

Cirkulärnr: 10:50
Diariernr: 10/3383
Handläggare: Mona Fridell
Avdelning: Ekonomi och styrning
Sektion/Enhet: Ekonomisk analys
Datum: 2010-07-08
Mottagare: Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Barnomsorg
Förskoleklass
Grundskola
Gymnasieskola
Rubrik: Komplettering av bidragsvillkor för fristående verksamheter – **Reviderad 11 augusti 2010**



CIRKULÄR 10:50

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

Kommunstyrelsen
Ekonomi/finans
Barnomsorg
Förskoleklass
Grundskola
Gymnasieskola

Komplettering av bidragsvillkor för fristående verksamheter – Reviderad 11 augusti 2010

Riksdagen har den 3 juni fattat beslut om vissa tillägg och ändringar av skollagens (1985:1100) bestämmelser om bidragen till fristående verksamheter.

Underlag för riksdagens beslut finns i propositionen 2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter. Regeringen har den 23 juni beslutat om kompletterande föreskrifter (SFS 2010:802) i förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. De nya bestämmelserna i skollagen träder i kraft den 28 juli 2010 (framflyttat datum, i propositionen stod det 28 juni). Bestämmelserna om kommuners bidrag till pedagogisk omsorg ska tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2011. Kommunens möjlighet att under innevarande år minska bidragen till enskilda verksamheter får också tillämpas första gången på bidrag för kalenderåret 2011.

I detta cirkulär redogör vi för förändringarna såsom de beskrivs i propositionen och har beslutats av riksdagen. De kompletterande föreskrifterna i förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet beskrivs också i cirkuläret. Vi har också sammanfattat Skolverkets analys och förslag till justeringar i riksprislistan, enligt Redovisning av regeringsuppdrag (dnr 2010:96).

Förändringarna innebär sammanfattningsvis följande:

- Bidragen till pedagogisk omsorg¹ ska bestämmas på samma sätt som bidrag till enskilda förskolor, fritidshem och fristående skolor (den s.k. likabehandlingsprincipen). Det innebär att även enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg får rätt att överklaga kommunens beslut om bidragets storlek till allmän förvaltningsdomstol.
- Det förtydligas i skollagen att i de fall då ett barn tagits emot i två enskilda

¹ Begreppet pedagogisk omsorg ersätter sedan den 1 juli 2009 begreppet familjedaghem i skollagen och kan omfatta flera varianter.

verksamheter eller i en enskild och en kommunal verksamhet, är hemkommunens samlade bidragsskyldighet per barn inte högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet.

- Kommunerna har möjlighet att ersätta nyetablerad verksamhet med mer än den genomsnittliga lokalkostnaden, beloppet bör dock inte överstiga den faktiska lokalkostnaden.
- En kommun som under löpande budgetår minskar ersättningen till den egna verksamheten ska även kunna minska bidragen till enskild verksamhet i motsvarande mån.
- Beslutet innebär även vissa förändringar i ansöknings- och tillståndsförfarandet för nya fristående skolor.

Beräkning av bidrag till pedagogisk omsorg

Bidragsreglerna i skollagen 2 kap 17 a § utvidgas så att likabehandlingsprincipen omfattar även pedagogisk omsorg. Likabehandlingsprincipen innebär att bidraget ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar när resurser fördelas till den egna verksamheten av motsvarande slag. Om kommunen inte tillhandahåller pedagogisk omsorg ska bidraget bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn till verksamhetens innehåll och omfattning. Hänsyn bör kunna tas till den enskilda verksamhetens särskilda förutsättningar t.ex. i form av personalens kompetens, verksamhetens omfattning och pedagogikens utformning. Om det finns jämförbar verksamhet i andra kommuner med liknande förutsättningar kan det vara lämpligt att undersöka hur de kommunerna bestämmer bidraget.

Enligt förordningen (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet (fortsättningsvis kallat förordningen) 4 kap 5 § ska bidraget bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp.

Grundbeloppet ska avse ersättning för:

- omsorg och pedagogisk verksamhet
- pedagogiskt material och utrustning
- måltider
- lokalkostnader
- administration (en schablon på 1 procent)
- mervärdesskatt (en schablon på 6 procent)

Kostnadsposten omsorg och pedagogisk verksamhet utgörs till största delen av personalkostnader. Om det finns sådana skillnader i personalkostnaderna mellan kommunens verksamhet och den enskilda pedagogiska omsorgen att det ger olika kostnadsstrukturer bör detta kunna beaktas.

När det gäller ersättning för pedagogiskt material och utrustning kan det före-

komma stora kostnadsvariationer beroende på verksamhetens karaktär och omfattning. Kommunens uppgift är att försöka finna en kommunal verksamhet som i så hög grad som möjligt motsvarar den enskilda verksamheten och sedan bestämma bidragets storlek.

I bidraget för måltider bör hänsyn kunna tas till vilka barn som deltar i olika måltider.

Ersättning för lokalkostnader i pedagogisk omsorg ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen motsvara den enskilda verksamhetens faktiska kostnader om dessa kostnader är skäliga. Ersättning med faktiska lokalkostnader innebär att en enskild huvudman, som bedriver verksamheten i den egna bostaden, måste kunna redovisa vilka kostnader som är hör till verksamheten och vilka kostnader som är av privat natur.

Kostnadsslaget administration avser personal- och ekonomiadministration. Enligt regeringens bedömning i propositionen bör schablonersättningen vara lägre för pedagogisk omsorg än för andra verksamheter, varför ett påslag på bidragsbeloppet med en procent bedöms vara rimligt.

Kompensation för mervärdesskatt ska lämnas enligt den s.k. sexprocentsregeln. Som motiv för detta anges i propositionen att kommunerna inte har någon kostnad för denna ersättning eftersom staten ersätter kommunerna med sex procent av kostnaden vid bidragsgivning.

Utöver grundbeloppet ska kommunen betala ett tilläggsbelopp för ett barn i behov av särskilt stöd. Liksom tidigare gäller att om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd är hemkommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för hemkommunen.

Av förordningen 4 kap 2 § framgår att när en kommun beslutar om bidrag till enskild pedagogisk omsorg ska uttaget av föräldraavgifter beaktas. Kommunen ska kunna redovisa hur uttaget har beaktats. Avsikten är att det faktiska bidraget till verksamheten ska vara detsamma oavsett utförare.

Huvudmän för enskild pedagogisk omsorg ska få överklaga en kommuns beslut om bidragets storlek till allmän förvaltningsdomstol.

SKL:s kommentarer:

Möjligheten för en enskild pedagogisk anordnare att överklaga kommunens bidragsbeslut innebär att kommunen ska fatta ett särskilt beslut till varje enskild huvudman för pedagogisk omsorg i vilken kommunen har barn. I cirkulär 09:75 ger vi råd och stöd till kommunerna av hur besluten om bidrag ska hanteras, bidragsbeslutets omfattning, överklagandehänvisning m.m. Vägledningen i cirkuläret kan tillämpas även för pedagogisk omsorg.

När det gäller måltids- och lokalkostnader i en pedagogisk omsorg där verksamheten bedrivs i anordnarens hem, bedömer vi att det är rimligt att ersättningen

motsvarar den omkostnadsersättning som de kommunala dagbarnvårdarna erhåller.

Samlat bidragsbelopp

Om ett barn deltar i flera enskilda verksamheter är hemkommunen skyldig att lämna bidrag till varje enskild verksamhet. Hemkommunen är dock inte skyldig att lämna bidrag till fler än två enskilda huvudmän för samma barn. Det är hemkommunen som ska bestämma hur bidraget ska fördelas mellan huvudmännen för verksamheterna. Skollagens 2 a kap 17 a § förtydligas så att det framgår att i de fall då ett barn tagits emot i två enskilda verksamheter, eller i en enskild och en kommunal verksamhet, är hemkommunen inte skyldig att lämna ett samlat bidragsbelopp per barn som är högre än om barnet tagits emot i endast en kommunal verksamhet.

Ytterligare undantag från genomsnittliga lokalkostnader

Genom tillägg i förordningen 4 kap 7 § tillkommer ytterligare ett skäl till att frånga kommunens genomsnittliga lokalkostnad. Vid skälighetsprövningen ska hänsyn tas till intresset av att skolor och verksamheter ska kunna etableras. Det blir möjligt för kommunen att ersätta nyetablerad verksamhet för mer än den genomsnittliga lokalkostnaden. Beloppet bör dock inte överstiga de faktiska kostnaderna.

SKL:s kommentar:

Flera kommuner har efterfrågat detta skäl till att frånga den genomsnittliga lokalkostnaden. Förbundet bedömer att möjligheten att ersätta nyetablerade verksamheter med mer än den genomsnittliga lokalkostnaden, men högst med den faktiska kostnaden öppnar för olika lösningar. Någon kommun väljer kanske ersättning för faktiska lokalkostnader medan en annan kommun inför ett fastställt extra lokalbidrag för nybyggda lokaler. Vissa kommuner väljer kanske att tidsbegränsa den faktiska ersättningen eller det extra lokalbidraget till att bara gälla under en uppbyggnadsperiod. Eftersom lösningarna kan se olika ut bedömer vi att det är viktigt att kommunen fastställer principer för vilka nyetableringar som kan få en högre ersättning, hur stor ersättningen ska vara och under lång tid som den extra ersättningen kommer att gälla. Därmed får den enskilde anordnaren tydliga planeringsförutsättningar.

Justering av bidrag under året

Genom tillägg i förordningen 4 kap 2 § får en kommun som under löpande budgetår minskar ersättningen till verksamheter i sin egen regi även minska bidragen till enskild verksamhet i motsvarande mån, genom att återstående utbetalningar under budgetåret minskas.

Vissa ändringar i ansöknings- och tillståndsförfarandet för fristående skolor

Ansökan om att få starta fristående skola tidigareläggs till den 1 februari året före tidpunkten för skolstarten istället för den 1 april. Bestämmelsen flyttas från lag till förordning. Kommunerna kommer även fortsättningsvis ha rätt, men ej skyldighet, att yttra sig över fristående skolors ansökningar. Genom en tidigare ansökan kan kommunerna i ett tidigare skede börja analysera konsekvenser av en eventuell etablering och redovisa resultatet till Skolinspektionen.

En förlängd tid mellan ansökan och starttidpunkt kan dock leda till att ansökningarna inte är kompletta. Som exempel anges att det inte kan förväntas att sökaren ska kunna ange exakt vilka lokaler man avser att bedriva verksamheten i. Den enskilda huvudmannen ska då ha rätt att komplettera sin ansökan. Det införs ingen begränsning för hur mycket en fristående huvudman ska kunna komplettera sin ansökan.

Genom att ansökningstiden tidigareläggs bör Skolinspektionen i normalfallet kunna fatta beslut om tillstånd och rätt till bidrag den 1 oktober året före planerad skolstart.

Skollagen kompletteras så att det framgår att Statens skolinspektion ska pröva om den fristående skolans verksamhet kommer att innebära påtagliga negativa följder på *lång sikt* inte bara för skolväsendet i kommunen (för gymnasieskolan också närliggande kommuner) utan även *för eleverna*. Elevers möjlighet att välja skola och ha tillgång till ett brett utbud av utbildningar är en viktig kvalitetsaspekt och bör därför ingå i en helhetsbedömning. För att effekterna ska kunna anses uppfylla kravet att vara påtagligt negativa antas de bestå på längre sikt. Av propositionen framgår att Skolverkets undersökningar visat att fem år generellt sett ansetts vara en överskådlig tid, som kan tjäna som riktmärke för ”på lång sikt”.

Om riksprislistan

Riksprislistan anger vilket bidrag som en kommun ska betala per elev till en fristående gymnasieskola i de fall då kommunen inte själv erbjuder det program som eleven går på. Skolverket har den 31 maj beslutat om en ny riksprislista som ska tillämpas från den 1 juli 2010 till den 31 december 2010. De nya beloppen är beräknade inklusive skolmåltider och bygger på underlag från fler kommuner. För att även under hösten 2010 mildra effekterna av den nya beräkningsmodellen används en övergångslösning utan viktning per elev. Beloppen finns publicerade på Skolverkets hemsida, se nedanstående länk.

<http://www.skolverket.se/sb/d/2116>

I slutet av 2009 presenterade Skolverket en riksprislista för 2010 som byggde på nya principer som fastställts av regering och riksdag. Den nya modellen ledde till sänkta ersättningsbelopp med i genomsnitt 15 procent jämfört med 2009. Den

faktiska sänkningen var cirka 10 procent eftersom ersättningen för skolmåltider och tilläggsbelopp skulle ske i särskild ordning. Regeringen gav Skolverket i uppdrag att analysera skillnaderna mellan 2009 och 2010. Skolverket fick också möjlighet att meddela föreskrifter om att 2009 års prislista skulle tillämpas under det första halvåret 2010.

Skolverket redovisade sin analys den 15 april 2010. Den visar att det finns flera förklaringar till den faktiska sänkningen med 10 procent.

- Cirka fem procentenheter beror på den nya beräkningsmodellen. Nytt är bl.a. att beloppen beräknas på budgeterade värden och viktas per elev.
- Cirka en procentenhet beror på att få kommuner lämnade in underlag till Skolverket till den 16 december.
- Cirka två till fem procentenheter förklaras av hur kommunerna tolkat kostnadsslagen i förordningen om fristående skolor och viss enskild verksamhet, samt att riksprislistan inte kan hantera förändringar i kommunernas ekonomi under löpande budgetår.

Skolverket har för avsikt att från och med 2011 beräkna riksprislistan som ett genomsnittligt belopp per elev och program i landet, det vill säga med viktning, och i beräkningen inkludera kostnader för skolmåltider. Inför 2011 ska kvalitetskontrollerna av kommunernas inrapporterade underlag utvecklas. Skolverket kommer under 2010 att utreda om det bör införas en modell för att riksprislistan ska hantera förändringar under löpande budgetår.

Vidare föreslår Skolverket att regeringen ger Skolverket möjlighet att från och med 2011 fastställa en riskprislista som gäller under perioden den 1 februari till den 31 januari. Därmed förskjuts datumet för kommunernas inrapportering med två veckor, vilket innebär att det blir möjligt för kommunerna att lämna underlag.

Tillägg i förordningen

I samband med Skolverkets analys av riksprislistan uppmärksammades att det finns en otydlighet av hur rektorer och övriga skolledare bör redovisas. Regeringen har därefter fattat beslut om tillägg i förordningen som träder i kraft den 1 juli 2010. Enligt 4 kap 4 § punkt 1 ska *skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter* ingå i kostnadsslaget undervisning vid beräkning av bidrag till fristående skolor och till utbildning i förskoleklasser som inte bedrivs av en godkänd fristående skola. Enligt 4 kap 5 § punkt 1 ska *förskolechef och andra anställda med ledningsuppgifter* ingå i kostnadsslaget omsorg och pedagogisk verksamhet när bidragen till förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg beräknas.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av:

Mona Fridell avdelningen för ekonomi och styrning, tfn 08-452 79 10

Eva-Lena Arefäll avdelningen för lärande och arbetsmarknad, tfn 08-452 79 45

Irene Reuterfors-Mattsson, avdelningen för juridik, tfn 08-452 75 44

Ann Sofi Agnevik, avdelningen för juridik, tfn 08-452 75 40.

Alla kan nås via e-post på mönstret: fornamn.efternamn@skl.se.

SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sektionen för ekonomisk analys

Annika Wallenskog

Mona Fridell