

# Ny ersättningsmodell för lokalkostnader till fristående huvudmän

**Barn- och ungdomsnämnden**

---

Typ av dokument: Utredning  
Datum för beslut: 2024-12-17  
Diarienummer: 2024.151BUN

# Bakgrund

Barn- och ungdomsnämnden beslutade 24-04-23 §31 om att ge barn- och ungdomsförvaltningen i uppdrag att återkomma till nämnden med:

- förslag till beräkningsmodell för lokalkostnader som utgår ifrån att fristående verksamhet ska ersättas med deras faktiska lokalkostnader upp till ett tak av kommunens genomsnittliga lokalkostnader.

Uppdraget är initierat av Anton César (S), Annika Olofsson (S), Anders Juhlin (S) och Jenny Helgesson (S) den 23 april 2024. Ledamöterna skriver i nämndinitiativet följande:

Barn- och ungdomsnämnden har under flera år haft svårt att hålla budget. Åtstramningar och åtgärder för budget i balans har då riktats mot den delen där det är enklast och snabbast att kapa kostnader - neddragningar på personal. Samtidigt står barn- och ungdomsnämnden kvar med höga fasta kostnader. I kostnadsjämförelser med andra kommuner (BUN 2024-03-26) framgår att Alingsås kommun har högre lokalkostnader än de flesta andra kommuner. Kommunfullmäktige har under de senaste åren beslutat att bygga flera nya, och välbehövliga, skolor utan att skolorganisationen i övrigt har förändrats. Sammantaget betyder detta att Alingsås lokalkostnader kommer att fortsätta öka markant framöver.

I enlighet med skollagen måste kommunen kompensera privata skolor för lokalkostnader och idag beräknas dessa utifrån kommunens kostnader. Det betyder att när vi nu bygger nya skolor kommer vi behöva betala högre summor till privata skolor utan att det motsvaras av ett behov hos dem. Den ersättning som går till privata skolorna kan då exempelvis användas för att ta ut vinster ur privata aktiebolag. Det gynnar knappast kommunens personal och elever. Samtidigt har barn och ungdomsnämnden i år tvingats till kraftiga besparingsåtgärder som drabbar personalen och eleverna hårt. I ett sådant läge behöver kommunen ta ett helhetsgrepp kring nämndens kostnader. Systemet vi har idag går att ändra. Alingsås kommun har rådighet att ändra ersättningsmodellen för lokalkostnader till fristående verksamhet. Skollagen tillåter att fristående verksamhet ersätts med faktiska lokalkostnader istället för schablonbelopp. Det här är särskilt viktigt att se över när kommuner bygger nya skolor. Det är där vi är idag i Alingsås.

# Nuläge Alingsås kommun

Barn- och ungdomsnämnden fördelar grundbelopp till fristående huvudman på samma sätt som till kommunala verksamheter, enligt bidrag på lika villkor. Grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Grundbeloppet inkluderar undervisning/omsorg, pedagogisk verksamhet, barn och elevhälsa, lärverktyg, utrustning/pedagogiskt material, måltider, lokalvård samt lokaler för förskola och grundskola, fritidshem och förskoleklass.

För att beräkna lokalkostnad per barn och elev utgår förvaltningen från nämndens budgeterade lokalkostnader som fördelas per verksamhet och per barn och elev inom respektive verksamhet. Barn- och ungdomsnämnden beslutar om grundbeloppet där (enligt Skollagen SFS nr 2010:800) det ska framgå vilka delar som ingår.

I grundbeloppet för förskoleklass och grundskola/anpassad grundskola ingår;

- undervisning
- lärverktyg
- elevhälsa
- måltider
- administration 3 %
- mervärdesskatt 6 %
- lokalkostnader

I grundbeloppet för förskola och fritidshem ingår;

- omsorg och pedagogisk verksamhet
- pedagogiskt material och utrustning
- måltider
- administration 3 %
- mervärdesskatt 6 %
- lokalkostnader

I grundbeloppet för pedagogisk omsorg ingår;

- omsorg och pedagogisk verksamhet
- pedagogiskt material och utrustning
- måltider
- administration 1 %
- mervärdesskatt 6 %
- lokalkostnader

Barn- och ungdomsnämndens beslutade grundbelopp betalas ut i helhet till fristående huvudman utan att ställa krav på hur mottagaren fördelar beloppet inom sin verksamhet. Ovan uppdelning är ett krav för nämndens beslut om grundbelopp men det finns inget krav på hur mottagaren fördelar.

# Rättslig reglering

## Skollagen och Skolförordningen

Hur kommuners ersättning till förskolor och skolor får utformas fastställs i skolregelverket. Där framgår att grundbeloppet till fristående utförare ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna förskolan, förskoleklass, grundskolan eller fritidshemmet<sup>1</sup>. Ersättning för lokalkostnader ska enligt huvudregeln motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet<sup>2</sup>.

### **Skolförordningen kap 14: Särskilt om ersättning för lokalkostnader**

6 § Ersättning för lokalkostnader enligt 4 § 7 ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per barn eller elev i motsvarande verksamhet.

Om det finns särskilda skäl, ska ersättningen för lokalkostnader i stället högst motsvara den enskilde huvudmannens faktiska kostnader om dessa är skäliga. Vid prövningen av om det finns särskilda skäl ska hänsyn tas till om skillnaden mellan hemkommunens genomsnittliga lokalkostnader och den enskilde huvudmannens faktiska kostnader är betydande på grund av kommunens investering i nya lokaler, renovering av befintliga lokaler eller någon annan omständighet. Vid prövningen får hänsyn även tas till intresset av att utbildning med en enskild huvudman kan etableras. Förordning (2018:3).

Enligt huvudregeln är det kommunens genomsnittliga lokalkostnad som ska ligga till grund för ersättning. Detta under förutsättning att kommunens lokalkostnader är rättvisande och inte orimligt låga. I förarbetena lyfts två skäl till att regeringen valde genomsnittlig kostnad som huvudregel när regelverket infördes (prop. 2008/09:171). Det ena är att det är administrativt betungande att ta in alla faktiska lokalkostnader. Det andra skälet som lyfts fram formuleras:

"Om huvudmännen för enskild verksamhet utan begränsning skulle få rätt till ersättning för sina faktiska lokalkostnader, kan man inte bortse från risken för att detta kan bli kostnadsdrivande. Det skulle dessutom innebära ett väsentligt avsteg från likabehandlingsprincipen och minska konkurrensneutraliteten. Ersättningen för lokalkostnader ska i princip varken vara lägre eller högre än vad kommunen betalar för sina egna skollokaler."

---

<sup>1</sup> Skollagen (2010:800)

<sup>2</sup> 14 kap. 6 § Skolförordningen (2011:185)

## Rättsläget

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har samlat domar om rättsläget vad gäller ersättning för lokalkostnader till fristående aktörer. SKR har identifierat 4 undantag enligt vilka en kommun kan frångå huvudregeln.

**Undantag 1<sup>3</sup>:** Kommunen är en liten kommun med få enheter som är nybyggda/renoverade eller omvänt är mycket slitna vilket innebär påtagligt högre alternativt lägre kostnader än ett förväntat genomsnitt.

**Undantag 2<sup>4</sup>:** Kommunen uppvisar stora skillnader på lokalkostnader mellan glesbygd och tätort. Det är då möjligt att utgå från genomsnitt av kommunens lokalkostnader inom olika geografiska områden.

**Undantag 3<sup>5</sup>:** Det är möjligt att ge särskild ersättning till en (eller flera) fristående huvudman när kommunen vill uppmuntra nyetableringar. Detta är det enda undantag där SKR bedömer att det är möjligt med särbehandling en viss enskild huvudman. Om en enskild huvudman bygger exempelvis en ny förskola i ett område där kommunen hade blivit tvungen att bygga nytt, kan kommunen ge just den enskilde huvudmannen en särskild ersättning. Det kan vara i form av faktisk lokalersättning, ett startbidrag eller annan extra ersättning.

**Undantag 4<sup>6</sup>:** Kommuner vars genomsnittliga lokalkostnader har ökat p.g.a. investeringar i nya lokaler eller renoveringar av befintliga lokaler. SKR konstaterar att undantag 4 är "samma som det första [undantaget] men det begränsas inte till små kommuner. Kommuner med höga lokalkostnader till följd av nybyggnationer eller renoveringar, får möjlighet att inte behöva betala de fristående skolhuvudmännen samma ersättning. Istället ska ersättningen motsvara de fristående skolornas lägre faktiska kostnader."

Det är inte tillåtet att inom ramen för huvudregeln sänka kommunens genomsnittliga lokalkostnader per elev genom att exkludera lokaler (exempelvis nybyggda/-renoverade skolbyggnader) från beräkningarna. SKR konkluderar att "Det finns /.../ en dom mot att undanta en eller flera skolor när man räknar genomsnittet."

## Rättsfall

Det finns två domar från kammarrätten i Sundsvall (Sundsvall KR 2964–10 och Sundsvall KR 1439–10) då kommunen har tillämpat undantagsregeln och samtidigt begränsat

---

<sup>3</sup> Propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor

<sup>4</sup> Propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor

<sup>5</sup> Propositionen 2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter

<sup>6</sup> Skol- och gymnasieförordningarna (14 kap 6§ och 13 kap 5§)

maxkostnaden till kommunens genomsnitt. Enligt dessa domar ger inte förordningen utrymme för att kombinera huvud- och undantagsregel.

I ovan nämnda domar konstaterar kammarrätten:

”Som huvudregel ska ersättningen för friskolornas lokalkostnad motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnader per elev för motsvarande verksamhet. Om det finns särskilda skäl (undantagsregeln) ska ersättningen för lokalkostnaderna i stället högst motsvara den fristående skolans faktiska kostnader om dessa är skäliga. Förordningen ger inte utrymme för kommunen att kombinera de två olika beräkningssätten. /.../ Kommunen [Piteå kommun] är av uppfattningen att den tillämpat undantagsregeln. Stöd för detta ställningstagande finns i kommunens principbeslut där det anges att bidrag utgår till faktisk lokalkostnad. Samtidigt anges i samma principbeslut att nämnda belopp maximalt får uppgå till den genomsnittliga kostnaden för kommunens lokaler. Det sistnämnda är inte förenligt med undantagsregeln.”

Sammantaget ansåg kammarrätten att kommunen i sitt beslut tillämpat de två alternativa reglerna som ska ligga till grund för beräkning av ersättning för lokalkostnaderna, vilket inte är förenligt med förordningen.

# Omvärldsbevakning

## Tillämpning i andra kommuner

Utifrån en omvärldsbevakning finns det kommuner som har upprättat riktlinjer för att ge fristående huvudman för förskola och skola möjlighet till nyetablering inom kommunen genom att ersätta faktisk lokalhyra. Det finns även kommuner som ersätter fristående huvudmän för faktisk lokalkostnad.

### **Täby kommun**

Täby kommun förväntar sig en befolkningsökning som ökar behovet av förskoleplatser. Eftersom det saknas tillräckligt med befintliga platser måste behovet tillgodoses genom nyproduktion eller ombyggnation. Den nuvarande förskolepengen täcker inte marknadshyran för nya eller renoverade lokaler. Kommunen kan under vissa förutsättningar ge ersättning för faktisk hyra till förskolor i dessa lokaler.

### **Kungälv kommun**

Kungälvs kommun tillämpar faktisk lokalkostnad för huvudmän inom förskola och skola, med syfte att uppmuntra nyetablering av förskolor och skolor i områden i Kungälvs kommun där det finns ett stort behov av utökning av antalet platser. Kommunen har riktlinjer som tydliggör vad som krävs för att beviljas bidrag för faktisk lokalhyra och hur bidrag för faktisk lokalhyra beräknas. Bidrag för faktisk lokalhyra betalas endast ut i undantagsfall.

### **Ale kommun**

Kommunen ersätter fristående huvudmän inom förskola och skola för faktisk lokalkostnad. Modellen har funnits i flera år och just nu pågår ett arbete med att se över modellen.

### **Härryda kommun**

Härryda kommun prövades i förvaltningsrätten efter att ha beslutat att nybyggda friskolor skulle få ersättning motsvarande snittet av de två senaste kommunala skolorna. Förvaltningsrätten bedömde att kommunfullmäktiges generella kostnadsersättningsmodell strider mot 14 kap. 6 § Skolförordningen. Enligt bestämmelsen måste det finnas en konkret huvudman för att värdera lokalkostnadsersättningsens skälighet, vilket saknades i detta fall. Därför upphävdes det överklagade beslutet.

## Utredning om skolans finansiering

Regeringen har tillsatt en utredning för att ta fram ett helt nytt finansieringssystem för skolan<sup>7</sup>. Regeringen menar att det i dag finns tydliga brister i hur resurser fördelas till

---

<sup>7</sup> Dir. 2023:153 En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

fristående skolor samtidigt som det är för stora skillnader i hur mycket olika kommuner satsar på skolan.

Utredaren ska ge förslag på en nationell beräkningsmodell för skolpengen som ska beräkna en lägstanivå för hur mycket resurser varje kommun minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till enskilda huvudmän minst ska vara. Beräkningsmodellen ska ta hänsyn till huvudmäns olika förutsättningar, behov och ansvar. Modellen innebär också att finansieringen för enskilda huvudmän separeras från den kommunala tilldelningen till de egna skolverksamheterna.

Modellen ska bland annat ta hänsyn till att kommunala och enskilda huvudmän har olika ansvar. Kommunala skolor är till exempel skyldiga att erbjuda alla elever i kommunen plats i en skola nära hemmet, medan fristående skolor inte har det ansvaret. Beräkningsmodellen ska också ta hänsyn till bland annat elevunderlag, var skolan ligger och om skolan har elever som har omfattande behov av särskilt stöd.

Uppdraget att föreslå ett nytt resursfördelningssystem för förskoleklassen, grundskolan och anpassade grundskolan, inklusive för fristående resursskolor i dessa skolformer, ska redovisas senast den 1 april 2025.

## Förvaltningens bedömning

Förvaltningen bedömer att det inte är möjligt att ta fram en beräkningsmodell för lokalkostnader som ersätter fristående huvudmän med deras faktiska lokalkostnader, upp till ett tak av kommunens genomsnittliga lokalkostnader. Barn- och ungdomsförvaltningen gör bedömningen att en beräkningsmodell för faktiska lokalkostnader kombinerat med ett tak inte är förenligt med lagen: Det finns flera domar som visar på att Skolförordningen inte ger utrymme för kommunen att genomföra en sådan beräkningsmodell.

Utöver konstaterade juridiska hinder bedömer förvaltningen ytterligare svårigheter för genomförande av en modell i enlighet med uppdraget.

**Likabehandlingsprincipen** Fristående huvudmän kan ha mycket varierande lokalkostnader beroende på läge, lokalens skick och andra faktorer. Det skulle innebära ett väsentligt avsteg från likabehandlingsprincipen och minska konkurrensneutraliteten.

**Incitament för effektivisering** Om fristående huvudmän vet att de får ersättning för sina faktiska kostnader kan det minska incitamenten att effektivisera och hålla nere kostnaderna, vilket kan leda till högre utgifter för kommunen på sikt.

**Administrativt merarbete** Att hantera och verifiera faktiska lokalkostnader för varje fristående huvudman innebär sannolikt ökat administrativt merarbete för kommunen, vilket kan leda till ineffektivitet och ökade kostnader för handläggning.



# Referenser

RiR 2022:17 Skolpengen – effektivitet och konsekvenser

Dir. 2023:153 En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

Propositionen 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor

Propositionen 2009/10:157, Bidragsvillkor för fristående verksamheter

Skol- och gymnasieförordningarna (14 kap 6§ och 13 kap 5§)

14 kap. 6 § Skolförordningen (2011:185)

Skollagen (2010:800)

Bidrag till fristående skolor – intressanta domar, SKR 2020-05-25