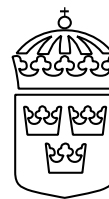


Regeringens skrivelse

2022/23:44



Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser

Skr.
2022/23:44

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 december 2022

Ulf Kristersson

Lotta Edholm
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen innehåller regeringens bedömningar med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de bestämmelser som avser ersättning till enskilda huvudmän för elever i grundskolan i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Riksrevisionen bedömer vidare att den reglering som innebär att en ansökan från en enskild om att bli huvudman för en skola inte får bifallas om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas, inte fungerar ändamålsenligt.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän och se över regelverket för bedömningen av påtagliga negativa följder vid etablering av fristående skolor så att det blir tydligt vad som avses. Om regeringen väljer att inte iaktta rekommendationen om en schablonmodell för ersättningen till enskilda huvudmän rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se till att det införs en schablon för lokalkostnadsersättning till enskilda huvudmän.

Riksrevisionen lämnar också rekommendationer till Statens skolinspektion och Statens skolverk.

Regeringen delar i huvudsak Riksrevisionens övergripande slutsatser när det gäller regelverket om dels ersättning till enskilda huvudmän, dels

Skr. 2022/23:44

bedömningen av påtagliga negativa följder. Regeringen avser att utreda dessa frågor.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

| | | |
|---|--|----|
| 1 | Ärendet och dess beredning | 4 |
| 2 | Riksrevisionens iakttagelser..... | 4 |
| 2.1 | Bakgrunden till granskningen och avgränsningar | 4 |
| 2.2 | Riksrevisionens slutsatser och iakttagelser..... | 6 |
| 2.3 | Riksrevisionens rekommendationer..... | 11 |
| 3 | Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser | 12 |
| 4 | Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser | 12 |
| Bilaga 1 | Riksrevisionens rapport Skolpengen – effektivitet och konsekvenser | 14 |
| Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 2022 | | 99 |

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpeng till fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Riksdagen överlämnade den 30 juni 2022 Riksrevisionens granskningsrapport Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17) till regeringen. Granskningsrapporten finns i *bilagan*.

Statens skolverk och Statens skolinspektion har fått tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens rapport. Yttrandena finns tillgängliga i Regeringskansliet (2022/02564).

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrunden till granskningen och avgränsningar

Friskolereformen genomfördes 1992 och syftade till att öka elevernas möjligheter att välja skola. Genom att tillåta fler huvudmän att bedriva utbildning skulle fler elever beredas en möjlighet att gå i en annan skola än i den närmsta kommunala skolan. Samtidigt infördes en skyldighet för kommunerna att ersätta enskilda huvudmän som getts tillstånd att driva skola med minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för en elev i kommunal skola. Reglerna för hur bidraget till enskilda huvudmän ska beräknas har ändrats flera gånger sedan dess.

Enligt skollagen (2010:800) ska barn och elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § skollagen). Riksrevisionen konstaterar att för att alla elever ska utvecklas så långt som möjligt måste tillgängliga resurser användas så effektivt som möjligt.

Det är hemkommunen som har skyldighet att se till att alla barn i kommunen som har rätt till utbildning får denna rätt tillgodosedd. Det är även kommunerna som har ansvaret för att finansiera utbildningen för alla skolpliktiga barn i kommunen.

Det nuvarande regelverket innebär att hemkommunen ska lämna bidrag till huvudmannen för varje elev vid skolenheten. Bidraget ska bestå av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen). Grundbeloppet ska avse ersättning för undervisning, lärmaterial, skolmåltider, elevhälsa, lokaler, administration och mervärdes-skatt. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan. Tilläggsbelopp ska lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, som ska erbjudas modersmålsundervisning, eller som deltar i lovskola. Tilläggsbeloppet för en elev i behov av särskilt stöd ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov.

Av skolförordningen (2011:185) följer att hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev, med en tolfedel per månad, om inte den enskilda huvudmannen och kommunen kommer överens om annat. Grundbeloppet ska bestämmas per kalenderår och före kalenderårets början. Om en kommun sedan tillskjuter extra resurser till sina egna skolenheter under kalenderåret ska motsvarande tillskott ges de enskilda huvudmännen som har elever hemmahörande i kommunen. Om kommunen minskar resurserna till grundskoleverksamheten kan återstående utbetalningar till enskilda huvudmän minskas, men redan utbetalda medel kan inte återkrävas. Kommuner ska kunna redovisa hur bidraget är beräknat.

Riksrevisionen konstaterar att det i förarbetena till skolregleringen återkommande, åtminstone sedan tidigt 90-tal, har talats om likvärdiga eller lika villkor för skolans huvudmän. Med tiden har begreppet lika villkor alltmer kommit att betyda samma ekonomiska stöd, men Riksrevisionen har inte kunnat hitta någon strikt definition. Ibland används i stället termen likabehandlingsprincipen. Riksrevisionens bedömning är att likabehandlingsprincipen och principen om lika villkor är jämbördiga begrepp som bör förstås på samma sätt, och att de i dag huvudsakligen betyder samma ersättning för samma elev oavsett vilken huvudman eleven har.

Sedan reformens införande i början av 1990-talet har det skett en stor ökning i antalet och andelen fristående skolor och elever i fristående skolor. Riksrevisionen konstaterar att regelverket i fråga om ersättning till enskilda huvudmän är föremål för en livlig debatt. Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpengen är utformat så att det bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Med skolpeng avser Riksrevisionen här den summa pengar som eleven genererar till den huvudman som ansvarar för elevens utbildning. Riksrevisionen konstaterar att många kommuner använder sig av en skolpengsmodell även för sina egna skolor och då avses det belopp som eleven genererar till sin skolenhet. Riksrevisionen har dock avgränsat granskningen till att bara avse grundbeloppet och bara skolformen grundskola.

Riksrevisionen konstaterar vidare att friskolereformen också innebar att regelverket för hur fristående grundskolor får etablera sig ändrades. En enskild huvudman behöver ansöka om godkännande hos Skolinspektionen (tidigare Skolverket) för att få bedriva utbildning i förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. För att få ett sådant godkännande behöver ett antal förutsättningar vara uppfyllda, bl.a. får utbildningen inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas.

Riksrevisionen har i sin granskning använt sig av fyra bedömningsgrunder:

- om regelverket påverkar huvudmännens förutsättningar att planera en bra utbildning för eleverna
- om regelverket medför en effektiv resursfördelning mellan huvudmän
- om regelverket för godkännande av fristående skolor är ändamålsenligt utformat när det gäller bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av sådana skolor

- om regeringen och Skolverket har utvärderat systemet och om regeringen vid behov har vidtagit åtgärder och informerat riksdagen.

2.2 Riksrevisionens slutsatser och iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsatser och iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats när det gäller regelverket om ersättning till enskilda huvudmän är att det i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjligheter att planera sin verksamhet som att åstadkomma en effektiv resursfördelning. Riksrevisionen bedömer vidare att den reglering som innebär att en ansökan från en enskild om att bli huvudman för en skola inte får bifallas om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas, inte fungerar ändamålsenligt.

Riksrevisionens iakttagelser, som ligger till grund för myndighetens slutsatser, redovisas nedan.

Regelverket medför svårigheter för planering och effektiv resursfördelning

Riksrevisionens bedömning är att möjligheten att välja skola har ökat, men att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det är ett antal faktorer som påverkar huvudmännens planeringsförutsättningar och effektiviteten i finansieringssystemet. Dessa är de höga fasta kostnaderna för skolverksamhet, principen om lika villkor, hemkommunansvaret kombinerat med elevens rätt att önska och byta skola, regelverket för nyetableringar och bidragsbeslutens tydlighet.

Hemkommunansvaret medför kostnader

Riksrevisionen konstaterar att en kommun inte kan besluta om den exakta storleken på sin egen skolverksamhet eftersom hemkommunansvaret innebär att den måste ha flexibilitet att ta emot alla de elever som väljer den kommunala skolan. Kommunen behöver också vara redo att ta emot ytterligare elever. I praktiken innebär det att kommunala grundskolor ofta bedriver sin verksamhet med mindre antal elever i klasserna än vad som vore mest ekonomiskt fördelaktigt. Detta gör skolverksamheten dyrare än vad den skulle ha varit om kommunen kunnat bestämma elevantal i sina skolor. En fristående skola kan däremot bestämma hur många elever den maximalt vill ha, och avböja elever utöver det antalet. Riksrevisionen lyfter samtidigt att inte alla fristående grundskolor har det antal elever som de vill ha och behöver för att få en rimlig ekonomi.

I skolpengsmodellen beaktas inte fasta kostnader

Riksrevisionen bedömer att skolpengssystemet skapar svårigheter i planeringen ur både ett ekonomiskt och ett pedagogiskt perspektiv. Svårigheter-

na beror till viss del på möjligheterna för elever att önska och byta skola, men skolpengen försvårar planeringsmöjligheterna ytterligare. En mycket stor del av skolans kostnader är fasta och kan inte reduceras för att skolan tappas några elever. När en elev byter skola följer hela skolpengen för eleven med till den nya skolan. Det sker vanligtvis samma månad. En elevs byte av skola kan därför medföra stora ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska utmaningarna är mest framträdande för grundskolor som förlorar ett större antal elever. Eftersom skolpengen följer med eleverna kan det innebära att skolorna får svårt att finansiera den personal som behövs för att kunna hjälpa de elever som är kvar i skolan och som har ett relativt stort behov av stöd. Svårigheterna med att långsiktigt planera hur många elever skolan kommer att ha, och därmed hur höga intäkterna blir, medför svårigheter för skolorna t.ex. när det gäller stödpersonal. Det gör skolorna mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, dra ner på tjänsteomfattningen eller anställa mindre erfaren personal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.

Principen om lika villkor innebär inte alltid en effektiv fördelning av resurserna

Riksrevisionen bedömer att principen om lika villkor är ett ineffektivt sätt att fördela resurser till skolan. Principen medför att ersättningen till de fristående skolorna höjs om kostnaderna för den kommunala verksamheten ökar, trots att de fristående skolorna inte nödvändigtvis samtidigt har fått ökade kostnader. Kommunens ökade kostnader kan bero på variation i elevkullarna, beroende på till exempel skillnader i födelsetal, in- och utflyttning, ett inflöde av nyanlända eller närvaro av fristående skolor eller attraktiva skolor i närliggande kommuner. Dessa faktorer kan även påverka de fristående skolornas elevunderlag, men de beslutar själva om antal klasser och maximalt antal elever per klass. Vid fluktuationer i elevunderlaget kan kommunen ha svårt att påverka de fasta kostnaderna, oavsett vad fluktuationen beror på. Detta gör att genomsnittskostnaden per elev också förändras. Om förändringen i elevunderlag vid de kommunala grundskolorna beror på att elever byter till en fristående skola i närheten kan kommunens totala kostnad för elever som bor i kommunen öka, trots att antalet elever är oförändrat.

De flesta kommuner använder sig av en skolpengsmodell även för sina egna skolor

Kommunerna måste inte använda samma resursfördelningsmodell till de egna skolorna. De måste dock alltid kunna visa att de fördelar resurserna inom grundbeloppet till de fristående skolorna på samma grunder som till de egna enheterna. Riksrevisionens bedömning är att detta krav gör att flertalet kommuner använder sig av i princip samma modell för såväl egna som fristående skolor. En strikt skolpengsmodell kan göra det svårt för huvudmannen att göra riktade insatser till speciellt utsatta skolor eftersom alla skolor ska behandlas lika.

Bidragsbesluten är otydliga och lokalkostnadsersättningen är inte förutsägbar

Riksrevisionen konstaterar att de bidragsbeslut som skickas till de fristående grundskolorna från elevens hemkommun ser ut på en mängd olika sätt. Majoriteten är otydliga och många uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla. Det är relativt vanligt att ärenden överklagas till förvaltningsdomstol. Ärenden som går till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. I propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän (2021/22:161) föreslogs bland annat att kommuner ska göra ett avdrag för sina merkostnader inför beslut om grundbelopp. Propositionen avslogs i riksdagen. Riksrevisionen bedömer att om liknande förslag kommer att föreslås och antas är det än viktigare att besluten går att förstå, framför allt om bidragsbesluten ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En nationell mall för bidragsbesluten som tydligt stipulerar hur beräkningen ska redovisas vore enligt Riksrevisionen troligen till gagn för såväl avsändare som mottagare. Det skulle bli lättare för kommunerna att ta fram bidragsbesluten och de skulle inte få lika mycket administration med att förklara och försvara dem. För mottagarna skulle det underlätta då de dels skulle få liknande underlag för alla de kommuner som de har elever ifrån, dels skulle få lättare att förstå hur beräkningarna är framtagna.

Riksrevisionen bedömer vidare att det är svårt att uppnå transparens när det gäller lokalkostnadsersättningen med det nuvarande regelverket. Det finns många olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad på, vilket i sin tur kan påverka ersättningen som utgår till enskilda huvudmän väsentligt. Dessutom medför dagens regelverk att en kommuns totala kostnad för lokaler kan öka utan att elevunderlaget i kommunen förändras i antal eftersom den fristående skolan ska få en ersättning som motsvarar genomsnittskostnaden per elev. Detta är en ineffektiv resursanvändning. Det finns möjligheter för kommuner att ersätta de enskilda huvudmännen för faktiska kostnader, vilket eventuellt kan motverka en sådan situation. För att ersätta lokalkostnader med faktisk kostnad ska dock särskilda skäl finnas.

Regelverket för påtagliga negativa följder vid godkännande av fristående skolor tolkas snävt och är svårt att använda

Enligt Riksrevisionen framkommer de negativa effekterna av regelverket för skolpeng särskilt i samband med att fristående grundskolor etableras i situationer då de inte fyller något direkt kapacitetsbehov. Enligt skollagen ska en ansökan om huvudmannaskap avslås om ett bifall till ansökan medför påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Riksrevisionens bedömning är att det är svårt att bedöma tänkbara konsekvenser på osäkra underlag och att det är särskilt svårt att bedöma hur elever kan påverkas på lång sikt. Om elever påverkas negativt av en nyetablering kan konsekvenserna bli långsiktiga även om kommunen kan justera sin organisation inom fem år. Regelverket ställer hårda krav på kommunerna att konkret påvisa att sådana negativa följder kommer att uppstå. I granskningen har framkommit att det är svårt för kommunerna att tillräckligt konkret påvisa påtagliga negativa följder

på lång sikt. I ansökan ska huvudmannen lämna information om plats för etablering och antal elever för att kommunen ska kunna inkomma med underlag till Skolinspektionen. Ingen av dessa faktorer är dock bindande för huvudmannen. Därutöver måste inte skolan öppna alla årskurser från start utan kravet är att verksamheten ska starta inom två år. Ibland framgår negativa följder i tjänstemännens text, men kommunens yttrande landar ändå i att kommunen inte har några invändningar. Riksrevisionens bedömning är att det kan vara svårt för Skolinspektionen att få ett tillräckligt konkret underlag för att fatta välgrundade beslut, så som regelverket och tillämpningen gällande påtagliga negativa följder på lång sikt ser ut i dag.

Riksrevisionen anför att Skolinspektionen gör sina bedömningar primärt utifrån de exempel som ges i förarbeten till lagen. Riksrevisionen bedömer att det ger ett snävt utrymme för bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt. Skolinspektionens motiveringar i besluten avseende påtagliga negativa följder är enligt Riksrevisionen standardiserade, vilket gör det svårt att förstå på vilka grunder bedömningarna är gjorda. Det saknas kunskap om hur utvecklingen blivit i fall där kommunen påtalat påtagliga negativa följder men Skolinspektionen har gjort en annan bedömning. Riksrevisionens bedömning är att sådan kunskap vore användbar för Skolinspektionen för att kunna säkerställa god kvalitet i beslutsprocesserna.

Regeringen och Skolverket har följt upp flera väsentliga delar av reglerna

Regeringen och Skolverket har vid flera tillfällen följt upp bidragsvillkoren för fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, och regeringen har informerat riksdagen om potentiella problem och viktiga åtgärder. Riksrevisionen bedömer att regeringen har fullgjort sitt uppföljningsansvar i detta avseende. Riksrevisionen anser emellertid att regeringarna sedan 1998 saktfärdigt hanterat iakttagelserna om kommuners merkostnader till följd av skolpengssystemet. I takt med att andelen elever i fristående skolor har ökat har regeringen inte kontinuerligt följt upp antaganden om att förändrade villkor skulle vara kostnadsneutrala för kommuner, eller iakttagelser om att förändrade villkor lett till faktiska kostnadsökningar.

Riksrevisionen konstaterar även att regeringen inte har hörsammat Skolinspektionens önskemål om att förtydliga regelverket för påtagliga negativa följder förrän i den proposition som presenterades i mars 2022 men avslogs i juni 2022. Riksrevisionens bedömning är dock att den föreslagna justeringen inte till fullo beaktar de problem som beskrivs i granskningen.

Hur kan en mer ändamålsenlig modell se ut?

Riksrevisionen bedömer att det finns skäl för att ompröva om fristående grundskolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. De kommunala huvudmännen har ett ansvar för att alla kommunens skolpliktiga elever får en utbildning, vilket de enskilda huvudmännen inte har. En fristående skola påverkas inte nödvändigtvis på samma sätt som den kommunala när elevunderlaget fluktuerar, och har bättre förutsättningar

att bestämma sitt optimala elevantal. Principen om lika villkor ger med andra ord inte lika förutsättningar för att ge alla elever en likvärdig utbildning.

Riksrevisionen föreslår att de fristående grundskolorna ska ersättas med ett nationellt bestämt schablonbidrag som varierar med avseende på befolkningstäthet, lärarlönekostnader, lokalkostnader osv. Hur schablonbidraget ska utformas bör enligt Riksrevisionen utredas grundligt utifrån ambitionen att öka likvärdigheten i skolan och konsekvenserna för elevernas valfrihet. Schablonbidraget kan eventuellt vara i form av en klasspengsmodell.

De kommunala huvudmännen bör enligt Riksrevisionen även fortsatt vara fria att själva bestämma hur de ska resurssätta sin utbildningsverksamhet, men nu utan att behöva tänka på att de enskilda huvudmännen ska ersättas enligt samma grunder. Det ger dem bättre möjligheter att planera verksamheten i enlighet med just deras förutsättningar. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för en likvärdig utbildning därmed ökar. Kommunerna får lättare att planera och fördela sin utbildningsbudget. Även de fristående skolornas planeringsförutsättningar ökar eftersom deras ersättning blir förutsägbar.

Ett argument som brukar anföras för att ersättningen ska vara lika för kommunala och fristående grundskolor är att den kommunala likställighetsprincipen kräver det. Om en fristående skola får ersättning på andra grunder än den kommunala kan det innebära att två likadana elever från samma kommun genererar olika ersättning till sina respektive skolor. Här är det enligt Riksrevisionen viktigt att komma ihåg att eleven genererar ersättning till huvudmannen och att det inte är eleven som får en skolpeng. Huvudmannen kan fördela delar av skolpengen till andra skolor (om den har sådana) i andra kommuner, eller ta ut delar av skolpengen i vinst. Riksrevisionen bedömer inte att den kommunala likställighetsprincipen är relevant i frågeställningen.

Om nuvarande regelverk behålls föreslår Riksrevisionen att åtminstone lokalkostnaderna ersätts med en schablon och att bidragsbesluten standardiseras. Även en lokalkostnadsschablon måste enligt Riksrevisionen tillåtas variera något över landet. Riksrevisionen föreslår att Skolverket använder sitt bemyndigande till att utfärda föreskrifter om hur ersättningen ska redovisas och att Skolverkets arbete med att ta fram sådana föreskrifter bör göras i samarbete med både kommunala och enskilda huvudmän.

Ett alternativ för kommunerna vad gäller lokalkostnaderna kan enligt Riksrevisionen vara att i stället ersätta huvudmännen för faktisk kostnad. Det var huvudförslaget i betänkandet Bidrag på lika villkor (SOU 2008:8) men föreslogs inte av regeringen i samband med propositionen Offentliga bidrag på lika villkor (prop. 2008/09:171). Alternativet att ersätta lokalkostnader med faktiska kostnader finns dock enligt gällande rätt om särskilda skäl föreligger. Sedan Utredningen om lika villkor gjordes har både antalet elever i fristående skolor och antalet fristående skolor ökat mycket. Riksrevisionens bedömning är att det i dag vore svårt att ha ersättning för faktisk kostnad som huvudprincip. I en kommun med många fristående skolor framstår det enligt Riksrevisionen som administrativt tungt att förhandla lokalkostnadsersättning med alla dessa skolor individuellt. En annan utmaning är de grundskolor som har elever från många kommuner. Det krävs enligt Riksrevisionen en mycket komplicerad beräk-

ningsmodell för att fördela den faktiska kostnaden över dessa elever. En ytterligare komplikation är att elevantalet kan variera från månad till månad.

Riksrevisionens bedömning är att en statligt bestämd skolpeng inte kommer att ge upphov till så många tvister mellan kommunala och enskilda huvudmän om ersättningen. Domstolsärenden om storleken på skolpengen och lokalkostnadsersättning kommer inte att vara aktuella. Inte heller ärenden om ersättning i efterskott för att kommunens verksamhet gått med underskott blir aktuella. Därutöver kan osäkerheten om ersättningen för moms och administration hanteras i samband med en översyn av ersättningsmodellen.

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att Sveriges grannländer har andra modeller för att finansiera fristående skolor. I Norge är det staten som finansierar de fristående skolorna, med 85 procent av vad eleven skulle ha kostat i en kommunal skola. I Danmark ersätter kommunen den fristående skolan med 65 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev, och staten ersätter den fristående skolan med drygt 11 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev. I Finland finansieras både kommunala och fristående skolor av staten, enligt samma premisser.

Riksrevisionen lyfter att myndigheten i samband med denna granskning inte har haft möjlighet att gå på djupet med hur en schablonmodell kan se ut, och bedömer att såväl de kommunala som enskilda huvudmännen bör involveras i framtagandet av detaljerna. Riksrevisionen förutsätter att frågan utreds ordentligt.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän, och
- se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses.

Om regeringen väljer att inte iaktta rekommendationen om en schablonmodell för ersättningen till fristående skolor rekommenderar Riksrevisionen regeringen att

- se till att det införs en schablon för lokalkostnadsersättning till enskilda huvudmän.

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att

- säkerställa att myndigheten har tillräckligt underlag avseende påtagliga negativa följder på lång sikt för att kunna göra en helhetsbedömning,
- tydliggöra sina beslut avseende påtagliga negativa följder så att besluten blir transparenta för mottagaren, och
- systematiskt ta fram kunskap om vilka negativa följder på lång sikt som uppkommit i samband med nyetableringar.

- använda sitt bemyndigande och arbeta fram en nationell mall för hur redovisningen av kommunernas bidragsbeslut till enskilda huvudmän ska se ut. Om en schablonmodell för fristående skolor införs kommer denna mall på sikt att bli överflödigt.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen konstaterar att kommunerna enligt skollagen ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Regelverket i övrigt behöver då vara konstruerat så att kommunerna faktiskt också kan göra detta. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det finns brister i det nuvarande regelverket om ersättning till fristående skolor och att det finns ett behov av att se över det. Regeringen anser att steg bör tas för att införa en nationellt bindande skolpengsnorm i syfte att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet.

När det gäller skillnaden i ersättning mellan kommunala och enskilda huvudmän anser regeringen att ett förslag om ändrade nivåer bör bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. när det gäller kostnaden för ansvaret att tillhandahålla skola för alla elever, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer.

Regeringen värnar rätten att välja skola och anser att det är väsentligt att det finns en mångfald av aktörer i skolväsendet. Regeringen delar dock Riksrevisionens uppfattning att även det nuvarande regelverket om bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor bör ses över.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Som framgått rekommenderar Riksrevisionen regeringen att införa en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän samt att se över regelverket om bedömning av påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor så att det blir tydligt vad som avses. Om regeringen inte väljer att införa en schablonmodell enligt rekommendationen, rekommenderar Riksrevisionen att det införs en schablonersättning för lokalkostnader för enskilda huvudmän.

Utöver Riksrevisionens granskning har regeringen att förhålla sig till två tillkännagivanden av riksdagen.

Riksdagen har i samband med behandlingen av propositionen Ökad likvärdighet för skolhuvudmän (prop. 2021/22:161) tillkännagett för regeringen att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag på ett resurs-

fördelningsystem i skolan som är transparent, robust och förutsägbart och som tar hänsyn till skolors olika förutsättningar samt säkerställer resurser utifrån eleverns förutsättningar och behov (bet. 2021/22:UbU 32 punkt 2, rskr. 2021/22:362). Ett sådant förslag bör enligt utskottet 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.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag på en förutsägbart och långsiktig finansiering av skolgång för resursskolans målgrupp och att det därför snarast bör tillsättas en utredning med detta uppdrag (bet. 2020/21:UbU 31 punkt 2, rskr. 2021/22:340).

Statens skolverk och Statens skolinspektion har getts tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens rapport med anledning av de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till myndigheterna. Skolverket anför att myndigheten inte har några invändningar mot de slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten. Myndigheten påpekar dock att den har uppfattningen att föreskrifter om format på redovisningen inte är det som efterfrågas, utan att huvudmännen är mer intresserade av själva beräkningsmodellen. Eftersom Skolverket i dag inte har underlag för de olika modeller som kommunerna använder vid ersättning till enskilda huvudmän skulle det enligt Skolverket sannolikt krävas ett omfattande utredningsarbete för att kunna ta fram sådana föreskrifter som Riksrevisionen efterlyser. Skolinspektionen, som har begränsat sitt yttrande till frågan om påtagliga negativa följder vid etablering av fristående skolor, anför att Riksrevisionens granskning bekräftar svårigheten med prövningen av påtagliga negativa följder. Skolinspektionen uppger vidare att myndigheten har påbörjat ett arbete med att se över hur denna prövning bör gå till och hur myndighetens beslut bör utformas. Skolinspektionen påpekar dock att kommunerna enligt gällande lagstiftning bara ska ges tillfälle att yttra sig och att Skolinspektionen därför bara kan be om kompletterande underlag, inte begära ett sådant underlag. När det gäller rekommendationen att systematiskt ta fram kunskaper om vilka påtagliga negativa följder på lång sikt som uppkommit i samband med nyetableringar anser Skolinspektionen att det är ett bra förslag, men att det bör vara en utredning eller en annan myndighet än Skolinspektionen, som är en inspektionsmyndighet, som bör göra det.

Regeringen konstaterar att de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat såväl till regeringen som till Skolverket och Skolinspektionen rör komplexa frågor som kräver utredning. Regeringen har för avsikt att låta utreda nu aktuella frågor. Vid utformningen av kommittédirektiven har regeringen för avsikt att beakta vad riksdagen har tillkännagett för regeringen när det gäller finansieringen av svensk skola.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



Skolpengen

– effektivitet och konsekvenser

RiR 2022:17



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2022:17

ISBN 978-91-7086-634-0

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Caiaimage

Tryck: Riksdagens internttryckeri, Stockholm 2022

■
Beslutad: 2022-06-20
Diarienummer: 3.1.1-2021-0938
RiR 2022:17

—
Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Skolpengen

– effektivitet och konsekvenser

Riksrevisionen har granskat om skolpengssystemet bidrar till att alla elever får en likvärdig utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Statens skolinspektion och Statens skolverk.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Sofia Sandgren Massih har varit föredragande. Revisor Vivika Halapuu, revisor Ludvig Stendahl, revisionsdirektör Jenny Lindblad och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Sofia Sandgren Massih

För kännedom

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Statens skolinspektion, Statens skolverk

Riksrevisionen

Riksrevisionen

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Inledning | 9 |
| 1.1 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar | 10 |
| 1.2 Bedömningsgrunder | 12 |
| 1.3 Metod och genomförande | 14 |
| 2 Regelverk, myndigheternas ansvar och kommunernas tillämpning | 15 |
| 2.1 Skolpengens regelverk | 15 |
| 2.2 Skolverkets och Skolinspektionens roll | 16 |
| 2.3 Kommunernas tillämpning av regelverket | 17 |
| 2.4 Terminologi | 21 |
| 2.5 Tidigare litteratur | 24 |
| 3 Fristående grundskolors framväxt och elevunderlag | 25 |
| 3.1 Framväxten av fristående grundskolor | 25 |
| 3.2 Förändringar i skolvalsmöjligheter | 30 |
| 3.3 Elever på kommunala och fristående grundskolor | 32 |
| 4 Påverkar regelverket huvudmännens förutsättningar att planera en bra utbildning, och medför det en effektiv resursfördelning mellan huvudmän? | 36 |
| 4.1 Huvudmännens skilda ansvar och konsekvenser av det | 37 |
| 4.2 Hur anser huvudmän och skolledningar att skolpengen fungerar? | 38 |
| 4.3 Särskilda utmaningar för små grundskolor | 51 |
| 5 Har regelverket för påtagliga negativa följder och dess tillämpning en ändamålsenlig utformning? | 54 |
| 5.1 Regelverket för bedömning av påtagliga negativa följder har utvecklats över tid | 54 |
| 5.2 Utveckling av antalet ansökningar och beviljanden | 56 |
| 5.3 Handläggning av ärenden avseende påtagliga negativa följder kan vara komplicerad | 57 |
| 5.4 Underlagen inför beslut varierar i kvalitet | 58 |
| 6 Har regeringen och Skolverket utvärderat regelverket och har regeringen vid behov vidtagit åtgärder och informerat riksdagen? | 62 |
| 6.1 Regeringen och Skolverket har följt upp bidragsvillkoren för fristående skolor | 62 |
| 6.2 Regeringen har inte mött Skolinspektionens önskan om förtydligande | 66 |
| 6.3 Regeringen har informerat riksdagen | 67 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 7 | Slutsatser och rekommendationer | 69 |
| 7.1 | Möjligheten att välja skola har ökat | 69 |
| 7.2 | Regelverket är inte ändamålsenligt | 69 |
| 7.3 | Hur kan en mer ändamålsenlig modell se ut? | 74 |
| 7.4 | Rekommendationer | 78 |
| | Referenslista | 79 |

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Regelverkets utveckling

Bilaga 2. Metod

Bilaga 3. Nordisk jämförelse

Bilaga 4. Tabeller och figurer

Underlag a. Skolpeng och lokalkostnader: en principiell analys

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpeng till fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Med skolpeng avses det belopp som en elev genererar till en enskild huvudman, alternativt som eleven genererar till den kommunala skola som hen går vid. Skollagen stipulerar att alla elever ska få stöd att nå så långt som möjligt, och för att uppnå det måste tillgängliga resurser användas så effektivt som möjligt. Skolpeng till fristående skolor infördes ungefär samtidigt som valfrihetsreformen och var viktig för att ge fler elever möjlighet att välja skola. Skolpengen har bland annat kritiserats för att inte bidra till skollagens målsättning.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det beror bland annat på att enskilda huvudmän ska ersättas enligt lika villkor, men har andra förutsättningar för sin skolverksamhet än de kommunala huvudmännen. Samtidigt har de enskilda huvudmännen svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Därutöver speglar inte skolpengens storlek kostnaden för att ta emot eller förlora en ytterligare elev. Riksrevisionens bedömning är även att regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor inte fungerar ändamålsenligt.

Granskningens resultat

En relativt stor andel av eleverna har möjlighet till skolval

Sedan tidigt 1990-tal har det skett en stor ökning i antalet och andelen fristående skolor och elever i fristående skolor. Andelen elever i fristående skola har ökat uppåt tjugo gånger sedan 1992. År 2020 hade 65 procent av eleverna en fristående skola inom fem kilometer från bostaden. Valmöjligheterna är störst i områden med många utlandsfödda vårdnadshavare. Vårdnadshavare med högre utbildning väljer oftare en fristående skola för sina barn. Andelen elever som går i den närmsta kommunala skolan har minskat med drygt fyra procentenheter sedan 2008, vilket tyder på att fler elever använder sin möjlighet att välja skola.

Regelverket beaktar inte de trögrörliga kostnaderna

En mycket stor del av skolans kostnader är fasta och kan inte reduceras för att skolan tappar några elever. Inte heller ökar kostnaderna för att ett fåtal elever tillkommer – såvida inte delningstalen gör att nya klasser måste skapas. I de flesta kommuner bestäms skolpengen utan hänsyn till skolornas fasta kostnader. Det kan få stora ekonomiska konsekvenser för både den skola som tappar elever och den som tar emot dem. Detta gör att skolor med ett osäkert elevunderlag kan bli mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, anställa mindre erfaren personal eller anpassa tjänsteomfattningen för viss stödpersonal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.

Lika ersättning ger inte nödvändigtvis lika förutsättningar

Regelverket för ersättning till fristående skolor säger att hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev i fristående skola. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan. Bestämmelsen brukar benämnas principen om lika villkor. Riksrevisionens bedömning är att den inte alltid medför lika förutsättningar för skolverksamheten eftersom de kommunala huvudmännen har ett ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. Hemkommunansvaret, det vill säga ansvaret för att se till att alla skolpliktiga elever går i skolan men också att erbjuda alla elever som så önskar en utbildningsplats, kostar. Kommunen kan till exempel inte besluta om storleken på sin skolverksamhet utan måste anpassa den utifrån det elevunderlag som finns.

De flesta kommuner har en skolpengsmodell

En stor majoritet av kommunerna finansierar skolverksamheten med hjälp av en skolpengsmodell. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket styr kommunerna mot en sådan modell, trots att kommunerna inte måste använda samma resursfördelningsmodell till de egna skolorna som till de fristående. Det är möjligt för kommunerna att använda andra modeller men de måste alltid kunna visa att de fördelar resurser inom grundbeloppet till de fristående skolorna på samma grunder som till de egna enheterna.

De negativa effekterna av regelverket för skolpeng framkommer särskilt i samband med att fristående skolor etableras i situationer då de inte fyller något direkt kapacitetsbehov. Om en skola förlorar ett större antal elever till den nyetablerade skolan får det ibland konsekvenser för möjligheten att tillhandahålla det stöd som

behövs för de elever som blir kvar på skolan. Om det är den kommunala skolan som förlorar elever kan det i förlängningen leda till att skolpengen i kommunen ökar.

Bidragsbesluten är otydliga och lokalkostnadsersättningen är inte förutsägbar

Bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun ser ut på en mängd olika sätt. En del är tydliga men många är otydliga och uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla. Många ärenden överklagas också till förvaltningsdomstol. Ärenden som går till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Därutöver finns det flera olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad, vilket i sin tur påverkar ersättningen som betalas ut till de enskilda huvudmännen.

Regelverket för påtagliga negativa följder vid nyetableringar tolkas snävt och är svårt att använda

En skola ska inte få tillstånd att etableras eller utöka om det på lång sikt innebär påtagliga negativa följder för eleverna eller det kommunala skolväsendet. Under den granskade tidsperioden ser vi inget fall där Skolinspektionen inte bedömt utifrån de exempel som anges i förarbetena till lagtexten, vilket Riksrevisionen bedömer som för snävt. Ytterligare ett problem är att Skolinspektionen baserar sina beslut på de underlag som inkommer från kommunen och den sökande huvudmannen, oavsett kvaliteten på dessa underlag.

En nationellt bestämd schablon för ersättning till enskilda huvudmän föreslås

Riksrevisionen bedömer att det finns problem med nuvarande regelverk som är svåra att komma åt med mindre justeringar. Det finns skäl att ompröva om fristående skolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. Riksrevisionen föreslår regeringen ett annat resursfördelningssystem för de enskilda huvudmännen. Systemet bör utredas vidare, och vara nationellt bestämt men tillåta vissa variationer utifrån till exempel lärarlöneläget, fastighets- och hyresmarknaden, befolkningstätheten och huvudmannens fasta kostnader.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän.
- se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses.

Om regeringen väljer att inte iaktta rekommendationen om en schablonmodell för ersättningen till fristående skolor rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se till att det införs en schablon för lokalkostnadsersättning till enskilda huvudmän.

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att

- säkerställa att myndigheten har tillräckligt underlag avseende påtagliga negativa följder på lång sikt för att kunna göra en helhetsbedömning.
- tydliggöra sina beslut avseende påtagliga negativa följder så att besluten blir transparenta för mottagaren.
- systematiskt ta fram kunskap om vilka negativa följder på lång sikt som uppkommit i samband med nyetableringar.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att

- använda sitt bemyndigande och arbeta fram en nationell mall för hur redovisningen av kommunernas bidragsbeslut till enskilda huvudmän ska se ut. Om en schablonmodell för fristående skolor införs kommer denna mall på sikt att bli överflödig.

1 Inledning

Enligt skollagens så kallade portalparagraf ska alla barn och elever ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.¹ En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen. För att alla elever ska nå så långt det går måste tillgängliga resurser användas så effektivt som möjligt.

Elevernas hemkommun ska säkerställa att alla skolpliktiga barn går i skolan, och den har även ett ansvar för att erbjuda utbildning åt de som önskar gå i kommunal skola. Det är även kommunerna som har ansvaret för att finansiera utbildningen för alla skolpliktiga barn i kommunen.

Friskolereformen genomfördes 1992 och syftade till att öka elevernas möjligheter att välja skola. Genom att tillåta fler huvudmän att bedriva utbildning skulle fler elever beredas en möjlighet att gå i en annan skola än den närmsta kommunala skolan. Samtidigt infördes en skyldighet för kommunerna att ersätta enskilda huvudmän som givits tillstånd att driva skola med minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för en elev i kommunal skola. Reglerna för hur bidraget till enskilda huvudmän ska beräknas har ändrats flera gånger sedan dess vilket beskrivs i bilaga 1.

Reglerna om bidrag till fristående skolor syftar till att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående verksamheter. Bidraget ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan. Bidraget kallas ofta skolpeng men det finns ingen formell reglering av ett sådant begrepp. I denna granskning används begreppet för den summa pengar som eleven genererar till den huvudman som ansvarar för elevens utbildning. Många kommuner använder sig av en skolpengsmodell för sina egna skolor och då avses det belopp som eleven genererar till sin skolenhet. Bidraget består vanligtvis av ett grundbelopp och i vissa fall ett tillägsbelopp.²

Friskolereformen innebar också att regelverket för hur fristående grundskolor får etablera sig ändrades. En enskild huvudman behöver ansöka om godkännande hos Skolinspektionen (tidigare Skolverket) för att driva skola. För att bli godkänd behöver den enskilde bland annat ha förutsättningar för att följa föreskrifter, bedömas lämplig och ha ekonomiska förutsättningar för verksamheten.³

¹ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

² 10 kap. 37 § skollagen; 14 kap. 1 § skolförordningen (2011:185).

³ Skolinspektionen, "Ägar- och ledningsprövning", hämtad 2022-04-19.

Därutöver får utbildningen som avses inte innebära påtagliga negativa följder på lång sikt för skolväsendet eller eleverna i kommunen där utbildningen ska bedrivas.⁴ Även denna reglering har justerats några gånger sedan 1992.

Problemindikationer

Det pågår en livlig och polemiserad debatt om finansieringen av fristående skolor och skolpengen. Bland annat följande problem debatteras:

- Elevers skolbyten medför omedelbara förändringar i resurser för skolorna men inte motsvarande omedelbara minskningar i utgifter.
- Skillnader i organisatoriskt ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän avspeglas i kostnaderna men inte i resurserna.
- Regelverket för påtagliga negativa följder medför att skolpengens nackdelar förstärks.
- Kommunernas bidragsbeslut är inte tillräckligt transparenta.
- Lokalkostnadsersättningen kan beräknas på många olika sätt vilket påverkar skolpengens storlek.

Riksdagens intention med friskolereformen 1992 var att fler elever skulle få möjlighet att välja skola.⁵ Samtidigt är det viktigt att regelverket för finansieringen inte väsentligen motverkar en likvärdig utbildning för alla elever. De flesta av ovanstående problem har utretts i offentliga utredningar och i andra sammanhang. Vår bedömning är att det saknats en kartläggning av vad de verksamma i skolan (skolchefer och skolledning) möter för problem när det gäller skolpengen. Dessa perspektiv är viktiga för att bedöma allvaret i ovan angivna problem och behovet av förändringar i regelverken. Riksrevisionen har därför bedömt att det är motiverat att granska skolpengen.

1.1 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är följande:

Är regelverket för skolpengen utformat så att det bidrar till en likvärdig utbildning för alla elever?

⁴ 2 kap. 5 § skollagen.

⁵ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

För att besvara den ställer vi följande delfrågor:

1. Påverkar regelverket huvudmännens förutsättningar för att planera en bra utbildning för eleverna?
2. Medför regelverket en effektiv resursfördelning mellan huvudmän?
3. Har regelverket för påtagliga negativa följder, och tillämpningen av det, en ändamålsenlig utformning?
4. Har regeringen och Skolverket utvärderat regelverket och har regeringen vid behov vidtagit åtgärder och informerat riksdagen?

Med regelverket avser vi, när inget annat anges, de delar av skollagen och skolförordningen som berör resursfördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Vi undersöker inledningsvis hur fristående grundskolor vuxit fram eftersom en av intentionerna med friskolereformen var att stimulera en utökad och breddad friskolesektor. Vi redogör även för skolvalsmöjligheterna och vilka som går i de fristående grundskolorna i kapitel 3.

Med huvudmän och elever avser vi samtliga huvudmän med grundskoleverksamhet, och alla elever i grundskolan. Problematiken kan dock se annorlunda ut beroende på vilken typ av huvudman det gäller.

Regeringen, Skolinspektionen och Skolverket omfattas av granskningen.

Granskningen avser endast grundskolan. Vi granskar inte tilläggsbeloppen.⁶ Tilläggsbeloppen är en del av finansieringssystemet, men de problem som konstaterats med tilläggsbeloppen är av annan karaktär än för grundbeloppet. I grundbeloppet ingår schabloner för administration och moms till enskilda huvudmän. Många huvudmän uttalar missnöje med hur dessa poster är reglerade. Hur dessa schabloner fungerar och är bestämda ingår inte i granskningen, då det inte funnits utrymme för det. De riktade statsbidragen till skolan ingår inte heller i granskningen, men har tidigare granskats av Riksrevisionen.⁷

⁶ Tilläggsbeloppen kan sökas av enskilda huvudmän för extraordinära stödåtgärder. Det handlar om insatser utöver särskilt stöd. Särskilt stöd ska hanteras inom ramen för grundbeloppet. Skolverket, "Ansöka om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder", hämtad 2022-05-09.

⁷ Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30, 2017.

När det gäller tillståndsgivningen granskar vi inte ägar- och ledningsprövningen eller huvudmannens förutsättningar i samband med tillståndsprövningen eftersom de inte är relevanta för vår övergripande fråga.

1.2 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen tillämpar för att värdera våra iakttagelser.

1.2.1 Skollagens portalparagraf

I skollagens portalparagraf (1 kap. 4 §) skrivs det tydligt fram att samtliga elever ska ges det stöd och den stimulans som krävs för att de ska utvecklas så långt som möjligt, och att skolan ska sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar för att tillgodogöra sig utbildningen. Paragrafen är vägledande i vår bedömning av ändamålsenligheten i skolpengssystemet. I skollagen står även att barnets (elevens) bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och verksamhet (1 kap. 10 §).

I vår bedömning utgår vi även från riksdagsbeslut rörande hur fristående grundskolor ska ersättas för sina elever och hur tillstånd om att få starta skola ska tas, framför allt prop. 1991/92/95 och prop. 2008/09:171. Dessa propositioner finns översiktligt beskrivna i bilaga 1.

För att skolorna ska få möjlighet att stötta alla elever så långt som möjligt är det viktigt att de resurser som finns tillgängliga används så effektivt som möjligt.

1.2.2 Bedömningskriterier

Vi operationaliserar bedömningsgrunderna på följande sätt för de olika delfrågorna.

Påverkar regelverket huvudmännens förutsättningar för att planera en bra utbildning för eleverna?

Enligt Riksrevisionens bedömning är det rimligt att huvudmännen har förutsättningar att planera sin verksamhet inför varje läsår så att nödvändiga resurser i allt väsentligt finns på plats, och planerade insatser kan implementeras och genomföras så att de elever som är i behov av stöd får stöd.

Medför regelverket en effektiv resursfördelning mellan huvudmän?

Enligt Riksrevisionens bedömning är det även rimligt att resurserna, givet den budget som kommunfullmäktige beslutat, ska fördelas mellan huvudmännen så att förutsättningarna för att alla elever når så långt som möjligt optimeras.

Därutöver bör regelverket säkerställa att de enskilda huvudmännen får den ersättning som de har rätt till, och att de kan bedöma att så är fallet.

Har regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt, och tillämpningen av det, en ändamålsenlig utformning?

Med ändamålsenlig menar vi här att regelverket, och tillämpningen av det, är utformat så att grundskolor nekas tillstånd om de orsakar påtagliga negativa följder på lång sikt för kommunens skolväsende eller eleverna i kommunen.

Regelverket bör ge Skolinspektionen förutsättningar för att göra helhetsbedömningar vad gäller påtagliga negativa följder för elever och skolväsendet i kommunen. Skolinspektionen bör ha en process som säkerställer att besluten är väl underbyggda, rättssäkra, och tydligt motiverade.⁸ Att lika fall behandlas lika ställer krav på enhetlighet i hela ärendekedjan från Skolinspektionens ställningstaganden om vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag, till tolkning och tillämpning av det gällande regelverket. Skolinspektionen bör även se till att återkommande samla in kunskap för att förbättra sina beslutsprocesser.

Vi granskar inte Skolinspektionens beslut i enskilda ärenden.

Har regeringen och Skolverket utvärderat systemet och har regeringen vid behov vidtagit åtgärder och informerat riksdagen?

Enligt Riksrevisionens bedömning bör regeringen, utifrån sitt ansvar för att styra riket⁹, se till att dess myndigheter bedriver sin verksamhet i enlighet med de krav som skollagen ställer samt följa upp beslutade reformer och vid behov vidta åtgärder för att komma till rätta med eventuella brister. Oavsett formerna för regeringens styrning, och det ansvar som regeringen ger myndighetsledning, är regeringen ansvarig inför riksdagen för hur riket styrs.¹⁰

⁸ 5, 23 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

⁹ 1 kap. 6 § regeringsformen; bet. 2012/13:KU10, s. 99.

¹⁰ 1 kap. 6 § regeringsformen.

1.3 Metod och genomförande

En utförlig beskrivning av metod finns i bilaga 2. Nedan redogörs kort för vilka metoder vi använt. För att svara på den övergripande revisionsfrågan med underliggande delfrågor använder vi en kombination av intervjuer, analys av registerdata och dokument- och aktstudier.

Vi har intervjuat 25 utbildningsförvaltningar, 11 kommunala grundskolor, 7 fristående grundskolor och några enskilda huvudmän. Därutöver har vi intervjuat en mängd andra aktörer som bedömts ha relevant kunskap för granskningen, samt några som frivilligt hört av sig och velat bli intervjuade.

Med hjälp av registerdata visar vi dels hur antalet och andelen fristående grundskolor vuxit fram utifrån lite olika perspektiv, dels i vilken utsträckning elever fått en ökad möjlighet att välja grundskola. Vi gör även analyser av elevsammansättning och personalförändringar.

Vi har samlat in en enkät från kommuner för att få svar på frågor om resursfördelningsmodell, bidragsbeslut och lokalkostnadsersättningar.

Vi har även samlat in information från våra nordiska grannländer om hur regleringen av fristående grundskolor ser ut i de länderna. Denna information presenteras i bilaga 3.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Sofia Sandgren Massih (projektledare), Vivika Halapuu, Ludvig Stendahl och Jenny Lindblad. Professor emeritus Hans Lind har bidragit med ett underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapporten: Lovisa Persson, lektor i nationalekonomi vid Högskolan Kristianstad och Mikael Hellstadius, adjunkt i offentlig rätt vid Stockholms universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Statens skolverk och Statens skolinspektion har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Regelverk, myndigheternas ansvar och kommunernas tillämpning

I detta kapitel redogör vi översiktligt för Skolverkets och Skolinspektionens roller inom ramen för regelverket kring skolpengen och påtagliga negativa följder. Därefter redogör vi för hur regelverket fungerar i praktiken och hur det tillämpas. Slutligen gör vi en kort genomgång av viss terminologi med anknytning till frågorna.

Med skolpengsmodell menar vi ett system där skolenheterna får resurser baserat på hur många elever de har, med eller utan socio-ekonomiskt strukturbelopp. Varje elev genererar en viss ersättning till sin huvudman/skolenhet. Om elever tillkommer eller slutar vid skolan justeras dess intäkter relativt omedelbart, ofta med ett brytdatum den 15:e i varje månad.

2.1 Skolpengens regelverk

I Sverige finns kommunala, statliga och enskilda huvudmän för grundskolan. Den absolut största delen av skolans kostnader finansieras via kommunbudgeten. Hur fristående skolor ska ersättas för sina elever regleras i skollag och skolförordning. När elever går i en annan skola än en kommunal skola i hemkommunen ska hemkommunen lämna ersättning till den aktuella huvudmannen för varje elev som tas emot. När en elev går i en fristående skola ska ersättning ges i form av ett grundbelopp och eventuellt ett tilläggsbelopp.¹¹ Grundbeloppet ska inkludera kostnader för följande:¹²

- Undervisning
- Lärverktyg
- Skolmältider
- Elevhälsa
- Lokaler
- Administration (3 procent av ovanstående poster)
- Moms (6 procent av ovanstående poster)

¹¹ Under perioden 2008–2020 gick i genomsnitt 1,3 % av alla grundskoleelever (inkl. elever i förskoleklass) i en kommunal skola utanför hemkommunen, samtidigt som 11,2 % av alla elever gick i en fristående skola i sin hemkommun och 1,6 % i en fristående skola utanför hemkommunen. Drygt 85 % av eleverna i grundskolan gick alltså i en kommunal skola i sin hemkommun.

¹² 10 kap. 38 § skollagen; 14 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

Det är inte fastslaget i lagtext att alla elever ska åtföljas av en skolpeng, eller att kommunen måste använda samma resursfördelningsmodell till sina egna skolor som till de fristående. Skolförordningen säger dock att hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev, med en tolfedel per månad.¹³ Vidare ska bidraget bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan.¹⁴ Kommunerna måste kunna visa att de fördelar medel till de fristående skolorna efter samma grunder. Detta medför att regelverket styr kommunerna mot en skolpengsmodell om de har fristående skolor.

Grundbeloppet ska bestämmas per kalenderår och före kalenderårets början.¹⁵ Om en kommun sedan tillskjuter extra resurser till sina egna skolenheter under kalenderåret ska motsvarande tillskott ges de enskilda huvudmännen som har elever hemmahörande i kommunen. Om kommunen minskar resurserna till grundskoleverksamheten kan återstående utbetalningar till enskilda huvudmän minskas, men redan utbetalda medel kan inte återkrävas.¹⁶

Riksdagen har tagit beslut om att bidrag ska ges på lika villkor vilket innebär att resursfördelningen ska vara lika oberoende av huvudman i varje enskild kommun. Det framgår tydligt i skolförordningen att kommuner ska kunna redovisa hur bidraget är beräknat. I bidragsbesluten ska framgå kostnader för lokaler, administration och moms, samt även övriga kostnadsposter om inte särskilda skäl finns. Lokalkostnadsersättningen ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet, om inte bestämmelsen om faktisk kostnad används.¹⁷

2.2 Skolverkets och Skolinspektionens roll

2.2.1 Skolverket

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov. Myndigheten ska vidare kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet.¹⁸

¹³ Om inte huvudmännen kommer överens om annat. 14 kap. 11 § skolförordningen.

¹⁴ 10 kap. 38 § skollagen.

¹⁵ 14 kap. 1 § skolförordningen.

¹⁶ 14 kap. 2 § skolförordningen.

¹⁷ 14 kap. 6, 10 §§ skolförordningen.

¹⁸ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹⁶ Riksrevisionen

2.2.2 Skolinspektionen

Statens skolinspektion ska genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolinspektionen har ansvaret för tillståndsprövning eller prövning av ärenden när det gäller såväl nyetableringar som utökningar av fristående skolor. Utökningar avser när en skola vill ha tillstånd för fler årskurser än de fått inledningsvis. Det finns inget tak avseende hur många elever en fristående skola kan anta till skolan, oavsett vad de angivit i ansökan att de kommer ha.

Skolinspektionens tillståndsprocess fördes över från Skolverket 2008 när Skolinspektionen bildades. Idag är tillståndsprocessen för grundskola en årscykel där ansökan om tillstånd är öppen under en period för att sedan handläggas och därefter meddelas beslut till huvudman och kommun.¹⁹ Beslutet är möjligt att överklaga. Skolinspektionen ska i enlighet med det som anges i skollagen och förarbeten bedöma om en huvudman uppfyller kraven för att bedriva skola samt att det inte uppstår påtagliga negativa följder på lång sikt.

2.3 Kommunernas tillämpning av regelverket

I en kommun som väljer att använda sig av en skolpengsmodell för att finansiera sin grundskoleverksamhet ser processen ofta ut som följer: Kommunfullmäktige fastställer budgeten i november eller december inför kommande kalenderår. Inför att budgeten tas har mycket planeringsarbete redan gjorts på förvaltningarna. När de olika nämnderna fått sina budgetar fördelas den på nämndens verksamheter, till exempel förskola, förskoleklass, grundskola, fritidshem, gymnasieskola och vuxenutbildning. Därefter tar förvaltningen fram en beräkning där först administrationskostnader, tilläggsbelopp, kostnader för modersmålsundervisning och skolskjuts, skolpliktskostnader, med mera undantas. På resterande medel tas ett grundbelopp fram som alla fristående grundskolor som har elever boende i kommunen i fråga ska erhålla för varje elev. Många kommuner fördelar medel även till sina egna grundskolor med hjälp av ett grundbelopp per elev. De grundbelopp som utgår till kommunala grundskolor inkluderar dock inte avgifter för administration och moms. Ofta är kostnader för till exempel lokaler och elevhälsa helt eller delvis centrala i kommunen och belastar alltså inte direkt de kommunala skolenheterna, även om de enskilda huvudmännen får ersättning för lokaler och elevhälsa.

¹⁹ Styrdokument och praxissamling från Skolinspektionen, inkommet 2022-02-10.

2.3.1 De flesta kommuner använder en skolpengsmodell

I den korta enkät som Riksrevisionen skickade ut i början av denna granskning uppger ungefär 83 procent av de som svarade²⁰ att de finansierar sina grundskolor med hjälp av en skolpengsmodell. 47 kommuner, motsvarande 17 procent, har uppgivit att de inte finansierar sin verksamhet med hjälp av en skolpengsmodell. Det är företrädesvis kommuner utan fristående grundskolor. Det finns varierande modeller för hur kommunerna utan skolpeng bestämmer sina skolenheters finansiering, men ofta sker det med hjälp av rambudgetering som bestäms utifrån en historisk ram som räknas upp med konsumentprisindex (KPI) och löner. Därutöver kan speciella behov justeras inför, och ibland under, budgetåret. Om en skola exempelvis märker att den har ett ökat antal elever med behov av extra stöd kan den äska och eventuellt få extra tilldelning.

Vi har även bitt kommunerna skicka in ett bidragsbeslut för kalenderåret 2021. Det råder stor variation på storleken på grundbeloppen, men även på hur kommuner väljer att differentiera grundbeloppet. Det vanligaste är ett belopp för lågstadiet, ett högre för mellanstadiet och ett ytterligare något högre för högstadiet alternativt ett belopp för åk 1–6 och ett annat för 7–9. En del kommuner har samma belopp för alla stadier medan andra har olika belopp för varje årskurs. Det finns också andra varianter. Undervisning och lokalkostnader står för i genomsnitt cirka 80 procent av grundbeloppet enligt de uppgifter vi fått in.²¹ I tabell 1 framgår minimi, maximum och genomsnittsnivåer på grundbeloppen för de kommuner som skickat in bidragsbeslut för år 2021. Ett femtiotal kommuner skickade in beslut för år 2022, de ligger på liknande nivåer och genomsnittet är på mellan 2 000 och 4 000 kronor högre.

²⁰ Svarsfrekvens 93 %.

²¹ Enligt den officiella statistiken som rapporteras in till Skolverket uppgår lokaler och undervisning till drygt 70 % av de totala kostnaderna. Skillnaden beror troligtvis på två faktorer: dels innehåller undervisningsposten i grundbeloppet fler poster än undervisningsposten i den officiella statistiken; dels har vi räknat ut undervisning och lokalkostnader som andel av grundbeloppet, inte huvudmännens totala kostnader.

Tabell 1 Grundbeloppsnivåer (kronor), år 2021

| | Åk 2 | Åk 5 | Åk 8 |
|---------------------|---------|---------|---------|
| Min | 66 318 | 68 173 | 76 635 |
| Max | 116 398 | 119 370 | 161 912 |
| Medel | 87 308 | 90 432 | 101 319 |
| Antal observationer | 170 | 176 | 168 |

Anm.: Antalet observationer varierar något, och är lägre än antalet kommuner som besvarade enkäten. Ett femtiotal kommuner skickade in beslut för år 2022 och är därför inte med i beräkningen. Vissa kommuner har inga fristående skolor och därför inte heller några tal för grundbeloppen. Vissa beslut har gällt enstaka årskurser eller har av andra skäl inte gått att använda i jämförelsen.

Viktigt att ha i åtanke är att detta alltså är den del av grundbeloppet som varje elev i kommunen genererar till sin huvudman. Till detta kommer i många kommuner någon slags socio-ekonomisk kompensation. Det gör att våra siffror för grundbeloppen inte nödvändigtvis är jämförbara med varandra. En kommun som har ett lågt grundbelopp kan ha ett relativt högt socio-ekonomiskt tillägg, vilket gör att den genomsnittliga ersättningen till grundskolorna hamnar på en betydligt högre nivå. Kommuner med ett högt grundbelopp kan i sin tur sakna socio-ekonomiskt tillägg eller ha ett lågt sådant.

2.3.2 Många kommuner har socio-ekonomisk omfördelning av resurser

Alla kommuner ska tillämpa någon form av kompensatorisk resursfördelning inom kommunen, ofta kallat strukturbelopp. Det gör att skolpengen kan variera mellan elever med olika förutsättningar inom samma kommun. Ett eventuellt strukturbelopp ska även ges till elev i fristående skola enligt samma principer som för elever i kommunal skola. Ersättningen går till den enskilda huvudmannen som själv beslutar om hur skolpengen ska användas, till vilka skolor, och i vilket sammanhang.²²

Skolinspektionen fann i en granskning av kommunernas resursfördelning inom skolan och arbete mot segregation att en majoritet av de granskade kommunerna hade brister i sina strategier för att motverka segregationens negativa effekter inom skolan. Det framkom även att ett mindre antal kommuner omfördelar för lite resurser för att de omfördelade medlen skulle få en påtaglig effekt på

²² 2 kap. 8b § skollagen.

segregationens konsekvenser. Skolinspektionen riktade även kritik mot 25 av de 30 granskade kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering av det resursfördelningssystem som tillämpades.²³

Enligt en publikation från mars 2022 har 165 kommuner någon form av socio-ekonomisk ersättning. Bland dessa finns drygt 80 olika modeller för att fördela den socio-ekonomiska ersättningen.²⁴ Valet av modell kan ha stor betydelse för hur mycket skolorna får utöver grundbeloppet, även givet samma andel som omfördelas. Två kommuner i vår granskning anger exempelvis att de båda omfördelar 20 procent av budgeten för grundskolan. I den ena kommunen var det maximala tillägget per elev drygt 40 000 kronor, och i den andra drygt 17 000 kronor. Andelen av budget som fördelas enligt socio-ekonomiska mått skiljer sig åt enligt följande:

Tabell 2 Antal kommuner som omfördelar viss andel av budgeten enligt socio-ekonomiska faktorer

| Andel av budget som omfördelas (%) | Antal kommuner |
|------------------------------------|----------------|
| 0 | 125 |
| <5 | 56 |
| 6–10 | 34 |
| 11–15 | 11 |
| 16–19,5 | 4 |
| 20 | 10 |

Källa: Linnea Lindqvist, 2022.

Anm.: 50 kommuner fördelar den socio-ekonomiska ersättningen med anslagsfinansiering eller dialog.

Det totala grundbeloppet som skolan får kan variera av flera orsaker, exempelvis:

- **Skolpengens storlek.** Storleken på skolpengen kan variera från år till år, utöver justering för inflation och löneuppräknings. Beloppet kan både öka och minska.
- **Elevantal.** Skolpengen bestäms kalenderårsvis, men eleverna bestäms ju huvudsakligen läsårsvis och antalet påverkar hur mycket resurser skolan får.

²³ Skolinspektionen, *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*, 2014.

²⁴ Lindqvist, *Nyckeln till grundskolans finansiering*, 2022.

- **Elevernas förutsättningar.** Många kommuner fördelar delar av budgeten i form av strukturbelopp. Vanligast är ett strukturbelopp som bestäms av socio-ekonomiska faktorer hos eleverna.
- **Strukturbeloppets konstruktion.** Det kan variera från år till år, både vad gäller andelen av budgeten som fördelas så, och hur den fördelas.

Skolornas totala resurser påverkas även av andra faktorer, till exempel tilläggsbelopp och statsbidrag.

2.4 Terminologi

I debatten om skolpeng och fristående grundskolor nämns många olika begrepp, såsom skolpliktsavdrag, utbudsansvar, skolplacersansvar, lika villkor med mera. Eftersom vi använder oss av dem i granskningen definierar vi dem här, så som vi tolkar dem.

2.4.1 Skolpliktsavdrag

Skolpliktsavdrag är ett begrepp som användes till exempel i prop. 2008/09:171 där man föreslog att ta bort möjligheten för kommunerna att göra ett avdrag för skolpliktsansvaret innan de bestämde grundbeloppet. I propositionen definieras denna eventuella merkostnad på följande sätt: "avdrag för kostnader som kan hänföras till kommunens skyldighet att ha beredskap att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan."²⁵

I Skolverkets rapport *Prövning och bidrag för fristående skolor: Redovisning av regeringsuppdrag*²⁶ som låg till grund för utredarens bedömning används begreppet skolplikt-/ansvarskostnaden.

Enligt skollagen är det hemkommunens ansvar att säkerställa att alla skolpliktiga barn i kommunen på något sätt får föreskriven utbildning – i de egna skolorna eller på annat sätt.²⁷ Uppdraget medför en viss merkostnad eftersom kommunen måste hålla kontinuerlig koll på vilka barn som bor i kommunen och om de går i skola någonstans. Det är dock en mindre kostnad, och något som hänförs till kommunens myndighetsansvar och inte ska räknas in i grundbeloppet. Vår bedömning är att det är detta uppdrag som bör förstås med begreppet skolpliktsansvar. I ovan nämnda rapport av Skolverket avses dock ett vidare uppdrag.

²⁵ Prop. 2008/09:171, s.54, bet. 2008/09:UbU13, rskr 2008/09:280.

²⁶ Skolverket, *Prövning och bidrag för fristående skolor*, 2006.

²⁷ 7 kap. 21 § skollagen.

2.4.2 Utbudsansvar, skolplaceringsansvar eller hemkommunsansvar

I dag används ofta begreppen merkostnader för utbudsansvar, skolplaceringsansvar eller hemkommunsansvar för att benämna kommunens ansvar för att se till att alla elever i kommunen får en utbildning. Det finns alltså en distinktion mellan kostnaden för att säkerställa att alla har en utbildning, och kostnaden för att bereda utbildning till alla. Enligt skollagen ansvarar hemkommunen för att alla skolpliktiga barn i kommunen får utbildning.²⁸ Det betyder att alla elever som önskar en plats i en kommunal skola måste erbjudas en sådan och att en elev aldrig kan tvingas gå i en fristående skola.²⁹

Därutöver sägs ofta att kommuner har en skyldighet att tillhandahålla skolplats i rimlig närhet till hemmet, ett så kallat geografiskt ansvar. Detta är dock inte direkt uttryckt i skollagen förutom för förskolan där barn ska erbjudas plats så nära barnets eget hem som möjligt.³⁰ I den tidigare skollagen (1985:1100) är det tydligt uttryckt för förskoleklassen³¹, men ingen sådan skrivning finns i nuvarande skollag. En elevs önskade placering får dock inte medföra att någon annan elevs berättigade krav på placering vid skolenhet nära hemmet åsidosätts.³² Rätten till en placering nära hemmet framgår därmed indirekt av lagtexten även om bestämmelsen avser att reglera den konflikt som kan uppstå mellan en aktivt vald placering och en icke-vald placering.³³ Det anges dock att varje kommun är skyldig att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna.³⁴

2.4.3 Fritt skolval

Enligt Skolverket har vårdnadshavare rätt att välja skola för sitt barn i hela kommunen.³⁵ Lagtexten säger att en elev ska placeras vid den (kommunala) skolenhet där vårdnadshavaren önskar att eleven ska gå. Om placeringen medför att en annan elevs berättigade krav på placering nära hemmet åsidosätts får eleven

²⁸ 10 kap. 24 § skollagen.

²⁹ 2 kap. 18 § regeringsformen.

³⁰ 8 kap. 15 § skollagen.

³¹ 2b kap. 3 § skollagen (1985:1100).

³² 10 kap. 30 § skollagen (2010:800).

³³ I skollagens förarbete framgår dock att "[r]ätten till skolplacering nära hemmet är ett uttryck för principerna om att alla barn och ungdomar ska ha lika tillgång till utbildning och att utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform och i fritidshemmet." (prop. 2009/10:165, s. 378).

³⁴ 10 kap. 29 § skollagen.

³⁵ Skolverket, "Välja förskoleklass och grundskola eller grundsärskola", hämtad 2022-03-27.

placeras vid en annan skolenhet inom sin grundskola.³⁶ I skollagen ges två ytterligare situationer där kommunen får frångå vårdnadshavarens önskemål: om den önskade placeringen medför betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen, eller om det krävs för övriga elevers trygghet och studiero.³⁷ Vår bedömning är att termen fritt skolval egentligen är lite missvisande. Skolvalet innebär en långtgående möjlighet för elever och vårdnadshavare att få sina önskemål om skola beaktade – inte en absolut rätt att välja skola.

2.4.4 Lika villkor och likabehandlingsprincipen

Slutligen har det återkommande, åtminstone sedan tidigt 90-tal, talats om likvärdiga eller lika villkor för skolans huvudmän. I prop. 1991/92:95 talas om likvärdiga villkor, som definieras så här:

För att skapa realistiska möjligheter för föräldrar och elever att välja mellan kommunernas skolor och fristående skolor krävs att de som väljer en fristående skola tillförsäkras rätt till i allt väsentligt samma villkor och ekonomiska förutsättningar som de som väljer en kommunal skola. [...] Likvärdiga villkor innebär dock inte nödvändigtvis att varje skola ska ges samma ekonomiska stöd. Det offentliga stöd som tillfaller en skola måste utgå från vilket ansvar och åtagande skolan tar och fullgör.³⁸

I prop. 2008/09:171 står:

Det viktiga när det gäller hemkommunens bidrag för ett barn eller en elev i enskild verksamhet är i stället att resursfördelningen så långt möjligt sker på lika villkor, vilket innebär att en kommuns modell för ersättning till enskilt bedriven verksamhet i princip måste inkludera samtliga kostnader som kommunen har för ett barn eller en elev i den kommunala verksamheten av motsvarande slag.³⁹

³⁶ 10 kap. 30 § skollagen.

³⁷ 10 kap. 30 § skollagen.

³⁸ Prop. 1991/92:95, s. 8, bet. 1991/92:UbU22, rskr 1991/92:346.

³⁹ Prop. 2008/09:171, s. 26, bet. 2008/09:UbU13, rskr 2008/09:280.

Med tiden har begreppet lika villkor alltmer kommit att betyda samma ekonomiska stöd, men någon strikt definition har vi inte kunnat hitta. Ibland används i stället termen likabehandlingsprincipen.⁴⁰ Vår bedömning är att likabehandlingsprincipen och principen om lika villkor är jämbördiga begrepp som bör förstås på samma sätt, och att de i dag huvudsakligen betyder samma ersättning för samma elev oavsett vilken huvudman eleven har.

I prop. 2021/22:161 används begreppet likabehandlingsprincipen, i betydelsen att grundbeloppet ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet.⁴¹ Detta är en något annorlunda definition än den lagtext som slogs fast i samband med prop. 1995/96:200. Där skrevs ut att grundbeloppet ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan.⁴² Detta behöver inte betyda att grundbeloppet motsvarar den genomsnittliga kostnaden per elev i den kommunala verksamheten.⁴³ Skrivningen om att bidrag ska bestämmas efter samma grunder ligger kvar i både nuvarande lagstiftning och i nämnda proposition. I propositionen föreslogs att en basersättning först tas fram efter samma grunder, därefter att ett avdrag görs för kommuners merkostnader för att bestämma grundbeloppet.⁴⁴

2.5 Tidigare litteratur

Det har skrivits en mängd utredningar och rapporter i ämnet som behandlas i denna granskning. I bilaga 1 finns en sammanställning av de utredningar som vi bedömt vara relevanta för granskningen. I kapitel 6 återges några av de mest relevanta publikationer som Skolverket publicerat i frågan. Därutöver har många aktörer givit ut en mängd rapporter, till exempel Svenskt Näringsliv, Friskolornas Riksförbund, Tankesmedjan Balans, LO, SNS välfärdspolitiska råd, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Arbetsgivareföreningen KFO⁴⁵ samt Konkurrensrådet⁴⁶.

⁴⁰ SOU 2008:8, s. 10.

⁴¹ Prop. 2021/22:161, s. 16.

⁴² Skollagen 10 kap. 38 §.

⁴³ "Det bidrag som hemkommunen lämnar skall bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna. Den nuvarande bestämmelsen att bidraget skall relateras till kommunens genomsnittskostnad per elev föreslås utgå." (bet. 1996/97:UbU4).

⁴⁴ Prop. 2021/22:161, s. 8. Propositionen vann dock inte bifall i utskottet eller i kammaren. Se bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

⁴⁵ KFO och arbetsgivareföreningen Idea har nu gått samman i Premia.

⁴⁶ Konkurrensrådets rapport finns kort beskriven i bilaga 1.

3 Fristående grundskolors framväxt och elevunderlag

I det här kapitlet visar vi hur fristående grundskolor har vuxit fram i Sverige under de senaste 30 åren. Sammanfattningsvis har skolvalsmöjligheterna ökat i Sverige, framför allt möjligheten att välja en fristående skola. Mer än 65 procent av grundskoleeleverna har en fristående skola med relevanta årskurser inom fem kilometer från bostaden. Det är framför allt fristående grundskolor med allmän inriktning som har ökat. Skolvalsmöjligheterna har dock inte ökat i alla delar av landet. I cirka 100 kommuner minskade andelen elever som kan välja en skola inom fem kilometers avstånd mellan 2008 och 2020, eller var oförändrad. Skolvalsmöjligheterna har ökat mest i form av större antal grundskolor och inte i form av speciella pedagogiska inriktningar eller särskilda ämnesprofiler. Vi kan se att det huvudsakligen är elever med högutbildade föräldrar som väljer fristående grundskolor, samtidigt som valmöjligheterna har ökat mest för elever med lågutbildade föräldrar.

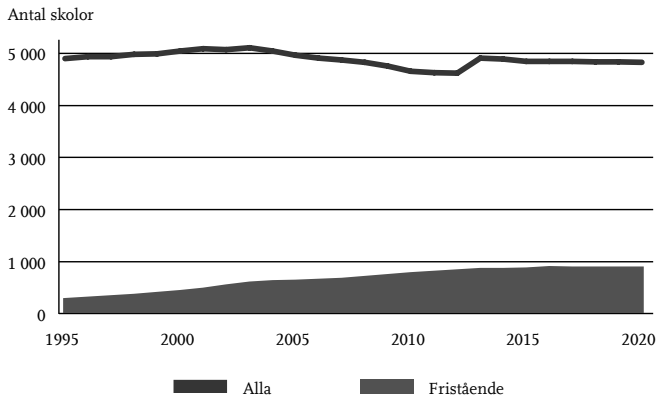
3.1 Framväxten av fristående grundskolor

Sedan 1990-talets utbildningsreformer har utbudet av fristående skolor ökat kraftigt. Läsåret 1991/1992 fanns det 77 fristående grundskolor i Sverige och 0,8 procent av eleverna gick i dessa skolor. Knappt hälften av de fristående skolorna erbjöd en möjlighet att få en profilerad utbildning genom fokus på någon speciell pedagogik, en tredjedel var konfessionella, och övriga skolor var internationella, minoritetsskolor eller allmänna.⁴⁷

Läsåret 1995/1996 hade antalet fristående grundskolor ökat till 238. Under de följande 15 åren ökade antalet fristående grundskolor trefaldigt (se diagram 1). Läsåret 2020/2021 fanns det 822 fristående grundskolor, vilket motsvarar 17,1 procent av alla kommunala och fristående skolenheter.

⁴⁷ SOU 1992:38, s. 40–45.

Diagram 1 Antalet kommunala och fristående grundskolor, 1995–2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

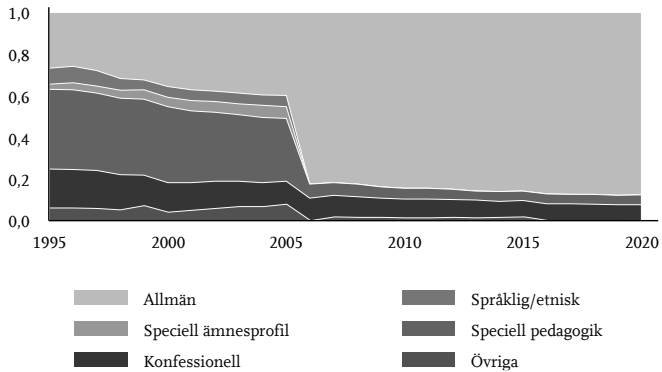
Anm.: Ökningen av totala antalet grundskolor år 2013 förklaras av övergången från datainsamlingen på skolnivå till datainsamlingen på skolenhetsnivå.

Andelen grundskolor med särskilda profiler går dock inte att följa över tid med hjälp av statistiken. Sedan 2006 grupperas fristående grundskolor med speciell ämnesprofil eller språklig eller etnisk inriktning ihop med grundskolor med en allmän profil. Även de flesta grundskolorna med speciell pedagogik, såsom Montessori och Reggio Emilia m.fl., grupperas sedan 2006 i kategorin "Allmän inriktning". Endast konfessionella skolor, Waldorfskolor och internationella skolor⁴⁸ rapporteras separat. Denna förändring i datainsamlingen minskar möjligheten att följa upp friskolereformens intention att öka elever och vårdnadshavares valmöjligheter när det gäller olika typer av grundskolor.

⁴⁸ En internationell skola är definierad som en skola där utbildningen bedrivs enligt ett annat lands läroplan eller en internationell läroplan, och som i första hand riktar sig till elever som är bosatta i Sverige för en begränsad tid. Vad gäller konfessionella skolor är det skolan själv som uppger om den är konfessionell.

Diagram 2 Andel fristående grundskolor efter inriktning, 1995–2020

Andel skolor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: År 2006 ändrades definitionerna av olika inriktningsgrupper hos SCB. Fr.o.m. 2006 innehåller kategorin "Speciell pedagogik" endast Waldorfskolor. Kategorin "Övriga" innehåller bl.a. internationella skolor, internatskolor och riksinternat.

Den begränsade statistiken visar att andelen grundskolor med speciell pedagogik minskade under perioden då sådan statistik samlades in (dvs. för perioden 1995/1996–2005/2006 syns en minskning från 38,2 procent till 30,3 procent), se diagram 2. Detsamma, om än inte lika stor minskning, gäller för grundskolor med språklig eller etnisk inriktning. Andelen grundskolor med speciell ämnesprofil ökade dock, vilket framgår av diagram 2. Konfessionella skolor och Waldorfskolor utgör en minoritet av alla fristående grundskolor. Knappt 8 procent av alla fristående grundskolor var konfessionella läsåret 2020/2021, och 4,6 procent var Waldorfskolor. Antalet har varit mycket stabilt under hela perioden. Med tanke på den kraftiga ökningen av antalet fristående skolor totalt har deras roll i att bredda valmöjligheterna dock minskat över tid.

Den kraftigaste ökningen i andel skedde bland grundskolor med allmän profil. Läsåret 1995/1996 hade 26,9 procent av de fristående skolorna en sådan inriktning, medan motsvarande siffra tio år senare var 40 procent. På grund av de förändrade definitionerna är det svårt att säga hur stor andel av de fristående grundskolorna som har jämförbar allmän inriktning idag.

Vi har gjort ett försök och utifrån Skolverkets klassificering och de fristående grundskolornas namn delat in dem i följande grupper: allmänna skolor, internationella skolor, konfessionella skolor, Kunskapsskolan, skolor med musikinriktning, skolor med speciell pedagogik, resursskolor, skolor med språkinriktning samt ur-och-skur-skolor.⁴⁹ Skolor med allmän inriktning står enligt denna klassificering för 60 procent av de fristående grundskolorna idag. Diagram och ytterligare beskrivning finns i bilaga 4 (se figur 1 i bilaga 4).

Förändringar på friskolemarknaden har även skett i huvudmännens juridiska form. Ett mål med reformen 1992 var att bättre engagera föräldrar, till exempel i form av föräldrakooperativ.⁵⁰ Idag drivs de flesta fristående grundskolorna av aktiebolag. År 1991 drevs endast 1,5 procent av alla fristående grundskolor i denna juridiska form.⁵¹ Läsåret 2009/2010 hade andelen ökat till 41 procent.⁵² År 2013 ägdes 64 procent av de fristående grundskolorna av aktiebolag, men under de senaste åren har den andelen minskat något till 61 procent (se diagram 3). Aktiebolag är den vanligaste juridiska formen för grundskolor med allmän inriktning: 69 procent av alla fristående grundskolor med allmän inriktning drevs av aktiebolag 2020. Motsvarande andel var 19 procent för konfessionella grundskolor och 2,6 procent för Waldorfskolor.

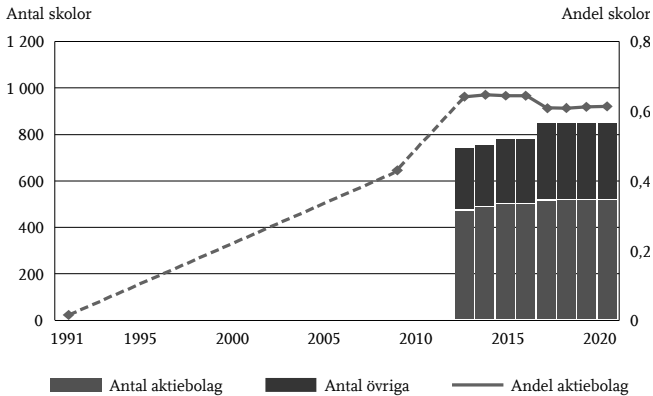
⁴⁹ Skolverkets skolenhetsregister, nedladdat januari 2022. Speciell pedagogik innefattar pedagogik enligt Montessori, Waldorf, Freinet och Ellen Key. Språkinriktning är skolor som delvis har undervisning på annat språk än svenska. Vi har valt att låta både tvåspråkiga skolor, Kunskapsskolan och Ur-och-skur-skolor vara egna klassifikationer eftersom vi anser att de har en annan inriktning på sin verksamhet än vad som kan anses vara allmän.

⁵⁰ Prop. 1991/92:95, s. 9, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

⁵¹ SOU 1992:38. Uppgiften utgår från en enkätundersökning som gjorts för SOU:n.

⁵² KFO, *Idéburna skolor och fristående skolhuvudmän. Studie från Arbetsgivarförbundet KFO*, 2019. Uppgiften för 2009/2010 visar andelen huvudmän som är aktiebolag. Statistiken om andelen aktiebolag under perioden 2017–2020 visar andelen skolenheter som ägs av aktiebolag.

Diagram 3 Fördelningen av fristående grundskolor efter juridisk form samt utveckling av andelen fristående grundskolor som drivs av aktiebolag



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

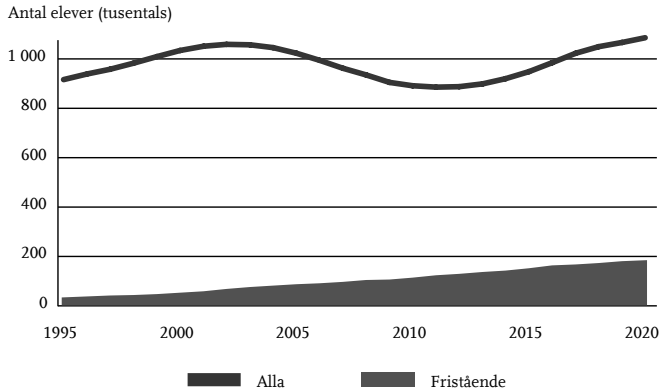
Anm.: Kategorin "Aktiebolag" innehåller aktiebolag och handels- och kommanditbolag. Kategorin "Övriga" står för fysiska personer, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, registrerade trossamfund och övriga stiftelser och fonder. SCB samlade inte in data som möjliggör koppling till företagsdatabasen på skolenhetsnivå före 2013. Information om andelen grundskolor som drivs av aktiebolag 1991 är hämtat från SOU 1992:38 och för 2009 från KFO 2019. Uppgiften för 2009 visar andelen huvudmän som är aktiebolag. Statistiken om andelen aktiebolag under perioden 2017–2020 visar andelen skolenheter som ägs av aktiebolag.

Trenderna är väldigt lika när vi analyserar antalet elever i de fristående grundskolorna i stället för antalet grundskolor, men de absoluta förändringarna har varit ännu större. Läsåret 1995/1996 gick drygt 20 000 elever i en fristående skola, och 2020/2021 hade antalet ökat till 172 000. Samtidigt var det ungefär samma antal elever i de kommunala skolorna läsåret 2020/2021 som det var 1995/96, drygt 918 000 elever.⁵³

Diagram 4 visar att elevantalet i den fristående sektorn har ökat stabilt medan elevkullarna generellt har fluktuerat. Diagrammet indikerar att de kommunala huvudmännen har hanterat fluktuationerna i elevunderlaget samtidigt som de fristående grundskolorna har haft en stadig ökning i antal elever.

⁵³ År 1995 var det 918 490 elever i kommunala skolor, år 2020 var det 918 569 elever i kommunala skolor.

Diagram 4 Antalet elever i kommunala och fristående grundskolor, 1995–2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

3.2 Förändringar i skolvalsmöjligheter

I våra analyser av skolvalsmöjligheter fokuserar vi på förändringar i valmöjligheterna i olika delar av landet och mellan olika populationsgrupper.

Elevers möjligheter att välja skola ökade under perioden 2008–2020. År 2008 kunde 75 procent av alla elever i årskurs 1–9 välja mellan åtminstone två olika skolor inom fem kilometers fågelavstånd från sitt hem. År 2020 hade 79 procent av alla elever samma möjlighet.⁵⁴ Möjligheterna att välja en fristående skola ökade samtidigt relativt sett mer. År 2008 hade 55 procent av alla elever i årskurs 1–9 minst en relevant⁵⁵ fristående skola inom fem kilometers fågelavstånd från sitt hem, och 2020 hade 65 procent av eleverna motsvarande valmöjlighet.

⁵⁴ I dessa analyser jämför vi elevers bostadskoordinater med skolors geografiska koordinater för att analysera hur många skolor eleverna har inom lite olika avstånd (mätt fågelvägen). Alla jämförelser över tid gäller 2008–2020, eftersom statistiken om elevers bakgrund började tas fram på individnivå först år 2008. Det är viktigt att notera att alla förändringar inte sker endast på grund av etablering av nya skolor, utan ibland även på grund av bosättningsmönster – andelen elever som kan välja mellan flera skolor än tidigare kan öka utan någon nyetablering om elever koncentrerar sig närmare de befintliga skolorna. I beräkningarna har vi endast tagit hänsyn till skolor som erbjuder utbildning i den årskurs som var aktuell för eleven just i början av det läsåret.

⁵⁵ Med relevanta skolor menar vi skolor som erbjuder utbildning i den årskursen som en elev skulle gå i just det året.

Eftersom det inte är specificerat i regelverket hur långt ett rimligt avstånd till en skola är⁵⁶, har vi även tagit fram jämförbara uppgifter som bygger på längre avstånd mellan olika skolor eller skolenheter och hem. Fokus på en större pendlingsdistans ökar som väntat andelen elever som har ett val inom detta område. Totalt gick 61 procent av eleverna till den närmsta skolan 2008, men andelen hade minskat med 6 procentenheter 2020. Se tabell 1 i bilaga 4.

Skolvalsmöjligheterna har dock inte ökat överallt i landet. Andelen elever som kunde välja mellan olika skolor var oförändrad eller minskade mellan 2008 och 2020 i cirka 100 kommuner. I bilaga 4 (figur 2) finns kartbilder som illustrerar hur valmöjligheterna mellan två skolor och tillgången till en fristående skola förändrades regionalt under perioden år 2008–2020.

Utöver de geografiska skillnaderna har valmöjligheterna ändrats något olika mellan socio-demografiska grupper. Precis som Angelov och Edmark⁵⁷ tidigare visat tyder våra analyser på att elever med utländsk bakgrund har haft relativt sett större möjlighet att välja en fristående skola (se tabell 3). Samtidigt har valmöjligheterna minskat mest för den gruppen och ökat bland elever med svensk bakgrund.

Valmöjligheterna har ökat mest bland elever med lågutbildade föräldrar, när det gäller både att välja mellan olika grundskolor och att välja en fristående skola. Även andelen lågutbildade föräldrar som väljer en fristående skola för sina barn har ökat relativt sett mer än bland högutbildade föräldrar. Det betyder att skillnaderna mellan andelen lågutbildade och andelen högutbildade föräldrar som väljer en fristående skola har minskat något. Valmöjligheterna är fortfarande på en högre nivå för högutbildade föräldrar och de är också mer benägna att välja en fristående skola för sina barn. Dessa absoluta skillnader påverkar elevsammansättningen i de fristående och kommunala grundskolorna.

⁵⁶ I en av kommunerna som vi pratat med hade de elever som hade längst skolväg 90 km till skolan, ett avstånd som för många inte anses vara rimligt för att kunna utgöra ett realistiskt skolval.

⁵⁷ Angelov och Edmark, *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*, ESO 2016:3.

Tabell 3 Valmöjligheter mellan olika socio-demografiska grupper och andelen elever i olika grupper som går i en fristående grundskola

| | Andel elever med minst två skolor inom 5 km | | | Andel elever med minst en fristående skola inom 5 km | | | Andelen elever i fristående skolor | | |
|-----------------------------------|---|-------|----------------|--|-------|----------------|------------------------------------|-------|----------------|
| | 2008 | 2020 | Förändring (%) | 2008 | 2020 | Förändring (%) | 2008 | 2020 | Förändring (%) |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| Hela populationen | 0,754 | 0,791 | 4,9 | 0,552 | 0,652 | 18,1 | 0,091 | 0,161 | 76,9 |
| <i>Stadium</i> | | | | | | | | | |
| Lågstadium | 0,858 | 0,872 | 1,6 | 0,595 | 0,688 | 15,6 | 0,074 | 0,114 | 54,1 |
| Mellanstadium | 0,728 | 0,785 | 7,8 | 0,539 | 0,647 | 20,0 | 0,088 | 0,162 | 84,1 |
| Högstadium | 0,832 | 0,742 | -10,8 | 0,677 | 0,585 | -13,6 | 0,108 | 0,207 | 91,7 |
| <i>Föräldrars utbildningsnivå</i> | | | | | | | | | |
| Låg | 0,838 | 0,860 | 2,6 | 0,591 | 0,697 | 17,9 | 0,061 | 0,113 | 85,2 |
| Medel | 0,688 | 0,702 | 2,0 | 0,459 | 0,542 | 18,1 | 0,064 | 0,123 | 92,2 |
| Hög | 0,949 | 0,841 | -11,4 | 0,832 | 0,729 | -12,4 | 0,117 | 0,187 | 59,8 |
| <i>Föräldrars födelseland</i> | | | | | | | | | |
| Båda från Sverige | 0,794 | 0,827 | 4,2 | 0,634 | 0,729 | 15,0 | 0,082 | 0,147 | 79,3 |
| En från Sverige | 0,801 | 0,821 | 2,5 | 0,611 | 0,688 | 12,6 | 0,127 | 0,211 | 66,1 |
| Ingen från Sverige | 0,957 | 0,891 | -6,9 | 0,849 | 0,783 | -7,8 | 0,103 | 0,170 | 65,0 |

Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

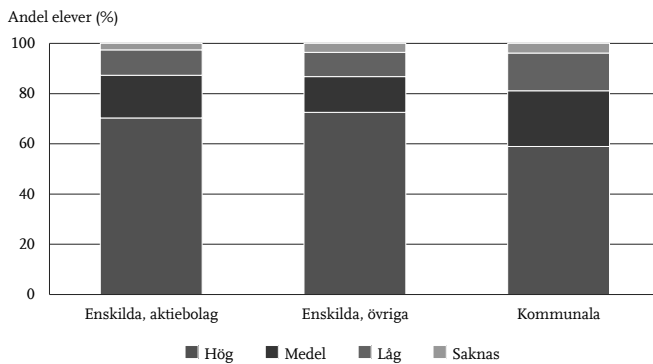
Anm.: Se bilaga 2 för definitioner av föräldrars utbildningsnivå och födelselandsgrupper.

3.3 Elever på kommunala och fristående grundskolor

Eftersom elevsammansättningen påverkar vilka resurser en skola kan behöva, analyserar vi elevsammansättningen bland olika huvudmän. I dessa analyser jämför vi elever i de kommunala grundskolorna med elever som går i fristående grundskolor som ägs av aktiebolag och elever som går i övriga fristående grundskolor. Eftersom Statistiska centralbyrån (SCB) inte samlar in data som möjliggör koppling till företagsdatabasen (vilket skulle tillåtit en analys utifrån ägarform) på skolenhetsnivå före 2013, kan vi inte visa förändringar i elevkomposition mellan 2008 och 2020 – de år som använts ovan. I stället analyserar vi elevsammansättningen vid en viss tidpunkt – 2020.

I både kommunala och fristående grundskolor har andelen elever med högutbildade föräldrar ökat över tid, vilket tyder på ökad utbildningsnivå bland den vuxna populationen (se tabell 2 i bilaga 4). Det finns samtidigt stora skillnader mellan olika huvudmän. I de fristående grundskolorna är elever med högutbildade föräldrar tydligt överrepresenterade och andelen av dessa elever är mer än 10 procentenheter högre än i de kommunala grundskolorna (se diagram 5). Andelen elever med lågutbildade föräldrar är högre bland elever i de kommunala grundskolorna.

Diagram 5 Elevsammansättning hos olika huvudmän efter föräldrars utbildningsnivå, 2020

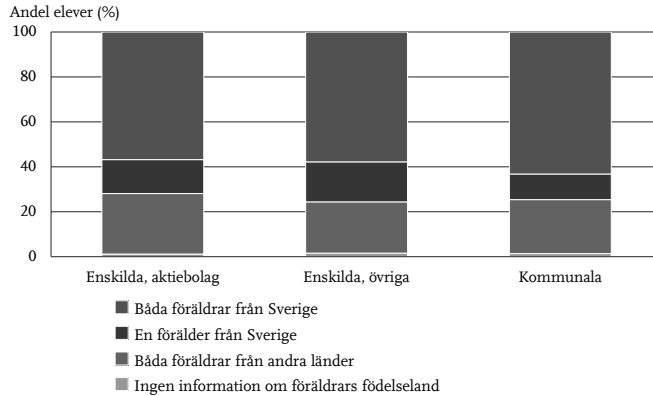


Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Kategorin "Aktiebolag" innehåller aktiebolag och handels- och kommanditbolag. Kategorin "Övriga" står för fysiska personer, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, registrerade trossamfund och övriga stiftelser och fonder. Se bilaga 2 för definitioner av föräldrars utbildningsnivågrupper.

Skillnaderna i elevunderlag mellan olika huvudmän är mindre när det gäller elevers utrikes bakgrund. Fristående grundskolor har något större andel elever med en utrikes född förälder (se diagram 6). Andelen elever som har två utrikesfödda föräldrar är ganska lika mellan olika huvudmän. Elever i den grupp som går i fristående grundskolor har oftare bakgrund från välutvecklade länder då deras föräldrar oftare kommer från länder med hög *human development index* (HDI, se tabell 2 i bilaga 4).

Diagram 6 Elevsammansättning hos olika huvudmän efter föräldrars födelse land, 2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.

Anm.: Kategorin "Aktiebolag" innehåller aktiebolag och handels- och kommanditbolag. Kategorin "Övriga" står för fysiska personer, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, registrerade trossamfund och övriga stiftelser och fonder. Se bilaga 2 för definitioner av föräldrars födelselandsgrupper.

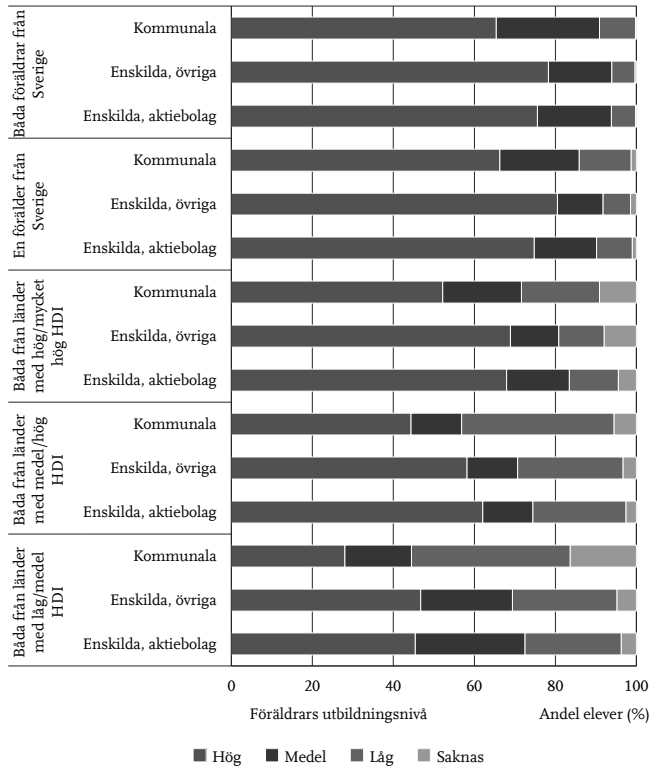
När vi kombinerar dessa två bakgrundskaraktistika – föräldrars utbildningsnivå och födelselandsgrupp – kan vi konstatera att mönstret gällande föräldrars utbildningsnivå håller i sig oavsett föräldrars födelselandsgrupp (se diagram 7).

Att kommunala grundskolor har ett något mindre gynnsamt elevunderlag kommer fram även när man analyserar andelen elever som läser svenska som andraspråk eller får någon typ av särskilt stöd. Om en elev behöver mindre ingripande stödinsatser för att uppfylla kunskapskraven måste inget formellt beslut fattas och stödet ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. Om en elev behöver mer omfattande stöd under en längre period för att uppfylla kunskapskraven får eleven ett åtgärdsprogram, som beslutas av rektor. Inom ramen för ett åtgärdsprogram kan rektor till exempel fatta ett beslut om särskild undervisningsgrupp, enskild undervisning eller anpassad studiegång. År 2020 hade 5,8 procent av eleverna i de kommunala grundskolorna fått ett åtgärdsprogram utfärdat, medan 4,3 procent av eleverna i fristående grundskolor hade det.⁵⁸ Deltagandet i de olika stödinsatserna

⁵⁸ I dessa beräkningar har vi exkluderat elever i resursskolor. Det var dock frivilligt att rapportera in om en skola var resursskola till och med november 2020 så antalet resursskolor kan vara underrapporterat i vårt datamaterial.

som vi visar i tabell 2 i bilaga 4 ska tolkas med försiktighet då de inte nödvändigtvis reflekterar den riktiga andelen elever som är i behov av särskilt stöd.

Diagram 7 Elevsammansättning hos olika huvudmän efter föräldrars utbildningsnivå och födelselandsgrupp, 2020



Källa: Riksrevisionens bearbetning av data från SCB.
Anm.: Kategorin "Aktiebolag" innehåller aktiebolag och handels- och kommanditbolag. Kategorin "Övriga" står för fysiska personer, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, registrerade trossamfund och övriga stiftelser och fonder. Se bilaga 2 för definitioner av föräldrars utbildningsnivå och födelselandsgrupper.

4 Påverkar regelverket huvudmännens förutsättningar att planera en bra utbildning, och medför det en effektiv resursfördelning mellan huvudmän?

I detta kapitel besvarar vi frågorna om planeringsförutsättningarna för huvudmännen och om regelverket medför en effektiv resursfördelning, och hur det i sin tur kan påverka eleverna. I granskningen har det framkommit ett antal faktorer som påverkar såväl planeringsförutsättningarna som effektiviteten i finansieringssystemet. Dessa faktorer är de höga fasta kostnaderna för skolverksamhet, principen om lika villkor, hemkommunsansvaret kombinerat med elevens rätt att önska och byta skola, regelverket för nyetableringar och bidragsbeslutens tydlighet och timing.

Detta är våra övergripande iakttagelser:

- Regelverket medför en konstant ersättning för varje elev, som inte påverkas av att kostnaden för en ytterligare elev ofta är försumbar såvida inte nya klasser måste skapas.
- Ju mer ineffektiv⁵⁹ skolverksamhet en kommun har desto högre ersättning utgår till de enskilda huvudmännen.
- Regelverket medför en ryckighet och osäkerhet i finansieringen av skolenheterna vilket försvårar en långsiktig planering av bland annat stödinsatser för eleverna.
- Regelverket för tillstånd att starta eller utöka skolverksamhet bidrar till försämrade planeringsförutsättningar eftersom det medför en stor osäkerhet kring behoven av skolplatser i kommunen. Detta påverkar särskilt de kommunala huvudmännen eftersom de har ett ansvar att se till att alla elever i kommunen har en skolplats.
- Regelverket tillåter otydliga redovisningar av ersättningen till fristående skolor vilket bland annat medför en stor mängd domstolsärenden och att mycket resurser från såväl de kommunala som de enskilda huvudmännen läggs på att förklara och bestrida ersättningsärenden.

⁵⁹ Med ineffektiv skolverksamhet menar vi till exempel att de kommunala skolorna ej har optimala storlekar på klasserna vilket ökar genomsnittskostnaden. Det kan även handla om att de har ett ineffektivt lokalutnyttjande på grund av att de kommunala skolorna är för stora för den mängd elever som nu går i dem.

- Regelverket för lokalkostnadsersättningen tillåter att ersättningen till de enskilda huvudmännen kan både öka och minska beroende på hur de kommunala lokalkostnaderna bokförs.

Huvudmännens skilda ansvar har genomgående relevans för de faktorer vi granskat. Vi ger därför först en kort beskrivning av huvudmännens skilda ansvar och vissa följder av det.

4.1 Huvudmännens skilda ansvar och konsekvenser av det

Kommunala och fristående grundskolor har samma uppdrag och ansvar gentemot de elever som går i deras skolor, bland annat att ge alla barn och elever stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. Den kommunala huvudmannen har dock ansvar för alla elever i kommunen, vilket den enskilda huvudmannen inte har. En kommun har en skyldighet att omedelbart erbjuda grundskoleutbildning för alla elever i skolpliktsålder som är boende i kommunen, även mitt i en termin om en elev då uttrycker en vilja att gå i hemkommens skola. Detta ansvar kan även innebära att storleken på klasserna blir ofördelaktiga ur ett ekonomiskt eller pedagogiskt perspektiv.

Hemkommunsansvaret kan medföra merkostnader för kommunen. Om det finns utrymme i befintliga skolor och klasser medför några ytterligare elever endast marginella kostnader, företrädesvis för skolmåltider och lärvärktyg. Om de nya eleverna medför att delningstalen⁶⁰ överskrider så att kommunen måste öppna nya klasser medför tillskottet större merkostnader. Det handlar då företrädesvis om kostnader för ytterligare undervisande lärare och i vissa fall omkostnader för att tillhandahålla ytterligare klassrum. En fristående skola kan däremot säga nej till ytterligare elever när den har det antal elever som den bestämt som optimalt. I mer konkreta termer kan en fristående skola alltså ha 45 elever i kö men välja att bara ta in 30 av dem.⁶¹ I det här fiktiva fallet är det således kommunens ansvar att se till att även de resterande 15 eleverna får utbildning. Den stora skillnaden är alltså att den kommunala huvudmannen inte kan fylla sina klasser eller bestämma antal klasser på samma sätt. Att kommunen inte alltid kan fylla sina klasser på samma sätt medför högre kostnader per elev för kommunen, vilket i förlängningen kan få effekter på skolpengens storlek.

⁶⁰ Delningstalet bestämmer när nya klasser skapas. Om delningstalet är 25 blir det två klasser när antalet elever är 26. Huvudmännen bestämmer själva sina delningstal.

⁶¹ Jfr 10 kap. 36 § skollagen.

Det kan också vara riskfyllt att dra ned på den kommunala verksamheten om en större mängd elever väljer att gå till andra skolor, såväl fristående som kommunala skolor i andra kommuner. Om intresset för de andra skolorna förändras eller elevantalet ökar igen av andra orsaker kan kommunen nämligen behöva skala upp den kommunala skolverksamheten igen.

Att genomsnittskostnaden per elev ökar när elevunderlaget minskar är inte specifikt för den kommunala skolan på grund av hemkommunsansvaret, utan något som även en fristående skola kan råka ut för. Det specifika för den kommunala huvudmannen i en sådan situation är att den ersättning som kommunen enligt lag ska ge de fristående skolor med elever som bor i kommunen blir högre. Det blir alltså en ökad kostnad för utbildning till samma antal elever, såvida inte kommunen kan dra ned på andra resurser så att genomsnittskostnaden inte ökar. Detta är en konsekvens av principen om lika villkor, som säger att elever i fristående skolor ska medföra ersättning enligt samma grunder som elever i den kommunala skolan.

4.2 Hur anser huvudmän och skolledningar att skolpengen fungerar?

Följande avsnitt baseras till stor del på de intervjuer med huvudmän och grundskolor som vi genomfört, se bilaga 2 för en närmre beskrivning.⁶² Vi har i intervjuerna frågat hur de intervjuade upplever att nuvarande finansiering av skolan fungerar och hur den påverkar eleverna. Vår bedömning är att de enskilda huvudmännen huvudsakligen uppger att de är nöjda med modellen, men att de är missnöjda med vissa aspekter av den. Ett problem som ofta kommer upp är bristen på transparens i kommunernas bidragsbeslut. De upplevs som svåra att förstå, alternativt som för knapphändiga. Därutöver tar de enskilda huvudmännen upp problemen med lokalkostnadsersättningen, och att de ofta måste överklaga för att få ersättning i efterhand när de kommunala huvudmännen skjutit till resurser under året. Dessa problem tas upp nedan.

De kommunala huvudmännen och rektorerna har mer skilda uppfattningar av det nuvarande finansieringssystemet. Det är framför allt kommuner med många fristående skolor som upplever utmaningar med regelverket. Därutöver är det huvudsakligen skolor som har ett osäkert elevunderlag som upplever stora problem med skolpengsmodellen. Problemen rör mestadels svårigheten att göra en långsiktig planering av insatser, och att klara av kraftiga resursneddragningar när

⁶² Intervjuer med huvudmän och skolledningar oktober 2021 – mars 2022.

elever väljer andra skolor. Några av de kommuner som vi intervjuat har inga fristående skolor och några har inte heller en skolpengsmodell för sina egna skolor. De problem som kommunala huvudmän och skolor möter tas även de upp nedan.

4.2.1 Höga fasta kostnader som inte beaktas

Att bedriva skolverksamhet innebär höga fasta kostnader. Undervisning och lokalkostnader står för cirka 80 procent av grundbeloppet enligt de uppgifter som vi fått in från kommunerna. I posten undervisning som den definieras inom grundbeloppet ingår kostnader som är fasta på lång sikt (undervisande lärare), fasta på kort sikt (andra personalgrupper som lättare kan avvaras), och relativt rörliga (t.ex. utbildningskostnader).⁶³ Kostnaderna inom posten elevhälsa kan även de anses vara fasta till viss del. Det anges i skollagen att det ska finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator, dock inte i vilken omfattning dessa funktioner ska finnas på skolorna.⁶⁴ Vi bedömer även kostnader för lokaler vara fasta på lång sikt. Alla grundskolor behöver lokaler och undervisande lärare, utan det är det värt att bedriva undervisning. Det kan också vara kostsamt att kontinuerligt anpassa dessa efter mer eller mindre kortsiktiga fluktuationer i elevunderlagen.

Trots att en stor andel av skolans kostnader är fasta använder majoriteten av kommuner en ersättningsmodell som ger en konstant ersättning⁶⁵ per elev vid skolenheten. Utifrån de bidragsbeslut som vi fått in är det endast en kommun som har rapporterat att de tillämpar en modell som är differentierad efter hur många elever skolan har. De har en modell där skolpengen per elev stegvis minskar när antalet elever ökar.⁶⁶

Konsekvensen av en hög andel fasta kostnader är att en skola som blir av med en eller två elever från varje klass i normalläget enbart blir av med en ytterst liten del av sina kostnader. I princip handlar det om kostnaden för måltider och lite läromedelskostnader. Samtidigt blir skolan av med de intäkter som eleverna genererat. Våra intervjuer bekräftar att det kan orsaka stora problem för skolorna. En enparallell grundskola som till exempel tappar en elev extra från varje klass

⁶³ Kostnadsposten avser ersättning för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande personal, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av personalen och liknande kostnader. 14 kap. 4 § skolförordningen.

⁶⁴ 2 kap. 25 § skollagen.

⁶⁵ Detta avser den del av grundbeloppet som alla elever generar, därutöver ges ibland även ett strukturbelopp som kan skilja sig mellan elever på olika sätt.

⁶⁶ De har tre nivåer på grundbeloppet utifrån hur stor skolan är.

inför terminsstart förlorar i genomsnitt drygt 800 000 kronor per läsår, men har i princip samma utgifter. Om lokalkostnaderna dras av, eftersom många skolenheter inte direkt belastas av dem, blir skolan av med cirka 670 000 kronor, vilket är mer än en genomsnittlig årslön för en lärare.⁶⁷

Det som kan vara extra svårt för en skolenhet att parera för är när det sker större och plötsliga förändringar, till exempel vid nyetableringar av fristående grundskolor eller när en existerande fristående skola utökar sin verksamhet. Vi har intervjuat rektorer i kommunala grundskolor som beskrivit hur deras verksamhet förändrats avsevärt på grund av större förändringar i deras närhet. Ett exempel kommer från en skola i en medelstor svensk stad där en fristående skola etablerades precis bredvid den kommunala skolan, trots att det inte fanns något behov av ytterligare skolkapacitet i det området. Cirka 5–10 elever från varje klass bytte till den nyöppnade skolan, vilket gjorde att den kommunala skolan hade klasser om 16–17 elever. För denna kommun är det ett för litet antal elever per klass för att det ska gå runt ekonomiskt. Konsekvenserna blev dels att skolan går med underskott varje år (vilket i detta fall bärs upp av andra grundskolor i kommunen), dels att skolan fått spara in på sådant som går att spara in på – specialinsatser, läromedel, fortbildning med mera. Till exempel fick skolan dra ned från två speciallärare till en. Som ett resultat upplever rektorn att de har svårt att organisera det stöd som alla elever har rätt till enligt lag.⁶⁸ För en kommun med fristående grundskolor är det svårt att göra riktade insatser till den utsatta skolan eftersom de inte kan ge den skolan medel på andra premisser än andra grundskolor i kommunen.

4.2.2 Principen om lika villkor medför en ineffektiv fördelning av resurser

Principen om lika villkor ger en ineffektiv resursfördelning eftersom kommunens totala kostnad för sina elevers utbildning kan bli högre utan att relevantet ökar. I figur 1 illustrerar vi varför. Vi utgår här från fiktiva belopp i en kommun som valt att resurssätta även sina egna skolor med hjälp av en skolpengsmodell. Vi kan se från de bidragsbeslut som vi fått in att kostnader för lokaler och undervisning uppgår till i genomsnitt cirka 80 procent av utgifterna.⁶⁹ Vi har i illustrationen antagit att de fasta kostnaderna, här definierade som lokaler och undervisande

⁶⁷ Beloppen är beräknade utifrån de genomsnittliga kostnader som framgått av bidragsbesluten vi fått in. Kostnaden för en lärarlön är baserad på uppgifter från Läraren: "Lön för lärare 2022: Så mycket tjänar lärare där du bor", hämtad 2022-05-09. En genomsnittlig lärarlön uppges där till 37 543/38 295/39 659 kronor per stadium.

⁶⁸ Intervjuer.

⁶⁹ 79, 77 respektive 79 %, per stadium, beräknat på ca 100 kommuners uppgifter.

personal, uppgår till 65 procent av intäkterna i utgångsläget. Det som blir över är sådant som ska täcka elevhälsa, stödinsatser, fortbildning, lärvärtyg och måltider. Med undervisande personal avser vi klasslärare och ämneslärare, med andra ord de lärare som måste finnas i klassrummet för att det ska bedrivas undervisning.

Skolpengen bestäms mot slutet av kalenderåret innan den betalas ut. I vårt hypotetiska exempel startar en ny fristående skola höstterminen år $t + 1$. Under resterande del av år $t + 1$ används den redan fastställda skolpengen, men den kommunala skolan får mindre intäkter eftersom 200 elever bytt skola. De fasta kostnaderna är dock desamma i den kommunala skolan, vilket innebär mindre pengar över till de rörliga utgifter som skolpengen ska räcka till. När ny skolpeng ska beräknas mot slutet av år $t + 1$ har den kommunala huvudmannen färre elever men inte så mycket lägre kostnader, vilket resulterar i en högre genomsnittskostnad per elev och därmed en högre skolpeng – scenario 2.⁷⁰ Ett annat alternativ är att kommunen kräver besparingar på skolenheterna och på så vis behåller det ursprungliga beloppet – scenario 1.

⁷⁰ Här har vi valt ett scenario där kommunen höjer skolpengen, men inte så mycket att det blir lika mycket över till övrigt per elev som i utgångsläget. Om det ska uppnås behöver skolpengen höjas ytterligare och den totala skolkostnaden höjs med nästan 40 procent i jämförelse med utgångsläget. I detta fiktiva exempel måste skolpengen då höjas till 116.25 per elev.

Figur 1 Exempel på hur skolpengen och resurserna till skolan kan påverkas av en nyetablering (ett räkneexempel grundat på huvudsakligen fiktiva tal)

År t-1 Skolpeng beslutas

Skolpeng 100 kr/elev/år

År t Skolpeng fastställd



Kommunal skola
1 000 elever
Total skolpeng 100 000 kr
65 000 kr fasta kostnader
(15 000 kr lokaler +
50 000 kr undervisning)
35 000 kr till rörligt



Friskola
200 elever
Total skolpeng 20 000 kr

Total skolkostnad
120 000 kr

År t+1 Skolpeng behålls



→ 200 elever →



Nyetablering

Kommunal skola
Vt 1 000 elever
Ht 800 elever
Total skolpeng vt 50 000 kr
Total skolpeng ht 40 000 kr
25 000 kr till rörligt

Friskolor
Vt 200 elever
Ht 200 + 200 elever
Total skolpeng vt 10 000 kr
Total skolpeng ht 20 000 kr

Total skolkostnad
120 000 kr

År t+2 Scenario 1, skolpeng behålls



Kommunal skola
800 elever
Total skolpeng
80 000 kr
15 000 kr till rörligt



Friskolor
400 elever
Total skolpeng
40 000 kr

Total skolkostnad
120 000 kr

År t+2 Scenario 2, skolpeng 110 kr



Kommunal skola
800 elever
Total skolpeng
88 000 kr
23 000 kr till rörligt



Friskolor
400 elever
Total skolpeng
44 000 kr

Total skolkostnad
132 000 kr

Källa: Riksrevisionen, 2022.

Om kommunen väljer att behålla sin ursprungliga skolpeng kommer den kommunala skolan att få mindre resurser till rörliga kostnader, bland annat stödresurser – 15 000 kronor i stället för 35 000 kronor. Om kommunen väljer att höja skolpengen, kommer det i stället att bli en högre totalkostnad för att ge samma antal elever i kommunen undervisning. Den fristående skola som existerade redan vid år t får även den en högre skolpeng trots att den i vårt exempel inte fått förändrade förhållanden. Antalet elever som byter skola och från vilken, samt kommunens höjning av skolpengen, är hypotetiska tal med ändamålet att illustrera mekanismen bakom det vi ser som en ineffektivitet i finansieringen. Ovanstående är som sagt en illustration på hur det kan bli, i en situation där elevunderlaget är detsamma under de aktuella åren. Vi vill dock betona att så inte alltid är fallet. I kommuner med ett ökande elevunderlag kan det vara positivt för den kommunala verksamheten att fristående skolor etableras. Vi har läst åtskilliga yttranden från kommuner där de ställer sig positiva till nyetableringar just för att elevunderlaget ökar och en nyetablering gör att kommunen inte behöver bygga nya skolor.

4.2.3 Hemkommunansvaret och elevers valfrihet medverkar till en ryckig och osäker finansiering som försvårar grundskolornas planeringsförutsättningar

Skolpengen medför en osäker finansiering av grundskolor. Riksrevisionens bedömning är att systemet ger vissa skolor svårigheter att göra en långsiktig planering av bland annat de personalgrupper vars uppgift är att hjälpa de elever som är i mer behov av stöd än genomsnittseleven.

Eftersom skolpengssystemet ofta innebär en mer eller mindre omedelbar förlust av intäkter om elever slutar får det konsekvenser för skolornas planeringsförutsättningar. Som vi diskuterat ovan försvinner en hel skolpeng när en elev slutar, trots att skillnaden i utgifter är så liten. Hela skolpengen återkommer om en ny elev börjar någon månad senare. Framför allt för skolor som har ett mer osäkert elevunderlag medför detta en ryckighet i skolenheternas finansiering, som i sin tur kraftigt försämrar deras möjligheter till en långsiktig planering av personalstyrkan.

För att en reduktion av kostnaderna för lokaler och undervisande lärare ska vara möjlig måste det vara hela klasser som försvinner från skolan.⁷¹ Om en hel klass försvinner kan en lärare eventuellt sägas upp, samtidigt som skolorna ogärna säger upp behöriga lärare. Vid någon enstaka intervju har det framkommit att onyttjade

⁷¹ Ett undantag skulle kunna vara om skolan i fråga använt sig av ett tvålärarsystem som de pga. minskat elevunderlag bestämmer sig för att sluta med.

delar av skollokaler ibland kan användas till annan verksamhet. På så vis belastas inte skolenheten kostnadsmässigt för dem. I de allra flesta fall står dock skolan kvar med de lokaler som den hade inledningsvis, även om den behöver ett klassrum mindre.

Det är dock sällan hela klasser som försvinner. När en ny skola etableras i närområdet kan existerande grundskolor förlora några eller många elever från varje klass. Det vanligaste är annars att grundskolor förlorar elever till närliggande fristående grundskolor i samband med att elever uppnår den ålder då skolan börjar ta in dem. Om det finns en populär 4–9 skola i närheten av en kommunal skola, visar våra intervjuer att många elever byter till årskurs 4 även om de trivs i sin nuvarande skola. Syftet är att de vill vara säkra på att komma in på den fristående skolan till högstadiet. Det kan få stora ekonomiska konsekvenser om den kommunala skolan förlorar elever, men inte tillräckligt många för att slå ihop klasser och samtidigt för få för att fylla klasserna.

Rektorer beskriver att de kostnader som kan justeras är till exempel utflykter för eleverna och inköp av nya läroböcker samt andra aktiviteter som går att avsluta. Därefter måste personal sägas upp. De första som sägs upp är av naturliga skäl de med visstidsanställning eller timanställda. Denna grupp består ofta av elevassistenter. Därefter måste skolan minska kostnaderna för övrig kringpersonal, i första hand de som inte enligt lag måste finnas på skolan. Det kan vara personal som arbetar med rastaktiviteter men också socialpedagoger. Till slut måste omfattningen på speciallärare, specialpedagoger, kuratorer etcetera dras ned. Skollagen stipulerar att sådana resurser ska finnas tillgängliga, men inte i vilken omfattning.⁷² Den sista personalkategorin att dra ned på är klass- och ämneslärare.

Även fristående skolor har naturligtvis stora fasta kostnader. Fristående grundskolor som inte har kö och kan ta in nya elever när andra slutar drabbas på samma sätt som en kommunal skola av att elevunderlaget minskar. En före detta rektor vid en fristående skola berättade om när en annan enskild huvudman etablerade sig precis på andra sidan kommungränsen och den fristående skolan tappade närmare 20 procent av eleverna inom ett halvår. Det finns även kommunala skolor som har ett stabilt och ökande elevunderlag. För dessa skolor är systemet med skolpeng relativt problemfritt. Problemen uppstår huvudsakligen för de skolor som inte har ett konstant och lagom stort inflöde av elever.

Flera kommunala utbildningsförvaltningar berättar att de inte får besked om att eleverna sökt andra grundskolor förrän de tackar nej till platsen på den kommunala

⁷² 2 kap. 25 § skollagen.

skolan, vilket ofta är väldigt sent. Många vårdnadshavare behåller dubbla placeringar till nära inpå skolstarten. För grundskolor utan kö är detta problematiskt eftersom de inte kan fylla upp de lediga platserna så sent i planeringsfasen. Svårigheten med att planera beror dock på två parametrar, där den ena är skolpengen som försvinner mer eller mindre omgående så fort en elev slutar, och den andra är skolvalet. Elevers möjlighet att önska och byta skola medför alltså svårigheter för huvudmännen.

I viss utsträckning är de beskrivna osäkerheterna sådant som kan pareras eller tas höjd för. Några av de rektorer för kommunala grundskolor som vi talat med berättar att de aldrig vågar räkna med att samtliga de elever som de under våren ser ut att ha nästa läsår faktiskt kommer att gå på skolan, och därmed medföra skolpeng. Rektorerna räknar i stället på det givna antalet minus några stycken per klass – för att inte stå med högre kostnader än vad de har täckning för. En ytterligare konsekvens av osäkerheten i finansieringen för skolenheterna är att skolledningen inte kan utlova tillsvidareanställningar. Det försvårar arbetet med att rekrytera rätt kompetens för att hjälpa elever i behov av extra stöd.

Ytterligare ett problem som många förvaltningar och rektorer, men inte alla, upplever är att de fristående grundskolorna ofta attraherar de mest högpresterande eleverna. De upplever också att mindre högpresterande elever återvänder till en kommunal skola efter några veckor eller månader. Andelen elever på den kommunala skolan som behöver stöd blir därmed större än i ursprungsläget. Våra analyser av registerdata visar att elever med lågutbildade föräldrar som lämnar en kommunal skola för att gå till en fristående skola har 35 procent högre sannolikhet att komma tillbaka till den ursprungliga skolan än andra elever. Elever med lågutbildade föräldrar är även överrepresenterade när det gäller att ha åtgärdsprogram. När det gäller elever som lämnar fristående grundskolor är det större sannolikhet för att flickor återvänder. Se tabell 4 i bilaga 4.

4.2.4 Regelverket för tillstånd att starta eller utöka grundskoleverksamhet medför en osäkerhet om behoven av skolplatser i kommunen

Riksrevisionens bedömning är att regelverket kring tillstånd att starta eller utöka skolverksamhet bidrar till försämrade planeringsförutsättningar på huvudmannanivå eftersom det medför en stor osäkerhet kring behoven av skolplatser i kommunen. Därutöver bedömer vi att bristande information till kommunen om utökning av både årskurser och elevantal i fristående skolor ytterligare försvårar den kommunala skolans planering.

En osäkerhet som upplevs på central nivå är möjligheten att en fristående skola etableras under tiden kommunen uppför en ny skola för att kunna möta ett uppskattat nutida eller framtida behov. Om kommunen enligt sina demografiska prognoser ser att det inom fem år behövs en ny grundskola kan den sätta igång en process för att planera och bygga en sådan. Samtidigt kan en enskild huvudman ansöka och etablera en grundskola inom samma upptagningsområde. Om den fristående skolan fångar upp en stor del av eleverna som kommunen bygger den nya skolan för, innebär det kraftigt ökade kostnader för kommunen men ett reducerat antal elever i den nya skolan. Detta är ett risktagande som ibland får politikerna att avvakta med beslut.⁷³

I en intervju med en utbildningsförvaltning i en större kommun med tilltagande elevunderlag beskrivs svårigheterna så här:

”När vi ska planera, vad är behovet om 5–10 år? Hur ska vi tänka med fristående [skolor], kommer de ha sin ungefärliga andel? (...) Vi måste hela tiden ha beredskap för att planera [för] lite mer, för det är inte säkert att de utökar i samma omfattning [som elevunderlaget ökar] – då måste det komma till nya [fristående skolor], eller att de utökar [antalet] klasser. Det är klart, det har ju en kostnad, det märker vi. Och vi måste ju i alla lägen ta emot utifall det är någon som slutar eller om de [fristående skolorna] väljer att gå ner i antalet klasser (...) Då står vi där med sämre delningstal (...) Så det är en svårighet, definitivt, som blir kostnadsdrivande – den här osäkerheten.”

I en annan kommun tappade rektorn för en kommunal skola 35 elever fler än väntat till en fristående skola som etablerade sig i närheten:

”Det svåra blir ju när man har ett elevantal in över sommaren. Så tappar man 10 elever i augusti, eller 15, eller 20 eller 35 som jag gjorde i [annan kommun] en gång när en ny skola etablerades. Och då har man ju sin kostym, man har sin personal och då är det väldigt lite man kan göra.”

⁷³ Intervjuer.

När en fristående skola fått tillstånd att starta får kommunen information om det, och skolan ska starta vid början av det läsår som inleds två år efter godkännandet. Om en skola får tillstånd för f-9 verksamhet, men väljer att inledningsvis starta bara 6-9, ligger tillståndet för övriga årskurser kvar så att skolan vid ett senare tillfälle kan välja att utöka sin verksamhet. I våra intervjuer framkommer exempel på att kommunen ryktesvägen fått höra att skolan kommer att öppna för ytterligare årskurser efter sommaren.

4.2.5 Regelverket tillåter otydliga redovisningar av ersättningsnivåerna

Riksrevisionen konstaterar att det är mycket stor variation i hur bidragsbesluten ser ut, och att många av dem är svåra att förstå. Att bidragsbesluten går att förstå för mottagaren är nödvändigt från rättssäkerhetssynpunkt och kan dessutom innebära att onödiga domstolsprocesser undviks. Riksrevisionens bedömning är att alla ärenden som överklagas till förvaltnings- eller kammarrätt medför stora administrativa kostnader för båda parter i processen. Det är resurser som under andra omständigheter skulle kunna användas för att åstadkomma en bättre måloppfyllelse för eleverna.

Grundbeloppet ska bestämmas före kalenderårets början, men enskilda huvudmän uppger att det inte alltid sker. Vi har också noterat det i beslut som vi begärt in från kommunerna. Ibland kommer budgetbesluten först flera månader in på det aktuella kalenderåret. Detta kan påverka planeringsförutsättningarna för såväl kommunala som fristående skolor. Om en kommun sänker grundbeloppet men meddelar detta efter att årets första utbetalningar gjorts gäller det nya beloppet enbart för kommande utbetalningar, åtminstone för de fristående skolorna. Även denna sorts osäkerhet kan få konsekvenser för eleverna eftersom det försvårar för skolenheterna att göra långsiktiga planeringar och rekryteringar.

I samband med vår enkät till kommunerna bad vi om ett bidragsbeslut. Vi har fått svar på enkäten från 270 kommuner, men inte alla har elever i fristående grundskolor, och vissa kommuner har inte inkommit med bidragsbeslut.⁷⁴ Underlagen har varit av varierande kvalitet och inte alltid vad vi efterfrågade. Sammantaget har vi fått in 125 beslut som kan bedömas.⁷⁵ En majoritet anger de

⁷⁴ I vissa fall har det berott på missförstånd om vad frågan avsåg.

⁷⁵ Ibland har vi fått in nämndprotokoll om grundbelopp från utbildningsnämnden eller annat politiskt organ. Dessa kan inte jämföras med de bidragsbeslut som skickas ut till de fristående skolorna och kan alltså inte bedömas på samma sätt. Av besluten framgår ibland att det i ordinarie utskick medföljer en bilaga med ytterligare information och om vi inte fått även bilagan har vi avstått från att bedöma dessa beslut.

olika kostnadsslagen, åtminstone de tre som alltid ska anges, det vill säga lokalkostnader, administration och moms. Några kommuner har mycket utförliga underlag där det tydligt framgår vad som ingår i beräkningarna, och ibland även vad som faktiskt inte ingår. Några kommuner skickar endast ett beslut om summan per elev som ersätts.

Tabell 4 Andel kommuner som bifogar information i bidragsbesluten

| Kostnadsposter | Andel kommuner (%) |
|---|--------------------|
| Samtliga kostnadsposter | 52 |
| Enbart lokal, administration, moms | 18 |
| Endast peng per elev och ev. något av lokal, administration, moms | 7 |
| Enbart grundbeloppet | 23 |

Anm.: Utöver dessa 125 bidragsbeslut som kunde bedömas fick vi in 16 beslut som nämner bilagor som inte bifogats och därför inte bedömts.

Vi har gjort en summarisk bedömning av om underlagen är otydliga, tillräckliga eller bra. Som tillräckliga underlag har vi bedömt alla de som redovisar samtliga kostnadsposter, det vill säga det som ska redovisas enligt skolförordningen. Lite drygt hälften av bidragsbesluten bedöms vara tillräckliga. Som bra har vi bedömt de underlag som utförligt redovisar hur kostnadsposterna är framtagna, och i några fall även vilka utgifter som inte är inkluderade. Det är enbart 4 procent av de bedömningsbara besluten som vi bedömer som bra.

I samtal med företrädare för enskilda huvudmän framkommer att de upplever att besluten ofta är svåra att förstå. Det efterfrågas en tydlighet i hur kommunen kommit fram till de budgetposter som redovisas, men även information angående vad som inte ingår. I intervjuerna ges ibland uttryck för en undran om kommunerna egentligen har högre administrationskostnader än de 3 procent som schablonmässigt läggs på de övriga kostnaderna i grundbeloppet. Det råder också oklarheter om exakt vilka kostnader kommunerna drar bort från beräkningen såsom administrationskostnader.

Några enskilda huvudmän uppger att utbildningsförvaltningen i kommunen årligen bjuder in dem till möten där de berättar och går igenom hur beräkningarna har gjorts, och huvudmännen får då tillfälle att ställa frågor. De huvudmän som berättat om en sådan ordning har oftast inte haft några klagomål på bidragsbesluten och anger att mötena är uppskattade. Många ärenden överklagas dock till

förvaltningsdomstol. Sedan 2010, när nuvarande bestämmelser började tillämpas, har fler än 1 000 överklaganden prövats.⁷⁶ På senare tid har detta blivit svårare eftersom en ny rättspraxis utvecklats genom två avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. I domarna slås fast att generella beslut som bara speglar det kommunala budgetbeslutet och kommunens resursfördelningsmodell inte går att pröva annat än genom laglighetsprövning.⁷⁷

Om kommunen skjuter till mer medel under löpande budgetår, för att den kommunala grundskoleverksamheten går med underskott, eller av andra skäl, har de enskilda huvudmännen rätt att få motsvarande ersättning. Detta sker inte alltid per automatik och ibland måste de enskilda huvudmännen överklaga för att få de medel de har rätt till enligt regelverket. Dessa processer kan ta lång tid att avgöra, vilket ibland innebär att enskilda huvudmän får ersättning först efter att de elever som genererat skolpengen har slutat på skolan. Fristående grundskolor som vi intervjuat berättar att det försämrar möjligheten att planera en optimal utbildning för de elever som genererar ersättningen.

Vi konstaterar att Skolverket sedan 2011 haft ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om hur redovisningen ska se ut.⁷⁸ Skolverket har valt att inte utnyttja bemyndigandet, och har inga underlag till varför de inte gjort det. Skolverket har uppfattningen att föreskrifter om format på redovisningen inte är det som efterfrågas, utan att målgrupperna är mer intresserade av själva beräkningsmodellen.⁷⁹

4.2.6 Regelverket för lokalkostnadsersättningen är behäftat med flera problem

En fristående skola ska få ersättning i enlighet med den genomsnittliga lokalkostnaden för kommunens elever, såvida inte kommunen bestämt att ersätta den enskilda huvudmannen enligt faktiska kostnader.⁸⁰ Vi konstaterar att det finns två uppenbara problem med det sätt som lokalkostnadsersättningen tas fram på idag. Det ena är att kostnaden för samma lokal kan variera stort beroende på hur kommunen bokför sina lokalkostnader. Det andra är att den totala kostnaden för lokaler blir högre i en kommun om ett större antal elever byter till en annan huvudman, men inte så många elever att lokaler kan sägas upp. Den genomsnittliga kostnaden blir då högre och de andra huvudmännen får följdenligt en högre lokalkostnadsersättning.

⁷⁶ Prop. 2021/22:161, s. 18.

⁷⁷ HFD 5998-16 och HFD 3918-19.

⁷⁸ 14 kap. 10 § skolförordningen.

⁷⁹ Mejl från företrädare för Skolverket, 2022-01-31.

⁸⁰ 14 kap. 6 § skolförordningen.

Lokalkostnadsersättningen bestäms av hur kommunen bokför sina lokaler

I underlagsrapport A ges en beskrivning av dels hur kommuners lokalkostnader bestäms, dels hur olika sätt att bestämma den kan få effekter på grundbeloppet till de enskilda huvudmännen. Som framgår i rapporten kan en kommun påverka de lokalkostnader som ligger till grund för ersättningen till de enskilda huvudmännen på många vis. Två kommuner med likvärdiga lokaler, byggda samma år och med samma underhållskostnader kan ändå ha mycket olika lokalkostnadsersättningar beroende på hur kommunerna väljer att hantera och bokföra sina lokaler. Vi kan till exempel se från vår enkät att två grannkommuner i Stockholms län, med liknande storlek, struktur och befolkningstäthet, har lokalkostnader i varsin ände av spektrumet: 11 673 respektive 23 363 kronor per elev och år (2021).

Det finns enligt skolförordningen en möjlighet för kommuner att i stället ersätta enskilda huvudmän med faktisk kostnad för sina lokaler om det finns särskilda skäl.⁸¹ Det finns, lite förenklat, två anledningar för kommunen att göra detta. Den ena är om kommunen av någon anledning, kanske stora nybyggnationer, har mycket högre lokalkostnader än vad de enskilda huvudmännen i kommunen har. Den andra är om kommunen har relativt låga lokalkostnader men är angelägen om att en enskild huvudman ska etablera sig, och den senares lokalkostnader är betydligt högre än kommunens. Enligt den enkät som vi skickade ut till kommunerna är det förhållandevis få kommuner som använder sig av faktisk kostnadsersättning för lokaler till fristående grundskolor.⁸²

Om en kommun bestämmer sig för att göra en förändring i hur de bokför sina lokalkostnader kan det få stora konsekvenser för skolpengen och alltså hur mycket de fristående skolorna får i ersättning. Till exempel kommer en sänkt internränta resultera i sänkt skolpeng.

Flertalet av de kommuner som vi talat med har haft kostnaderna för skollokaler centralt, vilket innebär att de kommunala skolenheterna inte får medel för att betala lokalkostnader. De påverkas då heller inte direkt när lokalkostnader per elev stiger på grund av minskat antal elever i de kommunala grundskolorna. Effekten av en sådan förändring kommer i stället att belasta kommunen centralt.

⁸¹ 14 kap. 6 § skolförordningen.

⁸² Det är bara tre kommuner som uppgivit att de använder sig av faktisk ersättning men det är troligen fler kommuner som använder sig av det för enstaka skolor i kommunen.

Genomsnittskostnad kan ge kommunen ökad lokalkostnad trots konstant antal elever

En fristående skola ska få ersättning enligt kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev, men en skola kan sällan dra ned på befintliga lokalkostnader så länge skolan är verksam. Om en kommun tappar ett antal elever per årskurs till en fristående skola står den alltså kvar med samma lokalkostnader som tidigare. Det ger en högre genomsnittlig lokalkostnad per elev. Samtidigt måste kommunen betala en högre lokalkostnadsersättning för de elever som valt att byta skola. Därmed blir den totala lokalkostnaden högre, trots att elevantalet inte har förändrats.

I enkätsvaren framgår att kommunernas lokalkostnad som andel av grundbeloppet är 8–32 procent med ett snitt på knappt 19 procent.⁸³ I faktiska belopp är variationen 7 130–34 327 kronor med ett snitt på 16 431 kronor. Data från räkenskapsammandraget för kommuner visar att lokalkostnaderna för olika kommuner 2020 varierade från 7 700 kronor per elev till 48 800 kronor per elev, med ett medelvärde på 19 200 kronor.⁸⁴

4.3 Särskilda utmaningar för små grundskolor

Många kommuner väljer att försöka ha grundskolor, framför allt lågstadieskolor, i alla sina kommundelar för att på så vis erbjuda alla elever en skolplats nära hemmet. Skolor belägna i glest befolkade områden är oftast mindre med små klasser, vilket i sin tur innebär högre kostnader per elev. Detta gör att den totala kostnaden för kommunens skolverksamhet blir högre än om alla skolor är belägna i tätorter, vilket i sin tur medför en högre skolpeng.⁸⁵ Enskilda huvudmän kan ha andra anledningar till att driva mindre verksamheter. Det kan vara liknande skäl som för kommunen, så en enskild huvudman kan välja att ha en skola i ett glest befolkat område för att den tycker att det ska finnas en skola där. Det kan till

⁸³ Dessa andelar står för år 2021 och är beräknade på grundbeloppet exklusive moms.

⁸⁴ Vi räknade fram lokalkostnader per elev genom att dela kommunernas lokalkostnader som redovisas i räkenskapsammandraget med antalet elever som gick i de kommunala skolorna år 2020. När vi delar lokalkostnader med det totala elevantalet i en kommun, är fördelningen något smalare med variationen 7 700–45 000 kronor per elev och medelvärde 17 300 kronor. Skillnaderna i belopp mellan enkätsvaren och räkenskapsammandraget kan bero på flera saker. En orsak kan vara att vi inte fått svar från samtliga kommuner, och inte alltid för år 2021. Uppgifterna ovan är baserade på svar som gäller 2021. En annan orsak kan vara felaktigheter i räkenskapsammandragets tal. Ytterligare en orsak kan vara att beloppen gäller två olika år.

⁸⁵ Det finns en glesbygdskomponent i det kommunala utjämningsystemet som i viss utsträckning kompenserar kommunerna för denna ökade kostnad.

exempel vara fall där den kommunala huvudmannen valt att lägga ned den kommunala skolan men en enskild huvudman då tagit över verksamheten. Det kan även vara för att huvudmannen ser fördelar med en mindre verksamhet, även om intresset för skolan möjliggör en större verksamhet.

Både kommunala och enskilda huvudmän bekräftar att de små skolorna är svåra att finansiera. Dessa skolor får ibland olika strukturtillägg utifrån sin litenhet, oftast betingat på att de är belägna på landsbygden. Sådana tillägg kan se ut på olika sätt. Till exempel i en kommun får skolan ett glesbygdstillägg om 400 000 kronor om den har maximalt 50 elever. För varje elev över 50 räknas 4 000 kronor av tills det blir 0 kronor i tillägg vid 150 elever. En fristående skola får tillägg på samma premisser.

Under våra intervjuer med utbildningsförvaltningar och skolor frågade vi hur många elever det måste vara i en klass för att skolan ska få en ekonomi i balans. Det är stor variation på dessa svar. En kommun uppgav att det räckte med 14–15 elever för att få det att gå runt. En annan kommun uppgav att det behövdes 28 elever. Vi har intervjuat några mindre fristående grundskolor som klarar sig trots ett väldigt litet elevantal – exempelvis 64 elever totalt i en f–9 skola. Att sådana små skolor klarar verksamheten kan bero på en mängd faktorer. En kan vara att skolan har mycket låga lokalkostnader. En annan faktor kan vara att vårdnadshavare ibland ställer upp och gör sådant som andra skolor finansierar med pengar. En liten fristående skola som inte ingår i någon concern blir tvungen att klara sig på de resurser som kommer in i form av grundbelopp per elev samt eventuella strukturbelopp och tilläggsbelopp. Om den inte klarar det, och inte har andra medel att tillgå, blir en trolig konsekvens att den måste lägga ned. På kommunnivå brukar det primära vara att grundskoleverksamheten överlag inte går med underskott, och enstaka skolor som går med underskott kan kompenseras av att vissa andra skolor går med överskott. Tjänstemännen vittnar ibland om att det finns ett stort motstånd bland politikerna mot att lägga ned dessa skolor trots att det inte finns lagligt reglerat att det måste finnas grundskolor i alla kommunalar.

Ett av syftena med den ursprungliga reformen 1992 var att möjliggöra en mångfald av skolor avseende inriktning och ägandeform. Med dagens regelverk finns uppenbarligen möjligheter för mycket små skolor att överleva. Det finns ca 260 fristående skolor med färre än 100 elever.⁸⁶ De små skolorna vittnar också om att många av deras elever är sådana som valt dem för deras litenhet och efter att ha misslyckats i den kommunala skolan. Idag är många experter och forskare eniga

⁸⁶ Fakta om friskolor. Friskolornas Riksförbund. 2022.

om att de små sammanhangen är viktiga för det stora antal elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som finns i skolan.⁸⁷ Ett regelverk som försvårar för de mindre skolorna riskerar att motverka arbetet med att hjälpa dessa ungdomar att klara den obligatoriska grundskolan.

⁸⁷ Barnpsykiologerna *Koncentrationsproblem och medicinering* 13 oktober 2021; Kropp och Själa *Diagnosfeber* 8 mars 2022; Uppdrag Granskning *Bokstavsbarren* 2021.

5 Har regelverket för påtagliga negativa följder och dess tillämpning en ändamålsenlig utformning?

I detta kapitel granskar vi Skolinspektionens tillståndsprocess utifrån bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt. Riksrevisionens bedömning är att regelverket för påtagliga negativa följder kan behöva förtydligas och tillämpningen utvecklas.

Detta är våra övergripande iakttagelser:

- Skolinspektionen utgår i första hand från de exempel som ges i förarbetena till lagen, vilket gör att dessa i praktiken blir uttömmande och inte exemplifierande.
- Myndighetens beslutsmotiveringar avseende påtagliga negativa följder på lång sikt är ofta standardiserade, vilket gör det svårt att förstå på vilka grunder som bedömningen skett.
- Underlaget som inkommer från kommunerna varierar i kvalitet och relevans. Skolinspektionen ber sällan om förtydliganden.
- Uppgifter om omfång och placering som finns i huvudmannens ansökan är inte bindande. Det kan göra det svårt för kommunerna att bedöma effekterna av en nyetablering.
- Det saknas kunskap om när en etablering leder till påtagliga negativa följder på längre sikt eftersom sådana analyser inte görs.

5.1 Regelverket för bedömning av påtagliga negativa följder har utvecklats över tid

När Skolinspektionen prövar tillstånd till nya skolor, alternativt utökning av befintliga skolor, görs en bedömning av om etableringen kommer medföra påtagliga negativa följder på lång sikt för skolväsendet eller eleverna i den kommun där skolan är placerad. I så fall ska inte skolan ges tillstånd.⁸⁸ Lag och förarbeten uttrycker att följderna ska vara påtagliga och på lång sikt samt att bestämmelsen

⁸⁸ 2 kap. 5 § skollagen.

ska användas med återhållsamhet. Det indikerar att det ställs höga krav på att negativa följder ska anses föreligga.⁸⁹

I prop. 1995/96:200 *Fristående skolor mm* infördes en bestämmelse om att en huvudman inte ska få tillstånd om det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen. Två exempel på sådana följder anges i förarbetena. Det första exemplet är att tillkomsten av en fristående skola gör att en landsorts- eller glesbygdskommun tvingas lägga ned en befintlig skola och avståndet till närmaste skola avsevärt ökar för elever i någon del av kommunen.⁹⁰ Det andra exemplet är att i små kommuner kan etablering av en fristående skola påverka kommunens skolorganisation och medföra betydande kostnadsökningar som är bestående. I en del fall kan inrättandet av en fristående skola leda till ökade kostnader på grund av att skola bedrivs i mindre effektiv omfattning med lågt kapacitetsutnyttjande. Överkapaciteten kan i vissa fall bestå på lång sikt till exempel i det fall en fristående skola bildas av en kommunal skola som ska avvecklas. I sådana fall motverkas kommunens ansträngning att upprätthålla en effektiv skolorganisation vilket minskar resurserna för övriga elever.⁹¹

I förarbetena framkommer att det är lägeskommunen som ska påvisa påtagliga negativa följder.⁹² Samtidigt ska Skolinspektionen göra en helhetsbedömning av om det föreligger påtagliga negativa följder samt en bedömning utifrån de underlag som finns i ett ärende.⁹³ Bedömningen förutsätts vara saklig och opartisk och ett väl motiverat beslut ska lämnas.⁹⁴

År 2010 skrevs det in i skollagen att elevperspektivet ska beaktas och att påtagliga negativa följder ska vara på lång sikt. I den proposition som föregår lagen exemplifieras elevperspektivet som elevers möjlighet att välja skola. Det tydliggörs även att en helhetsbedömning ska göras.⁹⁵

⁸⁹ 2 kap. 5 § skollagen; prop.2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr 2009/10:322; prop. 1995/96:200, s. 79, bet. 1996/97:UbU4, rskr 1996/96:385.

⁹⁰ Prop. 1995/96:200, s. 53, bet. 1996/97:UbU4, rskr 1996/96:385.

⁹¹ Prop. 1995/96:200, s. 53, bet. 1996/97:UbU4, rskr 1996/96:385.

⁹² Prop. 1995/96:200, s. 60, bet. 1996/97:UbU4, rskr 1996/97:385.

⁹³ Prop. 2009/10:157, s. 23, bet. 2009/10:UbU22, rskr 2009/10:322.

⁹⁴ 5, 23 och 32 §§ förvaltningslagen.

⁹⁵ Prop. 2009/10:157, s. 21, bet. 2009/10:UbU22, rskr 2009/10:322.

5.2 Utveckling av antalet ansökningar och beviljanden

Utvecklingen av ansökningar och start av grundskolor sedan 2010 framgår i tabell 5. De sista två kolumnerna är hämtade från Skolinspektionens etableringskontroll och är en uppskattning av hur många skolor som startade inom två år.⁹⁶ Först 2018 började Skolinspektionen ställa villkor i sina tillstånd på att godkännandet förfaller om inte utbildningen startat senast vid början av det läsår som infaller två år efter godkännandet.⁹⁷

Tabell 5 Antal ansökningar (andel i kolumn 4) och startade grundskolor m.m.

| Ansökningsår | Ansökningar | Godkända | Andel godkända (%) | Startat inom två år | Startat efter mer än två år |
|-------------------------|--------------|------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|
| 2021 | 88 | 37 | 42 | | |
| 2020 | 49 | 18 | 37 | 15 | 0 |
| 2019 | 43 | 19 | 44 | 11 | 0 |
| 2018 | 51 | 7 | 14 | 9 | 6 |
| 2017 | 59 | 15 | 25 | 12 | 1 |
| 2016 | 115 | 35 | 30 | 28 | 3 |
| 2015 | 88 | 28 | 32 | 30 | 4 |
| 2014 | 111 | 34 | 31 | 31 | 1 |
| 2013 | 153 | 25 | 16 | 23 | 0 |
| 2012 | 159 | 50 | 31 | 35 | 1 |
| 2011 | 267 | 84 | 31 | 27 | 1 |
| 2010 | 226 | 80 | 35 | | |
| Totalt 2010–2021 | 1 409 | 432 | 31 | | |

Källa: Skolinspektionens statistik, akter över godkännanden och etableringskontroller. Egna bearbetningar.

⁹⁶ Det förekommer fler öppnade än godkända skolor för vissa år. Skolinspektionen ger två möjliga förklaringar. Dels att skolor som godkänts före 2018 kunnat starta senare än inom två år, dels att överklaganden kan leda till att skolan får beslutet om godkännande senare än diarienumret ger sken av (mejl från företrädare för Skolinspektionen, 2022-06-09). Skolinspektionen kontrollerar inte löpande vilka skolor som öppnar utan skattar antalet öppnade skolor utifrån hur många etableringskontroller som görs.

⁹⁷ Mejl från företrädare för Skolinspektionen 2022-03-22 samt kommentar i samband med faktagranskning 2022-05-30.

5.3 Handläggning av ärenden avseende påtagliga negativa följder kan vara komplicerad

Skolinspektionen gör sin bedömning utifrån lagen, lagens förarbeten och den praxis som framkommit genom de domar som meddelats. Bedömningarna görs av tillståndsenheten som består av handläggare och beslutsfattare. I intervjuer beskriver handläggare att de har det stöd som de behöver och att det kollegiala sambedömningsarbetet fungerar väl. Efter vår genomgång av regelverk, akter och intervjuer framstår vissa avvägningar som svårare än andra att göra. Det gäller framför allt avvägningen mellan effekter på de elever som går kvar i den kommunala skolan och de som väljer att söka sig till den nya skolan. Det kan också handla om att tolka ett otydligt yttrande från en kommun. Skolinspektionen ska väga in alla underlag i ett ärende och det framgår av regelverket att elevperspektivet ska vägas in vid bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt. Förarbetena ger dock inte en tydlig vägledning om hur elevperspektivet ska vägas in på lång sikt. I prop. 2009/10:157 står att elevens möjlighet att välja skola ska vägas in. Ett annat exempel som ges i proposition 1995/96:200 är om en elev får längre resväg till skolan.

Skolinspektionen arbetar på flera sätt för att nå en enhetlig hantering i ärenden. Det framkommer i intervjuer att svåra ställningstaganden diskuteras i grupp med alla handläggare vid tillståndsenheten en gång per vecka samt vid regelbundna möten med myndighetens jurister. Handläggare och beslutsfattare arbetar gemensamt genom hela ärendet.

5.3.1 Skolinspektionen håller sig till de exempel som lagstiftaren lämnat

Skolinspektionen håller sig mycket nära de exempel som förarbetena ger. Det framkommer i intervjuer med myndigheten och av de styrdokument⁹⁸ och akter som vi har tagit del av.

Vi hittar inte något fall av avslag på grund av påtagliga negativa följder under tidsperioden för vår aktgranskning (2017–2020) där Skolinspektionen utgår från en annan situation än de exempel som anges i förarbetena. Få ärenden om påtagliga negativa följder har tagits upp i kammarrätterna och inget ärende har tagits upp av Högsta förvaltningsdomstolen. Ett fall där kommunen anförde segregation som en påtaglig negativ följd på lång sikt har prövats i kammarrätt. Rätten avslog kommunens yrkande men skrev i sina domskäl att det är möjligt att tolka lagen

⁹⁸ Praxissamling från Skolinspektionen som inkom 2022-02-10.

som att ökad segregation på lång sikt kan bedömas som en påtaglig negativ följd av en skolas etablering.⁹⁹

Skolinspektionen håller sig till de exempel som ges i förarbetena och det är främst dessa som prövas i domstolar. Riksrevisionen bedömer att det riskerar att leda till att ett snävt utrymme för tillämpning och praxis utvecklas. Förarbetenas exempel blir i praktiken uttömmande och inte exemplifierande.

5.3.2 Tydlig motivering av beslut avseende påtagliga negativa följder saknas i många fall där tillstånd ges

Vi har gått igenom besluten i samtliga ärenden där en skola beviljades tillstånd 2017–2020 samt ärenden där påtagliga negativa följder bedömts föreligga under samma tidsperiod. I många beslut där tillstånd att öppna en fristående skola ges, anges samma övergripande skrivning där det inte framgår tydligt hur eller på vilka grunder som Skolinspektionen har fattat sitt beslut.¹⁰⁰ Ett myndighetsbeslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, enligt förvaltningslagen. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.¹⁰¹ Beslutet som Skolinspektionen fattar i dessa ärenden berör inte bara ansökande huvudman utan också lägeskommunen. Den standardskrivning som Skolinspektionen använder innehåller hänvisning till regelverket, men Riksrevisionen bedömer att det är svårt att förstå vilka omständigheter som har varit avgörande för att Skolinspektionen bedömt att påtagliga negativa följder inte föreligger.

5.4 Underlagen inför beslut varierar i kvalitet

När en fristående skola har ansökt om att etablera sig uppmanas lägeskommunen att inkomma med ett remissvar. Förarbetena anger att det är kommunen som ska visa att påtagliga negativa följder föreligger på lång sikt.¹⁰² Skolinspektionen ska sedan göra en saklig och opartisk prövning utifrån de underlag som finns i ett ärende.¹⁰³

⁹⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom 2018-02-13, mål nr 3421–15.

¹⁰⁰ "Vid bedömningen av om utbildningen innebär påtagliga negativa följder har Skolinspektionen tagit hänsyn till antalet elever i kommunen, antalet kommunala skolor samt uppgifter i kommunens yttrande." (Taget från t.ex. dnr 2020:126).

¹⁰¹ 32 § förvaltningslagen.

¹⁰² Prop. 95/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

¹⁰³ 5 § förvaltningslagen; prop. 2009/10:157, bet. 2009/10:UbU22, rskr 2009/10:322.

Skolinspektionen skickar ut en remiss till den berörda kommunen och uppmanar den att inkomma med en analys av vilka ekonomiska, pedagogiska och organisatoriska konsekvenser som etableringen av en friskola får på lång sikt. Myndigheten påtalar att lång sikt betyder 5–6 år. Det nämns inte specifikt att elevperspektivet ska beaktas i yttrandet.¹⁰⁴ Det framgår inte heller tydligt i remissmissivet att det är kommunen som har ansvar för att påvisa påtagliga negativa följder på lång sikt. Kommunen ska också lämna en befolkningsprognos för elever i kommunen, en sammanställning av samtliga kommunala och fristående grundskolor samt en karta som tydligt visar placeringen av samtliga skolor.

I de flesta fall kommer kommunerna in med ett yttrande. Om de inte inkommer alls kontaktas de av Skolinspektionen. Kommunerna är enligt nuvarande bestämmelser inte skyldiga att inkomma med ett yttrande över vilka eventuella konsekvenser en etablering av en fristående skola får för lägeskommunen.

De kommunala yttranden som utredarna på Skolinspektionen har att ta ställning till är heterogena. Det är få kommuner som gör ett tydligt ställningstagande där de uttrycker att etableringen kommer att få påtagliga negativa följder på lång sikt samt konkret påvisar detta. Detta framkommer i vår aktgranskning. Fler yttranden innehåller däremot skrivningar om negativa följder som kan komma att uppstå på lång sikt. Ibland består yttrandet enbart av ett ställningstagande. Ibland består det av ett tjänstemannayttrande med fakta och ett beslut från en politiskt sammansatt nämnd. I intervjuer med kommuner har det framkommit exempel på att tjänstemännen i sin beskrivning av påtagliga negativa följder tar hänsyn till den politiska majoritetens uppfattning och formulerar sig så att beslutsfattarna antar skrivelsen. Ibland är yttrandena inte tillräckligt tydliga och konkreta för att Skolinspektionen ska kunna bedöma om påtagliga negativa följder på lång sikt föreligger, trots att kommunen nämner negativa följder. Skolinspektionen ber endast i undantagsfall om förtydliganden. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att Skolinspektionen har saklig, enhetlig och tillräcklig information från kommunerna avseende påtagliga negativa följder. Det behövs för att bedömningen ska bli likvärdig oavsett vilken enskild huvudman som ansöker och vilken lägeskommun det gäller.

¹⁰⁴ Remissmissiv inkommit från Skolinspektionen, 2022-02-10.

Vår aktgranskning visar att Skolinspektionen i fem ärenden mellan 2017 och 2020 har bedömt att en etablering medför påtagliga negativa följder på lång sikt. I fyra ärenden är detta en av flera avslagsgrunder, och i ett av de fem ärendena var påtagliga negativa följder den enda avslagsgrunden. Det senare fallet blev överklagat av huvudmannen och ändrades i kammarrätten som bedömde att påtagliga negativa följder inte förelåg.¹⁰⁵ Om ärendet uppenbart faller på någon av de bedömningsgrunder som avser huvudmannens ekonomi eller lämplighet prövas inte alltid frågan om påtagliga negativa följder.

Kommunens yttrande är centralt för att kunna bedöma om påtagliga negativa följder ska anses föreligga. Det framkommer i både intervjuer med Skolinspektionen och i genomgången av akter, och det är även det som regelverket påtalar. Om kommunen anför påtagliga negativa följder pekar akterna och intervjuerna på att Skolinspektionen gör en bedömning av om kommunens yttrande är tillräckligt tydligt i det enskilda fallet för att påvisa påtagliga och konkreta negativa följder på lång sikt. Om kommunen är positiv eller endast övergripande nämner olika aspekter av en etablering bedömer Skolinspektionen i regel att det inte föreligger påtagliga negativa följder, enligt intervjuer och akter. Det framkommer dock att Skolinspektionen skulle kunna göra en annan bedömning än kommunen om det exempelvis skulle framkomma påtagliga negativa följder av det övriga material som kommunen ska skicka in.

Huvudmannen som ansöker om tillstånd ska inkomma med det underlag som krävs i ansökningsblanketten, däribland var i kommunen skolan ska vara placerad. Om de inte kan inkomma med en handling ska de lämna skäl för detta.¹⁰⁶ Skolinspektionen begär utöver yttrandet också in en karta från kommunen över var den tilltänkta skolan ska vara placerad i förhållande till nuvarande grundskolor samt en befolkningsprognos för den aktuella målgruppen av elever.

Skolinspektionen uppger att de inte kräver att huvudmannen öppnar skola på den plats som angivits i ansökan. De har inte heller möjlighet att kräva att skolan har det antal elever som den sökt tillstånd för.¹⁰⁷ Tillstånden ges för den kommun som skolan ska öppna i samt anger vilka årskurser som skolan får anordna.¹⁰⁸ Huvudmannen har inte alltid en lokal färdig men brukar ange området som de avser att öppna i.¹⁰⁹ Riksrevisionen bedömer att det kan påverka kommunens

¹⁰⁵ Kammarrätten i Stockholm, dom 2021-04-22, mål nr 6480–20.

¹⁰⁶ 11 § Skolinspektionens föreskrift 2011:154.

¹⁰⁷ Prop. 2009/10:165, s. 244, bet. 2009/10:UbU21, rskr 2009/10:370-1.

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:165, s. 244, bet. 2009/10:UbU21, rskr 2009/10:370-1.

¹⁰⁹ Detta framgår av Riksrevisionens genomgång av 36 skolor som beviljades tillstånd 2018–2020 och sedan genomgick etableringskontroll för att starta.

möjlighet att bedöma påtagliga negativa följder på lång sikt om de inte med säkerhet vet i vilket område en skola kommer att öppna. Det kan också vara svårt för Skolinspektionen att göra en relevant bedömning av påtagliga negativa följder när såväl elevantal som skolplacering kan ha förändrats när skolan väl öppnar. Vid en jämförelse av vad huvudmannen angivit i sin ansökan och var man sedan öppnat kan vi dock konstatera att det i praktiken inte förefaller vara speciellt vanligt att grundskolor öppnar på andra ställen än vad de angivit i ansökan.¹¹⁰ Friskolornas riksförbund påtalar i en intervju att det kan vara svårt för en huvudman att hinna starta inom två år. Om en ny huvudman ska bygga lokaler kan till exempel bygglov dra ut på tiden och orsaka förseningar.

5.4.1 Kunskap saknas om påtagliga negativa följder på lång sikt

Skolinspektionen är enligt skollagen ålagda att vid etablering av en ny skola göra tillsyn, en så kallad etableringskontroll.¹¹¹ Den görs samma år som skolan ska starta. I tillsynen granskas en mängd åtaganden från huvudmannens sida. Bland annat omfattar tillsynen att huvudmannen som ansökt också är den som ska bedriva verksamheten i skolan, att rektorn har den pedagogiska kompetens som krävs, att det finns behöriga lärare och att det finns ändamålsenliga lokaler.

Etableringskontrollen omfattar inte påtagliga negativa följder eftersom den görs innan skolan har startat och de eventuella påtagliga negativa följderna på lång sikt ännu inte kan ha inträffat.

Det saknas dock kunskap om när det uppstår påtagliga negativa följder på lång sikt. Riksrevisionen bedömer att analyser av detta slag kan ge ett underlag för att utveckla interna processer och kunskap om i vilka fall som det kan föreligga risk för påtagliga negativa följder på lång sikt.

¹¹⁰ Detta framgår av Riksrevisionens genomgång av 36 skolor som beviljades tillstånd 2018–2020 och sedan genomgick etableringskontroll för att starta.

¹¹¹ 26 kap. 9 a § skollagen.

6 Har regeringen och Skolverket utvärderat regelverket och har regeringen vid behov vidtagit åtgärder och informerat riksdagen?

I det här kapitlet gör vi en övergripande genomgång av hur regeringen och Skolverket har följt upp regelverket för ersättning till fristående skolor sedan det infördes. För en mer ingående historiebeteckning av regelverkets framväxt och utveckling, se bilaga 1.

Vi bedömer att regeringen och Skolverket i stort har fullgjort sitt uppföljningsansvar, så till vida att de tagit fram utredningar och rapporter om regelverkets funktionalitet. Granskningen visar att regeringen i viss utsträckning har använt utvärderingarna till att utveckla sin styrning av resursfördelningen inom grundskolan, exempelvis i form av att föreslå ny lagstiftning om bidragsvillkor för fristående skolor.

Detta är våra övergripande iakttagelser:

- Regeringen och Skolverket har gjort regelbundna uppföljningar av resursfördelningen inom grundskolan och bidragsvillkoren för fristående skolor.
- Regeringen och Skolverket har inte gjort kontinuerliga uppföljningar av hur effekter av skolpengssystemet har påverkats av den kraftigt ökande andelen elever i fristående grundskolor.
- Regeringen har inte hörsammat Skolinspektionens önskan om förtydliganden gällande regelverket för påtagliga negativa följder vid nyetableringar av fristående skolor.
- Regeringen har informerat riksdagen om potentiella problem och föreslagna åtgärder avseende resursfördelningen inom grundskolan.

6.1 Regeringen och Skolverket har följt upp bidragsvillkoren för fristående skolor

Regeringen och Skolverket har vid flera tillfällen följt upp och utvärderat ersättningen till enskilda huvudmän inom grundskolan och villkoren för etableringen av fristående skolor. Det har främst gjorts genom att regeringen tillsatt statliga utredningar, men även Skolverket har utvärderat systemet –

både efter regeringsuppdrag och på eget initiativ. Nedan följer en del av de direktiv och uppdrag om att följa upp och utreda resursfördelningen och tillståndsprövningen som regeringen lämnat samt de utvärderingar som Skolverket gjort:

- 1995: Hur kommunernas inflytande i tillståndsgivningen kan stärkas.¹¹²
- 1997: Resursfördelningens effekter för fristående grundskolor, kommuner och elever i behov av särskilt stöd.¹¹³
- 2003: Skolverkets rutiner och metoder vid prövning av ansökningar om godkännande och rätt till bidrag för fristående skolor.¹¹⁴
- 2004: Om den ökade andelen elever i fristående grundskolor påverkat kommuners kostnader.¹¹⁵
- 2005: Förslag på förändringar i regelverket angående prövning och bidrag för fristående skolor.¹¹⁶
- 2006: Viss lagstiftning avseende bidrag till fristående skolor, med bakgrund mot utvecklingen av koncernskolor.¹¹⁷
- 2007: Hur lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän kan förstärkas, hur kommunernas inflytande i tillståndsgivningen kan minskas samt hur tillståndsförfarandet och kommunernas bidrag till fristående skolor kan bli mer transparent.¹¹⁸
- 2009: Om kommuners resursfördelning inom grundskolan i tillräcklig utsträckning sker efter förutsättningar och behov.¹¹⁹
- 2011: Faktorer i resursfördelningen som negativt kan påverka alla elevers rätt till likvärdig utbildning.¹²⁰
- 2012: Hur skolhuvudmän och enskilda skolor anpassar resursfördelningen till elevers olika behov.¹²¹

¹¹² Dir. 1995:16.

¹¹³ Dir. 1997:55.

¹¹⁴ Regeringsbeslut U2003/2369/S.

¹¹⁵ Skolverket, *Vad kostar de fristående grundskolorna? – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, 2004.

¹¹⁶ Regeringsbeslut U2005/7766/G.

¹¹⁷ Dir. 2006:3. Efter valet 2006 återkallade den nya regeringen utredningen (regeringsbeslut U2006/7296/G).

¹¹⁸ Dir. 2007:33.

¹¹⁹ Skolverket, *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?* Rapport 330, 2009.

¹²⁰ Regeringsbeslut U2011/4380/S.

¹²¹ Regeringsbeslut U2012/5830/S.

- 2014: Bestämmelser om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor, i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän.¹²²
- 2018: Resurstilldelningen inom skolan i syfte att öka utbildningens likvärdighet.¹²³

Ovanstående förteckning¹²⁴ visar att många aspekter av regelverket har följts upp av regeringen och Skolverket. En sökning i Regeringskansliets diarium visade att regeringen inte lämnat något uppdrag till Skolverket om att följa upp ersättningen till enskilda huvudmän inom grundskolan eller villkoren för etableringen av fristående skolor sedan 2012. Regeringen har däremot tillsatt två statliga utredningar som berör regelverket kring skolpengen, 2014 och 2018.

6.1.1 Regeringen och Skolverket har inte kontinuerligt följt upp kommuners ökade kostnader till följd av skolpengssystemet

Vi konstaterar att regeringen, efter tidiga iakttagelser om ett kostnadsdrivande regelverk för ersättningen till fristående skolor, inte fortsatte att följa utvecklingen av hur effekter av skolpengssystemet påverkats av den kraftigt ökande andelen elever i fristående grundskolor sedan slutet av 1990-talet. Det har lett till bristande kunskaper om hur förändringar i andelen elever i fristående skolor påverkar kommunernas totala kostnader för sin skolverksamhet.

När prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.* beslutades i oktober 1996 infördes bestämmelsen om att bidrag "skall ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna grundskolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov". Regeringen bedömde att kommunen inte skulle få ökade utgifter på grund av propositionens förslag, och att det därför inte behövdes någon justering i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.¹²⁵ Regeringen beslutade genom dir. 1997:55 om att följa upp det ekonomiska utfallet av den nya lagstiftningen, vilket följaktligen gjordes i SOU 1999:98. Kommunerna uppgav att det nya systemet var dyrare. 77 procent av de fristående skolorna hade fått högre bidrag per elev till följd av de nya reglerna och medelvärdet för de höjda bidragen var 8,7 procent. Utredningen konstaterade dock att "eftersom det endast är några få procent av

¹²² Dir. 2014:126.

¹²³ Dir. 2018:71.

¹²⁴ Förteckningen är inte en uttömmande lista över alla uppföljningar som gjorts av regeringen och Skolverket.

¹²⁵ Prop. 1995/96:200, s. 57, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

kommunens grundskoleelever som går i fristående skolor blir kommunens extrakostnad mycket liten".¹²⁶

Även Skolverket undersökte i en rapport från 2004 sambandet mellan den ökande etableringen av fristående grundskolor och kommunens genomsnittliga kostnad per elev i grundskolan. De fann att en ökad andel elever i fristående grundskolor kan leda till såväl ökade som minskande kostnader för kommunerna. I de tre kommunerna i landet med störst andel elever i fristående skolor vid tidpunkten för undersökningen¹²⁷ hade ökningen av antalet elever i fristående skolor lett till en ökning av kostnaden per elev. I övriga kommuner¹²⁸ i landet fann man att en ökning av andelen elever i fristående grundskolor hade samband med en minskning i kostnaden per elev.¹²⁹

Läsåren 1999/2000 till 2021/2022 ökade andelen elever i fristående grundskolor från 3,4 procent till 16,1 procent, och andelen skolenheter med enskild huvudman ökade från 7,3 procent till 17,5 procent.¹³⁰ Det har även sedan slutet av 1990-talet skett väsentliga förändringar i villkoren och formerna för kommunernas ersättning till enskilda huvudmän.¹³¹ Vår bedömning är att detta motiverar regelbundna och mer ingående uppföljningar av vilka effekter systemet har på kommuners kostnader. Fortsatta uppföljningar hade varit lämpliga i syfte att bedöma om någon finansieringslösning borde ha trätt in för att hantera kommuners merkostnader.¹³²

¹²⁶ SOU 1999:98, s. 65.

¹²⁷ Stockholm, Göteborg och Malmö.

¹²⁸ På aggregerad nivå.

¹²⁹ Skolverket, *Vad kostar de fristående grundskolorna? – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, 2004, s. 17.

¹³⁰ Skolverket, "Sök statistik", Sveriges Officiella Statistik, statistik på riksnivå, *Tabell 3.1 A Skolor och elever läsåren 1995/96 – 1999/2000 och Skolenheter och elever läsåren 2016/17-2021/22*, hämtad 2022-04-20.

¹³¹ Se t.ex. prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

¹³² Det är ingen självklarhet att den kommunala finansieringsprincipen hade varit en lämplig lösning på de eventuella ökade kostnader som skolreformer medfört. Som Riksrevisionen påpekat i sin granskning av om den kommunala finansieringsprincipen tillämpas ändamålsenligt är reformkostnader sällan konstanta över tid (Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?*, 2018, s. 65). När det gäller de lagstadgade bidragsvillkoren till fristående skolor finns det en risk för att ersättningsnivåer som beslutats till exempel i slutet av 1990-talet eller början av 2000-talet inte hade motsvarat kommuners merkostnader över tid, eftersom andelen elever i fristående skolor sedan dess har ökat kraftigt. En enhetlig per-capita-ersättning till alla landets kommuner skulle sannolikt inte heller motsvara skillnaderna i merkostnad mellan kommuner, eftersom andelen elever i fristående skolor varierar och det i en del kommuner inte finns fristående skolor överhuvudtaget.

Regeringen har nyligen tagit ställning till vissa aspekter av skolhuvudmäns kostnader som följer av skolpengssystemet. I SOU 2020:28 argumenteras det för att det nuvarande bidragssystemet innefattar vissa kostnadsdrivande faktorer för kommuner och att systemet bland annat inte tar hänsyn till kommunernas merkostnader för variationer i elevunderlag. Regeringen lade i mars 2022 fram en proposition¹³³, som i linje med SOU 2020:28 föreslog att kommuner ska göra ett avdrag för sina merkostnader vid beräkning av det grundbelopp som betalas i ersättning till fristående skolor.¹³⁴ Propositionen avslogs av riksdagen den 8 juni 2022.¹³⁵

Som vi redogjort för i avsnitt 6.1 bedömer vi att regeringen i stort har följt upp resursfördelningen inom grundskolan. Vår bedömning är emellertid att regeringarna sedan 1998 saktfärdigt hanterat iakttagelserna om kommuners merkostnader till följd av skolpengssystemet. Vi bedömer att uppföljningar borde ha gjorts kontinuerligt i takt med den ökande andelen elever i fristående skolor, i syfte att undersöka kommuners eventuella kostnadsförändringar till följd av detta.

6.2 Regeringen har inte mött Skolinspektionens önskan om förtydligande

Skolinspektionen tog redan 2010 upp problem med de delar av skollagen som rör godkännande av en enskild som huvudman. I en skrivelse till regeringen menar Skolinspektionen att man är angelägen om att ta upp ett antal frågor om regelverket för påtagliga negativa följder. Skolinspektionen ber i skrivelsen om en översyn och ett förtydligande av regleringen av påtagliga negativa följder för elever och kommuner. Bland annat anför Skolinspektionen att svårigheter i bedömningen av påtagliga negativa följder uppstår eftersom huvudmännens elevprognoser vid ansökan inte är bindande. Skolinspektionens bedömning av potentiella påtagliga negativa följder bygger delvis på den elevprognos som enskilda huvudmän inkommer med vid ansökan. Att det inte finns någon övre gräns för hur många elever en fristående skola får ta emot om den godkänns – oavsett vad huvudmannen anger för elevprognos vid ansökan – innebär att den helhetsbedömning som Skolinspektionen gör kan bli missvisande och sakna värde. Detta innebär, enligt Skolinspektionen, att rättstillämpningen i vissa avseenden blir osäker.¹³⁶

¹³³ Prop. 2021/22:161.

¹³⁴ SOU 2020:28, s. 528, prop. 2021/22:161, s. 37.

¹³⁵ Prop. 2021/22:161, bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

¹³⁶ Skolinspektionen, *Angående regleringen om påtagliga negativa följder*, 2010.

Enligt Utbildningsdepartementets minnesanteckningar från myndighetsdialoger med Skolinspektionen fördes inga samtal om påtagliga negativa följder under tidsperioden 2009–2020.¹³⁷ I ett samtal mellan Regeringskansliet och Riksrevisionen framgick det att Skolinspektionen fick direktiven för Friskolekommittén på remiss inför att de skulle beslutas. Skolinspektionen lämnade då synpunkten att kommittén borde ta upp frågan om påtagliga negativa följder. Regeringen tog den 14 juli 2011 beslut om direktiv där denna synpunkt inte hörsammades och avslutade därmed ärendet avseende Skolinspektionens skrivelse.¹³⁸

I Skolkostnadsutredningens betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*¹³⁹ ges ett förslag på tillägg i skollagen gällande regleringen av påtagliga negativa följder. I mars 2022 lade regeringen fram en proposition som bland annat föreslår förändringar avseende påtagliga negativa följder och som delvis överensstämmer med utredningens betänkande. I propositionen skriver regeringen att det ska ”förtydligas i skollagen att Statens skolinspektion vid bedömningen av om en etablering av en fristående skola eller en ny utbildning vid en fristående skola skulle innebära påtagliga negativa följder särskilt ska beakta att alla elever har rätt till en likvärdig utbildning”. Propositionen avslogs i riksdagen.¹⁴⁰ Riksrevisionens bedömning är att den föreslagna justeringen inte till fullo beaktar de problem som beskrivs i granskningens kapitel 5.

6.3 Regeringen har informerat riksdagen

Granskningen visar att regeringen har informerat riksdagen om potentiella problem med resursfördelningen inom grundskolan och föreslagit åtgärder. Vår genomgång av budgetpropositioner från 1991–2021 visar att flera sittande regeringar har aviserat tillsättandet av statliga utredningar på området. Regeringen har också aviserat planerade förändringar som rör den kommunala ersättningen till fristående skolor.¹⁴¹

¹³⁷ Det saknades protokoll för 2015 och 2020.

¹³⁸ Tjänsteanteckning efter samtal med Utbildningsdepartementet, 2022-02-25.

¹³⁹ SOU 2016:66.

¹⁴⁰ Prop. 2021/22:158, s. 97, bet. 2021/22:UbU33, rskr 2021/22:406.

¹⁴¹ Se t.ex. prop. 2001/02:1, UO 16, s. 28, 67; prop. 2003/04:1, UO 16, s. 42; prop. 2006/07:1, UO 16, s. 95; prop. 2007/08:1, UO 16, s. 114; prop. 2011/12:1, UO 16, s. 102; prop. 2013/14:1, UO 16, s. 64; prop. 2014/15:1, UO 16, s. 172.

I budgetpropositionerna har regeringen informerat riksdagen om bland annat:

- problem som rör bidragsvillkoren för ersättning till fristående skolor
- kommuners beräkningsunderlag för ersättning till fristående skolor
- momsersättning till fristående skolor
- bristande möjligheter för fristående skolor att genom förvaltningsbesvär överklaga kommunernas beslut om ersättning
- bristande socioekonomisk omfördelning av resurser
- att differentieringen av resurser mellan skolor inte är tillräcklig
- överetablering av fristående skolor
- bristande kommuninflytande i tillståndsprocessen för etablering av fristående skolor.

Därutöver har flera propositioner som rör grundskolans finansiering lagts fram i riksdagen och behandlats i utbildningsutskottet.¹⁴² Riksrevisionen bedömer att regeringen även på dessa sätt informerat riksdagen om uppfattade problem och har föreslagit åtgärder. Regeringen har även i ett fåtal skrivelser till riksdagen informerat om potentiella problem gällande resursfördelningen inom grundskolan.¹⁴³

¹⁴² Se t.ex. prop. 1995/96:200; prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7; prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13.

¹⁴³ Se t.ex. skr. 1993/94:183, s. 14; skr. 2001/02:188, s. 8.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpeng bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Skolpengen infördes ungefär samtidigt som valfrihetsreformen och var viktig för att verkligen ge fler elever möjlighet att välja skola. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det beror bland annat på att enskilda huvudmän ska ersättas enligt lika villkor, men har andra förutsättningar för sin skolverksamhet än de kommunala huvudmännen. Samtidigt har de enskilda huvudmännen svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Därutöver speglas inte kostnaden av att ta emot eller förlora elever på marginalen i skolpengens utformning. Riksrevisionens bedömning är även att regelverket kring påtagliga negativa följder på lång sikt, vid etablering av fristående skolor, inte fungerar ändamålsenligt.

7.1 Möjligheten att välja skola har ökat

Granskningen har visat att det sedan tidigt 1990-tal skett en stor ökning i antal och andelen fristående grundskolor och elever i fristående grundskolor. Andelen elever i fristående skola har ökat närmare tjugo gånger sedan 1992. År 2020 hade 65 procent av eleverna en fristående skola inom fem kilometer från bostaden. Valmöjligheterna är relativt sett störst i områden med många utlandsfödda vårdnadshavare, och vårdnadshavare med högre utbildning väljer oftare en fristående skola för sina barn. Andelen elever som går i den närmsta kommunala skolan har minskat med drygt fyra procentenheter sedan 2008, vilket tyder på att fler elever använder sin möjlighet att välja skola.

7.2 Regelverket är inte ändamålsenligt

Riksrevisionen konstaterar att ett antal faktorer påverkar såväl planeringsförutsättningarna som effektiviteten i finansieringssystemet. Dessa faktorer är de höga fasta kostnaderna för skolverksamhet, principen om lika villkor, hemkommunsansvaret kombinerat med elevens rätt att önska och byta skola, regelverket för nyetableringar och bidragsbeslutens tydlighet och timing.

7.2.1 Hemkommunansvaret kostar

En kommun kan inte besluta om den exakta storleken på sin skolverksamhet eftersom hemkommunansvaret innebär att den måste ha flexibilitet att ta emot alla de elever som väljer den kommunala skolan. Kommunen behöver också vara redo att ta emot ytterligare elever. I praktiken innebär det att kommunala grundskolor ofta bedriver sin verksamhet med mindre antal elever i klasserna än vad som vore mest ekonomiskt fördelaktigt. Detta gör skolverksamheten dyrare än vad den skulle ha varit om kommunen kunnat bestämma elevantal i sina skolor. En fristående skola kan däremot bestämma hur många elever den maximalt vill ha, och avböja elever utöver det antalet. Samtidigt är det viktigt att framhålla att inte alla fristående grundskolor har det antal elever som de vill ha och behöver för att få en rimlig ekonomi.

7.2.2 Skolpengsmodellen beaktar inte fasta kostnader

Riksrevisionen bedömer att skolpengssystemet också skapar svårigheter i planeringen ur både ett ekonomiskt och ett pedagogiskt perspektiv. Svårigheterna beror till viss del på möjligheterna för elever att önska och byta skola, men skolpengen försvårar planeringsmöjligheterna ytterligare. När en elev byter skola följer hela skolpengen för eleven med till den nya skolan. Det sker vanligtvis samma månad. Eftersom skolans kostnader till stor del är fasta, och kostnaden för den sista elev som skolan tar emot (eller förlorar) är liten, kan elevens byte få stora ekonomiska konsekvenser för båda de berörda skolorna.

De ekonomiska utmaningarna är mest framträdande för grundskolor som förlorar ett större antal elever. Eftersom skolpengen följer med eleverna kan det innebära att skolorna får svårt att finansiera den personal som behövs för att kunna hjälpa de elever som är kvar i skolan och som har ett relativt stort behov av stöd.

Svårigheterna med att långsiktigt planera hur många elever skolan kommer att ha, och därmed hur höga intäkterna blir, medför svårigheter för skolorna t.ex. när det gäller stödpersonal. Det gör skolorna mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, dra ner på tjänsteomfattningen eller anställa mindre erfaren personal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för

elever i behov av stöd. En modell som fördelar pengar per klass istället för per elev har potential att hantera denna problematik, men medför andra svårigheter.¹⁴⁴

Även den pedagogiska verksamheten i klassrummet påverkas av elevrörligheten. Förutsättningarna för att bedriva bra undervisning blir sämre vid ett återkommande in- och utflöde av elever. Detta problem är dock inte direkt kopplat till skolpengens utformning, utan beror på möjligheten att önska och byta skola.

7.2.3 Principen om lika villkor fördelar inte alltid resurserna effektivt

Riksrevisionen bedömer att principen om lika villkor är ett ineffektivt sätt att fördela resurser till skolan. Principen medför att ersättningen till de fristående skolorna höjs om kostnaderna för den kommunala verksamheten ökar, trots att de fristående skolorna inte nödvändigtvis samtidigt har fått ökade kostnader. Kommunens ökade kostnader kan bero på variation i elevkullarna, beroende på till exempel skillnader i födelsetal, in- och utflyttning, ett inflöde av nyanlända eller närvaro av fristående skolor eller attraktiva skolor i närliggande kommuner. Dessa faktorer kan även påverka de fristående skolornas elevunderlag, men de beslutar själva om antal klasser och max antal elever per klass.

Vid fluktuationer i elevunderlaget kan kommunen ha svårt att påverka de fasta kostnaderna¹⁴⁵, oavsett vad fluktuationen beror på. Detta gör att genomsnittskostnaden per elev också förändras. Om förändringen i elevunderlag vid de kommunala grundskolorna beror på att elever byter till en fristående skola i närheten kan kommunens totala kostnad för elever som bor i kommunen öka, trots att antalet elever är oförändrat.

7.2.4 De flesta kommuner använder sig av en skolpengsmodell

Granskningen visar att en stor majoritet av kommunerna använder sig av en skolpengsmodell för att fördela resurser även till sina egna skolor. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket styr kommunerna mot en sådan

¹⁴⁴ Bland annat Lärarförbundet har föreslagit att skolor istället ska finansieras med hjälp av en klasspengsmodell. Förslaget är formulerat i ett blogginlägg från 2018 (Ernestam, 2018) och vidareutvecklat i Lärarförbundets remissvar till SOU 2020:28 (Lärarförbundet, 2020). En klasspengsmodell har potential att komma till rätta med de problem kring marginalkostnad som vi beskrivit, men innebär istället andra problem. Bland annat skapar en sådan modell brytpunkter efter vilken ytterligare klasspeng betalas ut vilket kan skapa incitament att ha klasstorlekar så att antalet precis hamnar över brytpunkten. En sådan modell skulle kräva principer för delningstal och regler för klasstorlekar, likväl som uppföljning av lärartäthet och klasstorlekar.

¹⁴⁵ Dvs. lokalkostnader och kostnader för undervisande lärare.

modell, trots att kommunerna inte måste använda samma resursfördelningsmodell till de egna skolorna som de använder till de fristående. Många kommuner har till exempel egna rutiner för att täcka lokalkostnader för de egna skolorna, och det är även vanligt med åtminstone delar av elevhälsan centralt placerad. Det är möjligt för kommunerna att använda ytterligare annorlunda modeller, men de måste alltid kunna visa att de fördelar resurserna inom grundbeloppet till de fristående skolorna på samma grunder som till de egna enheterna. Vår bedömning är att detta krav gör att flertalet kommuner använder sig av i princip samma modell för såväl egna som fristående skolor. En strikt skolpengsmodell kan göra det svårt för huvudmannen att göra riktade insatser till speciellt utsatta skolor eftersom alla skolor ska behandlas lika.

7.2.5 Bidragsbesluten är otydliga och lokalkostnadsersättningen oförutsägbar

Riksrevisionen konstaterar att bidragsbesluten som skickas till de fristående grundskolorna från elevens hemkommun ser ut på en mängd olika sätt. Majoriteten är otydliga och många uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla. Det är relativt vanligt att ärenden överklagas till förvaltningsdomstol. Ärenden som går till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Propositionen om ökad likvärdighet föreslog bland annat att kommuner ska göra ett avdrag för sina merkostnader inför beslut om grundbelopp. Propositionen avslogs i riksdagen. Riksrevisionen bedömer att om liknande förslag kommer att föreslås och antas är det än viktigare att besluten går att förstå, framförallt om bidragsbesluten ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.¹⁴⁶

En nationell mall för bidragsbesluten som tydligt stipulerar hur beräkningen ska redovisas vore troligen till gagn för såväl avsändare som mottagare. Det skulle bli lättare för kommunerna att ta fram bidragsbesluten och de skulle inte få lika mycket administration med att förklara och försvara dem. För mottagarna skulle det underlätta då de dels skulle få liknande underlag för alla de kommuner som de har elever ifrån, dels skulle få lättare att förstå hur beräkningarna är framtagna.

Riksrevisionens bedömning är att det är svårt att uppnå transparens när det gäller lokalkostnadsersättningen med det nuvarande regelverket. Det finns många olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad på, vilket i sin tur kan påverka ersättningen som utgår till enskilda huvudmän väsentligt. Dessutom medför dagens regelverk att en kommuns totala kostnad för lokaler kan öka utan att

¹⁴⁶ Prop. 2021/22:161, s. 50, bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

elevunderlaget i kommunen förändras i antal eftersom den fristående skolan ska få en ersättning som motsvarar genomsnittskostnaden per elev. Detta är en ineffektiv resursanvändning. Det finns dock möjligheter för kommuner att ersätta de enskilda huvudmännen för faktiska kostnader, vilket eventuellt kan motverka en sådan situation. För att ersätta lokalkostnader med faktisk kostnad ska särskilda skäl finnas. (Mer om faktisk kostnad i 7.3.)

7.2.6 Regelverket för påtagliga negativa följder tolkas snävt och är svårt att använda

De negativa effekterna av regelverket för skolpeng framkommer särskilt i samband med att fristående grundskolor etableras i situationer då de inte fyller något direkt kapacitetsbehov. Enligt skollagen ska en skola inte få tillstånd om dess etablering medför påtagliga negativa följder för skolväsendet och eleverna, på lång sikt. Riksrevisionens bedömning är att det är svårt att bedöma tänkbara konsekvenser på osäkra underlag och att det är särskilt svårt att bedöma hur elever kan påverkas på lång sikt. Om elever påverkas negativt av en nyetablering kan konsekvenserna bli långsiktiga även om kommunen kan justera sin organisation inom fem år.

Regelverket ställer hårda krav på kommunerna att konkret påvisa att sådana negativa följder kommer att uppstå. I granskningen har framkommit att det är svårt för kommunerna att tillräckligt konkret påvisa påtagliga negativa följder på lång sikt. I ansökan ska huvudmannen lämna information om plats för etablering och antal elever för att kommunen ska kunna inkomma med underlag till Skolinspektionen. Ingen av dessa faktorer är dock bindande för huvudmannen. Därutöver måste inte skolan öppna alla årskurser från start utan kravet är att verksamheten ska starta inom två år. Ibland framgår negativa följder i tjänstemännens text men kommunens yttrande landar ändå i att kommunen inte har några invändningar. I intervjuer med kommuner har det också framkommit exempel på att tjänstemännen i sin beskrivning av påtagliga negativa följder tar hänsyn till den politiska majoritetens uppfattning och formulerar sig så att beslutsfattarna antar skrivelsen.

Riksrevisionens bedömning är även att det kan vara svårt för Skolinspektionen att få ett tillräckligt konkret underlag för att fatta välgrundade beslut, så som regelverket och tillämpningen gällande påtagliga negativa följder på lång sikt ser ut idag. Skolinspektionen gör sina bedömningar primärt utifrån de exempel som ges i förarbeten till lagen. Riksrevisionen bedömer att det ger ett snävt utrymme för bedömningen av påtagliga negativa följder på lång sikt.

Skolinspektionens motiveringar i besluten avseende påtagliga negativa följder är standardiserade, vilket gör det svårt att förstå på vilka grunder bedömningarna är gjorda. Det saknas kunskap om hur utvecklingen blivit i fall där kommunen påtalat påtagliga negativa följder men Skolinspektionen har gjort en annan bedömning. Riksrevisionens bedömning är att sådan kunskap vore användbar för Skolinspektionen för att kunna säkerställa god kvalitet i beslutsprocesserna.

7.2.7 Regeringen och Skolverket har följt upp flera väsentliga delar av regelverket

Regeringen och Skolverket har vid flera tillfällen följt upp bidragsvillkoren för fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, och regeringen har informerat riksdagen om potentiella problem och vidtagna åtgärder. Riksrevisionen bedömer i detta avseende att regeringen har fullgjort sitt uppföljningsansvar. Riksrevisionen anser emellertid att regeringarna sedan 1998 saktfärdigt hanterat iakttagelserna om kommuners merkostnader till följd av skolpengssystemet. I takt med att andelen elever i fristående skolor har ökat har regeringen inte kontinuerligt följt upp antaganden om att förändrade villkor skulle vara kostnadsneutrala för kommuner, eller iakttagelser om att förändrade villkor lett till faktiska kostnadsökningar.

Riksrevisionen konstaterar även att regeringen inte har hört sammat Skolinspektionens önskemål om att förtydliga regelverket för påtagliga negativa följder förrän i den proposition som presenterades i mars 2022 men avslogs i juni 2022.¹⁴⁷ Riksrevisionens bedömning är dock att den föreslagna justeringen inte till fullo beaktar de problem som beskrivs i den här granskningen.

7.3 Hur kan en mer ändamålsenlig modell se ut?

Riksrevisionen bedömer att det finns skäl för att ompröva om fristående grundskolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. De kommunala huvudmännen har ett ansvar för att alla kommunens skolpliktiga elever får en utbildning, vilket de enskilda huvudmännen inte har. En fristående skola påverkas inte nödvändigtvis på samma sätt som den kommunala när elevunderlaget fluktuerar, och har bättre förutsättningar att bestämma sitt optimala elevantal. Principen om lika villkor ger med andra ord inte lika förutsättningar för att ge alla elever en likvärdig utbildning.

¹⁴⁷ Prop. 2021/22:158, bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

Riksrevisionen föreslår att de fristående grundskolorna ska ersättas med ett nationellt bestämt schablonbidrag som varierar med avseende på befolkningstäthet, lärarlönekostnader, lokalkostnader osv. Hur schablonbidraget ska utformas bör utredas grundligt utifrån ambitionen att öka likvärdigheten i skolan och konsekvenserna för elevernas valfrihet. Schablonbidraget kan eventuellt vara i form av en klasspengsmodell.

De kommunala huvudmännen bör även fortsatt vara fria att själva bestämma hur de ska resurssätta sin utbildningsverksamhet, men nu utan att behöva tänka på att de enskilda huvudmännen ska ersättas enligt samma grunder. Det ger dem bättre möjligheter att planera verksamheten i enlighet med just deras förutsättningar. Riksrevisionen bedömer att förutsättningarna för en likvärdig utbildning därmed ökar. Kommunerna får lättare att planera och fördela sin utbildningsbudget. Även de fristående skolornas planeringsförutsättningar ökar eftersom deras ersättning blir förutsägbar.

Ett argument som brukar anföras för att ersättningen ska vara lika för kommunala och fristående grundskolor är att den kommunala likställighetsprincipen kräver det.¹⁴⁸ Om en fristående skola får ersättning på andra grunder än den kommunala kan det innebära att två likadana elever från samma kommun genererar olika ersättning till sina respektive skolor. Här är det viktigt att komma ihåg att eleven genererar ersättning till huvudmannen, det är inte eleven som får en skolpeng. Huvudmannen kan fördela delar av skolpengen till andra skolor (om den har sådana) i andra kommuner, eller ta ut delar av skolpengen i vinst. Riksrevisionen bedömer inte att den kommunala likställighetsprincipen är relevant i frågeställningen.

Ett argument emot en statligt bestämd skolpeng är att det vore att gå emot principen om kommunalt självstyre om kommunen inte får bestämma hur mycket den ska ersätta den fristående skolan med per elev. Samtidigt har kommunen inte någon direkt möjlighet att förhindra att en fristående skola etablerar sig i kommunen, vilket också kan anses vara ett ingrepp på det kommunala självstyret. För gymnasieskolan finns en riksprislista som ska användas när elevens hemkommun inte själv erbjuder den aktuella gymnasieutbildningen.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Skolverket, *Prövning och bidrag för fristående skolor. Rapport 281*, 2006, s. 61; 2 kap. 3 § kommunallagen.

¹⁴⁹ Skolverket, "Riksprislista för ersättning till fristående skolor 2022", hämtad 2022-03-30. När kommunen erbjuder utbildningen är det lika villkor principen som gäller.

Dagens finansieringsmodell möjliggör för små fristående skolor att gå runt med samma ersättning som övriga elever i kommunen genererar. Modellen möjliggör även stora fristående grundskolor med många elever i varje klass, där skolpengen ibland genererar en vinst till skolans ägare. Ett av syftena med reformen 1992 var att möjliggöra en mångfald av skolor, både små och stora. Riksrevisionens bedömning är att även en ny modell behöver möjliggöra små skolors fortlevnad.

Riksrevisionens bedömning är som ovan givits, att ett regelverk där de fristående grundskolorna ersätts utifrån en schablonmodell bör övervägas. Om nuvarande regelverk behålls föreslår vi att åtminstone lokalkostnaderna ersätts med en schablon och att bidragsbesluten standardiseras. Även en sådan lokalkostnadsschablon måste självfallet tillåtas variera något över landet. Vad gäller bidragsbesluten menar vi inte att beräkningen måste göras på samma sätt, men redovisningen av beräkningen bör standardiseras. Vi föreslår att Skolverket använder sitt bemyndigande till att utfärda föreskrifter om hur ersättningen ska redovisas. Skolverkets arbete med att ta fram sådana föreskrifter bör göras i samarbete med både kommunala och enskilda huvudmän.

Ett alternativ för kommunerna vad gäller lokalkostnaderna är att i stället ersätta huvudmännen för faktisk kostnad. Det var huvudförslaget i utredningen om lika villkor¹⁵⁰ men föreslogs inte av regeringen i samband med prop. 2008/09:171. Alternativet finns dock kvar som en möjlighet om särskilda skäl finns. Sedan utredningen om lika villkor gjordes har både antalet elever i fristående skolor och antalet fristående skolor ökat mycket. Riksrevisionens bedömning är att det i dag vore svårt att ha ersättning för faktisk kostnad som huvudprincip. Göteborg har till exempel 43 fristående grundskolor. Det framstår som administrativt tungt att förhandla lokalkostnadsersättning med alla dessa skolor individuellt. En annan utmaning är de grundskolor som har elever från många kommuner. Det krävs en mycket komplicerad beräkningsmodell för att fördela den faktiska kostnaden över dessa elever. En ytterligare komplikation är att elevantalet kan variera från månad till månad.

Riksrevisionen bedömer att våra förslag kommer till rätta med flera av de problem med det nuvarande regelverket som vi bedömer finns. En nationellt bestämd schablonersättning till de enskilda huvudmännen, som inte fluktuerar med kommunens utgifter för de kommunala grundskolorna, kommer förvisso att belasta kommunen. Men en sådan modell behöver inte belasta de enskilda skolenheterna så att de direkt och omedelbart påverkas av ett utflöde av elever

¹⁵⁰ SOU 2008:8.

eftersom det beror på hur kommunen väljer att finansiera sina egna skolor. Den kommer även till rätta med nuvarande problem med att den kommunala skolpengen stiger när de kommunala grundskolorna tappas elever. Den kommer dock inte till rätta med problemet att en kommun kan få högre utgifter totalt för sin utbildningsverksamhet när elever väljer andra skolor än hemkommunens, men ökningen behöver inte bli lika stor.

Vi noterar att våra grannländer har andra modeller för att finansiera fristående skolor. I Norge är det staten som finansierar de fristående skolorna, med 85 procent av vad eleven skulle ha kostat i en kommunal skola. I Danmark ersätter kommunen den fristående skolan med 65 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev,¹⁵¹ och staten ersätter den fristående skolan med drygt 11 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev. I Finland finansieras både kommunala och fristående skolor av staten, enligt samma premisser.¹⁵²

Vår bedömning är också att en statligt bestämd skolpeng inte heller kommer ge upphov till så många tvister mellan kommunala och enskilda huvudmän angående ersättningen. Domstolsärenden angående storleken på skolpengen och lokalkostnadsersättning kommer inte vara aktuella. Inte heller ärenden om ersättning i efterskott för att kommunens verksamhet gått med underskott blir aktuella. Därutöver kan osäkerheten om ersättningen för moms och administration hanteras i samband med en översyn av ersättningsmodellen.

Riksrevisionens bedömning är att en sådan modell har potential att lösa fler problem än förslaget om merkostnadsavdrag i den proposition som nyligen avsågs.¹⁵³ Riksrevisionens bedömning, baserad på intervjuer med 25 kommunala utbildningsförvaltningar, är att merkostnadsavdrag är svåra att genomföra i praktiken och troligen skulle medföra en stor mängd överklaganden i domstol. I våra intervjuer har det dock inte framkommit någon samstämmig bild av vad för sorts finansieringsmodell som är att föredra när det gäller de fristående grundskolorna.

Riksrevisionen har i samband med denna granskning inte haft möjlighet att gå på djupet gällande hur en sådan schablonmodell kan se ut, och bedömer att såväl de kommunala som enskilda huvudmännen bör involveras i framtagandet av detaljerna. Riksrevisionen förutsätter att frågan utreds ordentligt. Beloppen bör som nämnts ovan få variera med vissa regionala faktorer, såsom befolkningstäthet,

¹⁵¹ Genomsnittlig kostnad i landet. Uppgifterna gäller år 2022.

¹⁵² Se bilaga 3.

¹⁵³ Prop. 2021/22:161, bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

löneläge och lokalkostnadsläge. En klasspengsmodell kan övervägas för att beakta de fasta kostnaderna. Därutöver kan beloppen justeras upp eller ned i relation till kommunernas genomsnittliga kostnader för grundskoleutbildning, i likhet med riksprislistan.

7.4 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- se till att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän.
- se över regelverket för påtagliga negativa följder så att det blir tydligt vad som avses.

Om regeringen väljer att inte iaktta rekommendationen om en schablonmodell för ersättningen till fristående skolor rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- se till att det införs en schablon för lokalkostnadsersättning till enskilda huvudmän.

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att

- säkerställa att myndigheten har tillräckligt underlag avseende påtagliga negativa följder på lång sikt för att kunna göra en helhetsbedömning.
- tydliggöra sina beslut avseende påtagliga negativa följder så att besluten blir transparenta för mottagaren.
- systematiskt ta fram kunskap om vilka negativa följder på lång sikt som uppkommit i samband med nyetableringar.

Riksrevisionen rekommenderar Skolverket att

- använda sitt bemyndigande och arbeta fram en nationell mall för hur redovisningen av kommunernas bidragsbeslut till enskilda huvudmän ska se ut. Om en schablonmodell för fristående skolor införs kommer denna mall på sikt att bli överflödig.

Referenslista

Artiklar, rapporter och yttranden

Angelov, N. & Edmark, K., *När skolan själv får välja*, ESO-rapport 2016:3, 2016.

Friskolornas riksförbund, *Fakta om friskolor*, 2022.

KFO. *Idéburna skolor och fristående huvudmän*, 2019.

Lindqvist L., *Nyckeln till grundskolans finansiering*, 2022.

Skolinspektionen, *Angående regleringen om påtagliga negativa följder*, dnr 00-2010:6466, skrivelse till Utbildningsdepartementet, 2010.

Utredningar

Läraryrket, *Yttrande över En mer likvärdig skola: minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)*, 2020-11-25.

Riksrevisionen, *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*, RiR 2017:30, 2017.

Riksrevisionen, *Den kommunala finansieringsprincipen – tillämpas den ändamålsenligt?* RiR 2018:8, 2018.

Skolinspektionen, *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet, Kvalitetsgranskning – Rapport 2014:01*.

Skolinspektionen, 2014.

Skolverket, *Vad kostar de fristående grundskolorna? – en studie om fristående grundskolor och kommunernas kostnader*, Skolverkets aktuella analyser 2004, Skolverket, 2004.

Skolverket, *Prövning och bidrag för fristående skolor*, Rapport 281, Skolverket, 2006.

Skolverket, *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?*, Rapport 330, Skolverket, 2009.

SOU 1992:38, *Fristående skolor – bidrag och elevavgifter*.

SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?*

SOU 2008:08, *Bidrag på lika villkor?*

SOU 2016:66, *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*.

SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Regeringsbeslut

Kommittédirektiv 1995:16, *Utredning om fristående skolor på grundskolenivå.*

Kommittédirektiv 1997:55, *Uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.*

Kommittédirektiv 2006:3, *Offentliga bidrag till fristående skolor.*

Kommittédirektiv 2007:33, *Lika villkor för offentliga och fristående skolor.*

Kommittédirektiv 2014:126, *Redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudmanna- och skolenhetsnivå m.m.*

Kommittédirektiv 2018:71, *Ökad likvärdighet genom minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Regeringsbeslut U2003/2369/S, *Uppdrag om skarpare rutiner och metoder vid prövning och inspektion av fristående skolor.*

Regeringsbeslut U2005/7766/G, *Uppdrag om prövning och bidrag för fristående skolor.*

Regeringsbeslut U2006/7296/G.

Regeringsbeslut U2011/4380/S, *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till kommunala skolor.*

Regeringsbeslut U2012/5830/S, *Uppdrag om kommunernas resursfördelning till grundskolor.*

Lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter

Förvaltningslagen (2017:900).

Kommunallagen (2017:725).

Regeringsformen (1974:152).

Skollagen (2010:800).

Skollagen (1985:1100).

Skolförordningen (2011:185).

Riksdagstryck

Bet. 1991/92:UbU22, *Fristående skolor.*

Bet. 2009/10:UbU21, *Ny skollag.*

Bet. 2012/13:KU10, *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.*

- Prop. 1992/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor*, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.
- Prop. 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1995/95:385
- Prop. 2001/02:35, *Fristående skolor*, bet. 2001/02:UbU7.
- Prop. 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004*.
- Prop. 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007*.
- Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.
- Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor*, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.
- Prop. 2009/10:157, *Bidragsvillkor för fristående verksamheter*, bet. 2009/10:UbU22, rskr 2009/10:322.
- Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*.
- Prop. 2013/14:1, *Budgetpropositionen för 2014*.
- Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*.
- Prop. 2021/22:158, *Ett mer likvärdigt skolval*, bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.
- Prop. 2021/22:161, *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*, bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.
- Skr. 1993/94:183, *Utvecklingsplan för skolväsendet*.
- Skr. 2001/02:188, *Utbildning för kunskap och jämlikhet - regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*.

Webbsidor

- Ernestam, J., "Ändra skolans stora systemfel: skolpengen",
<https://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen>, hämtad 2022-05-18.
- Läraren: "Lön för lärare 2022: Så mycket tjänar lärare där du bor",
<https://www.lararen.se/nyheter/lararlon/lon-larare-2022>, hämtad 2022-05-09.
- Skolinspektionen, "Ågar- och ledningsprövning",
<https://www.skolinspektionen.se/tillstand/fristaende-skola/agar-och-ledningsprovning/>, hämtad 2022-04-19.
- Skolverket, "Välja förskoleklass och grundskola eller grundsärskola",
<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/valja-forskoleklass-och-grundskola-eller-grundsarskola>, hämtad 2022-03-27.

Skolverket, "Sök statistik", Sveriges Officiella Statistik, statistik på riksnivå, *Tabell 3.1 A Skolor och elever läsaren 1995/96 - 1999/2000 och Skolenheter och elever läsaren 2016/17-2021/22*, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokA>, hämtad 2022-04-20.

Skolverket, "Ansöka om tilläggsbelopp för extraordinära stödåtgärder", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/organisera-tidigt-stod-och-extra-anpassningar/ansoka-om-tillaggsbelopp>, hämtad 2022-05-09.

Skolverket, "Riksprislista för ersättning till fristående skolor 2022", <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/riksprislistan>, hämtad 2022-03-30.

Riksrevisionen har granskat om regelverket för skolpeng till fristående skolor bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Med skolpeng avses det belopp som en elev genererar till en enskild huvudman, alternativt som eleven genererar till den kommunala skola som hen går vid. Skollagen stipulerar att alla elever ska få stöd att nå så långt som möjligt, och för att uppnå det måste tillgängliga resurser användas så effektivt som möjligt. Skolpeng till fristående skolor infördes ungefär samtidigt som valfrihetsreformen och var viktig för att ge fler elever möjlighet att välja skola.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras. Riksrevisionens bedömning är att det nuvarande regelverket medför svårigheter för såväl huvudmännens möjlighet att planera sin verksamhet som en effektiv resursfördelning. Det beror bland annat på att enskilda huvudmän ska ersättas enligt lika villkor, men har andra förutsättningar för sin skolverksamhet än de kommunala huvudmännen. Samtidigt har de enskilda huvudmännen svårt att bedöma om de får rätt ersättning. Därutöver speglar inte skolpengens storlek kostnaden för att ta emot eller förlora en ytterligare elev. Riksrevisionens bedömning är även att regelverket för påtagliga negativa följder på lång sikt vid etablering av fristående skolor inte fungerar ändamålsenligt.

Riksrevisionen föreslår att de enskilda huvudmännen istället ersätts med en statligt bestämd schablon.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Skolenheten

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 december 2022

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutar skrivelse om Skrivelseskolpeng

