

# Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU32

## Ökad likvärdighet för skolhuvudmän

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i skollagen. Därmed avstyrker utskottet propositionen och tillstyrker motionsyrkanden.

Utskottet föreslår även ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motionsyrkanden om att regeringen ska återkomma med ett nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan. Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden.

Den behandlade lagändring som utskottet avstyrker avser i huvudsak förslag om att ersättning till enskilda huvudmän ska ges med ett grundbelopp, i form av en basersättning och en strukturersättning, samt att avdrag från basersättningen ska göras för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning enligt skollagen.

Utskottet menar att regeringens förslag om ändrade regler för resursfördelning till skolan riskerar att skapa ett mer otydligt system än dagens och öka skillnaderna i villkor mellan kommunala och fristående skolor.

Utskottet föreslår vidare med stöd av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen att riksdagen tillkännager för regeringen att den ska utreda vissa frågor om skolpengen.

I betänkandet finns åtta reservationer (S, M, SD, C, V, KD, L, MP). I en reservation (S, V, MP) tillstyrks regeringens förslag till lag om ändring i skollagen och i en reservation (S, V, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen om nytt förslag om resursfördelningssystem.

### *Behandlade förslag*

Proposition 2021/22:161 Ökad likvärdighet för huvudmän.

16 yrkanden i följdmotioner.

Fem yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2021/22.

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslaget till tillkännagivande om utredning av skolpengen.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	6
Ärendet och dess beredning .....	6
Bakgrund .....	7
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	8
Utskottets överväganden .....	10
Inledning .....	10
Lagförslaget .....	10
Utskottets ställningstagande .....	25
Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan .....	26
Utskottets ställningstagande .....	27
Övriga frågor om resursfördelning .....	27
Utskottets ställningstagande .....	28
Utredning om skolpengen (utskottsinitiativ) .....	29
Utskottets ställningstagande .....	32
Reservationer .....	34
1. Lagförslaget, punkt 1 (S, V, MP) .....	34
2. Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan, punkt 2 (S, V, MP) .....	35
3. Mål för resursfördelningen, punkt 3 (C, KD) .....	36
4. Ojämlig resursfördelning, punkt 4 (M, KD) .....	36
5. Statlig styrning av beräkning av skolpeng, punkt 5 (SD, KD) .....	37
6. Nationell skolpengsnorm, punkt 6 (SD, KD, L) .....	37
7. Införande av nationell skolpeng, punkt 7 (SD, L) .....	38
8. Resurser till idéburna skolor och skolor på mindre orter, punkt 8 (MP) .....	38
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	40
Propositionen .....	40
Följdmotionerna .....	40
Motioner från allmänna motionstiden 2021/22 .....	41
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	43
<i>Bilaga 3</i>	
Förslag till utskottsinitiativ om att möjliggöra för kommuner att kunna kräva tillbaka skolpeng (M) .....	51

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## *Lagförslaget*

### **1. Lagförslaget**

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1,

2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1,

2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1,

2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 1 och

2021/22:4615 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 1 och avslår proposition 2021/22:161.

*Reservation 1 (S, V, MP)*

## *Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan*

### **2. Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ett nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2,

2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 2,

2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2,

2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 2 och

2021/22:4615 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 2.

*Reservation 2 (S, V, MP)*

## *Övriga frågor om resursfördelning*

### **3. Mål för resursfördelningen**

Riksdagen avslår motion

2021/22:3222 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 32.

*Reservation 3 (C, KD)*

### **4. Ojämlig resursfördelning**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:1235 av Joakim Järrebring och Kenneth G Forslund (båda S) och

2021/22:4178 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 47.

*Reservation 4 (M, KD)***5. Statlig styrning av beräkning av skolpeng**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4163 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 115 och

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3.

*Reservation 5 (SD, KD)*

**6. Nationell skolpengsnorm**

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 4 och

2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 3.

*Reservation 6 (SD, KD, L)*

**7. Införande av nationell skolpeng**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4002 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 4.

*Reservation 7 (SD, L)*

**8. Resurser till idéburna skolor och skolor på mindre orter**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4607 av Annika Hirvonen (MP) yrkandena 1–3.

*Reservation 8 (MP)*

*Utskottsinitiativ***9. Utredning om skolpengen**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen ska utreda vissa frågor om skolpengen och tillkännager detta för regeringen.

Stockholm den 31 maj 2022

På utbildningsutskottets vägnar

*Gunilla Svantorp*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Fredrik Malm (L), Lars Hjalmered (M), Pia Nilsson (S), Josefin Malmqvist (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Daniel Riazat (V), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD), Tomas Kronståhl (S), Michael Rubbestad (SD), Annika Hirvonen (MP), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S) och Noria Manouchi (M).

# Redogörelse för ärendet

## 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. Betänkandet har remissbehandlats.

Den 30 augusti 2018 beslutade regeringen om 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 och den del som avser ekonomisk redovisning behandlades. Den dåvarande regeringen lämnade dock aldrig någon proposition till riksdagen baserad på lagrådsremissen.

Regeringen beslutade den 19 juli 2018 att ge i uppdrag åt en särskild utredare att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklassen och grundskolan 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 förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28). Betänkandet har remissbehandlats.

Propositionen behandlar dels Skolkostnadsutredningens förslag om beslut om och beräkning av bidrag till verksamheter med enskild huvudman, 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).

Skolverket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund har fått tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Skolverket har meddelat att myndigheten inte har några synpunkter. SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund har lämnat synpunkter. Därutöver har Utvecklingspedagogik Sverige AB lämnat ett spontant yttrande.

Vid utskottets sammanträde den 9 december 2021 väckte ledamöterna från Moderaterna med åberopande av utskottets initiativrätt i enlighet med 9 kap. 16 § riksdagsordningen frågan om ett utskottsinitiativ om att möjliggöra för kommuner att kunna kräva tillbaka skolpeng (prot. 2021/22:14 8 §). Förslaget till utskottsinitiativ återfinns i bilaga 3.

Utskottet har inhämtat information i frågan från

- representanter från SKR som deltog på distans vid ett sammanträde den 20 januari 2022 (prot. 2021/22:18)
- representanter från Skolinspektionen som deltog på distans vid ett sammanträde den 17 februari 2022 (prot. 2021/22:22), dnr 2021–2021/22
- representanter från Utbildningsdepartementet som deltog på distans vid ett sammanträde den 22 februari 2022 (prot. 2021/22:23).

## Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet hade inga invändningar mot förslagen.

## Bakgrund

Dagens reglering av 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.

Hemkommunens bidrag till en enskild huvudman ska enligt skollagen utöver ett grundbelopp i vissa fall bestå av ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska avse ersättning för vissa kostnadslag och skiljer sig åt mellan förskola och skola. Kostnadslagen är för förskolans del omsorg och pedagogisk verksamhet, pedagogiskt material och utrustning, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. För skolans del är kostnadslagen undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Tilläggsbelopp ska för förskolans del avse ersättning för barn med ett omfattande behov av särskilt stöd och 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.

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). 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 och det är vanligt att strukturbidragen beräknas efter en skolenhets socio-

ekonomiska sammansättning utifrån t.ex. vårdnadshavarnas utbildningsbakgrund, elevernas migrationsbakgrund och andelen nyanlända elever. Vilka variabler 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 enligt regeringen inneburit otydlighet och avsaknad av transparens som medfört rättsosäkerhet i systemet.

Regeringen anger vidare att kommunala och enskilda huvudmän till stor del har samma uppdrag när det gäller uppgifter förknippade med att vara huvudman men att 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. Det s.k. skolplaceringsansvaret innebär att kommunen antingen måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter eller snabbt bygga upp sin kapacitet. I båda fallen uppstår enligt regeringen merkostnader för kommunen jämfört med för enskilda huvudmän som inte har detta ansvar. 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.

Regeringen uppmärksammar vidare att möjligheten för enskilda huvudmän att överklaga bidrag har förändrats i rättspraxis. Enligt skollagens bestämmelser är det möjligt för enskilda huvudmän att överklaga hemkommunens beslut om bidrag genom förvaltningsrättsligt överklagande till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 5 § 2 skollagen). Sedan bestämmelserna började tillämpas 2010 har mer än 1 000 överklaganden prövats av allmän förvaltningsdomstol som förvaltningsrättsligt överklagande. En ny rättspraxis har dock utvecklats genom två avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Sammanfattningsvis omfattas enligt HFD inte generella beslut om nivån på olika bidrag och inte heller andra generella ställningstaganden i fråga om 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.

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag om 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 föreslås – 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 föreslås 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 enligt regeringen inte ges ersättning för ett ansvar som de inte har. Vid beräkning av grundbeloppet för skolformerna förskoleklass, grundskola eller grundsärskola föreslås därför att hemkommunen ska göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning enligt skollagen, innan strukturersättningen läggs till. 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.

# Utskottets överväganden

## Inledning

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att behandla regeringens lagförslag och bedömningar och motionsyrkanden med förslag om att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Därefter behandlas motionsyrkanden som innehåller förslag på tillkännagivanden till regeringen i frågor som anknyter till lagförslaget. Sist i betänkandet behandlas ett utskottsinitiativ om skolpeng.

## Lagförslaget

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår de föreslagna ändrade bestämmelserna om resursfördelning till skolan. Därmed bifalls fem motionsyrkanden och propositionen avslås.

Jämför reservation 1 (S, V, MP).

## Propositionen

### *Gällande rätt*

#### **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 den 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 förskoleklassen och grundskolan 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).

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

Utöver kommunens huvudmannansvar enligt ovan 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.

### **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 enskilda huvudmannen för varje elev vid huvudmannens förskoleenhet eller 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 och 36 §§, 19 kap. 45–48 §§, 22 kap. 18–20 §§ och 25 kap. 11–14 §§).

Ersättningen för kostnadslagen 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. 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 (14 kap. 8 § skolförordningen [2011:185] och 13 kap. 7 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

#### *Bidraget ska fastställas per kalenderår och beräkningen 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 om 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).

En kommun som lämnar bidrag för en elev i fristående skola ska kunna redovisa för den enskilda huvudmannen 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).

*Ersättningen för särskilda varianter, för riksrekryterande utbildning och för distansundervisning*

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 huvudmannens 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.

Skolverket beslutar vidare i de flesta fall om ersättningen för distansundervisning (22 kap. skollagen och 4 b kap. 8 § gymnasieförordningen).

*Riksprislistan gäller när hemkommunen inte erbjuder utbildningen*

Skolverket får meddela föreskrifter om storleken på de bidragsbelopp som en kommun ska betala till enskilda huvudmän i de fall en elev har antagits till en utbildning som hemkommunen inte erbjuder själv eller i samverkan med andra kommuner. 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).

*Bestämmelser om resursfördelning bidrar till likvärdig utbildning*

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, i såväl 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.

## **Möjligheter att överklaga kommunala beslut**

*Laglighetsprövning avser en prövning av beslutets laglighet*

Bestämmelser om laglighetsprövning finns i 13 kap. kommunallagen (2017:725). 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 §).

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 §).

*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 s.k. speciallagstiftning, t.ex. skollagen. 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*

Vilka beslut av en kommun eller en region som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsrättsligt överklagande anges i 28 kap. 5 § skollagen. I skollagen tydliggörs att andra beslut än de som anges särskilt i 28 kap. får överklagas bara om de får överklagas 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.

## **Regeringens förslag och bedömningar**

*Strukturersättning ska införas som en särskild del i grundbeloppet*

Regeringen föreslår att 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 fritidshemmet, dels skolformerna gymnasieskola och gymnasiesärskola i de fall det är hemkommunen som beslutar om grundbeloppet. Grundbeloppet ska bestå av dels en basersättning som omfattar de kostnadslag 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.

### **Skälen för regeringens förslag**

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

Bidragssystemet är utformat utifrån principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän. 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 när det gäller utifrån vilka kriterier viktningen görs som när det gäller 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 huruvida de får del av dessa resurser och i så fall i vilken omfattning. När det handlar om den resursfördelning som sker utifrån 2 kap. 8 b § skollagen finns det enligt regeringen 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.

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. Regeringen anser att det alltid bara bör betalas ut grundbelopp och i vissa fall tilläggsbelopp. Alla kommuner som beräknar bidrag till enskilda huvudmän bör dock vara skyldiga att beräkna en strukturersättning. Om hemkommunens undersökning av eventuella skillnader i elevsammansättningar 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.

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.

Regeringen föreslår inga ändringar vad gäller bestämmelser om bidrag till dansutbildning, enligt 11 § förordningen (2011:7) om dansarutbildning. Inte heller föreslås ändringar i de fall det inte är kommunen som fattar beslut om grundbeloppets storlek.

När det gäller extra resurser i form av riktade statsbidrag som kan sökas av såväl kommunala som enskilda huvudmän ska en kommun i sin bas för sin beräkning av bidrag till enskilda huvudmän inte ta med den del som kommunen fått av sådana riktade statsbidrag.

#### *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, för nyanlända elever eller på någon annan grund. Regeringen konstaterar att 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 ett tilläggsbelopp. Detta leder till att det i en skola där endast en mindre andel elever har behov av särskilt stöd finns mer pengar till särskilt stöd per elev med sådana behov än det – utifrån basersättningen – finns i en skola där alla elever har behov av särskilt stöd. Därutöver får eventuella tilläggsbelopp beaktas. Regeringen anser att det är på kommunernas uppgift att göra en bedömning i enskilda fall utifrån sin allmänna skyldighet enligt 2 kap. 8 b § skollagen.

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. Detta kommer att gälla även fortsättningsvis men kommer framöver att innebära att huvudmannen för en fristående skola som huvudregel ska kunna tillgodose en enskild elevs behov av stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd inom ramen för den basersättning som lämnas för skolans alla elever, utom i de fall eleven har ett omfattande behov av särskilt stöd. I dessa fall ska tilläggsbelopp betalas ut. Ett tilläggsbelopp ska, liksom hittills, vara individuellt bestämt utifrån elevens behov (se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen). I de fall en skola har begränsat sin

utbildning till elever i behov av särskilt stöd, dvs. s.k. resursskolor, följer det av 2 kap. 8 b § att kommunen ska göra en bedömning av om det därutöver även bör betalas ut en strukturersättning för elever vid skolan.

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. Så som 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*

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 en annan huvudman.

Grunden för dagens system är att kommunens bidrag till enskilda huvudmän i form av grundbelopp ska baseras på budget för kommande år. Eftersom strukturersättningen föreslås vara en del av dagens bidrag bör beslut fattas på samma sätt som i dag.

*Kompensation för administration och mervärdesskatt ska omfatta hela grundbeloppet, dvs. basersättning och strukturersättning*

Regeringen konstaterar att det i dag är så att ersättningen för kostnadslaget mervärdesskatt ska avse ett schablonbelopp som uppgår till 6 procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp). Ersättning för kostnadslaget administration ska avse administrativa kostnader som ska beräknas till 3 procent av grundbeloppet (14 kap. 4 och 5 §§ skolförordningen och 13 kap. 3 § gymnasieförordningen). Regeringen har inte för avsikt att göra någon förändring av kompensationen för administration och mervärdesskatt och vill förtydliga att även med regeringens förslag ska hela grundbeloppet, dvs. basersättning och strukturersättning, omfattas av denna kompensation.

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

Något liknande krav på likvärdighet i pedagogisk omsorg som det som finns för utbildning inom 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.

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

Regeringen bedömer att den – 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 – bör meddela sådana föreskrifter om grundbeloppet, inklusive basersättningen och strukturersättningen, och använda möjligheten att delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer.

**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. Regeringens förslag 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 – och strukturersättningen. Eftersom 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.

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 föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer när det gäller föreskrifter om sådan redovisning. 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 angett sätt individualiserade besluten om grundbelopp behandlas längre fram.

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

Regeringen föreslår att hemkommunen vid beräkning av grundbeloppet till varje enskild huvudman för skolformerna förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, efter att ha bestämt vilken basersättning som ska lämnas i bidrag per elev, ska 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 grundsärskola 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.

### **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 förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan 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. Ovannämnda skyldigheter och ansvar har inte enskilda huvudmän. Regeringen bedömer 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. 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 huvudmannens ansvar eller åtagande inte ökat. Skolplaceringsansvaret innebär också att kommunen för att kunna tillgodose utbildningen för elever vid plötsliga ökning av elevantalet eller när det tillkommer elever 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.

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

Till skillnad från enskilda huvudmän 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. När en enskild huvudman fått godkänt att starta en skola i en kommun går det inte att 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.

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 enligt regeringen till merkostnader för de kommunala huvudmännen jämfört med för 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 sänka sin kostnad, vilket beskrivningen ovan av fasta och delvis fasta kostnader 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. när en kommunal skola på grund av demografiskt 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.

*Kommunen ska göra avdrag för merkostnader kopplade till skolplaceringsansvaret*

Kostnaderna för ansvaret att alltid kunna erbjuda alla elever en skolplats kan vara olika stora för olika kommuner och variera över åren. Ansvaret 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. Enligt regeringen innebär en kommuns skolplaceringsansvar 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 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.

*Avdraget ska göras från basersättningen i grundbeloppet*

Regeringen bedömer att kostnaderna för skolplaceringsansvaret inte är en del av kommunernas generella myndighetsansvar utan att merkostnaderna hör ihop med kommunernas huvudmannansvar. Kostnader som uppstår inom huvudmannansvaret ska därför 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 ett avdrag göras för sådana ökade kostnader när grundbeloppet beräknas. Regeringen anser att en sådan ordning är mer rimlig, transparent och rättvisande.

Syftet med avdraget är 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 om det slutliga grundbeloppet genom att lägga till strukturersättningen.

*Kommunerna ska beräkna merkostnaderna för skolplaceringsansvaret*

Regeringen 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 den 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 se till 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. Regeringen bedömer att avdraget kommer att spegla kommunens faktiska kostnad och därmed bli rättvisande utifrån de lokala förutsättningarna då varje kommun årligen gör sina egna beräkningar. Regeringen avser att ge i uppdrag åt Skolverket att utforma riktlinjer för hur avdraget kan beräknas.

*Kommunerna ska redovisa sina beräkningar, vilket ger ökad transparens*

Regeringen bedömer att den - 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 – bör meddela sådana föreskrifter om grundbeloppet, inklusive avdraget från basersättningen för kostnaderna för kommunens skolplaceringsansvar, och använda möjligheten att delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer.

**Skälen för regeringens bedömning**

Regeringen bedömer att det är viktigt att kommunen tydligt redovisar hur avdraget har beräknats. De beslut om grundbelopp som fattas med stöd av regeringens förslag kommer att vara individualiserade eftersom 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 förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut kommer att bli tillämpliga (29 kap. 10 § skollagen). Regeringen har för avsikt att med stöd av det befintliga bemyndigandet i 29 kap. 26 § andra stycket skollagen 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. Transparensen i bidragssystemet kommer att öka eftersom 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 angett sätt individualiserade besluten om grundbelopp behandlas nedan.

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

Regeringen bedömer att hemkommunens beslut om bidrag till enskild huvudman även fortsättningsvis bör få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

#### **Skälen för regeringens bedömning**

*Beräkningen av grundbeloppet förändras*

Regeringen lämnar ovan förslag om att det ska införas bestämmelser i skollagen om en förändrad beräkning av grundbeloppet. Förslagen innebär 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 förvaltningslagens bestämmelser om motivering av beslut kommer att bli tillämpliga (29 kap. 10 § skollagen). Vidare har regeringen bedömt att den, med stöd av ett befintligt bemyndigande i skollagen, bör meddela föreskrifter om hur grundbeloppet, inklusive basersättningen, avdraget för hemkommunens skolplaceringsansvar från basersättningen och strukturersättningen, har beräknats och använda sin möjlighet att delegera föreskrifträtten 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, men möjligheten att överklaga har ändrats genom rättspraxis*

Gällande bestämmelser om överklagande 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 har många överklaganden också föranletts av att enskilda huvudmän upplevt att de inte kunnat utläsa av kommunens beslut att de fått rätt belopp.

Rättspraxis i fråga om överklaganden har förändrats genom två avgöranden från HFD (HFD 2017 ref. 35 och HFD 2020 ref. 69). Enligt HFD omfattas inte generella beslut om nivån på olika bidrag och inte heller andra generella ställningstaganden i fråga om bidrag, av överklagandebestämmelsen i skollagen. Sådana beslut kan i stället bli föremål för en laglighetsprövning enligt reglerna i kommunallagen.

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 överklaganden av en hemkommuns beslut om bidrag, som avser grundbeloppet, genom laglighetsprövning.

#### *Laglighetsprövning ger inte ett tillräckligt rättsskydd*

En överklaganderätt genom laglighetsprövning medför att enskilda huvudmän som inte är kommunmedlemmar inte kan klaga på ett bidragsbeslut. 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 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 föreslås ovan ska grundbeloppet bestå av en basersättning, från vilken det 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 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 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. Beloppet kan också vara noll kronor.

Med regeringens förslag kommer grundbeloppet därmed att 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. 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 HFD 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.

### *Ikraftträdande*

Regeringen föreslår att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2022. Bestämmelserna ska tillämpas första gången i fråga om bidrag för kalenderåret 2024.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Förslagen bör träda i kraft så snart som möjligt*

Regeringen anser att de föreslagna ändringarna i skollagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Hänsyn bör dock tas till att förändringarna kan kräva vissa förberedelser för kommunerna. 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 om sin budget tidig höst 2023. Det är viktigt att 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.

## **Motionerna**

### *Följdmotioner*

I kommittémotion 2021/22:4615 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna menar bl.a. att regeringen inte redogjort för konsekvenserna av det lämnade förslaget, t.ex. hur det skulle påverka enskilda huvudmän som fristående skolstiftelser eller idéburna organisationer.

I kommittémotion 2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna menar att regeringens förslag allvarligt skulle försvåra för t.ex. mindre skolaktörer att verka. Vidare anser motionärerna bl.a. att det inte tydligt framgår av propositionen vilka faktiska merkostnader en kommunal huvudman har för skolpliktsansvaret.

I kommittémotion 2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna anser bl.a. att det saknas tillräckliga analyser av konsekvenserna av förslaget. Om förslaget genomförs är risken att skolpengssystemet blir än mer otydligt och oförutsägbart. Motionärerna menar att detta skulle påverka många fristående skolor, framför allt mindre skolaktörer, negativt.

I kommittémotion 2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen. Enligt motionärernas bedömning skulle ett genomförande av regeringens förslag bl.a. medföra att villkoren för kommunala och fristående skolor blir mindre rättvisa och likvärdiga.

I kommittémotion 2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1 begärs att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna ser flera brister med förslaget och saknar också en analys av risken för att förslaget påverkar särskilt mindre skolor, som ofta drivs av ideella eller ekonomiska föreningar.

## **Utskottets ställningstagande**

Regeringen har lämnat ett förslag till riksdagen om ändrade regler för resursfördelning till skolan. Enligt utskottet saknas en tillräcklig konsekvensanalys av regeringens förslag, vilket gör det svårt att överblicka hur en förändring skulle påverka såväl enskilda aktörer som skolsektorn som helhet. Det saknas t.ex. en analys av hur fristående stiftelser, idéburna organisationer och aktörer som driver mindre skolor i glesbygden skulle påverkas. Det behövs också ett fördjupat resonemang om de kostnader som en kommunal huvudman anges ha utifrån kommunens ansvar att tillhandahålla utbildning för alla barn och som anförs som skäl för att differentiera resurser mellan skolor med

kommunal respektive enskild huvudman. Ett system för resursfördelning bör vara transparent, robust och förutsägbart. Regeringens förslag riskerar dock att skapa ett mer otydligt system än dagens och öka skillnaderna i villkor mellan kommunala och fristående skolor på ett negativt sätt.

Av ovanstående skäl avstyrker utskottet regeringens proposition 2021/22:161 och tillstyrker motionerna 2020/21:4560 (KD) yrkande 1, 2020/21:4569 (L) yrkande 1, 2020/21:4585 (SD) yrkande 1, 2020/21:4600 (C) yrkande 1 och 2020/21:4615 (M) yrkande 1.

## Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen att den bör återkomma med ett förslag på ett resursfördelningssystem till skolan. Därmed bifalls fem motionsyrkanden delvis.

Jämför reservation 2 (S, V, MP).

### Motionerna

#### *Följdmotioner*

I kommittémotion 2021/22:4615 av Lars Hjärnered m.fl. (M) yrkande 2 begärs att regeringen återkommer med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering. Motionärerna efterfrågar bl.a. nationell likvärdighet och bestämda riktlinjer för hur belopp beräknas.

I kommittémotion 2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2 begärs att regeringen återkommer med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering. Enligt motionärerna bör frågan om en framtida finansieringsmodell som baseras på lika villkor för samtliga huvudmän diskuteras. Motionärerna anser vidare bl.a. att likvärdigheten skulle stärkas med en central, gemensam modell för resursfördelningen.

I kommittémotion 2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 2 begärs att regeringen återkommer med ett förslag på ett nytt resursfördelningssystem i skolan. Motionärerna framför att utgångspunkten ska vara att systemet blir mer transparent för alla huvudmän och tar hänsyn till skolors olika förutsättningar. Systemet behöver också t.ex. vara mer förutsägbart, enligt motionärerna.

I kommittémotion 2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2 begärs att regeringen ska återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering. Enligt motionärerna behöver en ny finansieringsmodell bl.a. uppmärksamma likabehandling av elever och att skillnader ska minska mellan kommuner och skolor.

I kommittémotion 2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 2 begärs att regeringen återkommer med förslag som säkerställer att resurser till

skolväsendet stärks, säkras och fördelas efter ansvar och behov. Frågor som bör belysas enligt motionärerna är t.ex. huvudmännens olika ansvar och utformningen av skolpengen.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan avstyrkt regeringens förslag om ändrade regler för resursfördelning till skolan. Enligt utskottet bör resursfördelningen i skolan utvecklas mot en ökad likvärdighet. Resurser ska fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov, i hela landet. Ett system för resursfördelning bör också vara mer transparent för såväl kommunala som enskilda huvudmän och ta hänsyn till skolors olika förutsättningar. Utskottet anser att regeringen bör återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag på ett resursfördelningssystem i skolan som är transparent, robust och förutsägbart och som tar hänsyn till skolors olika förutsättningar samt säkerställer resurser utifrån elevers förutsättningar och behov. Ett sådant förslag bör bl.a. bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. för ansvaret att tillhandahålla utbildning för alla barn, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Utskottet tillstyrker därmed delvis motionerna 2020/21:4560 (KD) yrkande 2, 2020/21:4569 (L) yrkande 2, 2020/21:4585 (SD) yrkande 2, 2020/21:4600 (C) yrkande 2 och 2020/21:4615 (M) yrkande 2.

### Övriga frågor om resursfördelning

#### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om resursfördelning.

Jämför reservation 3 (C, KD), 4 (M, KD), 5 (SD, KD), 6 (SD, KD, L), 7 (SD, L) och 8 (MP).

### Motionerna

#### *Följdmotion*

I motion 2021/22:4607 av Annika Hirvonen (MP) yrkande 1 önskar motionären att regeringen noga ska följa konsekvenserna för den idéburna sektorn i skolan vid ett genomförande av förslag om förändringar i resurstilldelningen. I yrkande 2 efterfrågas förslag från regeringen om hur den idéburna sektorn kan samarbeta med kommunerna om hur skolpliktsuppdraget kan uppfyllas. I yrkande 3 framför motionären att regeringen bör lämna förslag om hur kommuner kan säkerställa att mindre enheter, t.ex. i glesbygden, kan fortsätta att driva skola.

### *Motioner från allmänna motionstiden*

I motion 2021/22:1235 av Joakim Järrebring och Kenneth G Forslund (båda S) framför motionärerna att det inte är rimligt att friskolor får samma ersättning per elev som kommunala skolor.

I kommittémotion 2021/22:4178 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 47 påtalar motionärerna att det råder en ojämlig resursfördelning i skolan, med stora skillnader i hur mycket pengar som avsätts per elev.

I kommittémotion 2021/22:3222 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 32 framför motionärerna att fokus för ett resursfördelningssystem bör vara att alla elever ska få en likvärdig utbildning där alla ges möjlighet att nå målen.

I kommittémotionerna 2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3 och 2021/22:4163 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 115 menar motionärerna att det behövs en ökad statlig styrning av hur skolpengen ska beräknas i syfte att uppnå mer likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och skolor.

I kommittémotion 2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 4 efterfrågas en nationell skolpengsnorm. En sådan skulle enligt motionärerna leda till ökad likvärdighet mellan skolor och över landet.

I kommittémotion 2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 3 efterfrågas en nationell skolpengsnorm.

I partimotion 2021/22:4002 av Johan Pehrsson m.fl. (L) yrkande 4 begärs att en utredning tillsätts för att konkretisera hur en nationell skolpeng bör utformas.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har ovan föreslagit att riksdagen ska ge regeringen till känna att den bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om resurstilldelning till skolan. Utskottet menar att det i en analys inför ett sådant nytt förslag är naturligt att belysa bl.a. de frågeområden som motionärerna har uppmärksammat. Utskottet anser att en sådan analys inte ska föregripas och avstyrker därmed motionerna 2021/22:1235 (S), 2021/22:3222 (C) yrkande 32, 2021/22:4002 (L) yrkande 4, 2021/22:4163 (KD) yrkande 115, 2021/22:4178 (M) yrkande 47, 2021/22:4560 (KD) yrkandena 3 och 4, 2021/22:4569 (L) yrkande 3 och 2021/22:4607 (MP) yrkandena 1–3.

## Utredning om skolpengen (utskottsinitiativ)

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör utreda vissa frågor om skolpengen, bl.a. inom vilka områden skolpengen används utöver skolverksamhet och på vilka grunder skolpengen ska kunna dras tillbaka om det förekommer brottslighet i huvudmannens verksamhet.

### Utskottsinitiativet

Vid utskottets sammanträde den 9 december 2021 väckte ledamöterna från Moderaterna med åberopande av utskottets initiativrätt i enlighet med 9 kap. 16 § riksdagsordningen frågan om ett utskottsinitiativ om att möjliggöra för kommuner att kunna kräva tillbaka skolpeng (prot. 2021/22:14 8 §). Under beredningen av ärendet har utskottet inhämtat information om frågeställningen från SKR, Skolinspektionen och Utbildningsdepartementet.

### Bakgrund och gällande rätt

#### *Enskilda huvudmän*

Det finns ca 800 enskilda skolhuvudmän i Sverige. Av dessa är ca 55 procent aktiebolag och resterande är jämnt fördelade på ekonomiska föreningar, ideella föreningar och stiftelser. Därutöver finns några ytterligare associationsformer.

#### *Godkännande av enskild som huvudman*

Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) får enskilda efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.

Godkännande ska lämnas om den enskilde

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.

Vidare krävs enligt bestämmelsen att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga som anges i 2 kap. 5 a § 1–4 bedöms lämpliga. De personer som avses i bestämmelsen är

1. den verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter
3. bolagsmännen i kommanditbolag eller andra handelsbolag
4. personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten.

Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Bestämmelserna innefattar sedan den 1 januari 2019 den s.k. ägar- och ledningsprövningen med krav på erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt lämplighet att bedriva denna. Kraven på lämplighet omfattar enligt vad som framgår ovan ägare med ett väsentligt inflytande, ledning och även andra som har ett bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet.

#### *Återkallelse kan ske efter ett föreläggande att avhjälpa ett allvarligt missförhållande*

Den mest ingripande sanktion som kan tillämpas när det är fråga om en enskild huvudman är att återkalla huvudmannens godkännande eller medgivande att bedriva en verksamhet inom skolväsendet. Också beslut om rätt till bidrag kan återkallas. Även kommuner kan i särskilda fall beröras av bestämmelsen om återkallelse, eftersom den omfattar återkallelse av medgivande för en kommun att vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå. En återkallelse av ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag förutsätter dels att huvudmannen inte har följt ett föreläggande som tillsynsmyndigheten har meddelat, dels att missförhållandet är allvarligt (26 kap. 13 § skollagen). Det är det bakomliggande missförhållandet som har lett till föreläggandet som ska vara allvarligt. Med hänsyn till att ett beslut om återkallelse är mycket ingripande för både huvudmannen och barnen eller eleverna kan ett sådant beslut, enligt förarbetena till bestämmelsen, bara komma i fråga vid missförhållanden som på ett allvarligt sätt rubbar förutsättningarna för verksamheten (prop. 2009/10:165 s. 900).

#### *Vid ägar- och ledningstillsyn kan återkallelse ske utan föregående föreläggande*

Enligt 26 kap. 14 § skollagen får ett godkännande av en enskild som huvudman inom skolväsendet även återkallas om den enskilde inte längre uppfyller förutsättningarna för godkännande enligt 2 kap. 5 § andra stycket 1 och 2, tredje stycket och 6 §. De förutsättningar som avses är de krav som ställs inom ramen för ägar- och ledningsprövning. Återkallelse får ske bl.a. om den enskilde inte längre bedöms ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, inte har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna eller inte bedöms lämplig i övrigt. Dessa förutsättningar för godkännande ska därmed vara uppfyllda hela tiden under verksamhetens bedrivande.

Möjligheten till återkallelse på denna grund är främst avsedd att användas om huvudmannen saknar rättslig eller faktisk möjlighet att åtgärda de brister som aktualiserat frågan om återkallelse av godkännandet och därmed saknar förutsättningar att följa ett föreläggande. Huvudmannen kan t.ex. sakna förutsättningar att följa ett föreläggande om huvudmannen är försatt i konkurs eller uppvisar kraftigt vikande ekonomiska förutsättningar och inte har någon möjlighet att avhjälpa bristen. Utrymmet för huvudmannen att följa ett föreläggande kan också vara mycket begränsat eller obefintligt om huvudmannen exempelvis är ett aktiebolag där samtliga aktier övergått till en person som bedöms vara olämplig att bedriva den aktuella verksamheten (prop. 2017/18:158 s. 125).

### *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*

Från och med den 1 juli 2022 kommer det att finnas en reglering i skollagen som ger Skolinspektionen ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister. Skolinspektionen ska enligt regleringen kunna förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt. Om en tillsynsmyndighet bedömer att de brister som påtalas i ett föreläggande mot en offentlig eller enskild huvudman utgör ett allvarligt missförhållande, ska tillsynsmyndigheten ange det i föreläggandet. Inom två år från föreläggandet ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt visar sig i verksamheten och huvudmannen visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter. Beslut som fattas enligt de nya bestämmelserna ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol (prop. 2021/22:45, bet. 2021/22:UbU10, rskr. 2021/22:136).

### *Skolpeng*

Enligt bestämmelser i skollagen för respektive skolform ska en hemkommun lämna bidrag till en huvudman för varje elev vid skolenheten, s.k. skolpeng (se exempelvis 10 kap. 37 § skollagen). Något särskilt beslut om rätt till bidrag fattas inte av kommunen utan rätten till bidrag följer av Skolinspektionens beslut om godkännande enligt 2 kap. 5 § skollagen.

Riksrevisionen genomför nu en granskning av skolpengen. Resultatet av granskningen kommer att presenteras i en rapport med planerad publicering i juni 2022. På Riksrevisionens webbplats framhåller myndigheten att det sedan länge pågår en livlig debatt om för- och nackdelar med den skolpeng som följer varje enskild elev till den huvudman han eller hon väljer att gå hos. Frågor som har diskuterats är enligt Riksrevisionen bl.a. om systemet leder till en rättvis och effektiv resursfördelning mellan skolanordnarna, om planeringsförutsättningarna blir tillräckligt bra och om tillståndsprocessen för nya friskolor fungerar ändamålsenligt. Granskningens ambition är att svara på om systemet med skolpeng är ändamålsenligt för skolornas huvudmän och elever.

Skollagens portalparagraf om att varje elev ska ges stöd och stimulans att utvecklas så långt som möjligt är vägledande i bedömningen av ändamålsenligheten. Granskningens fokus kommer att ligga på grundskolan. Tilläggsbeloppen, som lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd eller ska erbjudas modersmålsundervisning, ingår inte i granskningen.

### *Skolans värdegrund*

Skolans värdegrund regleras främst i två portalparagrafer i 1 kap. skollagen.

Enligt 1 kap. 4 § skollagen syftar utbildningen inom skolväsendet till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Utbildningen ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas 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. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling. Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet kan konstatera att den ägar- och ledningsprovning som infördes den 1 januari 2019 innebar skärpta krav för att en enskild ska kunna bli godkänd som skolhuvudman och har breddat Skolinspektionens möjligheter att beakta huvudmannens lämplighet att driva skolor. Provningsen omfattar krav på erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt lämplighet att bedriva denna. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Kraven omfattar ägare med ett väsentligt inflytande, ledning och även andra som har ett bestämmande inflytande i huvudmannens verksamhet.

Det finns även en reglering som ger Skolinspektionen möjlighet att agera när det finns brister hos skolhuvudmän. Bland annat kan Skolinspektionen stänga en fristående skola genom att återkalla ett tillstånd om huvudmannen inte följer ett föreläggande och om missförhållandena är allvarliga.



Skolinspektionen kan också återkalla ett tillstånd om huvudmannen inte längre bedöms ha insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, inte har ekonomiska förutsättningar att följa föreskrifterna eller om ägar- och ledningskretsen inte är lämplig.

Utskottet kan vidare konstatera att det finns bestämmelser i skollagen som anger att hemkommunen ska lämna bidrag till en enskild huvudman för varje elev vid skolenheten. Rätten till bidrag för en huvudman följer av Skolinspektionens beslut om godkännande. Några särskilda bestämmelser i skollagen som reglerar hur skolpengen får användas av en enskild huvudman finns inte. Utskottet har under beredningen av ärendet fått information om att det är relativt vanligt att en enskild huvudman förutom skolverksamhet också bedriver annan verksamhet, något som är tillåtet om detta anges i huvudmannens bolagsordning, alternativt huvudmannens stadgar om verksamheten bedrivs i form av en stiftelse eller en ideell eller ekonomisk förening. I sådana fall kan konsekvensen bli att skolpengen även används till annat än huvudmannens skolverksamhet (Skolinspektionen, dnr 2021–2021/22).

Under beredningen av ärendet har utskottet också kunnat konstatera att det saknas lagstöd för kommuner att begära tillbaka en utbetald skolpeng. Det är enligt utskottets mening en brist i lagstiftningen att en kommun saknar möjlighet att begära tillbaka en utbetald skolpeng när en representant för en skolhuvudman blivit dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet. Utskottet vill i sammanhanget peka på att det är enskilda fysiska personer som döms för brott och inte den juridiska personen, skolhuvudmannen, som i regel är den som blivit godkänd av Skolinspektionen att bedriva viss utbildning inom en viss skolenhet.

Enligt utskottet finns det mot ovanstående bakgrund skäl att utreda ett flertal aspekter av skolpengen. Utskottet anser därför att regeringen ska utreda följande:

- Inom vilka områden används skolpengen utöver skolverksamhet?
- Inom vilka områden och på vilket sätt ska skolpengen få användas av en skolhuvudman?
- På vilka grunder ska skolpengen kunna dras tillbaka av en kommun om det förekommer ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet i huvudmannens verksamhet, om en person i ägar- eller ledningskretsen är dömd för ekonomisk eller annan allvarlig brottslighet eller om skolpengen inte används enligt vad utredningen kommer fram till är lämpligt? Utredningen ska ta i beaktande att den brottslighet som avses ovan bedöms motverka den värdegrund som anges i skollagen samt att det är en fysisk person som döms för ekonomisk eller annan brottslighet och inte den juridiska person som bedriver skolverksamheten. Uppdraget ska inte omfatta frågan om vinstförbud eller vinstbegränsning för enskilda skolhuvudmän.
- Vilka eventuella författningsändringar behövs?

# Reservationer

## 1. Lagförslaget, punkt 1 (S, V, MP)

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Daniel Riazat (V), Tomas Kronståhl (S), Annika Hirvonen (MP) och Roza Güclü Hedin (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2021/22:161 och avslår motionerna 2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 1, 2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 1, 2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 1, 2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 1 och 2021/22:4615 av Lars Hjalmered m.fl. (M) yrkande 1.

### *Ställningstagande*

Skolpengen spelar en central roll för hur skolans resurser fördelas och används och i slutändan för vilken utbildning våra barn och unga får i skolan. En likvärdig skola förutsätter en skolpeng som styr mot likvärdighet, men så är tyvärr inte fallet i dag. I stället har svensk skola en skolpeng som straffar kommuner ekonomiskt och överkompenserar friskolekoncerner för ansvar de inte ens har. Effekterna är förödande både för likvärdigheten i skolan och för kommunernas ekonomi. Behovet av att göra om skolpengen så att resursfördelningen bidrar till ökad kunskap och likvärdighet är skriande.

Regeringens proposition Ökad likvärdighet för skolhuvudmän innehåller förslag som syftar både till mer tydliga, transparenta och rättssäkra beslut i tilldelningen av skolpengen och till att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda huvudmän så att principen om lika villkor upprätthålls. I dag är fördelningen av skolpengen knappast likvärdig eller rättvis. Samtidigt som kommuner straffas ekonomiskt överkompenserar friskolekoncerner för kostnader som de inte har.

Dagens skolpengssystem innebär att kommunala skolor och friskolor ska få samma grundbelopp, trots att kommunerna har ett större och mer kostsamt ansvar. Bara kommunen har en lagstadgad skyldighet att se till att alla barn i kommunen erbjuds skolplats, och det är ett ansvar som kostar pengar. Medan fristående skolor har möjlighet att ta emot så många elever som gör att skolan kan drivas resurseffektivt måste kommunen ha ständig beredskap för

variationer i elevkullar men också vara beredda att ta emot elever från friskolor som väljer att lägga ned.

Skolpengens nuvarande utformning är en av många avarter på det som utvecklats till en skolmarknad präglad av vinstjakt och segregation. I kombination med att kommuner saknar inflytande över friskolors etableringar och att friskolor kan sortera ut elever med kösystem bidrar skolpengen i dag till segregation och bristande likvärdighet och till att många kommuners ekonomi dräneras. Ökade kostnader i kommunala skolor leder till ökade utbetalningar till fristående skolor, trots att dessa inte fått ökade omkostnader. Det är ett system som gynnar friskolekoncerner men som knappast gynnar likvärdigheten i skolan och de elever som behöver samhällets stöd som mest. Kostnaden bärs av skattebetalarna. Det är ett system som måste ändras.

Förslagen i propositionen är väl utredda och bygger i stor utsträckning på SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. Förslagen fick också starkt stöd från remissinstanserna, inte minst bland lärarnas egna fackliga organisationer. Trots detta väljer en majoritet i utskottet, med Moderaterna och Sverigedemokraterna i spetsen, att rösta emot propositionen. Det är djupt beklagligt och innebär att skolpengen kommer att fortsätta bidra till ojämlikhet mellan kommunala och fristående huvudmän och än värre – mellan barn och unga i skolan.

Om vi ska kunna bryta skolsegregationen och öka jämlikheten i skolan måste samhället ta tillbaka den demokratiska kontrollen över skolan från marknaden. Ett avgörande steg för att nå dit är att skolpengen görs om så att resursfördelningen bidrar till ökad kunskap och likvärdighet, i stället för att överkompensera friskolekoncerner.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att riksdagen ska bifalla regeringens förslag om ändrade regler för resurser till skolan.

## **2. Nytt förslag om resursfördelningssystem till skolan, punkt 2 (S, V, MP)**

av Gunilla Svantorp (S), Pia Nilsson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Daniel Riazat (V), Tomas Kronståhl (S), Annika Hirvonen (MP) och Roza Güclü Hedin (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 2,

2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 2,

2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD) yrkande 2,

2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C) yrkande 2 och

2021/22:4615 av Lars Hjälmered m.fl. (M) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

Eftersom propositionens förslag bygger på två stora genomarbetade utredningar anser vi att det inte behövs ytterligare utredningar. Vi anser därmed att ett tillkännagivande till regeringen inte behövs och reserverar oss mot utskottets förslag till tillkännagivande.

### **3. Mål för resursfördelningen, punkt 3 (C, KD)**

av Fredrik Christensson (C) och Christian Carlsson (KD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:3222 av Fredrik Christensson m.fl. (C) yrkande 32.

### *Ställningstagande*

För att ge alla elever en likvärdig utbildning där alla ges möjlighet att nå målen behöver resursfördelningssystemet ses över. Det är tydligt att både kommunala och fristående huvudmän känner sig förfördelade med dagens skolpengssystem. Utgångspunkten ska vara att systemet blir mer transparent och förutsägbart för såväl kommunala som fristående huvudmän och tar hänsyn till skolors olika förutsättningar, t.ex. storlek. Hänsyn ska också tas till kommunens uppdrag som ansvarig för att garantera att alla barn får den utbildning de har rätt till. Ett nytt resursfördelningssystem behövs som har fokus på elevernas behov och med högt ställda mål om kunskapsinhämtning, likvärdighet och kvalitet.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

### **4. Ojämlig resursfördelning, punkt 4 (M, KD)**

av Lars Hjalmered (M), Josefin Malmqvist (M), Christian Carlsson (KD) och Noria Manouchi (M).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4178 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 47 och  
avslår motion

2021/22:1235 av Joakim Järrebring och Kenneth G Forslund (båda S).

### *Ställningstagande*

Finansieringen av svensk skola står inför stora utmaningar. Under senare år har den ojämlika finansieringen med stora skillnader i hur mycket pengar som läggs på varje elev uppmärksammats. Även den statliga finansieringen i form av specialdestinerade statsbidrag har utvärderats och bedömts ha stora brister. Detta måste åtgärdas för att skapa en mer rättvis resurstilldelning och minskad administration för skolledningarna. En översyn av skolornas finansiering, inklusive skolpengen, behövs därför.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

## **5. Statlig styrning av beräkning av skolpeng, punkt 5 (SD, KD)**

av Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD) och Michael Rubbestad (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4163 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 115 och

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Det största problemet med skolpengen är att den i dag varierar för mycket runt om i landet. Det behövs en ökad statlig styrning av hur skolpengen ska beräknas för att uppnå mer likvärdiga förutsättningar mellan kommuner och mellan skolor. Det bör därför utredas hur skolpengen ska vara konstruerad. En ökad styrning skulle syfta till att bättre vägleda kommunerna mot en mer jämlik och bättre skola.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

## **6. Nationell skolpengsnorm, punkt 6 (SD, KD, L)**

av Fredrik Malm (L), Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvist (SD), Christian Carlsson (KD), Michael Rubbestad (SD) och Maria Nilsson (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD) yrkande 4 och

2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 3.

### *Ställningstagande*

Skolpengen varierar i dag alltför mycket beroende på om man bor i en stad eller på landsbygden, och den varierar mycket mellan olika kommuner. En nationell skolpengsnorm bör införas för att stärka likvärdigheten över hela landet. En sådan norm skulle sätta rätt förväntningar på kommunerna och underlätta jämförelser och ansvarsutkrävande. Ökad statlig styrning i form av en nationell skolpengsnorm skulle kunna vägleda kommunerna mot en mer jämlik och bättre skola.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

## **7. Införande av nationell skolpeng, punkt 7 (SD, L)**

av Fredrik Malm (L), Patrick Reslow (SD), Robert Stenkvisst (SD), Michael Rubbestad (SD) och Maria Nilsson (L).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2021/22:4002 av Johan Pehrson m.fl. (L) yrkande 4.

### *Ställningstagande*

En nationell skolpeng bör införas. En utredning bör därför tillsättas som ska konkretisera hur en nationell skolpeng bör utformas för att främja kvalitet, stabilitet och likvärdighet över hela skolsystemet.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

## **8. Resurser till idéburna skolor och skolor på mindre orter, punkt 8 (MP)**

av Annika Hirvonen (MP).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2021/22:4607 av Annika Hirvonen (MP) yrkandena 1–3.

### *Ställningstagande*

Att kommuner och fristående aktörer har olika ansvar för varje elevs rätt att få en skolplacering nära hemmet står klart. Olika uppdrag medför olika kostnader och det är därför rimligt att kommuner inte längre ska ersätta fristående skolhuvudmän för kostnader som uppstår för kommunen enbart. Hos de idéburna aktörerna går varje krona till verksamheten, vilket innebär att en minskad ersättningsnivå kommer att drabba eleverna på de skolor som drivs av dessa aktörer. Det är därför viktigt att samhället verkar för att idéburna skolor ges goda förutsättningar att verka i ett system med skolpliktsavdrag. Genom ett gott samarbete kring planering av skolverksamheten skulle idéburna skolor och kommunen kunna samarbeta kring skolpliktsuppdraget, och på så sätt minska kommunens kostnader för detta uppdrag. Det måste beaktas när kommunerna beräknar sina kostnader för sitt särskilda ansvar.

Det är särskilt angeläget att det finns förutsättningar att fortsätta att bedriva skolor också på orter med mindre elevunderlag, exempelvis i glesbygd. Att det finns en skola på en mindre ort är centralt för att människor ska vilja bosätta sig och leva där. Därför är kommuners möjlighet att bevilja strukturersättning för skolor i glesbygd viktig. Det är många gånger idéburna aktörer som bidrar till att upprätthålla skolverksamhet på mindre orter, i dialog med kommuner eller när kommuner bedömer att de inte längre har ekonomisk möjlighet till fortsatt drift. Därför är det också centralt att idéburna aktörer ges goda förutsättningar att bedriva skolor också på mindre orter med mindre elevunderlag.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt det som har anförts ovan.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2021/22:161 Ökad likvärdighet för skolhuvudmän:*

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

### Följdmotionerna

*2021/22:4560 av Christian Carlsson m.fl. (KD):*

1. Riksdagen avslår proposition 2021/22:161.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ökad statlig styrning av kommuners beräkning av skolpengen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en nationell skolpengsnorm och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4569 av Fredrik Malm m.fl. (L):*

1. Riksdagen avslår propositionen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att resurser till skolväsendet ska stärkas, säkras och fördelas efter ansvar och behov och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om en nationell riksnorm för skolpeng och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4585 av Patrick Reslow m.fl. (SD):*

1. Riksdagen avslår propositionen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4600 av Fredrik Christensson och Niels Paarup-Petersen (båda C):*

1. Riksdagen avslår proposition 2021/22:161.



2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett genomarbetat förslag på ett nytt resursfördelningssystem i skolan och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4607 av Annika Hirvonen (MP):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen noga bör följa konsekvenserna av förslagen för den idéburna sektorn i skolan och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen som stärker den idéburna sektorn i skolans förutsättningar att samarbeta med kommunerna kring uppgiften att uppfylla skolpliktsuppdraget och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen som tydliggör att kommuner inte bara får utan också bör säkerställa möjligheten att bedriva utbildning också på mindre skolenheter genom strukturersättning för såväl kommuner som idéburna skolhuvudmän och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4615 av Lars Hjälmered m.fl. (M):*

1. Riksdagen avslår propositionen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med ett nytt och genomarbetat förslag för skolans finansiering och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2021/22

*2021/22:1235 av Joakim Järrebring och Kenneth G Forslund (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att överväga att skapa likvärdiga förutsättningar samt rättvisa villkor i skolan och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:3222 av Fredrik Christensson m.fl. (C):*

32. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ett nytt resursfördelningssystem med fokus på elevernas behov, höga mål om kunskapsinhämtning, likvärdighet och högt ställda kvalitetskrav och ta hänsyn till skolors olika förutsättningar och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4002 av Johan Pehrson m.fl. (L):*

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att införa en nationell skolpeng för kvalitet och likvärdighet och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4163 av Christian Carlsson m.fl. (KD):*

115. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda möjligheten till en ökad statlig styrning av kommuners beräkning av skolpengen och tillkännager detta för regeringen.

*2021/22:4178 av Kristina Axén Olin m.fl. (M):*

47. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn kring skolornas finansiering inklusive skolpengen och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

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 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 §.*

**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 kostnadslag 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 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 §.*

## 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 kostnadslag 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 §.*

## 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 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 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 §.*

## 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,
4. måltider,

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.

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.

## 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.

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 kostnadsslag 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 hemkommunen tillämpar vid fördelning av

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2012:109.



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 som avses i tredje stycket, har

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. 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 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.

*antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.*

**22 kap.**

19 §<sup>3</sup>

Grundbeloppet ska avse ersättning för

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

Grundbeloppet ska avse ersättning för *kostnadsslagen*

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

**25 kap.**

12 §

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 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.

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

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2020:605.

BILAGA 3

## Förslag till utskottsinitiativ om att möjliggöra för kommuner att kunna kräva tillbaka skolpeng (M)

18 november 2021

De senaste veckornas debatt om extrema religiösa friskolor har väckt en rad frågor om hur väl nuvarande lagstiftning om att återkalla tillstånd enligt skollagen är utformad och hur väl lagen efterlevs. Exempelvis är det i dag förbjudet med religiösa friskolor eller konfessionella inslag under skoltid. Trots detta finns det skolor som uppenbarligen verkar som religiösa.

Från Moderaternas sida vill vi framhålla att vi under alliansregeringen tog fram nuvarande lagstiftning som reglerar Skolinspektionens möjligheter att stänga skolor. Syftet från lagstiftarens sida var att se till att inga skolor med allvarliga missförhållanden kan fortsätta sin verksamhet. Lagen skärptes 2019 med skärpt ägarprövning för huvudmän att bredda Skolinspektionens möjligheter att beakta huvudmännens lämplighet för att driva skolor. Vi konstaterar att det i dag finns bra verktyg för Skolinspektionen att agera mot upprepade brister, men mot bakgrund av den senaste debatten om extrema religiösa friskolor anser vi att det finns anledning att skärpa reglerna ytterligare. Detta hanteras i ett annat ärende.

I dag saknas lagstöd för kommuner att begära tillbaka utbetald skol-schablon, s.k. skolpeng. Det är oacceptabelt att kommunen när en huvudman blivit dömd för ekonomisk brottslighet inte kan kräva återbetalning av utbetald skolpeng. Vi föreslår att skollagen ändras så att detta blir möjligt.

Vi vill uppdra åt regeringen att utreda införandet av en lag som möjliggör för kommunerna att kunna kräva tillbaka utbetald skolpeng/schablon när huvudmän blivit dömda för ekonomisk brottslighet.