 7) bedöms ge mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda och kommunala huvudmän i förhållande till det olika ansvar som huvudmännen har. Regeringen bedömer att kommunernas bidrag till enskilda huvudmän kommer att minska som en konsekvens av förslaget, men det är inte möjligt att på förhand ange hur mycket. Förslaget kommer även att få olika stor betydelse i olika kommuner beroende på hur många elever som går i fristående skola, hur stor variationen i elevunderlag det är i kommunen och beroende på kommunens bedömning av merkostnadernas storlek. Förslaget innebär en effektivare resursanvändning av skattemedel då huvudmän ersätts i enlighet med sina respektive ansvar. Detta bidrar positivt till samhällsekonomin.

*Arvidsjaurs kommun* m.fl. påpekar att det är viktigt att förslaget inte innebär utökad administration. Regeringens bedömning är att förslaget visserligen kommer att innebära en viss ökad administration för kommunerna. Kommuner ska enligt gällande reglering redan i dag beräkna och besluta bidrag till enskilda huvudmän, varför den tillkommande arbetsbördan av förslagen bedöms som liten. Detta bedöms vara väl motiverat för att åstadkomma mer likvärdiga förutsättningar. Inledningsvis, då förslaget genomförs, kan det dock finnas en risk att mängden överklaganden av bidragsbeslut ökar. Detta skulle kunna leda till ökade administrativa kostnader för kommunerna. Som framgår gör regeringen bedömningar i avsnitt 6.2 och 7.2 att regeringen bör, med stöd av ett bemyndigande i 29 kap. 26 § skollagen, meddela föreskrifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen, strukturersättningen och avdraget för hemkommunens skolplaceringsansvar har beräknats. Regeringen har även för avsikt att ge Skolverket i uppdrag att ta fram riktlinjer för beräkning av avdraget (se avsnitt 7.2). Det kommer att medföra att kommunens underlag för besluten är transparenta, vilket i sin tur torde leda till att antalet överklaganden långsiktigt inte ökar. Regeringens bedömning är sammantaget att förslagen ger små eller marginella kostnadsökningar för kommunerna.

### 10.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen (RF). Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip.

Det finns ett antal värden på nationell nivå som kan motivera en reglering som inskränker den kommunala självstyrelsen (Statskontoret, rapport 2011:17 s. 37 f.). Ett sådant värde är likvärdighet, att det inom vissa områden kan finnas ett nationellt intresse av att skapa en likvärdig samhälls-



service i hela landet. Det betyder dock inte att det behöver se likadant ut över hela landet men att den är jämförbar eller någorlunda lika.

Det är i dag otydligt hur bestämmelsen i 2 kap. 8 b § skollagen om att kommunerna ska fördela resurserna inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov förhåller sig till regleringen om att bidraget till enskilda huvudmän ska bestå av ett grundbelopp som omfattar vissa kostnadsslag och i vissa fall tilläggsbelopp för enskilda elever. Regeringen föreslår i lagrådsremissen att regleringen ska förtydligas genom att grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar ovan nämnda kostnadsslag, dels en strukturersättning som fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov och som baseras på varje huvudmans barn- och elevunderlag. Regeringen föreslår också att hemkommunen inom ramen för grundbeloppet ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har för sitt skolplaceringsansvar enligt skollagen. Förslagen syftar dels till att göra regleringen tydligare och mer transparent, dels ge mer likvärdiga förutsättningar för huvudmännen utifrån olikheter i olika huvudmäns ansvar. Kommunerna ska redan i dag fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov och det är rimligt att kommunernas kostnader för deras skolplaceringsansvar synliggörs och beaktas vid beräkning av bidrag. Förslagen innebär dock en författningsreglerad skyldighet för kommuner som inte finns i dag och kan därför i viss mån anses begränsa den kommunala självstyrelsen.

Förslagen får anses innebära tämligen begränsade konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Denna inskränkning får utifrån syftena med förslagen anses vara befogad och proportionerlig för att åstadkomma mer likvärdiga förutsättningar. Syftet med förslagen hade enligt regeringens bedömning inte kunnat uppnås med förslag som inneburit mindre inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

## 10.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En utgångspunkt för utformningen av regleringen av skolväsendet är bl.a. att den i så stor utsträckning som möjligt ska vara gemensam för samtliga skol- och verksamhetsformer samt för alla huvudmän. Lika villkor ska så långt som möjligt gälla oavsett om det är fråga om en kommunal, statlig eller enskild huvudman. Det innebär bl.a. att det bidrag som kommunen ska lämna till enskilda huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelningen av resurser till den egna skolan.

Läsåret 2020/21 fanns det drygt 1 700 000 barn och elever i kommunala förskolor och skolor och drygt 400 000 barn och elever i fristående förskolor och skolor. Samma läsår bedrev samtliga kommuner 6 801 förskolor, 2 964 förskoleklasser, 3 683 fritidshem, 3 957 grundskolor, 544 grundsärskolor, 812 gymnasieskolor och 200 gymnasiesärskolor. Vidare fanns drygt 800 aktörer med Statens skolinspektions godkännande att driva fristående skolor. Dessa var huvudmän för 822 grundskolor, 35 grundsärskolor, 588 förskoleklasser, 694 fritidshem, 449 gymnasieskolor

och 31 gymnasiesärskolor. Läsåret 2020/21 fanns också 2 788 fristående förskolor som drevs av 2 022 enskilda huvudmän.

### *Förslaget om att införa en strukturersättning som en särskild del i grundbeloppet*

Enskilda huvudmän får ersättning för sina kostnader för att bedriva utbildning genom bidrag från elevernas hemkommuner, se avsnitt 5. Bidraget ska grundas på kommunens budget för det kommande året och beräknas enligt samma principer som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolenheterna. Enligt skollagen ska kommuner redan i dag fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Det är dock i dag inte tydligt hur denna bestämmelse förhåller sig till regleringen om grundbeloppet och tilläggsbeloppet. Förslaget om att en strukturersättning, som ska fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, ska införas som en del i grundbeloppet innebär att det blir tydligt hur olika delar av regleringen förhåller sig till varandra, vilket är till fördel för de enskilda huvudmännen. Kommunerna kommer att ha en skyldighet att tydligt redovisa hur strukturersättningen beräknas och fördelas (se avsnitt 6.2) och det bedöms också att det kommer att finnas möjlighet att få grundbeloppet prövat som förvaltningsrättsligt överklagande om det föreligger otydligheter (se avsnitt 8). Sammantaget bedöms denna ökade tydlighet att vara till fördel för de enskilda huvudmännen.

### *Förslaget om ett avdrag från basersättningen i grundbeloppet för kommunens merkostnader för skolplaceringsansvaret*

När det gäller det avdrag som föreslås göras från basersättningen för kostnaderna för hemkommunens skolplaceringsansvar rör den kritik som har rikats mot förslaget och konsekvensanalysen huvudsakligen dels att konsekvenserna för enskilda huvudmän är svåra att överblicka, dels att förslaget anses få långtgående konsekvenser för enskilda huvudmäns möjlighet att driva verksamhet. Synpunkter har främst framförts av *Skolverket, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Svensk Näringsliv, Företagarna, Tankesmedjan Balans* och *Regelrådet*. Bland annat Friskolornas riksförbund anför att fristående skolor måste kunna redovisa ett ekonomiskt överskott vid godkännande och löpande tillsyn av Skolinspektionen. Det påpekas att enligt skollagens bestämmelser om ägar- och ledningsprövning har Skolinspektionen möjlighet att dra in godkännandet för en fristående huvudman vid allvarliga signaler om att ekonomin inte är stabil. Ett införande av ett skolpliktsavdrag skulle, enligt inkomna yttranden, kunna få till följd att en betydande andel fristående skolor inte längre kan upprätthålla den långsiktigt ekonomiska stabilitet som Skolinspektionen kräver för att huvudmannen ska få behålla sitt tillstånd. Vidare anføres bl.a. av Idéburna skolors riksförbund att det saknas en analys av hur förslaget om sänkt basersättning kan komma att drabba särskilt mindre skolor som redan i dag lever under knappa ekonomiska villkor, varav många drivs av ideella eller ekonomiska föreningar och/eller är belägna på landsbygden. Regeringen bedömer att kommunernas bidrag till enskilda huvudmän i regel kommer att minska som en konsekvens av förslaget, men att det inte på förhand är möjligt att ange med hur mycket.

Förslaget kommer att få olika stor betydelse för olika huvudmän, beroende på hur stor variationen i elevunderlag är i elevernas hemkommuner och beroende på hemkommunens bedömning av merkostnadernas storlek. Enskilda huvudmän är vidare en heterogen grupp. Under dessa förutsättningar är det inte möjligt att ge en heltäckande bild av förslagets konsekvenser för samtliga enskilda huvudmän.

Regleringen av kommuners bidrag till enskilda huvudmän utgår från principen om lika villkor och att eventuella olikheter ska vara motiverade av skillnader i ansvar. Regeringen konstaterar att förslaget inte förändrar denna grundläggande utgångspunkt. Regeringen kan också konstatera att de eventuella konsekvenser av förslaget för vissa enskilda huvudmän som olika remissinstanser pekar på och som rör enskilda huvudmäns intäkter och utgifter, är frågor som enskilda huvudmän redan i dag måste bemöta inom ramen för sin verksamhet. Att t.ex. små skolor på landsbygden har särskilda utmaningar gäller oavsett om de är fristående eller kommunala. Däremot är det ett faktum att det vid beräkningen av bidraget till enskilda huvudmän i dag inte tas någon hänsyn till att enskilda huvudmän, oavsett storlek, inte har samma skyldigheter och lagstadgade ansvar som kommuner. Det medför en överkompensation till enskilda huvudmän jämfört med kommuner. Regeringen anser att förutsättningarna måste bli mer rättvisande och likvärdiga. Hur enskilda huvudmän sedan utifrån likvärdiga förutsättningar väljer att prioritera inom sin verksamhet är inte en fråga för regeringen. Regeringen framhåller att nuvarande reglering av kommuners bidrag till enskilda huvudmän har gynnat enskilda huvudmän som grupp jämfört med kommunala huvudmän, eftersom hänsyn inte har tagits till de merkostnader som kommunens ansvar för skolplacering medför. Om förslaget inte genomförs, kommer enskilda huvudmän även fortsatt att få ersättning som inte tar hänsyn till deras mindre ansvar i fråga om skolplaceringar och ojämlikheten mellan kommunala och enskilda huvudmän kommer att bestå.

Elevantalet i kommunen växlar mellan åren och kommunen har inte möjlighet att anpassa alla sina resurser optimalt efter varje års faktiska elevantal (se avsnitt 7.1). Vissa år ska kommunens utbildningsbudget anpassas till fler elever och vissa år till färre elever än föregående år, vilket kommer att påverka basersättningens storlek. Det gäller både kommunen och enskilda huvudmän. Även om den enskilda huvudmannen haft ett oförändrat antal elever, och således inte behövt anpassa sin organisation varken uppåt eller nedåt, kommer bidraget från kommunen årligen att variera. Förslaget ger kommunerna utrymme att ta hänsyn till de merkostnader som är kopplade till skolplaceringsansvaret och elevfluktuationen. En följd av detta är att basersättningen kommer bli mer lika mellan åren och inte vara så avhängigt demografin i kommunen. Det innebär att över tid kommer de enskilda huvudmännens intäkter per elev att bli mer stabila än i dag.

*Regelrådet* anser vidare att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig. Om antalet enskilda huvudmän eller fristående skolor minskar borde, enligt Regelrådet, detta allt annat lika medföra en påverkan på konkurrensförhållandena mellan de kvarvarande aktörer som ägnar sig åt skolverksamhet. Regeringen bedömer inte att det finns skäl att anta att förslaget får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor.

Konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms därför inte påverkas negativt. Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar. Då Regelrådet, som nämnts ovan anser att den information som finns om hur berörda företag kan väntas påverkas av förslaget är alltför begränsad och alltför otydlig anser dock Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Eftersom förslagets konsekvenser är beroende av dels lokala förhållanden i kommunerna, dels på förutsättningarna hos varje enskild huvudman, skulle det krävas alltför långtgående analyser. Regeringen bedömer därför att de analyser som gjorts får anses tillräckliga.

Regeringens bedömning är sammantaget att förändringarna med hänsyn till regleringens ändamål är nödvändiga och proportionerliga. Eftersom förslaget är en anpassning till kommunala och enskilda huvudmäns olika ansvar, bedöms förslaget inte heller långsiktigt medföra några negativa konsekvenser för enskilda huvudmän.

## 10.5 Konsekvenser för barn och elever

Syftet med förslaget om att hemkommunen ska göra ett avdrag från grundbeloppet för kostnader för kommunens skolplaceringsansvar är att skapa likvärdighet och lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. När huvudmän ersätts i enlighet med det ansvar som de har, vilket i detta fall innebär att kommuner får ersättning för sitt skolplaceringsansvar, medför detta att kommunerna får bättre förutsättningar att ge sina elever en likvärdig utbildning av god kvalitet. Enskilda huvudmän får en lägre ersättning än i dag, men ersättningen kommer beräknas utifrån deras ansvar. Utbildningen inom skolväsendet ska, enligt skollagen, vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). Elevers möjlighet att klara skolan ska inte bero på var i landet eleven bor eller vilken skola eleven går i. Sverige har åtagit sig att följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som svensk lag från den 1 januari 2020 (lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter) och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I enlighet med artikel 3 i barnkonventionen ska, vid alla åtgärder som rör barnet, i första hand beaktas det som bedöms vara barnets bästa. Barnets bästa ska enligt skollagen vara utgångspunkten i all utbildning och annan verksamhet inom skolväsendet (1 kap. 10 § skollagen).

Som framgår av avsnitt 6 föreslår vidare regeringen att den fördelning av resurser utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov som redan i dag ska göras enligt 2 kap. 8 b § skollagen tydliggörs genom att en struktureringsåtgärd införs som en särskild del i grundbeloppet. Skyldigheten att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov innebär att alla kommuner behöver ta reda på huruvida det finns skillnader i elevsammansättningen på skolorna som motiverar att omfördela resurser utifrån socioekonomiska faktorer. Regleringen skapar en

större tydlighet och transparens i hur resurser fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, vilket också kan bidra till att synliggöra olika förutsättningar och behov. Detta möjliggör att resurser kan riktas dit behoven är som störst, vilket bedöms vara positivt för barn och elever.

Sammantaget bedöms förslagen dels öka likvärdigheten mellan huvudmännen och därmed öka möjligheten att tillförsäkra alla barn och elever tillgång till en god och likvärdig utbildning oavsett huvudman, dels skapa större transparens i hur barns och elever olika förutsättningar och behov beaktas vid resursfördelningen.

## 10.6 Konsekvenser för jämställdhet, integration och segregation

Förslaget att kommuner får ersättning för sitt skolplaceringsansvar medför att kommunerna får bättre förutsättningar att ge sina elever en likvärdig utbildning av god kvalitet. Enskilda huvudmän får en lägre ersättning än i dag, men ersättningen kommer beräknas utifrån deras ansvar. Förslaget om att en strukturersättning införs som en särskild del i grundbeloppet skapar en större tydlighet och transparens i hur resurser fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, vilket också kan bidra till att synliggöra olika barns och elevers förutsättningar och behov.

### *Konsekvenser för jämställdhet*

Pojkar har generellt sämre kunskapsresultat än flickor, skillnaden i meritvärde vid grundskolans slut var cirka 24 meritpoäng 2021. Regeringen gör bedömningen att förslagen sammantaget kommer att förbättra likvärdigheten mellan huvudmän samt tydliggöra sambandet mellan resursfördelningen och skolans kompensatoriska uppdrag, vilket skapar bättre förutsättningar för att alla barn och elever ska få en likvärdig utbildning av god kvalitet. Detta ökar i sin tur möjligheterna för att pojkars kunskapsresultat höjs. Förslaget bedöms därför vara positivt för jämställdheten.

### *Konsekvenser för integration*

Förslagen bidrar till att resurser kan riktas dit behoven är som störst, vilket stärker möjligheterna att skapa goda förutsättningar för elevers lärande. Förslagen kan då få en positiv inverkan och betydelse för t.ex. nyanlända elevers lärande och utveckling. Det kommer i sin tur att kunna bidra till uppnåendet av det integrationspolitiska målet om lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

### *Konsekvenser för segregation*

Förslagen bidrar till att resurser kan riktas dit behoven är som störst, vilket stärker möjligheterna för att skapa goda förutsättningar för alla elevers lärande. På det sättet kan förslagen främja det segregationspolitiska målet för utbildning, dvs. att skolsegregationen och sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska.

## 10.7 Konsekvenser för klimat och miljö

Regeringens förslag bedöms inte ge några negativa konsekvenser för klimat och miljö.

## 10.8 Konsekvenser i förhållande till EU-rätten

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

# 11 Författningskommentar

## Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

### 8 kap. Förskolan

22 § Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. *omsorg och pedagogisk verksamhet,*

2. *pedagogiskt material och utrustning,*

3. *måltider,*

4. *administration,*

5. *mervärdesskatt, och*

6. *lokalkostnader.*

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag till sin egen förskola.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån barnens olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 21 § ska lämna till en enskild huvudman för varje barn vid dennes förskolenhet.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–6 till att avse en basersättning för varje barn i förskolan. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet enligt paragrafens fjärde stycke.

I paragrafens *tredje stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande andra stycke byts ordet grundbelopp ut mot basersättning. I stycket anges att basersättningen, som omfattar kostnadsslagen i andra stycket punkterna 1–6, ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag till sin egen förskola. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående förskola ska således i de flesta fall kunna tillgodose ett enskilt barns behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen. I övrigt har enbart språkliga justeringar gjorts.

Av *fjärde stycket* som är *nytt* framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån barnens olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Strukturersättningens storlek kommer att bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att fördelningen av strukturersättningen ska utgå från, dels på vilka barn som går på varje huvudmans

förskoleenhet. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller för nyanlända. Beroende på elevsammansättningen på olika förskoleenheter kan det innebära att strukturersättningen för barnen på vissa förskoleenheter kan bli noll kronor.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 23 § för enskilda barn som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 23 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 9 kap. Förskoleklassen

**20 §** Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sin egen förskoleklass. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 12 § att anordna utbildning i förskoleklass.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 19 § ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med förskoleklass.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–7 till att avse en basersättning för varje barn i förskoleklassen. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

Paragrafens *tredje stycke* är *nytt*. I *första meningen*, som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande andra stycke, byts ordet grundbelopp ut mot basersättning. I meningen anges att basersättningen, som omfattar kostnadsslagen i andra stycket punkterna 1–7, ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sin egen förskoleklass. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående förskoleklass ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen. I övrigt har enbart språkliga justeringar gjorts.



Tredje stycket *andra meningen* innebär att hemkommunen efter att ha bestämt basersättningen ska göra ett avdrag från denna. Avdraget ska göras för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 12 § att erbjuda alla barn i kommunen som har rätt till utbildning i förskoleklass enligt skollagen, plats i en förskoleklass nära hemmet och den beredskap att ta emot nya elever, oavsett vilket antal elever som finns i kommunen varje år, som kommunen måste ha till följd av den skyldigheten. Ett avdrag ska göras för de merkostnader som kommunen bedömer sig ha för de kostnadsslag som ska ingå i underlaget för beräkningen av basersättningen. Hemkommunen får inte med stöd av bestämmelsen göra avdrag för exempelvis kostnader knutna till det myndighetsuppdrag som kommunen har, se avsnitt 5.2. Avdraget får vidare inte täcka merkostnader utöver de som är sakligt motiverade. Avdrag får exempelvis inte göras för merkostnader som kommunen bär för att kunna avstå från att genomföra förändringar i verksamheten som är både motiverade och möjliga.

Av *fjärde stycket* som är *nytt* framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Strukturersättningens storlek kommer att bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att fördelningen av strukturersättningen ska utgå från, dels på vilka elever som går på varje huvudmans skolenhet. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller fördelas för elever i skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k. resursskolor (se 9 kap. 17 §) eller för nyanlända elever. Beroende på elevsammansättningen på olika skolenheter kan det innebära att strukturersättningen för eleverna på vissa skolenheter kan bli noll kronor. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 8 kap. 22 § fjärde stycket.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 21 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 21 § ska tilläggsbeloppet vara individuell bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

## 10 kap. Grundskolan

**38 §** Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärvraktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till den egna grundskolan. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkost-*

nader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskolan.

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 37 § ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med grundskola.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkt 1–7 till att avse en basersättning för varje elev i grundskolan. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

Paragrafens *tredje stycke* är *nytt*. I *första meningen*, som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande andra stycke, byts ordet grundbelopp ut mot basersättning. I meningen anges att basersättningen, som omfattar kostnadsslagen i andra stycket punkterna 1–7, ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till den egna grundskolan. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående grundskola ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen. I övrigt har enbart språkliga justeringar gjorts.

I tredje styckets *andra mening* anges att hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt förevarande kapitel. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 9 kap. 20 § tredje stycket andra meningens, se kommentaren till den bestämmelsen.

Av *fjärde stycket*, som är *nytt*, framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Strukturersättningens storlek kommer att bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att fördelningen av strukturersättningen ska utgå från, dels på vilka elever som går på varje huvudmans skolenhet. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller fördelas för elever i skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k. resursskolor (se 10 kap. 35 §) eller för nyanlända elever. Beroende på elevsammansättningen på olika skolenheter kan det innebära att strukturersättningen för eleverna på vissa skolenheter kan bli noll kronor. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i 8 kap. 22 § fjärde stycket och 9 kap. 20 § fjärde stycket.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 39 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 39 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

## 11 kap. Grundsärskolan

37 § Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärvätyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till den egna grundsärskolan. Hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundsärskolan.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 36 § ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med grundsärskola.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–7 till att avse en basersättning för varje elev i grundsärskolan. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

Paragrafens *tredje stycke* är *nytt*. I *första meningen*, som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande andra stycke, byts ordet grundbelopp ut mot basersättning. I meningen anges att basersättningen, som omfattar kostnadsslagen i andra stycket punkterna 1–7, ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till den egna grundsärskolan. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående grundsärskola ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen. I övrigt har enbart språkliga justeringar gjorts.

I tredje styckets *andra mening* anges att hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar enligt 24 § att anordna utbildning i grundsärskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt förevarande kapitel. Bestäm-

melsen motsvarar bestämmelsen i 9 kap. 20 § andra stycket andra meningen, se kommentaren till den bestämmelsen.

Av *fjärde stycket*, som är *nytt*, framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Strukturersättningens storlek kommer att bero dels på vilka grunder kommunen bestämmer att fördelningen av strukturersättningen ska utgå från, dels på vilka elever som går på varje huvudmans skolenhet. Fördelningen kan t.ex. göras efter socioekonomiska faktorer eller fördelas för elever i skolor som begränsar sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k. resursskolor (se 11 kap. 34 §) eller för nyanlända elever. Beroende på elevsammansättningen på olika skolenheter kan det innebära att strukturersättningen för eleverna på vissa skolenheter kan bli noll kronor. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 8 kap. 22 § fjärde stycket, 9 kap. 20 § fjärde stycket och 10 kap. 38 § fjärde stycket.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 38 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 38 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6 och 7.

## 14 kap. Fritidshemmet

**16 §** Grundbeloppet ska *bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sina egna fritidshem.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 15 § ska lämna till en enskild huvudman för varje elev vid dennes skolenhet med fritidshem.

Paragrafens *första stycke* ändras så att det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–7 till att avse en basersättning för varje elev

i fritidshemmet. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

I paragrafens *tredje stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande andra stycke byts ordet grundbelopp ut mot basersättning. Stycket anger att basersättningen, som omfattar kostnadsslagen i andra stycket punkterna 1–7, ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag till sina egna fritidshem. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för ett fristående fritidshem ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen. I övrigt har enbart språkliga justeringar gjorts.

Av *fjärde stycket*, som är *nytt*, framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 8 kap. 22 § fjärde stycket, 9 kap. 20 § fjärde stycket, 10 kap. 38 § fjärde stycket och 11 kap. 37 § fjärde stycket, se kommentarerna till de bestämmelserna.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 17 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 17 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 16 kap. Utbildning på nationella program i gymnasieskolan

**53 §** För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestå av en basersättning och en strukturersättning.

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärvverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag när kommunen erbjuder det aktuella programmet eller inriktningen.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 52 § ska lämna till en enskild huvudman för elever på ett nationellt program vid dennes skolenhet eller skolenheter.

Bestämmelsen i nuvarande 55 § första stycket, som stadgar att för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grun-

der som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen, flyttas till förevarande paragraf och förs delvis i förevarande paragrafs första stycke, som är nytt, och delvis i ett nytt tredje stycke enligt nedan.

Av förevarande paragrafs *första stycke*, som är *nytt*, framgår att stycket avser utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder. Det förtydligas att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–7 till att avse en basersättning för varje elev på programmet eller inriktningen. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

*Tredje stycket*, som är *nytt*, anger att basersättningen ska bestämmas efter samma grunder vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag som hemkommunen tillämpar när kommunen erbjuder programmet eller inriktningen. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående gymnasieskola ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen.

Av *fjärde stycket*, som är *nytt*, framgår av första meningen att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 8 kap. 22 § fjärde stycket, 9 kap. 20 § fjärde stycket, 10 kap. 38 § fjärde stycket, 11 kap. 37 § fjärde stycket och 14 kap. 16 § fjärde stycket, se kommentarerna till de bestämmelserna.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 54 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 54 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

**55 §** För utbildning på *särskilda varianter*, *sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket och sådan utbildning som hemkommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärvverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Statens skolverk får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall

än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

I paragrafen regleras hur en hemkommuns bidrag till en enskild huvudman för gymnasieskola ska bestämmas i vissa fall.

Bestämmelsens nuvarande första stycke, som innebär att för utbildning på sådana nationella program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen, flyttas till 53 §, se kommentaren till den paragrafen.

*Första stycket* är nytt och motsvarar delvis bestämmelsens nuvarande andra och tredje stycken. I förevarande paragrafs första stycke stadgas att för utbildning på särskilda varianter, sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket och sådan utbildning som kommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för de kostnadsslag som anges i 1–7.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar i huvudsak bestämmelsens nuvarande andra stycke. I förevarande paragrafs andra stycke stadgas att det är Skolverket som får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket. Vissa språkliga ändringar har gjorts men ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## **19 kap. Utbildning på program i gymnasiesärskolan**

**46 §** *För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestå av en basersättning och en strukturersättning.*

*Basersättningen ska avse ersättning för kostnadsslagen*

1. undervisning,
2. lärvätyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*Basersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser för dessa kostnadsslag när kommunen erbjuder programmet, inriktningen eller det jämförbara programmet.*

*Strukturersättningen ska avse ersättning som fördelas utifrån elevers olika förutsättningar och behov. Den ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §.*

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som hemkommunen enligt 45 § ska lämna till en enskild huvudman för varje elev på ett nationellt program på dennes skolenhet eller skolenheter.

Bestämmelsen i nuvarande 48 § första stycket, som stadgar att för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program, flyttas till förevarande paragraf och förs delvis i förevarande para-

grafs första stycke, som är nytt, och delvis i ett nytt tredje stycke enligt nedan.

Av förevarande paragrafs *första stycke* som är *nytt* framgår dels att stycket avser utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder, dels förtydligas det att grundbeloppet ska bestå av en basersättning och en strukturersättning.

I paragrafens *andra stycke*, som är *nytt* och som i huvudsak motsvarar bestämmelsens nuvarande första stycke, renodlas ersättningen för kostnadsslagen i punkterna 1–7 till att avse en basersättning för varje elev på programmet, inriktningen eller det jämförbara programmet. Ändringen är föranledd av att strukturersättning införs som en särskild del av grundbeloppet.

*Tredje stycket* som är *nytt*, anger att basersättningen ska bestämmas efter samma grunder vid fördelning av resurser för dessa kostnadslag som hemkommunen tillämpar när kommunen erbjuder programmet, inriktningen eller det jämförbara programmet. Huvuddelen av det bidrag som lämnas genom grundbeloppet ska avse basersättningen. Huvudmannen för en fristående gymnasiesärskola ska således i de flesta fall kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för basersättningen.

Av *fjärde stycket*, som är *nytt*, framgår av *första meningen* att grundbeloppet består av ytterligare en del, en strukturersättning som ska fördelas utifrån elevernas olika förutsättningar och behov. I *andra meningen* anges att strukturersättningen ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten enligt 2 kap. 8 b §. Bestämmelsen motsvarar bestämmelserna i 8 kap. 22 § fjärde stycket, 9 kap. 20 § fjärde stycket, 10 kap. 38 § fjärde stycket, 11 kap. 37 § fjärde stycket, 14 kap. 16 § fjärde stycket och 16 kap. 54 § fjärde stycket, se kommentarerna till de bestämmelserna.

Grundbeloppet kompletteras även fortsättningsvis i vissa fall av tilläggsbelopp enligt 47 § för enskilda elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Som framgår av 47 § ska tilläggsbeloppet vara individuellt bestämt utifrån barnets behov.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

**46 a §** *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser enligt 46 §.*

Paragrafen som är *ny* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av de resurser som hemkommunen ska fördela enligt 46 §. Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 48 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

**48 §** *För utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen, sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket och sådan utbildning som hemkommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för kostnadsslagen*



1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Statens skolverk får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen och för sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

I paragrafen regleras hur en hemkommuns bidrag till en enskild huvudman för gymnasiesärskola ska bestämmas i vissa fall.

Bestämmelsens nuvarande första stycke, som innebär att för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program, flyttas till 46 §, se kommentaren till den paragrafen. Bestämmelsens nuvarande andra stycke som innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av de resurser som hemkommunen ska fördela, flyttas till en ny 46 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Första stycket är nytt och motsvarar delvis bestämmelsens nuvarande tredje och fjärde stycken. I förevarande paragrafs första stycke stadgas att för utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen, sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket och sådan utbildning som kommunen inte erbjuder ska grundbeloppet avse ersättning för de kostnadsslag som anges i 1–7.

Paragrafens andra stycke som är nytt motsvarar i huvudsak bestämmelsens nuvarande tredje stycke. I förevarande paragrafs andra stycke stadgas att det är Skolverket som får i enskilda fall besluta vilket grundbelopp en hemkommun ska betala för utbildning på särskilda varianter inom de nationella programmen och för sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket. Vissa språkliga ändringar har gjorts men ingen ändring i sak är avsedd.

Det tredje stycket som är nytt är endast en följdändring med anledning av att bestämmelsens nuvarande första och andra stycken har flyttats till 46 och 46 a §§. Förevarande tredje stycket motsvarar bestämmelsens nuvarande fjärde stycke.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## 22 kap. Distansundervisning i vissa skolformer

19 § Grundbeloppet ska avse ersättning för *kostnadslagen*

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,

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

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som en hemkommun vid distansundervisning ska betala till en enskild huvudman enligt 18 § andra stycket.

Ändringen i paragrafen är en följdändring då begreppet ”kostnads-lagen” har förts in i motsvarande bestämmelser i 16 kap. 53 och 55 §§ och 19 kap. 46 och 48 §§. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## **25 kap. Annan pedagogisk verksamhet**

### **12 § Grundbeloppet ska avse ersättning för *kostnadsslagen***

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen pedagogiska omsorg. Om kommunen inte tillhandahåller pedagogisk omsorg ska bidraget bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till den enskilda verksamhetens innehåll och omfattning.

I paragrafen regleras vilka kostnadsslag som ingår i det grundbelopp som en hemkommun ska betala till en enskild huvudman som har rätt till bidrag till pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem enligt 10 §.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring då begreppet ”kostnads-lagen” har förts in i motsvarande bestämmelser för förskola (8 kap. 21 §) och fritidshem (14 kap. 16 §) som pedagogisk omsorg erbjuds i stället för. Ingen ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

## Sammanfattning av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)

Nedan sammanfattas relevanta delar av betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66).

### *Beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman*

Hemkommunens bidrag till enskilda huvudmän ska förutom grundbelopp, och i förekommande fall tilläggsbelopp, även bestå av ett strukturbelopp. I strukturbeloppet ska ingå alla de resurser som fördelas utifrån barns och elevers olika förutsättningar och behov, med undantag för sådana resurser som fördelas enligt reglerna om tilläggsbelopp. Kommuner ska vara skyldiga att redovisa på vilka grunder strukturbeloppet har räknats fram och på vilket sätt det ska komma verksamheter med enskild huvudman till del.

# Lagförslaget i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66) i relevanta delar

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 2 kap. 5 och 8 a §§, 8 kap. 21 §, 9 kap. 17–19 §§, 10 kap. 35–37 §§, 11 kap. 34–36 §§, 14 kap. 15 §, 15 kap. 33 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 §, 19 kap. 45 § och 25 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 12 nya paragrafer, 8 kap. 22 a, 9 kap. 18 a och 20 a §§, 10 kap. 36 a och 38 a §§, 11 kap. 35 a och 37 a §§, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a §, 17 kap. 33 a §, 19 kap. 46 a §, 25 kap. 12 a §, samt närmast före 9 kap. 18 a §, 10 kap. 36 a § och 11 kap. 35 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

*/.../*

#### 8 a §<sup>1</sup>

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet *och sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 §* efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

### **8 kap.**

#### 21 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 §, *ett strukturbelopp enligt 22 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

#### 22 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hem-*

*kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

## 9 kap.

*/.../*

### 19 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 §, *ett strukturbelopp enligt 20 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

### 20 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

## 10 kap.

*/.../*

### 37 §<sup>4</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 §, *ett strukturbelopp enligt 38 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

### 38 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hem-*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2015:73.

*kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

## **11 kap.**

*/.../*

### **36 §<sup>5</sup>**

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 §, *ett strukturbelopp enligt 37 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

### *37 a §*

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

## **14 kap.**

### **15 §**

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 §, *ett strukturbelopp enligt 16 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §.

### *16 a §*

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

**16 kap.**52 §<sup>7</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 §, *ett strukturbelopp enligt 53 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

## 53 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

**17 kap.**31 §<sup>8</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på preparandutbildning vid skolenheten som var behörig för utbildningen vid den tidpunkt när denna påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 32 och 33 §§ och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 34 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 32 och 33 §§, *ett strukturbelopp enligt 33 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 34 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

## 33 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördel-*

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2015:73.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2015:73.

**19 kap.**45 §<sup>9</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 §, *ett strukturbelopp enligt 46 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

## 46 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

**25 kap.**

## 11 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen ska lämna bidrag till en huvudman som har rätt till bidrag enligt 10 § för varje barn som tas emot. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 12 §, *ett strukturbelopp enligt 12 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 13 §.

Hemkommunen är inte skyldig att lämna bidrag till fler än två huvudmän för samma barn eller till mer än en huvudman för pedagogisk omsorg för ett barn som också går i förskola. Om barnet tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en kommunal och en enskild verksamhet, är kommunen inte skyldigt att lämna ett bidragsbelopp som är högre än om barnet tagits emot i en kommunal verksamhet. Hemkommunen ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna.

När barn tas emot i enskild pedagogisk omsorg där deras vårdnadshavare arbetar får kommunen inte lämna bidrag för fler barn till vårdnadshavaren än det antal barn till andra som har tagits emot.



*12 a §*

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådana kostnader som kommunen beräknar vid fördelning av resurser enligt 2 kap. 8 a §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
  2. 9 kap. 18 a §, 10 kap. 36 a § och 11 kap. 35 a § ska tillämpas avseende ansökningar till utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2018.
  3. 9 kap. 18 §, 10 kap. 26 § och 11 kap. 35 § ska tillämpas även för enskilda huvudmän där beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § fattats före den 1 januari 2018. Dessa huvudmän ska senast den 30 juni 2018 lämna in en anmälan till Statens skolinspektion om vilka urvalsgrunder som huvudmannen avser tillämpa.

## Förteckning över remissinstanserna SOU 2016:66

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Jönköping, Justitiekanslern (JK), Domstolsverket, Datainspektionen, Bokföringsnämnden (BFN), Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Högskolan i Halmstad, Mittuniversitetet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Gislaveds kommun, Grums kommun, Göteborgs kommun, Järfälla kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nykvarns kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Svalövs kommun, Vadstena kommun, Varbergs kommun, Vännäs kommun, Kalmarsunds gymnasieförbund, Academedia AB, Friskolornas riksförbund, FSO Fria förskolor, Föräldraalliansen Sverige, Handikappförbunden (HSO), Idéburna skolors riksförbund, Internationella Engelska skolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting (Numera Sveriges Kommuner och Regioner, SKR) och Statistiska centralbyrån svarat.

Spontana yttranden har därutöver inkommit från Täby kommun, Autism- och Aspergerförbundet, Synskadades Riksförbund, Helsingborgs kommun, Kommunalekonomernas förening, Göteborgsregionens kommunalförbund, Advokatfirman Fylgia, Linköpings kommun, Vintertullsskolan och Utvecklingspedagogik Sverige AB.

Följande remissinstanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte besvarat remissen: Riksdagens ombudsmän (JO), Linköpings universitet, Borgholms kommun, Eda kommun, Hallsbergs kommun, Hammarö kommun, Karlskoga kommun, Kungsörs kommun, Ljusdals kommun, Motala kommun, Munkfors kommun, Sorsele kommun, Sölvesborgs kommun, Tibro kommun, Torsås kommun, Tranås kommun, Vansbro kommun, Åre kommun, Ängelholms kommun, Övertorneå kommun, Region Jönköpings län, Almega Utbildningsföretagen, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Fristående förskolor (SEFIF), Föreningen Grävande journalister, Företagarna, Kunskapsskolan i Sverige AB, Lika Unika, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksförbundet Attention, Riksförbundet BRIS, Rådet för kommunal redovisning (RKR), Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd (SVEA), Sveriges skolledarförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Transparency International Sverige (TI Sverige), Vittra AB och Waldorfskolofederationen.

# Lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor lagförslag (U2018/03429/GV) i relevanta delar

Bilaga 4

## Förslag till lag om ändring skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 8 kap. 21 och 22 §§, 9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§, 11 kap. 36 och 37 §§, 14 kap. 15 och 16 §§, 15 kap. 26 §, 16 kap. 52 och 53 §§, 18 kap. 25 och 34 §§, 19 kap. 29, 45 och 46 §§, 20 kap. 38 §, 21 kap. 20 a §, 28 kap. 2 och 5 §§ och 29 kap. 24 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas elva nya paragrafer, 8 kap. 22 a §, 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a §, 18 kap. 34 a §, 19 kap. 46 a § och 26 kap. 14 a–14 c §§, och närmast före 18 kap. 34 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **8 kap.**

#### 21 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje barn vid förskoleenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 22 §, *ett strukturbelopp* enligt 22 a § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 23 §.

#### 22 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader,

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskola.

#### 22 a§

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten*

### **9 kap.**

#### 19 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 20 §, *ett strukturbelopp* enligt 20 a § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 21 §.

#### 20 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

#### 20 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

### 10 kap.

#### 37 §<sup>4</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 38 §, *ett strukturbelopp enligt 38 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 39 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

#### 38 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. undervisning,

Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

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

#### 38 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

### 11 kap.

#### 36 §<sup>5</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 37 §, ett strukturbelopp enligt 37 a § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 38 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

#### 37 §

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

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

#### 37 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet*

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2015:73.

*ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

#### **14 kap.**

##### 15 §

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 16 §, *ett strukturbelopp enligt 16 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 17 §

##### 16 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för

1. omsorg och pedagogisk verksamhet,
2. pedagogiskt material och utrustning,
3. måltider,
4. administration,
5. mervärdesskatt, och
6. lokalkostnader,

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sina egna fritidshem.

##### 16 a §

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

/.../

#### **16 kap.**

##### 52 §<sup>6</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen, enligt 42 §, var skyldig att erbjuda utbildning på nationella program vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 53 §, *ett strukturbelopp enligt 53 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 54 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk. Bilaga 4

#### 53 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

#### 53 a§

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

/.../

#### 19 kap.

/.../

#### 45 §<sup>7</sup>

Hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev på ett nationellt program vid skolenheten som hemkommunen enligt 18 kap. 27 § var skyldig att erbjuda utbildning i gymnasiesärskolan vid den tidpunkt när utbildningen påbörjades

Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 § och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §. Bidraget består av ett grundbelopp enligt 46 §, *ett strukturbelopp enligt 46 a §* och i vissa fall ett tilläggsbelopp enligt 47 §.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

#### 46 §

Grundbeloppet ska avse *ersättning* för Grundbeloppet ska avse *en basersättning* för

1. undervisning,
2. lärverktyg,

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2015:73.

3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

*46 a §*

*Strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Beloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.*

*/.../*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.
  2. Bestämmelserna i 8 kap. 21 och 22 §§, 9 kap. 19 och 20 §§, 10 kap. 37 och 38 §§, 11 kap. 36 och 37 §§, 14 kap. 15 och 16 §§, 16 kap. 52 och 53 §§ och 19 kap. 45 och 46 §§ i den nya lydelsen och bestämmelserna i de nya 8 kap. 22 a §, 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a § tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2020.



# Lagrådsremissen Vissa skollagsfrågor – Lagrådets yttrande

Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-09-20

**Närvarande:** F.d. justitierådet Severin Blomstrand samt justitieråden Erik Nymansson och Thomas Bull

## Vissa skollagsfrågor

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring av skollagen (2010:800).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Jan Käll, biträdd av ämnesrådet Anna Barklund.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

8 kap. 22 §

I paragrafen anges att grundbeloppet ska avse en basersättning för omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Den enda skillnaden i förhållande till nuvarande lydelse av paragrafen är att ”basersättning” ersätter det tidigare uttrycket ”ersättning”.

Den ändrade lydelsen motiveras i lagrådsremissen av att den är en konsekvens av regeringens förslag i denna lagrådsremiss. Det anges att grundbeloppet i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever i aktuell ålderskategori och skolform, eller annan verksamhet som kommunen ska bekosta utbildningen för genom bidrag till enskilda huvudmän. Regeringen föreslår därför att det i bestämmelserna om vad grundbeloppet ska avse förtydligas att grundbeloppet avser en basersättning till de enskilda huvudmännen (s. 22). I författningskommentaren anges att ändringen innebär ett förtydligande att grundbeloppet renodlas till att avse en basersättning för varje barn (s. 55).

Skrivningen ger således intrycket att ”basersättning” har valts enbart för att markera att denna ersättning – till skillnad från strukturbeloppet – i regel kommer att bestämmas till samma belopp för samtliga barn eller elever. Det kan dock sättas i fråga om ”basersättning” är väl valt för att markera denna skillnad. Uttrycket kan ge intryck av att denna form av ersättning ska utgöra den ekonomiska basen för verksamheten, särskilt som det i det betänkande som ligger till grund för förslaget anges att så ska vara fallet. Där anges (SOU 2016:66 s. 75) att en viktig utgångspunkt för förslaget är att den allra största delen av resurserna även framöver ska ligga inom grundbeloppet och att grundbeloppet ska utgöra den ekonomiska basen för att bedriva verksamhet i enlighet med skollagen. Tolkningen av

det föreslagna begreppet ”basersättning” försvåras också av att rubriken till det avsnitt där frågan behandlas i lagrådsremissen lyder ”Grundbeloppet ska avse en basersättning”. Till oklarheten bidrar även att det i lagrådsremissen anges att det inte är möjligt att föreskriva hur stor del av de totala resurserna som ska fördelas genom strukturbelopp medan däremot frågan om basersättningens andel av de totala resurserna inte kommenteras.

Frågan bör behandlas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Vad som nu sagts gäller även beträffande 9 kap. 20 §, 10 kap. 38 §, 11 kap. 37 §, 14 kap. 16 §, 16 kap. 53 § och 19 kap. 46 §.

8 kap. 22 a §

I paragrafens första mening föreskrivs att strukturbeloppet ska avse ersättning för sådan fördelning som ska göras enligt 2 kap. 8 b §. Enligt den bestämmelsen ska kommuner fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

Det är svårt att förstå i vilket avseende en sådan fördelning skulle medföra ett behov av ersättning och vem som skulle vara berättigad till ersättningen. Innebörden synes vara att barns olika förutsättningar och behov ska bestämma storleken på strukturbeloppet. Vad som avses bör klargöras under den fortsatta beredningen.

Det anförda gäller även beträffande 9 kap. 20 a §, 10 kap. 38 a §, 11 kap. 37 a §, 14 kap. 16 a §, 16 kap. 53 a § och 19 kap. 46 a §.

26 kap. 14 a §

Paragrafen reglerar återkallelse av bidrag i fall av konkurs eller tvångslikvidation. Det är oklart varför frivillig likvidation inte också ska leda till att bidrag återkallas. Den föreslagna bestämmelsen är dessutom ovillkorlig, vilket kan leda till praktiska problem om t.ex. en verksamhet skulle behöva drivas vidare under ett konkursförfarande. I de följande paragraferna finns en undantagsregel för fall när det föreligger särskilda skäl. Det bör övervägas om inte även denna paragraf borde ha en liknande utformning.

26 kap. 14 b §

Enligt första stycket 2 ska Statens skolinspektion återkalla ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet som myndigheten har meddelat enligt skollagen, om utbildningen i annat fall än som anges i första punkten inte har bedrivits under en tid av två år.

Under föredragningen har upplysts att det ska vara fråga om en sammanhängande tid av två år. Detta bör anges uttryckligen i lagtexten.

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 14 b §.

## 28 kap. 2 och 5 §§

Paragraferna reglerar vilka beslut som får överklagas. Det anges att beslut enligt vissa stycken i 26 kap. 14 b och 14 c §§ får överklagas. Av bestämmelserna följer att beslut som grundas på att den enskilde själv begärt återkallelse inte får överklagas eftersom ett sådant beslut inte går den enskilde emot (se remissen s. 64 f.). Enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler får ett beslut överklagas bl.a. om det gått någon emot, 42 § förvaltningslagen (2017:900). Någon ytterligare reglering för att begränsa överklagandemöjligheterna i fall när den enskilde fått framgång torde inte behövas. Ett uttryckligt överklagandeförbud kan dessutom vålla vissa praktiska problem i situationer när det inte är helt klart att en sökande står fast vid sin ansökan efter myndighetens beslut (jfr HFD 2015 ref. 73). Så kan t.ex. fallet vara när juridiska personer företräds av flera olika individer som inte är överens. Överklagandebestämmelserna bör därför inte begränsas i detta avseende, utan i stället enbart hänvisa till de aktuella paragraferna (14 b och 14 c §§).

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I punkten 3 i övergångsbestämmelserna anges att de nya bestämmelserna i 26 kap. 14 b § första–tredje styckena och 14 c § första och andra styckena inte tillämpas i fråga om ett godkännande av en enskild som huvudman eller ett beslut om rätt till bidrag för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, som har meddelats före ikraftträdandet. Statens skolinspektion eller den kommun som har meddelat ett sådant godkännande eller beslut om rätt till bidrag ska i stället återkalla godkännandet eller beslutet, om utbildningen eller verksamheten inte har startat senast två år efter det att lagen har trätt i kraft eller utbildningen eller verksamheten annars inte har bedrivits under denna period.

Den situationen att en huvudman inlett eller återupptagit en verksamhet efter ikraftträdandet men därefter gör uppehåll och inte bedriver verksamheten under mer än två år täcks inte av bestämmelsen. Lämpligheten av detta bör övervägas i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Punkten 3 avslutas med bestämmelsen om att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten av förvaltningsdomstolens beslut. Orden ”av förvaltningsdomstolens beslut” är överflödiga och kan med fördel utgå.

## Sammanfattning av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skelsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)

Nedan sammanfattas relevanta delar av betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skelsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

Skillnader i uppdrag finns mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunala huvudmän har – utöver ansvaret att sörja för skolskjutsar – dels ett myndighetsansvar som de enskilda huvudmännen inte har, dels ett ansvar att se till att det alltid finns plats i skolan för barn i kommunen. Den faktor som utredningen bedömer är av störst kostnadmässig betydelse i det avseendet är den merkostnad kommunala huvudmän har för att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet och konsekvenserna av att den kommunala skolan bär ansvaret att hantera de stora variationer i elevunderlaget som observeras över tid. En modell för att uppskatta dessa merkostnader presenteras i kapitel 7 och ger vid handen att kommunala huvudmän under de senaste två decennierna har haft merkostnader på i genomsnitt drygt 8 procent till följd av sitt större ansvar. Dessa merkostnader ska enligt dagens regelverk inte avräknas då kommunerna fastställer bidrag till enskilda huvudmän.

### *Förslag för en förbättrad resursfördelning*

Mot bakgrund av analysen är utredningens centrala bedömningar och förslag vad gäller resursfördelningen i kapitel 9 att:

- Beräkningen av grundbeloppet för enskilda huvudmän ska förändras. Elevens hemkommun ska göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

# Lagförslaget i betänkandet En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) i relevanta delar

Bilaga 7

## Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

*dels* att 2 kap. 1 §, 9 kap. 1 §, 15–15 b §§, 18 §, 20 § och 21 a §, 10 kap. 1 §, 9 §, 30–32 §§, 36 §, 38 § och 40 §, 11 kap. 1 §, 29–31 §§, 35 §, 37 § och 39 §, 28 kap. 3 § och 12 § samt 29 kap. 19 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 14 nya paragrafer, 2 kap. 7 a–7 b §§, 8 c §, 9 kap. 11 a–11 c §§, §§, 10 kap. 13 a–13 c §§, 11 kap. 17 a–17 c §§, 28 kap. 15 a § samt 29 kap. 19 b § av följande lydelse,

*dels* att det närmast före 2 kap. 7 a och 8 c §§, 9 kap. 11 a §, 11 b § och 11 c §, 10 kap. 13 a §, 13 b § och 13 c §, 11 kap. 17 a §, 17 b § och 17 c § samt 28 kap. 15 a § ska införas nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

/.../

### **9 kap.**

/.../

20 §<sup>8</sup>

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen förskoleklass.

*Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna förskoleklass i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.*

/.../

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2010:800.

**10 kap.**

/.../

38 §<sup>9</sup>

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

*Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.*

/.../

**11 kap.**

/.../

37 §<sup>10</sup>

Grundbeloppet ska avse ersättning för

1. undervisning,
2. lärverktyg,
3. elevhälsa,
4. måltider,
5. administration,
6. mervärdesskatt, och
7. lokalkostnader.

Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.

*Hemkommunen ska efter att ha bestämt grundbeloppet enligt andra stycket göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att anordna grundskola i den omfattning och på det sätt som anges enligt detta kapitel.*

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2010:800.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2010:800.

ning och på det sätt som anges enligt detta kapitel. Bilaga 7

/.../

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelser om placering, mottagande och urval ska tillämpas från och med höstterminen 2024.

2. Äldre föreskrifter får tillämpas för urval till skolenhet med enskild huvudman dock som längst till och med 2026.

## Förteckning över remissinstanserna SOU 2020:28

Följande instanser har inkommit med yttrande över betänkandet: Academedia AB, Almega, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arvidsjaurs kommun, Arvika kommun, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Bräcke kommun, Datainspektionen, Delegationen mot segregation, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Eskilstuna kommun, Flens kommun, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Föräldraalliansen Sverige, Grums kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Göteborgsregionen, Göteborgs universitet, Hedemora kommun, Helsingborgs kommun, Hällefors kommun, Högskolan Dalarna, Högskolan Väst, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Karlstads kommun, Kommunal, Konkurrensverket, Kungliga vetenskapsakademien, Kunskapsskolan i Sverige AB, Landsorganisationen i Sverige, Lidingö kommun, Linköpings universitet, Lunds universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Melleruds kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, Norrtälje kommun, Nätverket för en likvärdig skola, Pajala kommun, Regelrådet, Region Halland, Region Jönköping, Region Stockholm, Region Västerbotten, Region Östergötland, Salems kommun, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Skatteverket, Skolforskningsinstitutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Skövde kommun, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse (SIS), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska akademikers centralorganisation, Svenskt näringsliv, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Södertälje kommun, Tillväxtverket, Tjänstemännens centralorganisation, TU Medier i Sverige, Täby kommun, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Vuxenutbildning i Samverkan, Västerås kommun.

Följande remissinstanser har förklarat att de avstår från att yttra sig eller har inte besvarat remissen: Akavia, Botkyrka kommun, Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Gnesta kommun, Högskolan Kristianstad, Kalmarsunds gymnasieförbund, Luleå kommun, Lycksele kommun, Mönsterås kommun, Nätverket Unga för tillgänglighet, Region Dalarna, Region Jämtland Härjedalen, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Hem och Skola, ST, Statistiska centralbyrån, Storfors kommun, Svenska Kommunalarbetarförbundet, Sveriges elevråd SVEA, Sveriges universitetslärare och forskare, Sweco, Universitetskanslersämbetet, Vision, Vård- och omsorgscollege.



Därutöver har spontana yttranden inkommit från Afasiförbundet – Talknuten, Anna Ekström m fl Gnesta, Anna Nordahl, Atvexa, Autism- och Aspergerförbundet, Barsebäcks montessori, Borgviks skola, Bro-skolan, Byskoleupproret, Båstad montessori, Carlsson skola, Cordoba international school, Dalby södra Sandby, Ekerö kommun, Emma Schöön, Estetiska skolan Arvika, Europaportens skolor, Framtidskompassen, Fridaskolorna AB, FSO och IV – Idéburen välfärd, Futuraskolan AB, Färe montessori, Föreningen hemgårdar, Företagarna, Gemensam välfärds skolgrupp, Hietaniemi friskola, Hörselskadades riksförbund, Jenssen, Kristna friskolerådet, Kullaviks montessoriskola, Lilla Djurgårds-akademien, Lina Waerme, Lingbygdens friskola, Linnéa Lindqist, Ljusnarsbergs kommun, Lonnhytan och Granbergsdals friskola, Långseruds friskola, Lärarinitiativet för en likvärdig skola, Malmö friskola, Markus Stoor, Maskrosbarn, MIBA skolor AB, Mitt skolval, Montepprenör AB, Montessori Bjerred, Montessori grundskola Maria, Montessoriförskolan Urfjälls, Montessoriskolan Fyrkappan, Montessoriskolan Tellus, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nya läroverket i Luleå, Nyed friskola, Nätverket Comenius – Kristna skolor i samverkan, Nätverket fristående resursskola, Pandans förskola, Paul Middelkoop, Per Frost, PIK, Pilens montessoriskola, Piteå kommun, Prolympia AB, Riksförbundet FUB, Robin och Helena Karlsson, Sefif, Skabersjöbygdens skola, Skanör Falsterbo montessoriskola, Skellefteå kommun, Småskolan pedagogik i Sverige, Växjö fria gymnasium, Språkförsvarets styrelse, Staffanstorps Montessoriskola, Stiftelsen Carpe Diem, Stiftelsen Europas skolan i Strängnäs, Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor, Studenter för en likvärdig skola, Styrelsen för föräldrakooperativet Värmskog, Svensk biblioteksförening, Svenska Science center, SverigeFinländarnas delegation, Sveriges skolchefer, Synskadades riksförbund, Tankesmedjan Balans, Tisenhultgruppen AB, Tolvmans friskola, UNICEF, Waldorf-läraryhögskolan och Waldorfskolefederationen, Valfrihetens vänner, Watma Education AB, Vejbystrand skola och förskola, Vellinge kommun, Videdals privatskolor, Vilhelmina kommun, Vänsterpartiet Upplands-Bro, Värmdö kommun, Åsa Össbo, Älvboda friskola, Ängsdals skolförening, Ängsdals skolor.