



RIKSREVISIONEN

## Bilaga till granskningsrapport

Datum: 2022-06-20

Diarienummer: 3.1.1-2021-0938

RiR 2022:17

# Bilaga 1

## Regelverkets utveckling



## Skolpengen

– effektivitet och konsekvenser

## Innehåll

<b>Regelverkets utveckling</b>	<b>3</b>
Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor	3
Prop. 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.	6
Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m.	6
Prop. 2001/02:35 Fristående skolor	8
Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor	10
Prop. 2009/10:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter	11
Prop. 2013/14:148 Vissa skollagsfrågor	13
Prop. 2021/22:158 Ett mer likvärdigt skolval	13
Prop. 2021/22:161 Ökad likvärdighet för huvudmän	14

## Regelverkets utveckling

I denna bilaga beskriver vi hur regelverket för skolpengen har vuxit fram, med utgångspunkt i de propositioner och utredningar som presenterats sedan 1992. Även regleringen av påtagliga negativa följder tas upp.

### Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor

I mars 1992 lade regeringen fram propositionen *Om valfrihet och fristående skolor*. Propositionen föreslog justeringar av skollagen för fristående skolor. En av de mest väsentliga justeringarna var att de fristående skolorna från och med 1 juli 1992 skulle få ersättning från kommunen för varje elev. Ersättningen skulle uppgå till minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden för elever i kommunen, per stadium.<sup>1</sup>

Dessförinnan hade fristående skolor en relativt osäker finansiering. Skolor som av staten godkändes för statsbidrag fick ett bidrag om 13 000 kronor per år. Därutöver fick de flesta fristående skolor en kommunal ersättning som bestämdes i förhandling mellan kommun och skola. De kostnader som inte täcktes av dessa bidrag finansierades genom avgifter, övriga bidrag och ideellt arbete. Tabellen nedan visar den genomsnittliga fördelningen av finansieringskällor för 64 (av dåvarande 77) fristående skolor 1991/92. Det ideella arbetet är inte kostnadssatt i beräkningen.

**Tabell 1** Genomsnittlig fördelning av finansieringskällor till fristående skolor 1991/92

Finansieringskälla	Fördelning i procent
Statliga bidrag	27
Kommunala bidrag	25
Elevavgifter och föräldrabidrag	30
Övriga bidrag	18

Källa: SOU 1992:38, s. 46.

Före den 1 juli 1991 tog länskolnämnderna beslut om godkännande av ny skola, därefter var det Skolverket. Beslut om statsbidrag togs av regeringen. Kommunerna bestämde själva om de skulle betala bidrag till fristående skolor, och i så fall hur mycket, och det fanns ingen skyldighet att ge stöd.<sup>2</sup>

De förslag som lades fram i propositionen (1991/92:95) skulle ge de fristående skolorna samma villkor som de kommunala grundskolorna. I propositionen framgår att målet med reformen är att ”åstadkomma största möjliga frihet för barn

<sup>1</sup> Bet. 1991/92:UbU22.

<sup>2</sup> SOU 1992:38, s. 23–24.

och föräldrar att välja skola.”<sup>3</sup> Därutöver framgår att regeringen tänker sig att rätten och möjligheten att välja skola ska vitalisera skolan och stimulera ett utökat engagemang från föräldrar. Valfriheten ska också ge uttryck för bättre lyhörddhet för elevers och föräldrars önskemål i skolor och kommuner. Reformen ska därutöver starta en utveckling av fristående skolor med andra profiler och inriktningar, exempelvis speciella pedagogiker, konfessionella inriktningar, föräldrakooperativ och speciella ämnesprofiler. Slutligen bedömer regeringen att en ökning av fristående skolor på sikt ska bidra till en mer effektiv resursanvändning inom skolväsendet.<sup>4</sup>

## Riksdagens behandling av prop. 1991/92:95

Prop. 1991/92:95 föregicks inte av någon utredning. Propositionen refererar inte till något underlag utöver Utbildningsutskottets betänkande (bet. 1990/91:UbU17) där vissa frågor om fristående skolor tas upp. I propositionen som behandlades i samband med UbU17 (prop. 1990/91:115) infördes regler för godkännande av fristående skolor samt tillsyn av desamma. Därutöver bestämdes att samtliga elever i kommunen, oavsett skolform, skulle räknas in i underlaget för kommunens sektorsbidrag.<sup>5</sup> I budgetpropositionen för 1992 (prop. 1991/92:100) förannonserades dock ett system med skolpeng.<sup>6</sup> Riksdagen tog beslut om prop. 1991/92:95 den 9 juni.

## SOU 1992:38 Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter

I september 1991 tillsatte dåvarande skolminister Göran Persson en utredning under ledning av skoldirektör Sven-Åke Johansson. Uppdraget var att utreda vissa frågor om fristående skolor, såsom avgifter vid fristående skolor och effekter av det nya bidragssystemet samt vilka krav som skulle ställas på fristående skolor. Utredningen överlämnades till regeringen den 14 april 1992, det vill säga en månad efter att prop. 1991/92:95 lades fram och ungefär två månader innan propositionen antogs av riksdagen. Utredningen föreslog bland annat att kommunerna skulle ersätta de fristående skolorna med minst 75 procent av den genomsnittliga kostnaden för elever i kommunen.<sup>7</sup> SOU 1992:38 nämns i betänkandet inför beslutet om prop. 1991/92:95, men utredningens slutsatser beaktas inte.

<sup>3</sup> Prop. 1991/92:95, s. 8, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

<sup>4</sup> Prop. 1991/92:95, s. 7–9, bet. 1991/92:UbU22, rskr. 1991/92:346.

<sup>5</sup> SOU 1992:38, s. 65.

<sup>6</sup> SOU 1992:38, s. 27.

<sup>7</sup> SOU 1992:38.

När SOU 1992:38 skrevs fanns 77 godkända fristående skolor på grundskolenivå. Fördelningen framgår av tabellen nedan.

**Tabell 2** Fristående skolor på grundskolenivå 1992

<b>Typ av skola</b>	<b>Antal</b>
Internationella skolor	6
Konfessionella skolor	25
Minoritetsskolor	3
Montessoriskolor	12
Waldorfskolor	25
Övriga skolor	6

*Källa: SOU 1992:38.*

När utredningen SOU 1992:38 skrevs var den genomsnittliga elevkostnaden för de fristående skolorna cirka 40 000 kronor per år, att jämföra med den genomsnittliga kommunala elevkostnaden om 46 600 kronor. I kostnaden för fristående skolor ingår en uppskattad dold kostnad om cirka 11 000 kronor. Utredningen för ett resonemang om kommunens övergripande ansvar och skyldigheter, och det faktum att kommunen inte kan välja det antal barn som är mest fördelaktigt.

Utredningen menar att 15 procent som möjligt avdrag är för lite. Här är det viktigt att förstå att den andel av kostnaden som kunde dras av innan ersättningen till den fristående skolan bestämdes skulle kompensera eventuella skillnader i vad de olika skolorna tillhandahöll för sina elever, till exempel hemspråksundervisning, svenska som andra språk, vissa elevvårdsinsatser och skolskjuts. De kommuner som hade stora sådana kostnader fick ibland möjlighet att dra av för lite, och ett större möjligt avdrag föreslogs därför. ”En rimlig minimireglering är därför enligt utredningens bedömning ett bidrag på 75 procent av den genomsnittliga kommunala elevkostnaden för att konkurrens på lika villkor inte skall äventyras.”<sup>8</sup>

Detta lägre grundbelopp föreslogs för att de kommunala skolorna inte skulle missgynnas.<sup>9</sup> Man förutsåg även att den dåvarande utvecklingen, med många nya etableringar av skolor, skulle plana ut.

<sup>8</sup> SOU 1992:38, s. 70.

<sup>9</sup> SOU 1992:38, s. 74.

## **Prop. 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.**

Regeringen lade fram propositionen *Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.* i februari 1995 och i juni tog riksdagen beslut om att sänka den lägsta bidragsnivån till 75 procent av den genomsnittliga kommunala elevkostnaden, per årskurs. I debatten inför beslutet i kammaren framgår att regeringens motiv till att sänka ersättningen var att dåvarande golv på 85 procent gjorde det svårt för kommunerna att tilldela bidrag efter behov eftersom de fick för litet utrymme.<sup>10</sup>

## **Prop. 1995/96:200 Fristående skolor m.m.**

Regleringen om en lägsta bidragsnivå om 75 procent var bara i kraft i två år. Redan i maj 1996 lade regeringen fram en ny proposition, *Fristående skolor m.m.* (prop. 1995/96:200), som beslutades av riksdagen den 23 oktober 1996. Vid denna tidpunkt infördes följande bestämmelse: "Bidrag skall ges enligt samma grunder som tillämpas för kommunens egna grundskolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov."<sup>11</sup> Dessutom infördes bestämmelserna om att en skola inte ska ges tillstånd om den medför påtagliga negativa följder för skolväsendet i aktuell kommun, samt att ett tillstånd kan dras in om en fristående skolas verksamhet förändras så att påtagliga negativa följder uppstår.

En påtaglig negativ följd anges som exempel att en glesbygdsskola måste läggas ned för att en fristående skola etableras i kommunen. "Valfriheten för vissa elever får inte inskränka andra elevers frihet att välja att gå i en skola nära hemmet."<sup>12</sup> Ett annat exempel är om en nyetablering av en fristående skola påverkar kommunens skolorganisation och därigenom medför betydande och bestående kostnadsökningar, exempelvis på grund av lågt kapacitetsutnyttjande. Propositionen klargör att bevisbördan ligger på kommunen som ska kunna påvisa att de negativa följderna är påtagliga och bestående. Skolverket (som då tog besluten) ska sedan göra en helhetsbedömning och "inte endast se till de ekonomiska konsekvenserna".<sup>13</sup> Friskolornas Riksförbund, Nacka kommun, Skolverket och Riksrevisionsverket avstyrkte förändringen. Kammarrätten i Stockholm och Statskontoret ville se en precisering av förslaget.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Riksdagens protokoll 1994/95:113.

<sup>11</sup> Prop. 1995/96:200 s. 52, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385

<sup>12</sup> Prop. 1995/96:200, s. 53–54, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

<sup>13</sup> Prop. 1995/96:200, s. 54, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

<sup>14</sup> Prop. 1995/96:200, s. 52–53, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

Regeringen bedömde att kommunerna inte skulle få ökade utgifter på grund av propositionens förslag, och att det därför inte behövdes någon justering i enlighet med finansieringsprincipen. Regeringen bedömde även att en expertkommitté borde tillsättas för att följa utvecklingen av bidragsgivning till fristående skolor, och en sådan tillsattes i form av Friskolekommittén.<sup>15</sup>

## Riksdagens behandling av prop. 1995/96:200

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet röstade för justeringarna och övriga partier emot. Moderaterna, Centern, Kristdemokraterna och Folkpartiet menade att förändringen skulle medföra mindre ersättning till de fristående skolorna, och att regeringens förslag skulle medföra ett kommunalt godtycke som kraftigt skulle försämra förutsättningarna för de fristående skolorna. De insisterade på att en minimiersättning måste anges.<sup>16</sup> Till exempel anförde Moderaterna att "[i] alla viktiga moment blir det kraftiga försämringar för friskolorna".<sup>17</sup>

Utbildningsutskottet tillstyrkte propositionen, och kammaren beslöt i enlighet med utskottets förslag den 23 oktober 1996.<sup>18</sup>

## SOU 1995:109 Likvärdig utbildning på lika villkor

Propositionen föregicks av utredningen *Likvärdig utbildning på lika villkor* som tillsattes av Ylva Johansson med Ulla Ölvebro som utredare. Utredningen levererades i november 1995. I utredningen föreslogs det som senare beslutades, nämligen att bidraget skulle beräknas enligt samma principer som gällde för kommunens grundskolor. Här förs även ett resonemang om att en skola kan nekas bidrag:

Skäl för att en skola skall kunna förklaras inte ha rätt till bidrag som därvid bör godtas är, att etableringen av en ny bidragsberättigad fristående skola medför kostnadsökningar, som får betydande negativa konsekvenser för andra elever i berörda kommuner eller om etableringen i övrigt kan få allvarliga negativa effekter för kommunens grundskoleverksamhet.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Prop. 1995/96:200, s. 57, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

<sup>16</sup> Prop. 1995/96:200, bet. 1996/97:UbU4, rskr. 1996/97:385.

<sup>17</sup> Riksdagens protokoll 1996/97:17.

<sup>18</sup> Riksdagens protokoll 1996/97:17.

<sup>19</sup> SOU 1995:109, s. 5.

Utredningens perspektiv är således något vidare än det som sedan blev lagtext. Exempelvis är det tydligt att effekterna kan gälla eleverna. I propositionen står att utredningens förslag i detta avseende överensstämmer med regeringens förslag. Paragrafen om när en fristående skola inte ska godkännas har sedan justerats vid flera tillfällen.

Utredningen är också tydlig med att samma grunder och samma principer inte betyder samma belopp. Bidragen ska bestämmas utifrån elevernas behov och skolornas åtaganden, och alltså kunna variera från fall till fall.<sup>20</sup> Utredningens bedömning är att förslagen inte kommer att medföra några egentliga kostnadsökningar jämfört med det system som då gällde, det vill säga ett minimibelopp om 75 procent av den kommunala skolans kostnader.<sup>21</sup> Ledamöterna Jan Björklund, Inger Davidson och Ulf Melin reserverade sig mot förslaget om förändring av ersättningsnivån.<sup>22</sup>

### **Prop. 2001/02:35 Fristående skolor**

Nästa proposition med förändringar av vikt i friskolefrågan lades fram i oktober 2001. Propositionen 2001/02:35 *Fristående skolor* föreslog bland annat att godkända fristående skolor skulle ha lärare med utbildning som är avsedd för den undervisning som de bedriver och att inga avgifter fick tas ut, inte heller i samband med ansökan till skolan. Därtill föreslog propositionen att lagtexten skulle tillföras en skrivning om att det skulle göras en helhetsbedömning vad gäller påtagliga negativa följder, där skolans storlek och geografiska läge beaktades. Utöver skolans åtagande och elevens behov som faktorer för att bestämma storleken på bidraget skulle också kommunens ansvar för att bereda grundskoleutbildning för alla barn som är boende i kommunen beaktas.<sup>23</sup>

### **Riksdagens behandling av prop. 2001/02:35**

Förslaget om att införa tillägg vad gäller bedömningen om påtagliga negativa följder avstyrktes av utbildningsutskottet och av kammaren. Utskottet ansåg det viktigt att lagstiftningen är enkel och tydlig, vilket ansågs vara fallet med ifrågavarande lagtext. Vidare anfördes att det, om exemplifierande faktorer läggs in i lagtexten, kan bli en fokusering på just de exemplifierande faktorerna. Det kan motverka att en helhetsbedömning görs av alla de omständigheter som kan spela roll för skolväsendet och eleverna i kommunen vid etablerandet av en ny fristående skola.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> SOU 1995:109, s. 69.

<sup>21</sup> SOU 1995:109, s. 73.

<sup>22</sup> SOU 1995:109, s. 95.

<sup>23</sup> Prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:UbU7, rskr 2001/02:184.

<sup>24</sup> Bet. 2001/02:UbU7, s. 24.



Utskottet avstyrkte även regeringens förslag om att införa en bestämmelse i skollagen om att bidraget till fristående skolor skulle bestämmas med hänsyn till kommunens bredare ansvar för grundskoleutbildningen i kommunen. Utskottet betonade vikten av att likvärdiga ekonomiska villkor upprätthålls, och menade att en kommuns kostnader för att hålla en viss överkapacitet måste preciseras, för att det inte ska bli schablonmässiga avdrag. Kammaren beslutade enligt utskottets förslag.<sup>25</sup>

## SOU 1998:112 Resurser på lika villkor? och SOU 1999:98 Likvärdiga villkor?

Proposition 2001/02:35 föregicks av två betänkanden från Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor, kallad Fristkommittén.<sup>26</sup> Fristkommittén tillsattes av Ylva Johansson efter förändringen i samband med prop. 1995/96:200 för att följa upp hur bidragen till fristående skolor fungerade med de nya bestämmelserna. Före detta skoldirektör Sven-Åke Johansson utsågs att leda kommitténs arbete. Utredningen besökte många kommuner som hade fristående skolor, och samlade in en mängd information om hur bidragsgivningen fungerade i praktiken. En slutsats var att bidragsgivningen fungerade mycket olika i olika kommuner. Vid tidpunkten för det första betänkandet gick cirka 4 procent av landets grundskoleelever i fristående grundskolor. Sollentuna kommun hade den högsta andelen med 11,6 procent.<sup>27</sup>

I utredningen framgår att en del fristående grundskolor var besvikna när minimigränsen togs bort till förmån för en bestämmelse om att bidrag ska ges på samma grunder som för den kommunala verksamheten. De hade trott att bidraget skulle öka från 75 procent till 100 procent, vilket inte alltid inträffade. Många kommuner räknade av en del centrala utgifter innan de beräknade skolpengen och vissa räknade även av en kostnad för kommunens överkapacitet. De flesta kommuner hade dock samma storlek på grundbidraget för kommunal och fristående verksamhet. De fristående skolorna upplevde en ökad administration och svårigheter att förstå hur beloppen tagits fram. Även kommunerna ansåg att de nya reglerna inneburit ökad administration.<sup>28</sup>

Kommunerna angav att det nya systemet blivit dyrare, trots att kostnadsneutralitet var förväntad. Samtidigt var andelen fristående skolor vid den här tidpunkten så liten att den totala budgetökningen för kommunerna ändå bedömdes som marginell av utredningen.

---

<sup>25</sup> Bet. 2001/02:UbU7, s. 32.

<sup>26</sup> SOU 1998:112; SOU 1999:98.

<sup>27</sup> SOU 1998:112, s. 40.

<sup>28</sup> SOU 1998:112.

I slutbetänkandet som överlämnades i september 1999 föreslogs bland annat att lokalkostnadsbidrag ska redovisas separat och beräknas på den kommunala genomsnittskostnaden. Utredningen föreslog även att de fristående skolorna skulle delta i kommunens uppföljning och utvärdering, något som utskottet dock avstyrkte.

Utredningen konstaterade att knappt 80 procent av de fristående skolorna fått högre ersättningar efter de nya resursfördelningsreglerna som infördes 1997. Enkät svar och intervjuer visade att i princip alla kommuner och fristående skolor tyckte att de nya reglerna var att föredra.<sup>29</sup>

### **Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor**

Efter dessa justeringar tog det cirka åtta år innan några större förändringar gjordes igen. I mars 2009 lades proposition *Offentliga bidrag på lika villkor* fram. Bidragsbestämmelserna föreslogs förtydligas, och det föreslogs även att enskilda huvudmän skulle kunna överklaga bidragsbeslut hos allmän förvaltningsdomstol. Förtydligandena innebar dels att skrivningarna om att hänsyn ska tas till skolans åtagande och elevens behov försvann, dels att det skrevs fram vilka kostnadsposter som grundbeloppet skulle innehålla. Regeringen, och utskottet, skrev även tydligt fram att bidrag ska ges enligt likabehandlingsprincipen.<sup>30</sup>

”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.”<sup>31</sup>

Propositionen angav även att det i förordning ska anges att lokalkostnadsersättningen ska motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet eller skolform. Om särskilda skäl finns kan ersättning för lokalkostnader motsvara en fristående skolas faktiska kostnader. De faktiska kostnaderna måste dock vara skäliga.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> SOU 1998:112.

<sup>30</sup> Prop. 2008/09:171, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

<sup>31</sup> Prop. 2008/08:171, s. 26, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

<sup>32</sup> Prop. 2008/09:171, s. 39, bet. 2008/09:UbU13, rskr. 2008/09:280.

En ytterligare förändring som gjordes vid denna tidpunkt var att det slogs fast att något så kallat skolpliktsavdrag inte får göras i samband med beräkning av grundbeloppet. Regeringen och utredningen bedömde att det hör till det övergripande myndighetsansvaret för en kommun att hålla en beredskap för alla skolpliktiga elever som bor i kommunen. Förtydligandet av vad som ska ingå i grundbeloppet får till följd att ett sådant avdrag inte kan göras. Inte heller ansågs något skarpt förbud mot ett avdrag behövas eftersom reglerna inte gav något utrymme för ett skolpliktsavdrag.<sup>33</sup>

### Riksdagens behandling av prop. 2008/09:171

Utbildningsutskottet föreslog några mindre justeringar i regeringens proposition, men ingen av dem gällande de frågor som beskrivits ovan. Kammaren biföll utskottets förslag den 10 juni 2009.

### **Prop. 2009/10:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter**

I mars 2010 lades propositionen *Bidragsvillkor för fristående verksamheter* fram. Här återfinns förslagen från slutbetänkandet om hur bedömningen av påtagliga negativa följder ska göras. Lagtexten föreslås förändras så att det framgår att bedömningen av om eventuella negativa följder finns ska avse såväl eleverna som skolväsendet i kommunen. Följderna ska även vara på lång sikt, vilket Skolverket bedömde vara ungefär fem år. I propositionen betonades att ”Statens skolinspektion vid sin prövning också ska utgå från ett elevperspektiv och göra en helhetsbedömning”.<sup>34</sup>

### Riksdagens behandling av prop. 2009/10:157

Utbildningsutskottet upprepade i sitt betänkande vad som sades i 2001/02:UbU7, nämligen att ”tyngdpunkten vid prövning ska ligga på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som kan inverka på den aktuella friskoleverksamhetens betydelse för skolväsendet samt att det är viktigt att prövningen görs ur ett elevperspektiv och beaktar huruvida nyetableringen berikar eller försvårar ett breddat och efterfrågestyrt utbud”.<sup>35</sup> Utskottet föreslog att propositionen antas med något förändrat datum för ikraftträdande. Kammaren biföll utskottets förslag den 3 juni 2010.<sup>36</sup>

Senare samma riksdagsår antogs den nya skollagen utan förändringar i lagstiftningen om fristående skolor och tillståndsgivning.

<sup>33</sup> Prop. 2008/09:171, s. 54–55, bet. 2008/09UbU13, rskr. 2008/09:280.

<sup>34</sup> Prop. 2009/10:157, s. 21, bet. 2009/10UbU22, rskr. 2009/10:322.

<sup>35</sup> 2009/10:UbU22, s. 9.

<sup>36</sup> Bet. 2009/10:UbU22; Snabbprotokoll 2009/10:131.

## SOU 2008:08 Bidrag på lika villkor och SOU 2008:122 Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet

Propositionen *Offentliga bidrag på lika villkor* (2008/09:171) föregicks av ett delbetänkande *Bidrag på lika villkor* (SOU 2008:08) som överlämnades i januari 2008. Särskild utredare för båda utredningen var rådmann Fredrik Forssman. Utredningen och regeringens proposition är i de flesta avseenden helt samstämmiga. Utredningen vilade i sin tur till viss del på en rapport från Skolverket, bland annat när det gäller förslaget om att omöjliggöra ett skolpliktsavdrag.<sup>37</sup> Även Konkurrensrådets rapport *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor* låg som underlag.<sup>38</sup> Enligt Skolverkets rapport var det ungefär hälften av kommunerna som använde den dåvarande möjligheten att göra ett avdrag, och flertalet avdrag låg på mellan 2 och 8 procent av det totala bidraget. Både Skolverket och utredningen ansåg dock att eventuella kostnader som var förknippade med en beredskap för att kunna ta emot alla elever som bor i kommunen snarare ligger under kommunens myndighetsansvar och därför inte bör ingå i resurserna för skolverksamheten.<sup>39</sup>

Även Konkurrensrådets rapport tog upp skolpliktsavdraget, och ungefär hälften av de deltagande kommunerna<sup>40</sup> uppgav att de använde ett skolpliktsavdrag på mellan 3 och 10 procent. Göteborg förefaller ha haft en relativt avancerad modell för beräkningarna, där kommunen räknade på vilka utgifter de skulle haft om de optimerat sina kostnader. Konkurrensrådet fann även att flera fristående skolor upplevde en bristande transparens gällande vilka principer som tillämpas för ersättningen av fristående skolor. I rapporten nämns även att fristående skolor kan missgynnas om kommunala skolor som hyr sina lokaler från kommunen betalar en hyra som inte baseras på en marknadsmässig internhyra, utan i stället använder sig av en form av självkostnadsprissättning.<sup>41</sup>

I slutet på 2008 överlämnades slutbetänkandet *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet* (SOU 2008:122) som låg till grund för propositionen *Bidragsvillkor för fristående verksamheter* (prop. 2009/10:157). Fokus låg på regleringen av påtagliga negativa följder och hur den skulle formuleras och användas. En del justeringar gällande enskild förskoleverksamhet föreslogs också i slutbetänkandet.

<sup>37</sup> Skolverket, *Prövning och bidrag för fristående skolor*, 2006.

<sup>38</sup> Konkurrensrådet, *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor*, 2003.

<sup>39</sup> SOU 2008:08, s. 115.

<sup>40</sup> 7 av 13 deltagande kommuner.

<sup>41</sup> Konkurrensrådet, *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor*, 2003.

## Prop. 2013/14:148 Vissa skollagsfrågor

I mars 2014 föreslogs i prop. 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor*, att kommuner, rektorer och förskolechefer ska fördela resurserna efter elevernas förutsättningar och behov. Elever som på grund av funktionsnedsättning har svårigheter att uppfylla kunskapskraven ska ges stöd som så långt som möjligt motverkar konsekvenserna av funktionsnedsättningen. Lagparagrafen talar enbart om kommuners ansvar för att fördela resurser efter förutsättningar och behov. I förarbetet framgår dock att även andra huvudmän förväntas fördela de resurser som de tilldelas efter elevernas olika förutsättningar och behov. Det följer av 2 kap. 8 § skollagen som talar om varje huvudmans ansvar för utbildningen.<sup>42</sup>

## Prop. 2021/22:158 Ett mer likvärdigt skolval

Den 17 mars 2022 lades proposition 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval* fram. Beslut i kammaren är planerat till den 15 juni 2022. Propositionen handlar huvudsakligen om skolval, men sist finns även ett förslag angående påtagliga negativa följder. Det föreslås att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar om att etablera skola särskilt ska beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning. Regeringen vill förstärka kommuners inflytande vid tillståndsgivningen. Implicit i prövningen som ska göras ligger att eventuell överetablering kan vara grund för påtagliga negativa följder.<sup>43</sup>

## SOU 2016:66 Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor

Skolkostnadsutredningen tillsattes 2014 för att kartlägga hur budgetering och redovisning går till i kommuner och hos enskilda huvudmän för fristående skolor. Särskild utredare var ekonomidirektör Nicholas Prigorowsky. Syftet var att en jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå skulle kunna presenteras.<sup>44</sup> Utredningen fick även i uppdrag att se över bestämmelserna om beräkning av och beslut om bidrag till fristående skolor i syfte att säkerställa lika villkor mellan kommunala och fristående huvudmän. Utredningen fick 2015 de utvidgade uppdragen att dels utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över etablering av skolor som drivs med vinstsyfte, dels föreslå bestämmelser som syftar till att säkerställa att antagningen av elever sker enligt gällande regelverk.<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Prop. 2013/14:148, s. 20, bet. 2013/14:UbU21, rskr. 2013/14:292.

<sup>43</sup> Prop. 2021/22:158, s. 99ff. Ej beslutad i kammaren.

<sup>44</sup> Dir. 2014:126.

<sup>45</sup> Dir. 2015:37.

Utredningen låg till grund för förslag som lades fram i både prop. 2021/22:158 och prop. 2021/22:161 (se nedan). Utredningen skriver i sitt betänkande: ”vid bedömningen av om en etablering skulle innebära påtagliga negativa följder ska det särskilt beaktas intressena av alla elevers rätt till likvärdig utbildning samt att en överetablering av skolor inte uppstår”.<sup>46</sup> I utredningens betänkande skrivs ”överetablering” explicit ut, medan regeringen i prop. 2021/22:158 menar att prövningen om överetablering ”ligger implicit i prövningen av om en etablering innebär att alla elever inte längre kan garanteras rätten till en likvärdig utbildning”.<sup>47</sup> I betänkandet föreslås bland annat justeringar i skollagen gällande skolval, vilket även är vad prop. 2021/22:158 i huvudsak handlar om, samt förslag rörande strukturbelopp, som behandlas i prop. 2021/22:161.

Vidare påtalar Skolkostnadsutredningen i sitt betänkande (SOU 2016:66) att det finns en bristande transparens i kommuners bidragsbeslut till enskilda huvudmän. Utredningen menar att det med gällande regelverk många gånger är svårt för enskilda huvudmän att dels bedöma om bidragsbeloppets storlek är rimligt och framräknat enligt principen om lika villkor, dels kontrollera om kommunens faktiska kostnader överensstämde med budgeten som var grunden för bidragsbeslutet.<sup>48</sup> Mot bakgrund av detta föreslås det i betänkandet att beslutade grundbelopp ska stämmas av mot faktiskt utfall i ett nytt beslut senast den 30 september året efter det år bidraget avsåg” och att detta avstämningsbeslut gällande grundbeloppet kan komma att innebära att enskilda huvudmän ska kompenseras.<sup>49</sup> Regeringen har inte gått vidare med förslaget om en avstämningsmodell i proposition, men några kommuner har beskrivit att de redan tillämpar en liknande modell.<sup>50</sup>

## **Prop. 2021/22:161 Ökad likvärdighet för huvudmän**

Den 17 mars 2022 lades prop. 2021/22 *Ökad likvärdighet för huvudmän* fram, och beslut i kammaren är planerat till den 8 juni 2022. Propositionen innehåller förslag som till stor del är hämtade från Skolkostnadsutredningen SOU 2016:66 och Likvärdighetsutredningen 2020:28.

Propositionen föreslår att strukturersättning, i betydelsen kompensatorisk omfördelning, ska bli en särskild del av grundbeloppet. Strukturersättning kan dock vara noll kronor, om en kommun bedömer att det inte finns anledning att göra någon omfördelning mellan skolor, eller om kommunen bara har en skola. Propositionen föreslår även regleringar för att öka transparensen i bidragsberäkningarna. Den kanske största förändringen är förslaget att

---

<sup>46</sup> SOU 2016:66, s. 143.

<sup>47</sup> Prop. 2021/22:158, s. 100. Ej behandlad i kammaren.

<sup>48</sup> SOU 2016:66, s. 92.

<sup>49</sup> SOU 2016:66, s. 91.

<sup>50</sup> SOU 2016:66, s. 94.

kommunen ska få göra ett avdrag för sina merkostnader efter att den tagit fram grundbeloppet, som nu kallas basersättning. Avdraget ska motsvara merkostnader som en kommun har med anledning av det lagstadgade ansvaret att anordna utbildning i den omfattning som krävs för kommunens skolpliktiga elever. Det är något oklart exakt vilka merkostnader som ska kunna dras av, och om de har med hemkommunsansvaret eller likabehandlingsprincipen att göra. Slutligen föreslås i propositionen att kommuners beslut om bidrag till enskilda huvudmän även fortsättningsvis bör vara överklagningsbara till allmän förvaltningsdomstol.

## SOU 2020:28 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

Utredningen om en mer likvärdig skola tillsattes 2018 och gavs direktiven att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola, i syfte att öka likvärdigheten inom berörda skolformer.<sup>51</sup> Som särskild utredare utsågs universitetslektor Björn Åstrand. I utredningens betänkande föreslås att kommuner, vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola, ska ”göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever”.<sup>52</sup>

Exempel på kommuners merkostnader som är kopplade till deras huvudmannansvar är bland annat att kommuner antingen alltid måste ha vakanta platser för att ha beredskap att ta emot elever som vill gå i en kommunal skola, eller måste vara beredda att acceptera överbeläggning. Vidare skriver utredningen att kommuners ansvar för att erbjuda utbildning i glesbygd är behäftat med merkostnader. Utredningen menar vidare att en del kostnadsposter i grundbeloppet är fasta eller delvis fasta och därmed inte går, eller bara delvis går, att anpassa efter fluktuationer i elevunderlaget. Lokalkostnader och till viss del kostnader för undervisande personal och elevhälsa nämns som exempel.<sup>53</sup> Utredningen har i en uppskattning med antaganden om kapacitetsutnyttjande vid fluktuationer i elevunderlaget och olika kostnadsposters anpassningsbarhet beräknat att kommuners extra ansvar, jämfört med enskilda huvudmäns, medför merkostnader som i en genomsnittlig kommun över tid motsvarar 8,4 procent av genomsnittskostnaden i riket.<sup>54</sup> Utredningens förslag låg till grund för det som föreslås i prop. 2021/22:161. Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

---

<sup>51</sup> Dir. 2018:71.

<sup>52</sup> SOU 2020:28, s. 528.

<sup>53</sup> SOU 2020:28, s. 529f.

<sup>54</sup> SOU 2020:28, s. 413ff.

Utredningen lämnar utöver detta flera andra förslag i linje med direktiven. Bland dessa finns bland annat ett förslag om att huvudmän aktivt ska verka för en allsidig social sammansättning av elever på sina skolenheter, vilket även föreslås i prop. 2021/22:158. Vidare föreslår utredningen även principer för placering och urvalsgrunder för skolor med kommunal kontra enskild huvudman, vilket också behandlas i prop. 2021/22:158. Prop. 2021/22:158 och prop. 2021/22:161 avslogs i riksdagen i juni 2022.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Prop. 2021/22:158, bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406;  
Prop. 2021/22:161, bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.



## Referenser

### Riksdagstryck

Prop. 1991/92:95, *Om valfrihet och fristående skolor.*

Prop. 1994/95:157, *Ändring av bidragsbestämmelser för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.*

Prop. 1995/96:200, *Fristående skolor m.m.*

Prop. 2001/02:35, *Fristående skolor.*

Prop. 2008/09:171, *Offentliga bidrag på lika villkor.*

Prop. 2009/10:157, *Bidragsvillkor för fristående verksamheter.*

Prop. 2013/14:148, *Vissa skollagsfrågor.*

Prop. 2021/22:158, *Ett mer likvärdigt skolval.*

Prop. 2021/22:161, *Ökad likvärdighet för huvudmän.*

### Utredningar

Konkurrensrådet, *Lika villkor mellan kommunala grundskolor och fristående skolor*, dnr 26/03, 2003.

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

SOU 1992:38, *Fristående skolor: Bidrag och elevavgifter.*

SOU 1995:109, *Likvärdig utbildning på lika villkor.*

SOU 1998:112, *Resurser på lika villkor.*

SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor?*

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

SOU 2008:122, *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet.*

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

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