

6 Skolsystemets finansiering och resursfördelning

Ekonomiska resurser har stor betydelse för möjligheten att tillhandahålla en likvärdig skola av hög kvalitet i alla delar av landet. Ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle innebära att staten fullt ut finansierar och fördelar resurser till skolan.

I detta kapitel beskriver utredningen hur finansieringen och resursfördelningen ser ut i dag. Inledningsvis ger vi en övergripande bild av skolans finansiering. Därefter redogör vi för kostnaderna för skolan och hur dessa har utvecklats över tid. Vi gör också nedslag i skolan som en del av den statliga och den kommunala ekonomin och studerar relationen däremellan. Avslutningsvis redogör vi för vilka regler som gäller för resursfördelningen inom skolan i dag och studerar hur tillämpningen av dessa förhåller sig till nationellt beslutade mål om till exempel skolans kompensatoriska uppdrag.

6.1 Skolans finansiering – nuläge och historik

I detta avsnitt beskriver utredningen kort hur skolans finansiering ser ut i dag. Vi redogör också för hur finansieringen har sett ut vid tidpunkten inför, under och efter kommunaliseringen.

6.1.1 Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

Den svenska skolan är i princip helt finansierad av offentliga medel. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan och andra delar av kommunsektorn.¹ Därutöver får kommunerna

¹ Kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter framgår av 14 kap. 4 § regeringsformen.

generella statsbidrag som i huvudsak fördelas utifrån det kommunal-ekonomiska utjämningssystemet.² Att statsbidragen är generella innebär att de finansierar kommunernas olika verksamheter och inte är specialdestinerade till exempelvis skolan. Dessa statsbidrag disponerar alltså kommunerna fritt. Utöver kommunalskatten och de generella statsbidragen har kommuner även egna verksamhetsintäkter, finansiella intäkter samt riktade statsbidrag till skolan och andra verksamheter.

Skolväsendet inkluderar också skolformer som är statliga: specialskolan och sameskolan. Dessa finansieras via statliga anslag samt avgifter från kommunerna.

6.1.2 Grunden för dagens finansieringssystem lades i samband med kommunaliseringen

Dagens system med ett stort kommunalt finansieringsansvar för skolan etablerades 1993. Dessförinnan fanns ett kortlivat statligt sektorsbidrag som tillkom i samband med kommunaliseringen och upphörde två år senare. Innan dess finansierade staten främst specifika uppgifter i skolan.

Innan kommunaliseringen finansierades skolan genom riktade statsbidrag och kommunala skatter

Innan kommunaliseringen finansierade alltså staten specifika uppgifter i skolan genom specialdestinerade statsbidrag. Främst var det kostnader som relaterade till undervisningen. Under 1970-talet finansierade staten i princip alla lönekostnader för lärare och skolledare medan kommunerna stod för andra personalkostnader och skolans övriga kostnader.³

Driftbidraget till grundskolan bestod av ett stort antal delar

Den 1 juli 1978 infördes ett nytt statsbidragssystem för grundskolan som, med vissa justeringar, var verksamt ända fram till kommunaliseringen.

² Stödet för tillämpningen av det kommunala utjämningssystemet följer bl.a. av 14 kap. 5 § regeringsformen.

³ DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

Det nya systemet innebar att staten lämnade statsbidrag för driften av skolan med följande delar:

- skolledningsresurser
- basresurser
- förstärkningsresurser
- tilläggsbidrag
- stödundervisning i svenska
- hemspråksundervisning
- kallortstillägg
- finskspråktillägg
- viss praktisk lärarutbildning
- vissa socialavgifter.

Jämfört med tidigare statsbidragssystem innebar reformen att resurserna kunde användas friare och att det administrativa arbetet förenklades. Vissa specialdestinerade statsbidrag fanns kvar, men en rad av dem ersattes av bas- och förstärkningsresurserna.⁴

De tre största bidragsposterna i grundskolans statsbidragssystem var vid denna tid basresurserna, förstärkningsresurserna och bidragen till vissa sociala avgifter. Dessa bidragsposter motsvarade drygt 80 procent av det totala bidraget till grundskolan.⁵

Basresurserna utgjorde den statliga grundfinansieringen och syftade till att tillgodose generella behov som är gemensamma för alla elever. En skolenhet kunde få en eller flera basresurser. Hur många basresurser skolan fick grundade sig på elevantalet i respektive årskurs. I normalfallet utgick en basresurs till varje påbörjat 25-tal elever i årskurserna 1–3 och till varje påbörjat 30-tal elever i årskurserna 4–9. Tilldelningen av basresurser beslutades av länsskolnämnderna. Basresursernas storlek fastställdes för varje årskurs med utgångspunkt i hur många undervisningstimmar eleverna i den årskursen skulle få per vecka enligt timplanen. Det fanns också en glesbygdsgaranti som

⁴ Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

⁵ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*

innebar en ökning av basresursens storlek för små skolor i glesbygd. Basresurserna utgjorde ungefär tre fjärdedelar av statens bidrag.⁶

Förstärkningsresurserna syftade till att tillgodose särskilda behov av stöd och beräknades schablonmässigt utifrån antalet grundskoleelever i kommunen. Resurserna uttrycktes i veckotimmar per elev. Huvuddelen av förstärkningsresurserna gick direkt till kommunerna, men en mindre del gick till läns skolnämnderna för att möjliggöra differentiering mellan länen och kommunerna.⁷

Vad gäller nivån på den statliga finansieringen av grundskolan uppgick den under 1980-talet till drygt hälften av grundskolans totala kostnader.⁸

Även driftbidraget till gymnasieskolan bestod av ett stort antal delar

Liksom för grundskolan bestod statens driftbidrag till gymnasieskolan innan kommunaliseringen av flera delar:

- skolledningsbidrag
- allmänt undervisningsbidrag
- särskilt undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag.

Därutöver tillkom flera andra riktade statsbidrag, bland annat för studie- och yrkesvägledning samt gymnasial lärlingsutbildning.⁹

De största bidragsposterna i driftbidraget var det allmänna undervisningsbidraget och bidragen till sociala avgifter. Dessa utgjorde tillsammans cirka 80 procent av det totala bidraget. Det allmänna undervisningsbidraget byggde på en schabloniserad tilldelning av lärartimmar utifrån antalet elever. I praktiken handlade det alltså om ett statsbidrag för lärarlöner.

⁶ Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

⁷ Ibid.

⁸ SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

⁹ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

Vid tidpunkten strax före kommunaliseringen var gymnasieskolan till 46 procent statligt finansierad, 45 procent kommunalt och 9 procent finansierad av landstingen.¹⁰

Ersättningen i kommunal vuxenutbildning byggde på statligt beslutade ramar

I statsbidragssystemet som föregick kommunaliseringen hade finansieringen av kommunal vuxenutbildning (komvux) en stark koppling till den statligt beslutade dimensioneringen av vuxenutbildningen.

Riksdagen fattade årligen beslut om dimensioneringen av vuxenutbildningen i form av en total kostnadsram. Utifrån denna ram fattade regeringen sedan beslut om riksramar för de olika delarna av vuxenutbildningen. Därefter var det Skolöverstyrelsen som fördelade riksramarna mellan de olika länen. Slutligen var det länskolnämnderna som fördelade länsramarna på de ingående kommunerna i respektive län.¹¹

Statsbidraget till komvux hade schabloniserats i slutet av 1980-talet och bestod vid tidpunkten strax före kommunaliseringen av följande delar:

- skolledningsbidrag
- undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag
- schablon tillägg.

Statsbidraget utgick från de av länskolnämnden fastställda ramarna per kommun. Därutöver fanns även ett antal andra riktade statsbidrag, bland annat för handikappåtgärder.¹²

Komvux finansierades precis före kommunaliseringen till 81 procent av staten, 14 procent av kommunerna och 4 procent av landstingen.¹³

¹⁰ SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

¹¹ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

¹² Ibid.

¹³ SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

Ett statligt sektorsbidrag till skolan infördes 1991

I samband med kommunaliseringen beslutade regeringen om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.¹⁴ Det började gälla den 1 juli 1991. Genom det nya systemet infördes ett sektorsbidrag till skolan. Sektorsbidraget ersatte det stora antalet specialdestinerade statsbidrag som hade riktats till specifika delar inom skolverksamheten. Nu skulle skolan inte detaljstyras mer, utan huvudmännen skulle fritt kunna använda sektorsbidraget för olika ändamål inom skolan.

Syftet med sektorsbidraget var att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar för att bedriva en likvärdig skolverksamhet. Regeringen ansåg att det var nödvändigt med ett ökat lokalt ansvar om skolan skulle kunna utvecklas och hålla en god kvalitet. Verksamheten skulle få ta ett större ansvar för planering och genomförande, och skolpersonalen skulle få ett större inflytande. Detta skulle, enligt regeringen, leda till en bättre skola.¹⁵

Sektorsbidraget betalades ut gemensamt för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, men beräknades separat efter olika beräkningsmodeller per skolform. En viktig utgångspunkt var att sektorsbidraget skulle förenkla tilldelningen av statliga resurser och vila på strukturella och demografiska faktorer som kommunerna inte kunde påverka. Därmed byggde beräkningsmodellerna i hög grad på schabloner.¹⁶

Modellen för grundskolan bestod av två delar: dels en grundresurs, dels en specialresurs. Grundresursen utgjorde knappt 90 procent av det totala bidraget till grundskolan och skulle ge alla kommuner grundläggande förutsättningar att bedriva skolverksamheten. Specialresursen syftade till att kompensera kommuner som, givet sitt elevunderlag, hade ett relativt större behov av stödinsatser. En viktig utgångspunkt i modellen var att minimera stora omfördelnings-effekter mellan kommuner. Därför var grundresursen, som alltså stod för merparten av det totala grundskolebidraget, konstruerat så att alla kommuner gick in i det nya bidragssystemet på samma nivå som gällde innan.¹⁷

¹⁴ Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

¹⁷ Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

För gymnasieskolan utgick beräkningsmodellen från antalet individer i åldern 16–19 år per kommun. Modellen innehöll även en kostnadsfaktor som tog hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika studievägar. I likhet med grundskolan utgick modellen från de ersättningsnivåer som hade gällt i det tidigare bidragssystemet. Men en viktig skillnad var att sektorsbidraget gick till en elevs hemkommun och inte till den kommun där eleven gick i gymnasieskolan. Samtliga kommuner fick alltså del av sektorsbidraget oavsett om de hade en egen gymnasieskola eller inte. Vid denna tidpunkt saknade cirka 30 procent av kommunerna egna gymnasieskolor. Det här ledde till att ett system med interkommunala ersättningar utvecklades.¹⁸

För både grund- och gymnasieskolan fanns ett geografiskt betingat strukturellt kriterium som syftade till att dämpa det annars helt proportionella förhållandet mellan förändringar av antalet elever och bidragets storlek. Kriteriet utgick från antalet elever per kvadratkilometer och innebar att genomslaget av förändringar i antalet elever i modellen var generösare för glesa kommuner än för täta. Till exempel innebar kriteriet, vid en positiv utveckling av antalet elever, att glesa kommuner fick en högre ersättning per tillkommande elev än vad täta kommuner fick.¹⁹

När det gällde komvux omfattade sektorsbidraget det som i dag utgörs av komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Modellen utgick från statens totala bidrag till motsvarande vuxenutbildning i det tidigare bidragssystemet. Dessa resurser fördelades sedan till kommunerna efter olika strukturella kriterier. Viktiga kriterier var till exempel antalet invånare i åldern 20–64 år, andelen invånare med enbart grundutbildning och andelen utländska medborgare i kommunen. Liksom för gymnasieskolan var en viktig skillnad jämfört med tidigare statsbidragssystem att resurserna delades ut till hemkommunen i stället för den anordnande kommunen. Därmed stärktes varje kommuns ansvar för att tillgodose de egna invånarnas behov av vuxenutbildning jämfört med tidigare.²⁰

¹⁸ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

¹⁹ Prop. 1990/91:18 *Ansaret för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

²⁰ Ibid.

Sektorsbidraget till skolan avvecklades efter två år

År 1993 avvecklades sektorsbidraget till skolan. I stället infördes ett generellt statsbidrag som skulle vara ett komplement till kommunernas egna skatteinkomster. Nu skulle staten inte längre detaljstyra kommunerna, utan de skulle få fatta egna beslut om hur resurserna skulle fördelas till de olika verksamheterna inom kommunen. Samtidigt infördes ett så kallat utjämningsbidrag, som var en föregångare till dagens kommunala utjämningsystem. Det nya utjämningsbidraget bestod av två delar:

- en del som skulle utjämna kommunernas olika skatteinkomster
- ett tillägg eller avdrag för opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden.²¹

Motiven för att införa ett generellt statsbidrag var att öka kommunernas handlingsfrihet och låta dem göra egna prioriteringar mellan olika verksamheter. En större möjlighet till lokal anpassning och lokalt ansvar skulle, enligt regeringen, stimulera utveckling och nytänkande. Kommunerna skulle också kunna använda sina resurser mer effektivt.²² Statsbidragsomläggningen gjordes dessutom för att kommunerna skulle kunna anpassa sina kostnader till det samhälls-ekonomiska läge som följde av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.²³

Statsbidragsreformen 1993 innebar att det tidigare sektorsbidraget inordnades i utjämningsbidraget till kommunerna, utan att några beloppsnivåer förändrades nämnvärt. Det fanns visserligen ett samhällsekonomiskt motiverat sparkrav på 7,5 miljarder kronor som det nya utjämningsbidraget fick bära, där det tidigare sektorsbidraget ingick som den största delen. På det sättet går det att argumentera för att reformen inte skedde helt statsfinansiellt neutralt, även om det inte är möjligt att säga hur stor del av anslagsminskningen som i praktiken utgjordes av det tidigare sektorsbidraget. Men tanken var

²¹ Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

²² Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

²³ SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

att statsbidragsreformen bara skulle vara av principiell karaktär och lämna beloppsnivåerna oförändrade.²⁴

Utvecklingen av statsbidragssystemen under 1990-talet gick mot en allt större grad av frihet för kommunerna

Som framgår ovan innebar de skiften av statsbidragen till skolan som ägde rum under 1990-talet en allt större flexibilitet för kommunerna. På några år gick utvecklingen från ett statsbidragssystem som detaljstyrde skolans organisation till ett statsbidragssystem med långtgående frihet för kommunerna att använda resurserna – både inom och utanför skolverksamheten.

För att åskådliggöra hur statsbidragssystemen innan, under och efter kommunaliseringen förhöll sig till varandra redovisas nedan en schematisk sammanfattning.

Tabell 6.1 Statsbidragsreformerna under 1990-talet

Före 1991	1991–1993	Efter 1993
Staten finansierade specifika uppgifter i skolan, framför allt undervisningskostnader. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten gav ett riktat sektorsbidrag till kommunerna för driften av skolan, utan att styra vad resurserna skulle gå till. Kommunernas frihetsgrader i användningen av resurserna ökade. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten ger ett generellt bidrag till kommunerna som bland annat är avsett för driften av skolan. Kommunernas frihetsgrader är större eftersom de nu kan välja om resurserna ska gå till skolan eller till andra kommunala verksamheter. Det är svårt att säga hur stor del av skolans kostnader som nu finansieras av staten.

6.2 Övergripande bild av de offentliga kostnaderna för skolan

I detta avsnitt beskriver utredningen kostnader för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag samt hur kostnadsutvecklingen har sett ut över tid. Vi redogör också för kostna-

²⁴ Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*
Prop. 1992/93:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.*

derna per elev samt anger hur de fördelar sig på olika kostnadsposter inom skolan. Sist i avsnittet ger vi en bild av kostnaderna för den kommunala skoladministrationen.

6.2.1 Den totala kostnaden för skolan är betydande

Totalt sett kostade de skolformer och verksamheter (hädanefter skolformer) som ingår i utredningens uppdrag drygt 224 miljarder kronor under 2020.²⁵ I det ingår kostnader för grundskola, förskoleklass, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, komvux, specialskola och sameskola.

Som andel av Sveriges bruttonationalprodukt (bnp) utgjorde de totala kostnaderna omkring 4,5 procent under 2020. Det är alltså betydande belopp som årligen läggs på skolan. Nedan redovisas hur dessa kostnader fördelade sig mellan de olika skolformerna under 2020. Kostnaderna för förskolan redovisas inte eftersom den skolformen är exkluderad från utredningens direktiv.

Grundskola och förskoleklass

Grundskolan är den största skolformen med en total kostnad på 130,8 miljarder kronor 2020. Kostnaderna för förskoleklassen uppgick samma år till 8,3 miljarder kronor. Totalt sett innebär det att kostnaderna för grundskola och förskoleklass utgjorde cirka 2,8 procent av Sveriges bnp under 2020.

Gymnasieskola

Gymnasieskolan är den näst största skolformen med en total kostnad på 45,2 miljarder kronor 2020. Kostnaden motsvarade under 2020 cirka 0,9 procent av bnp.

²⁵ Skolverket: Tabell 1: Kostnader för samtliga verksamheter inom fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2020.

Fritidshem

Kostnaden för fritidshemmet är den tredje största av de skolformer som omfattas av utredningens direktiv med en total kostnad på 19,9 miljarder kronor 2020. Cirka 17 procent eller 3,3 miljarder av denna kostnad finansieras genom föräldraavgifter. Som andel av bnp uppgick kostnaden för fritidshemmet till 3,9 promille under 2020.

Grundsärskola och gymnasiesärskola

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan²⁶ är betydligt mindre skolformer än grundskolan och gymnasieskolan. Grundsärskolan kostade cirka 6,2 miljarder kronor och gymnasiesärskolan 3,1 miljarder kronor 2020. Som andel av bnp samma år uppgick kostnaderna för de respektive skolformerna till 1,9 promille.

Komvux

Komvux ges på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå²⁷ och i svenska för invandrare (sfi). Totalt uppgick kostnaderna för komvux till drygt 10,3 miljarder kronor 2020. Av dessa utgick cirka 3,7 miljarder kronor till komvux i sfi och 283 miljoner kronor till komvux som särskild utbildning. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för komvux till 2,0 promille.

Specialskola och sameskola

Specialskolan och sameskolan är de minsta skolformerna. Dessa har redan i dag ett statligt huvudmannaskap. Specialskolans kostnader uppgick till 0,6 miljarder kronor 2020. Sameskolan är den minsta skolformen med en total kostnad på 39,9 miljoner kronor 2020. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för specialskola och sameskola till 0,13 promille under 2020.

²⁶ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

²⁷ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

6.2.2 Kostnaden per elev skiljer sig åt mellan skolformerna

Olika skolformer är olika stora. Därför är det naturligt att kostnaderna, uttryckt som totalbelopp, skiljer sig åt. Men skillnaderna är även stora om man jämför kostnaden per elev.

I figur 6.1 redovisas kostnaden per elev under 2020 i de olika skolformer som omfattas av utredningens uppdrag. Som framgår sticker de skolformer som riktar sig till elever med olika former av funktionsnedsättningar ut som särskilt kostsamma. Dessa har relativt få elever och kräver samtidigt dyra anpassningar av lokaler och material samt hög personaltäthet, vilket kan förklara varför kostnadsbilden per elev är så hög jämfört med andra skolformer.

I den andra änden av spektrumet finns fritidshemmet, komvux och förskoleklassen som i stället skiljer ut sig med relativt låga kostnader per elev. Det finns dock betydande verksamhetsmässiga skillnader vad gäller fritidshemmet, förskoleklassen och komvux jämfört med grund- och gymnasieskolan som delvis kan förklara varför kostnadsbilden är lägre. Till exempel ställer läroplanen krav på att grundskolan ska anordna undervisning i ett specificerat antal ämnen.²⁸ Motsvarande krav finns inte för fritidshemmet eller förskoleklassen. Den minsta garanterade undervisningstiden skiljer sig också åt mellan grundskolan och förskoleklassen, där elever som regel går kortare dagar i förskoleklassen.²⁹ När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå saknas bestämmelser om garanterad undervisningstid, vilket kan leda till skillnader mellan olika huvudmän och anordnare i fråga om hur mycket undervisning som erbjuds inom kurserna.³⁰

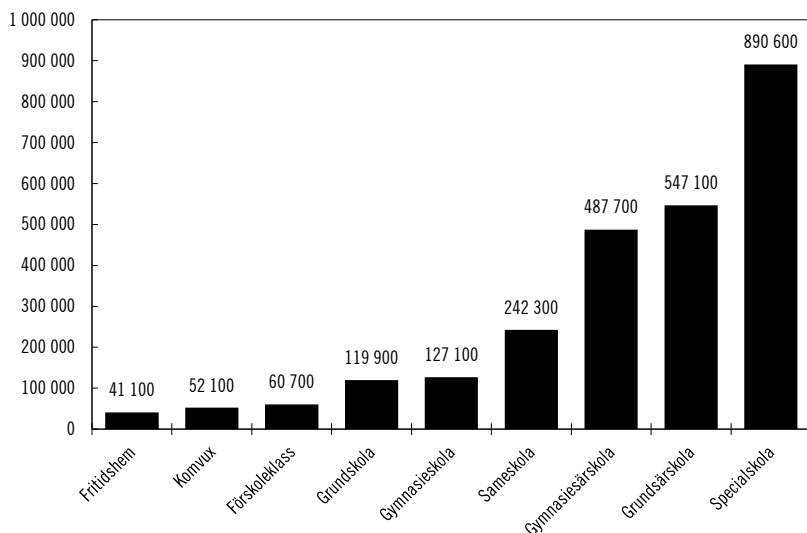
För grundskolan och gymnasieskolan är kostnadsbilden per elev relativt likartad, även om variationen i kostnader mellan elever på olika program är stor i gymnasieskolan. Utifrån den så kallade riksprislistan, som bygger på kommunernas budgeterade kostnader per elev, varierade kostnaderna mellan olika nationella program från 85 800 kronor för ekonomiprogrammet till 226 800 kronor för naturbruksprogrammet under 2020.³¹

²⁸ Skolverket (2019): *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

²⁹ SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

³⁰ Lärarförbundet (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

³¹ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2021. Utfall. Underlag för beräkning av programvalsfaktorn*.

Figur 6.1 Kostnad per elev i de olika skolformerna under 2020

Anm.: Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Med elev inom komvux avses heltidsstuderande.

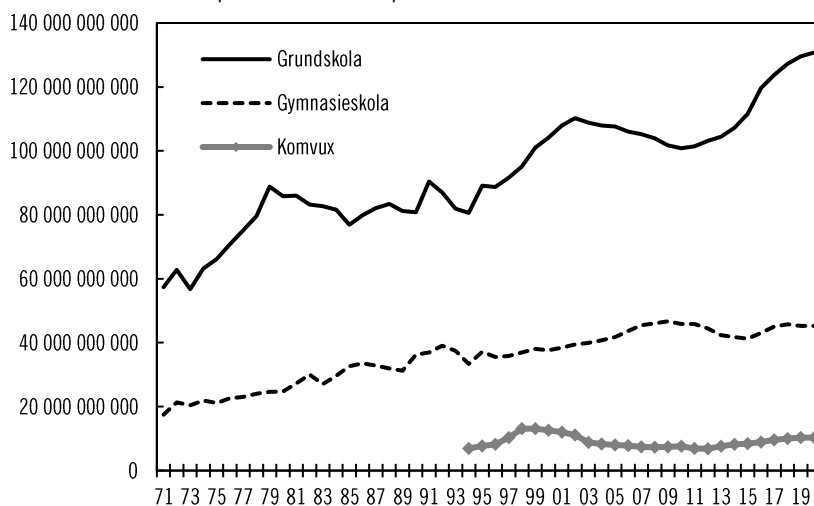
Källa: Skolverket.

6.2.3 Kostnaderna för skolan har ökat

De reala kostnaderna för skolan har ökat över tid. Det gäller för alla skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. I figur 6.2 redovisar vi den reala kostnadsutvecklingen inom grundskolan, gymnasieskolan och komvux. För att ta hänsyn till prisutvecklingen under perioden har vi justerat kostnaderna med konsumentprisindex (kpi) och, från 2000 och framåt, med prisindex för kommunal verksamhet (pkv). Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen varit särskilt påtaglig i grundskolan och gymnasieskolan, där kostnaderna i fasta priser har fördubblats sedan 1970-talet. Samtidigt är det vanskligt att jämföra kostnadsuppgifter under så långa tidsspann eftersom verksamheterna kan ha skiftat karaktär under perioden. Till exempel har gymnasieskolan genomgått en större utbyggnad under denna tidsperiod, vilket är en bidragande orsak till kostnadsutvecklingen i den skolformen. Det gör att tidsserien ska tolkas med försiktighet.

Figur 6.2 Totala kostnader för grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



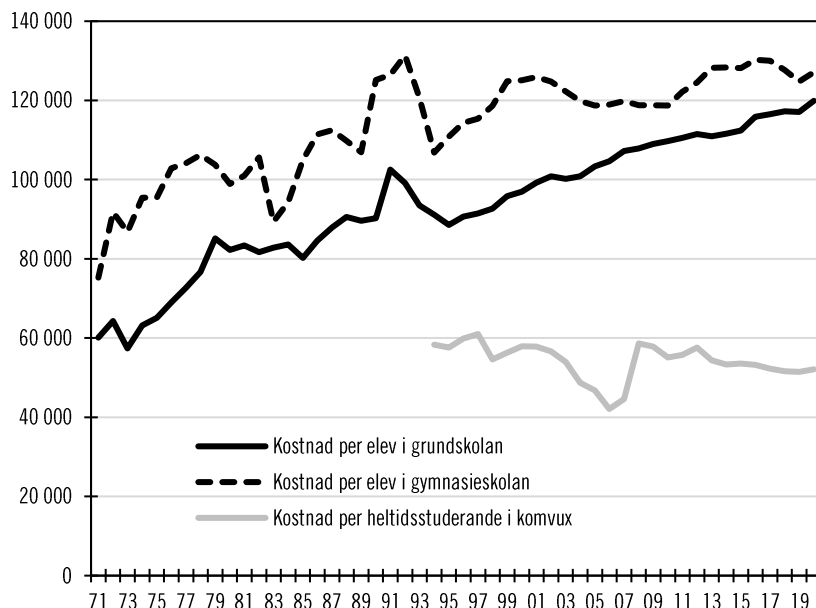
Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. I komvux ingår grundläggande och gymnasial nivå, särskild utbildning samt sfi. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

En svårighet med att tolka kostnadsstatistiken uttryckt som totalbelopp är att den är känslig för hur många elever som finns i skolformerna. Under år med stora elevkullar är det rimligt att kostnaderna är högre än under år med små elevkullar. Om man i stället studerar hur kostnadsutvecklingen har sett ut per elev framträder dock ett liknande mönster av stigande reala kostnader för grundskolan och gymnasieskolan. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå har däremot den reala kostnaden per elev sjunkit något sedan början av 1990-talet (se figur 6.3).

Figur 6.3 Kostnad per elev i grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

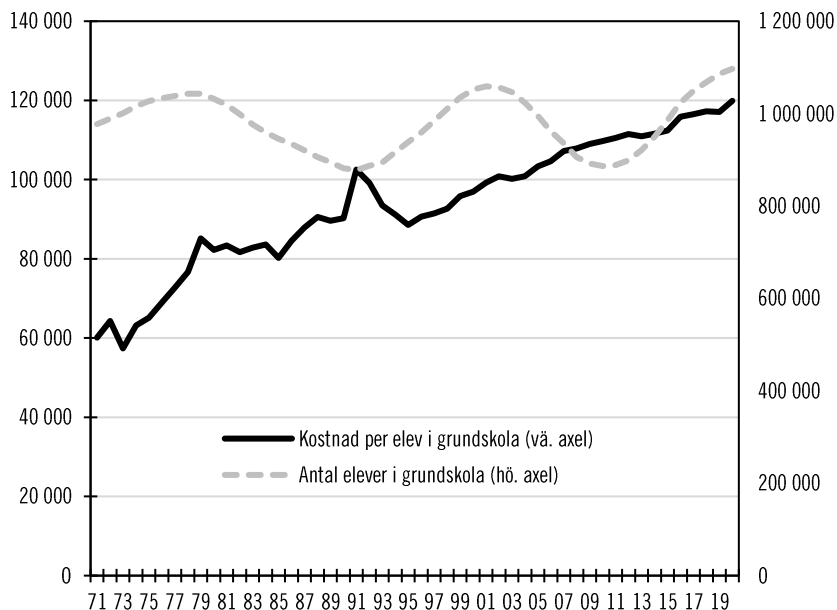
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Eftersom sammansättningen av kostnader i skolan utgörs av en blandning av fasta och rörliga kostnader är även kostnaden per elev känslig för hur många elever som finns i skolan. Under år med stora elevkullar är resursutnyttjandet ofta högt med låga kostnader per elev som följd. Omvänt gäller att kostnaden per elev ofta är hög under år med små elevkullar, eftersom kostnaden för lokaler, lärare och så vidare då måste fördelas på relativt färre elever.

För att undersöka i vilken grad kostnadsutvecklingen per elev beror på förändringar i elevkullarnas storlek kontra faktiska ambitionshöjningar, redovisar vi nedan hur kostnaden per elev har förhållit sig till utvecklingen av antalet elever över tid. Redovisningen gäller grundskolan (figur 6.4) och gymnasieskolan (figur 6.5).

Figur 6.4 Kostnad per elev i grundskola i relation till antalet elever 1970–2020

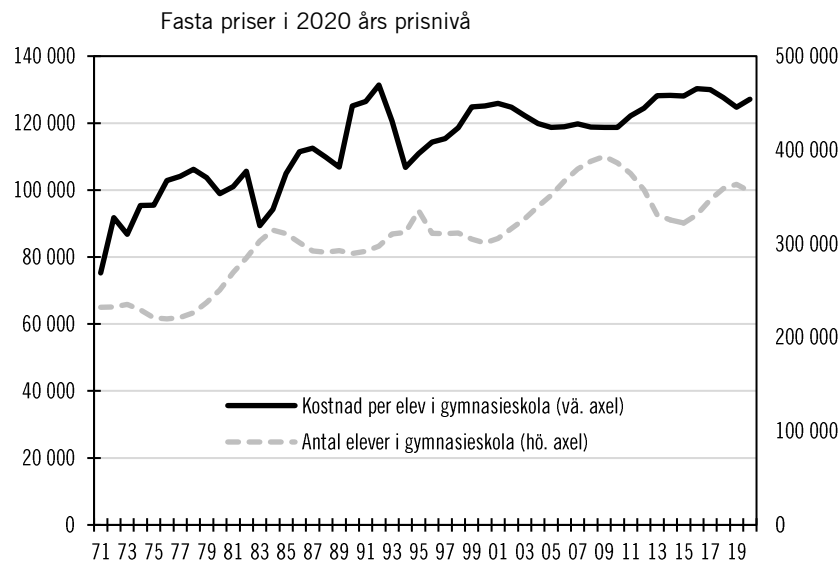
Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Figur 6.5 Kostnad per elev i gymnasieskola i relation till antalet elever 1970–2020



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

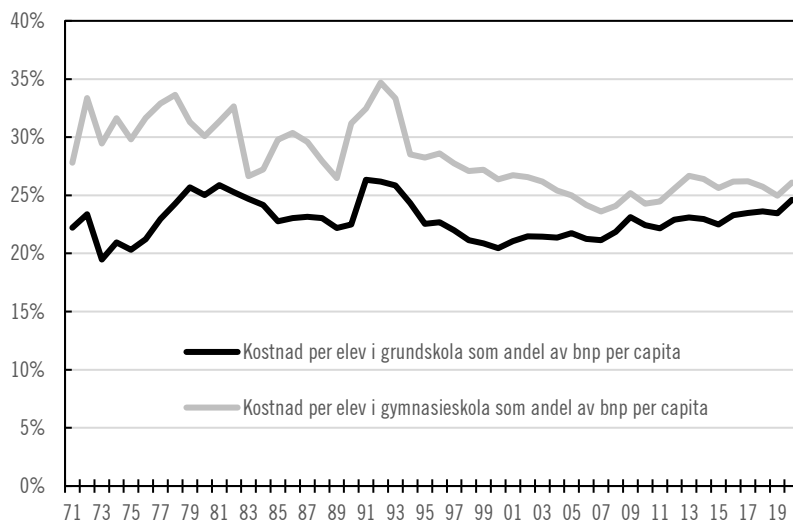
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figur 6.4 steg kostnaden per elev i grundskolan under 1970- och 1980-talen. Under 1970-talet sammanföll stigningen med ett ökat elevantal, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Under 1980-talet sammanföll ökningen i kostnad per elev däremot med minskande elevkullar. Under 1990-talets första år skedde en markant nedgång i kostnaden per elev. Ungefär samtidigt genomgick Sverige en allvarlig ekonomisk kris som i stor utsträckning påverkade kommunerna. Nedgången i kostnad per elev skedde samtidigt som elevkullarna växte, vilket gör det svårt att avgöra i vilken utsträckning minskningen i kostnad per elev berodde på nedskärningar eller var en effekt av bibehållna kostnadsnivåer i kombination med fler elever. Kostnadsminskningen per elev var dock större i relativa termer än ökningen av antalet elever, vilket indikerar att skolan fick mindre resurser. Det framgår även av figur 6.2. Från 1995 och framåt ökade kostnaden per elev i grundskolan, såväl under år med sjunkande som stigande elevantal. Det pekar mot att åtminstone delar av perioden präglats av en ekonomisk ambitionsförstärkning för grundskolan.

När det gäller gymnasieskolan ökade kostnaden per elev under stora delar av 1970- och 1980-talen. Det var en period som kännetecknades av både växande och krympande elevkullar. Mellan 1983 och 1992 var kostnadsutvecklingen särskilt påtaglig. Dessutom skedde den under en period med relativt konstanta elevkullar, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Efter toppen 1992 följde två år med omfattande kostnadsminskningar, vilket även för gymnasieskolans del sammanföll med den ekonomiska krisen. Därefter har kostnaden per elev i gymnasieskolan hämtat sig, och har sedan 2000-talets början legat på relativt stabila nivåer under såväl perioder med stigande som sjunkande elevantal. Men jämfört med grundskolan har gymnasieskolan inte präglats av en lika stark kostnadsutveckling sedan 1990-talet. I stället är nivån i dag ungefär densamma som innan den ekonomiska krisen.

I relation till bnp har kostnadsutvecklingen varit blygsam

Ett annat mått som kan visa hur prioriterad skolan är från ett nationellt perspektiv är kostnaden per elev som andel av bnp per capita. Måttet fångar hur stor andel av de totala resurserna som läggs på skolan efter att man har tagit hänsyn till befolkningens storlek och antalet elever i de olika skolformerna. I figur 6.6 redogör vi för hur utvecklingen i detta avseende har sett ut sedan 1970 för grund- och gymnasieskolan.

Figur 6.6 Kostnad per elev som andel av bnp per capita 1970–2020

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen per elev i grundskolan som andel av bnp per capita legat relativt stabilt under de senaste fem decennierna. Vad gäller gymnasieskolan har kostnaden per elev som andel av bnp per capita sjunkit. Som mått på hur nationellt prioriterad skolan är, indikerar figuren alltså inte att skolan har fått en ökad prioritering över tid. Värt att notera är till exempel att varken grundskolan eller gymnasieskolan är tillbaka på de kostnadsnivåer, uttryckt som andel av bnp per capita, som var aktuella innan 1990-talskrisen.

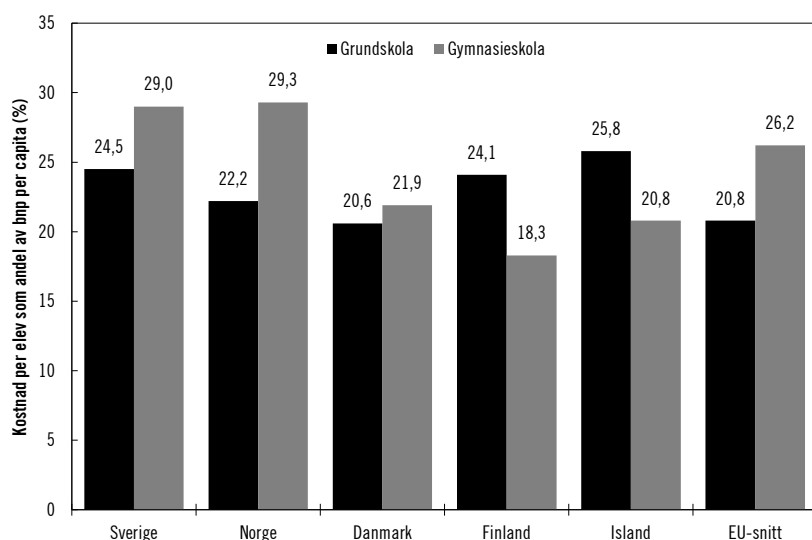
I ett internationellt perspektiv är resurserna goda

I internationell jämförelse tillhör Sverige de länder som investerar mest per elev i skolan som andel av bnp per capita.³² Enligt Eurostats statistik låg Sverige signifikant över snittet i EU vad gäller både grundskola och gymnasieskola under 2018.

³² Eurostat (2018): *Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP*. (Online data code: EDUC_UOE_FINE06).

Även i ett nordiskt perspektiv verkar resurserna till skolan vara goda i Sverige. För grundskolans del är det, av de nordiska länderna, bara Island som investerar mer per elev som andel av bnp per capita. Också när det gäller gymnasieskolan investerar Sverige jämförelsevis stora resurser. Där är det bara Norge som har en högre resurs per elev som andel av bnp per capita.

Figur 6.7 Internationell jämförelse av kostnad per elev som andel av bnp per capita i grund- och gymnasieskolan under 2018



Källa: Eurostat.

Utvecklingen av kostnaden per elev har varierat i de övriga skolformerna

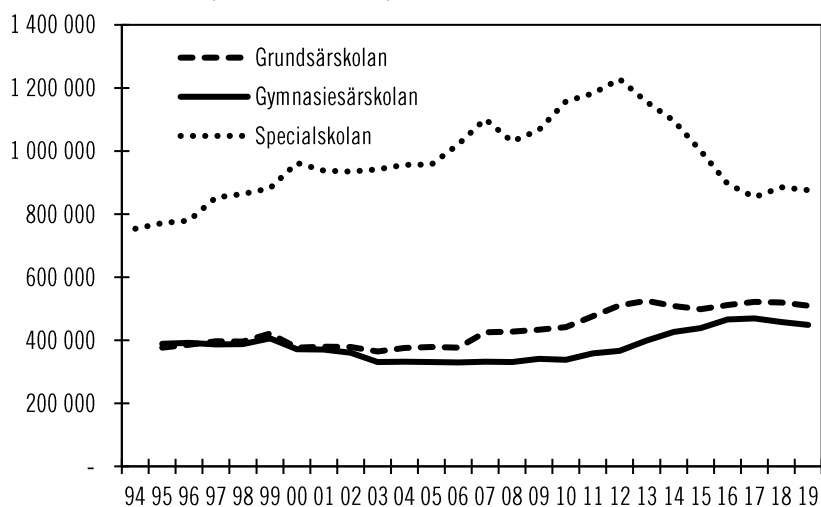
Om man studerar utvecklingen av kostnaden per elev i övriga skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag är bilden varierad. Vissa skolformer har haft stadigt ökande kostnader, medan andra har haft något sjunkande kostnader per elev. Nedan redovisar vi hur kostnadsutvecklingen per elev har sett ut för dessa skolformer. Vad gäller sameskolan ingår kostnaderna för den skolformen i redovisningen för grundskolan ovan.

Grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola

Skolformerna som riktar sig till elever med olika funktionsnedsättningar har som tidigare nämnts väsentligt högre kostnad per elev än övriga skolformer (se figur 6.1). Över tid har dock kostnadsutvecklingen per elev varit ökande i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola. I grundsärskolan och gymnasiesärskolan har ökningen varit relativt liten och kostnadsutvecklingen har varit ganska stabil under tidsperioden (se figur 6.8). Men för specialskolan har kostnadsutvecklingen per elev fluktuerat kraftigt under perioden. Detta beror i hög utsträckning på att antalet elever har varierat.³³

Figur 6.8 Kostnad per elev i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola 1994–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Förskoleklass och fritidshem

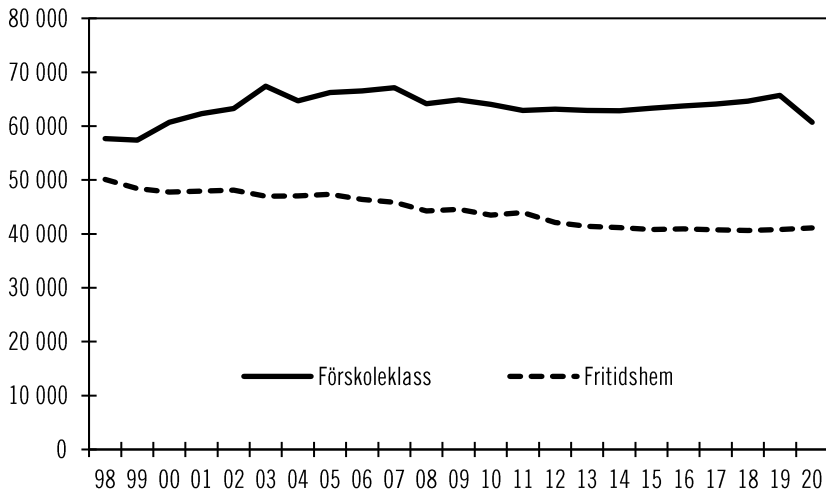
I figur 6.9 redovisas kostnader per elev i förskoleklassen och i fritidshemmet för perioden 1998–2020. Som framgår av figuren har förskoleklassen och fritidshemmet alltså en väsentligt lägre kostnadsbild per elev än grundskolan. När det gäller fritidshemmet har kostnaden

³³ Enligt uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

per barn sjunkit över tid, vilket bland annat kan förklaras av att barngruppsstorlekarna har vuxit till följd av ett ökat antal barn i verksamheten.

Figur 6.9 Kostnad per elev i förskoleklass och per inskrivet barn i fritidshem 1998–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1998–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

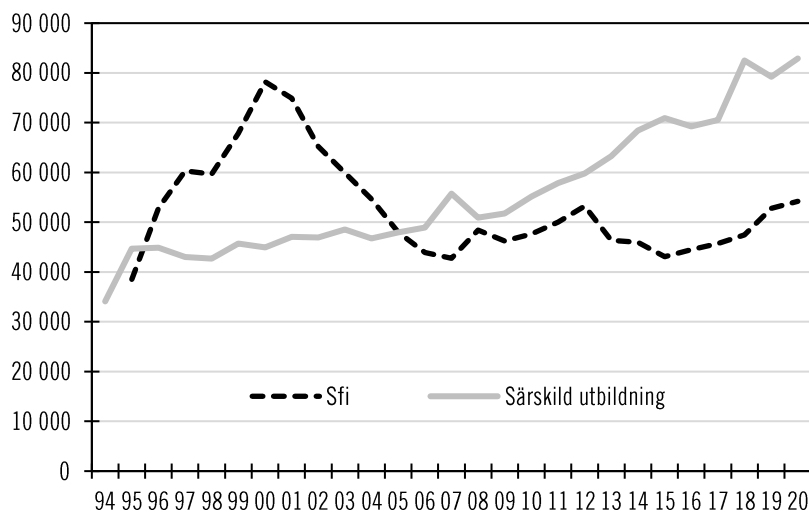
Komvux i sfi och som särskild utbildning

Inom komvux har kostnadsutvecklingen per heltidsstuderande sett olika ut i de ingående skolformsdelarna. När det gäller komvux i sfi har kostnaden per heltidsstuderande varierat påtagligt, från knappt 40 000 till 80 000 kronor, under den studerade tidsperioden. En stor del av denna variation kan förklaras av att antalet heltidsstuderande har varierat inom sfi.

Komvux som särskild utbildning, både på grundläggande och gymnasial nivå, är den enda skolformsdelen inom komvux som har haft kontinuerligt stigande kostnader under tidsperioden. Som framgår av figur 6.10 har kostnaden per elev mer än fördubblats i fasta priser sedan mitten av 2000-talet.

Figur 6.10 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux i sfi och som särskild utbildning

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

6.2.4 Undervisning och lokaler är de största kostnadsslagen

I Skolverkets kostnadsstatistik redovisas följande kostnadsslag för skolan (se tabell 6.2). Kostnadsslagen inom förskoleklass och fritidshem har en något annorlunda rubricering och andra definitioner, men innebörden är i allt väsentligt densamma.

Tabell 6.2 Definitioner av olika kostnadsslag

Kostnadsslag	Definition
Undervisning	Kostnader, främst löner, för skolläring och samtliga läro- och timplanebundna aktiviteter, dvs. lärarlönekostnader samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling och lönekostnader för ev. vikarie.
Lokaler	Kostnader för egna och förhyrda lokaler inklusive inventarier och kapitalkostnader samt driftkostnader för värme och underhåll.
Skolmåltider	Kostnader för skolmåltidsverksamhet och cafeteria. Lokalkostnader ingår ej.
Lärverktyg m.m.	Kostnader för lärverktyg inkl. skön- och facklitteratur, utrustning inkl. kapital- och servicekostnader m.m. samt skolbibliotek såsom bokinköp och lön.
Elevhälsa	Kostnader för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, t.ex. löner för skolsköterska och skolläkare. Kostnader för specialpedagogiska insatser redovisas under undervisningskostnader.
Övrigt	Alla övriga kostnader som inte ingår i ovanstående kostnadsslag, t.ex. studie- och yrkesvägledning, administration och kostnad för kompetensutveckling såsom kursavgift (exkl. lönekostnader).

Källa: Skolverket.

Vid en analys av hur kostnaderna fördelar sig mellan de olika kostnadsslagen per skolform skiljer undervisningskostnaden ut sig som den dominerande kostnadsposten. Det gäller i alla skolformer förutom specialskolan, där i stället kostnaderna för övrigt utgör den största kostnadsposten. I tabell 6.3 redovisas hur fördelningen mellan olika kostnadsslag såg ut i de olika skolformerna 2020.

Tabell 6.3 Fördelning av kostnader per kostnadsslag och skolform 2020

	Undervisning ¹	Lokaler	Skolmåltider	Lärverktyg	Elevhälsa	Övrigt
Fritidshem	70,0 %	16,0 %				
Förskoleklass	64,0 %	21,1 %				
Grundskola	56,4 %	16,9 %	5,7 %	4,3 %	3,3 %	13,3 %
Sameskola	52,8 %	26,1 %	5,2 %	3,0 %	2,9 %	10,0 %
Specialskola ²	37,6 %	13,3 %	2,3 %	0,5 %	5,0 %	41,4 %
Grundsärskola	54,9 %	10,7 %	1,6 %	1,9 %	1,7 %	29,3 %
Gymnasieskola	53,3 %	17,8 %	4,3 %	7,6 %	2,6 %	14,1 %
Gymnasiesärskola	51,4 %	12,7 %	1,6 %	2,8 %	2,6 %	29,0 %
Komvux ³	52,4 %	12,9 %		3,9 %	0,4 %	30,4 %

¹ För fritidshemmet och förskoleklassen är det personalkostnad som avses.

² För specialskolan rapporteras även kostnader för skolskjuts och elevhem i huvudmannens kostnader. Dessa har exkluderats från sammanställningen av jämförelseskäl.

³ Med komvux avses komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Källa: Skolverket (Kostnader – Riksnivå, Huvudmannens kostnader 2020).

Som framgår av tabellen svarar undervisningskostnaden för mer än hälften av de totala kostnaderna i de flesta skolformerna. Därefter ser det lite olika ut i olika skolformer. Men i de största skolformerna, det vill säga grundskola och gymnasieskola, följer lokalkostnaderna med en kostnadsandel på omkring en sjättedel av de totala kostnaderna. Inte långt efter kommer övriga kostnader, som under 2020 uppgick till cirka en sjundedel av de totala kostnaderna per elev i grund- och gymnasieskolan.

I kostnadsslaget övrigt ingår kommunal skolförvaltning

I kostnadsslaget övrigt ingår kostnaderna för kommunernas skolförvaltning. Dessa kostnader är särskilt intressanta för utredningen eftersom de kan tänkas utgöra en övre gräns för vilka förvaltningskostnader som staten, efter effektivisering, kan komma att överta om skolan ska förstärkas.

Problemet är att dessa kostnader rapporteras tillsammans med lång rad andra kostnader som tillhör driften av skolan. Till exempel ingår även studie- och yrkesvägledning, administration, studiehandledning och avgifter för kompetensutveckling i kostnadsslaget.³⁴ Det gör det svårt att separera kostnaderna för just den kommunala skolförvaltningen.

³⁴ SCB (2021): *Räkenskapssammandraget 2020. Instruktioner*.

För att komma runt det problemet har vi jämfört differensen i övrigt-postens storlek mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi har då antagit att sammansättningen av kostnader inom kostnads-slaget övrigt är identisk mellan kommunala och enskilda huvudmän så när som på kommunernas förvaltningskostnader för skolan. Differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övriga kostnader som andel av deras totala kostnader borde, enligt vår tankefigur, utgöras av kostnaden för den kommunala skolförvaltningen. Under 2020 var differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övrigt-post som andel av deras totala kostnader cirka 3,3 procentenheter i grund- och gymnasieskolan. Översatt till faktiska belopp skulle då kostnaden för den kommunala skolförvaltningen ha uppgått till 4,6 miljarder kronor i grund- och gymnasieskolan under 2020. Om man antar att den kommunala skolförvaltningen utgör samma kostnadsandel även i förskoleklass, komvux samt grundsärskola och gymnasiesärskola skulle den totala kostnaden för skolförvaltning inom dessa skolformer ha uppgått till knappt 5,3 miljarder kronor under 2020.

Ett alternativt sätt att uppskatta kostnader för kommunernas skolförvaltning är att studera antalet årsarbetskrafter som utför sådana uppgifter. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) publicerar en årlig personalstatistisk undersökning som bland annat innehåller uppgifter om antalet sysselsatta inom olika områden i kommunsektorn. Med data från 2020 års undersökning har vi uppskattat hur många årsarbetskrafter som arbetar med kommunal skoladministration på olika nivåer (se närmare beskrivning i avsnitt 7.1.1). Vi har då funnit att totalt 12 300 årsarbetskrafter omsattes i kommunal skoladministration i grundskola, gymnasieskola och komvux under 2020.³⁵ Av dessa var

- 3 300 ledningspersonal
- 4 200 handläggare
- 4 800 administratörer.

Om man räknar bort administratörerna, varav de flesta rimligen jobbar på en skolenhet, kvarstår 7 500 årsarbetskrafter inom vad som kan antas utgöra kommunal skolförvaltning. För att uppskatta vad det här innebär i termer av kostnader har vi gjort vissa antaganden om

³⁵ Inkluderar även förskoleklass, grundsärskola och gymnasiesärskola. Med komvux avses alla skolformsdelar.

arbetsgivarens totala kostnad för dessa tjänster.³⁶ Med denna metod finner vi att kostnaden för kommunal skolförvaltning för angivna skolformer snarare borde ha uppgått till cirka 5,9 miljarder kronor under 2020, det vill säga något mer än i den tidigare skattningen.

Vilken av dessa skattningar som ligger närmast den faktiska situationen är osäkert. Hur kommuner fördelar personal mellan olika verksamheter i den här typen av redovisningar är inte exakt. Det kan också finnas andra faktorer än kostnaderna för den kommunala skolförvaltningen som förklarar skillnaderna i övrigt-postens storlek som andel av de totala kostnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi uppskattar sammantaget kostnaden för den kommunala skolförvaltningen i grundskola, gymnasieskola och komvux, inklusive grundsärskola och gymnasiesärskola, till någonstans mellan 5,3 och 5,9 miljarder kronor under 2020.

Även Jämlikhetskommissionen har studerat antalet handläggare som arbetar centralt med kommunal skoladministration. Kommissionen anger att mediankommunen i Sverige, med cirka 15 000 invånare, har en central utbildningsförvaltning med 4–5 handläggare.³⁷ Överfört till den nationella nivån ger detta ett lägre belopp än vår uppskattning, cirka 3,8 miljarder kronor.

6.3 Skolan som en del av den statliga ekonomin

I detta avsnitt går utredningen igenom hur de statliga resurserna till skolan ser ut i dag. Vi inleder med en genomgång av de generella statsbidragen som fördelas genom det kommunalekonomiska utjämnings-systemet. Sedan analyserar vi de riktade statsbidragen. Vi avslutar avsnittet med att beskriva statens egna kostnader för skolmyndigheterna och de statliga skolformerna.

³⁶ Kostnaden för ledningspersonal och handläggare har approximerats med lönekostnaden för avdelningschefer inom grund- och gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (nivå 1) samt övriga handläggare enligt SCB:s lönestrukturstatistik 2020 för kommunal och offentlig sektor. Ett personalomkostnadspålägg om 40,15 procent har använts.

³⁷ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*. Vol. 2.

6.3.1 Ett generellt statsbidrag ges via det kommunala utjämningssystemet

Staten tillför resurser till kommunerna i form av ett generellt statsbidrag via det kommunala utjämningssystemet. Med generellt statsbidrag avses, som tidigare nämnts, att resurserna inte är styrda till någon specifik verksamhet, utan det står kommuner fritt att förfoga över dem. Som kommunernas största verksamhet (se avsnitt 6.4.3) är det dock troligt att dessa resurser i betydande grad kommer skolan till del. Under 2020 uppgick det totala beloppet som transfererades till kommunsektorn via utjämningssystemet till 86,2 miljarder kronor.³⁸

Det kommunala utjämningssystemet

Genom det kommunalekonomiska utjämningssystemet tillförs alltså den kommunala sektorn statliga bidrag. Utjämningssystemet består av flera komponenter: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner. Därigenom kan de tillhandahålla service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden, till exempel skillnader i andelen barn i skolålder liksom i andelen äldre, andelen med annat modersmål, glesbygd, befolkningsförändringar och inkomstskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i vald servicenivå, ambition och effektivitet. När den kommunala utjämningen har justerat för strukturella förhållanden ska kommunalskatten i stället avspegla dessa skillnader.³⁹

Två komponenter är centrala i det kommunalekonomiska utjämningssystemet. Det handlar dels om inkomstutjämningen, där staten omfördelar skattekraft och tillför resurser till kommuner och regioner, dels om kostnadsutjämningen, där resurser omfördelas mellan olika kommuner. Dessa resurser anslår staten från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.⁴⁰

³⁸ SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

³⁹ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

⁴⁰ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 15*.

Inkomstutjämningen

Den kommunala inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner. Skattekraften utgörs av de samlade beskattningsbara inkomsterna i en kommun och kan variera stort mellan olika kommuner. Inkomstutjämningen görs genom att kommunerna garanteras en viss skattekraft. Kommuner som har en lägre skattekraft får ett bidrag och kommuner som har en högre skattekraft betalar en avgift. Om kommunens skattekraft överstiger 115 procent av medelskattekraften i riket betalar kommunen en avgift. Om skattekraften understiger denna andel får kommunen i stället ett bidrag. Storleken på bidraget eller avgiften bestäms genom en länsvis skattesats som beslutas av regeringen.⁴¹

Under 2020 uppgick nettot i inkomstutjämningen till 71,8 miljarder kronor för kommunsektorn. Det är alltså den största delen i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.⁴²

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna strukturella skillnader mellan kommuner. Den ska omfatta strukturella kostnadsskillnader av ekonomisk betydelse för kommunens obligatoriska verksamheter. Skillnaderna kan bero på att det finns olika behov av kommunal service eller på att det kostar olika mycket att producera servicen. I kostnadsutjämningen finns följande delmodeller:

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- förskoleklass och grundskola
- gymnasieskola
- komvux
- individ- och familjeomsorg
- äldreomsorg
- verksamhetsövergripande kostnader
- infrastruktur och skydd
- kollektivtrafik.⁴³

⁴¹ Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

⁴² SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

⁴³ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

Inom varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun. Dessa summeras sedan till en strukturstukostnad per kommun. De kommuner som har en strukturstukostnad som överstiger den genomsnittliga strukturstukostnaden i landet får ett bidrag och de kommuner som har en strukturstukostnad som understiger genomsnittet får betala en avgift. Summan av alla bidrag i kostnadsutjämninngen är lika stor som summan av alla avgifter. Kostnadsutjämninngen är därigenom statsfinansiellt neutral och ett nollsummespel mellan kommunerna.⁴⁴ Under 2020 uppgick den totala omfattningen av kostnadsutjämninngen till cirka 9,3 miljarder kronor.⁴⁵

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för åldersgrupperna 1–5 år (förskola) respektive 6–12 år (fritidshem). Från åldersersättninngen görs sedan tillägg eller avdrag för behovsskillnader, socioekonomi, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 7–15 år samt andelen 6-åringar. Därtill kommer tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för gymnasieskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 16–18 år, elevernas programval de två senaste åren, gleshet, lönekostnader samt befolkningsförändringar.

Delmodellen för komvux beräknas utifrån antalet personer i åldern 20–56 år som saknar utbildning på grundskolenivå respektive gymnasienivå, samt antal personer i åldern 20–64 år som haft uppehållstillstånd mindre än fem år och som då anses ha behov av sfi. Därutöver tillkommer ett tillägg eller avdrag för förvärvsfrekvens.

Strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag

Förutom inkomst- och kostnadsutjämninngen finns ytterligare delar i det kommunala utjämninngssystemet: strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämninngen för kommuner, Utjämninngsår 2020, Utfall*.

Strukturbidraget syftar till att stärka kommuner och regioner med en liten befolkning eller problem på arbetsmarknaden. Det är i huvudsak Norrlandskommunerna som får detta bidrag.

Införandebidraget är ett tillfälligt bidrag för att mildra effekterna av de förändringar som gjordes i kostnadsutjämningen 2020. En del kommuner och regioner får detta införandebidrag för att möjliggöra en successiv omställning till det nya kostnadsutjämningsystemet.

Nettot efter inkomstutjämningen, kostnadsutjämningen, strukturbidraget och införandebidraget jämförs med det anslag som regeringen har skjutit till inom utgiftsområde 25. Om det totala anslaget överstiger nettot i utjämningen delas de överskjutande resurserna ut till alla kommuner med ett enhetligt belopp per invånare. Om anslaget understiger nettot i utjämningen dras i stället ett enhetligt belopp från alla kommuner. Detta går under benämningen regleringsbidrag eller regleringsavgift.⁴⁶

6.3.2 Riktade statsbidrag ges till skolväsendet för specifika insatser

Utöver det generella statsbidraget till kommunerna finansierar staten även skolväsendet med riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen är avsedda för specifika insatser, och kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om dem. Förutom de riktade statsbidragen som är sökbara hos Skolverket finns även statsbidrag som avser särskild avgränsad verksamhet vid vissa skolor, exempelvis undervisning i svenska vid utlandsskolor, särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionshinder, samiskt utbildningscentrum i Jokkmokk och särskilt verksamhetsstöd till vissa utbildningar. Sammantaget uppgick antalet riktade statsbidrag som Skolverket administrerade till drygt 80 under 2020.⁴⁷

Omfattningen av de riktade statsbidragen till skolan varierar över tid och har ökat på senare år

Med tiden har de riktade statsbidragen blivit mer omfattande och därmed kommit att spela en större roll för skolans finansiering. Av figur 6.11 framgår utvecklingen av Skolverkets utbetalda statsbidrag

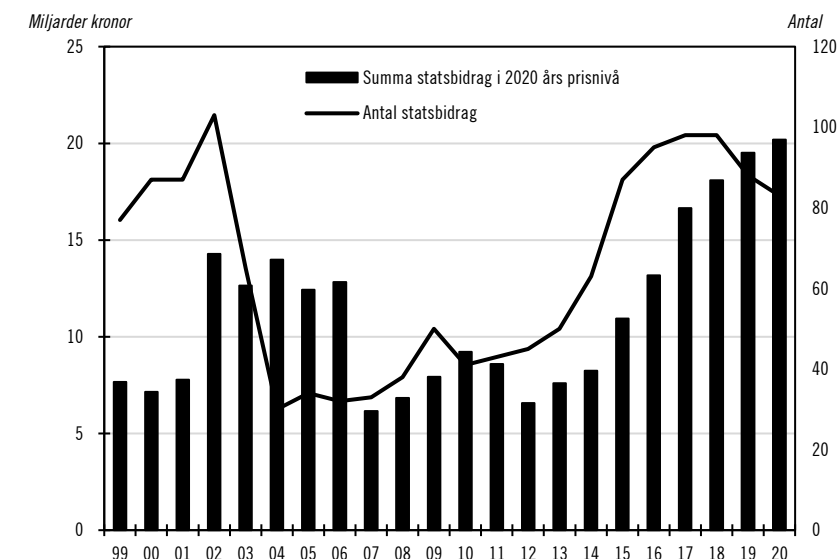
⁴⁶ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

⁴⁷ Egen bearbetning av statistik från Skolverket över utbetalda statsbidrag.

till skolväsendet mellan 1999 och 2020. Av figuren framgår även hur antalet statsbidrag har varierat över tid.

Figur 6.11 Skolverkets utbetalda riktade statsbidrag 1999–2020

Avser antal statsbidrag samt totalt utbetalt belopp i fasta priser



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med PKV för perioden 2000–2020. För 1999 har KPI tillämpats.
Källor: Skolverket och Statistiska centralbyrån.

Under perioden 2002 till 2006 gjordes stora satsningar på resultatförbättringar i skolan. Flera satsningar riktades också mot komvux på grundläggande och gymnasial nivå under denna period. År 2002 infördes även maxtaxa i förskolan, vilket bidrog till den kraftiga ökningen av utbetalda statsbidrag. Åren 2003–2004 skedde en kraftig minskning av antalet statsbidrag, men de utbetalda medlen minskade inte. Detta berodde på en större omstrukturering av statsbidragen.

Nedgången i utbetalda statsbidrag skedde senare – 2007 – och kan förklaras av att staten då förde över stora delar av de riktade statsbidragen för resultatförbättringar i skolan till det generella statsbidraget.

Runt 2013 inleddes en period då statens riktade satsningar på utbildningsväsendet kraftigt expanderade. Mellan 2013 och 2020 ökade de utbetalda statsbidragen från drygt 6 miljarder kronor till drygt 20 miljarder kronor.⁴⁸

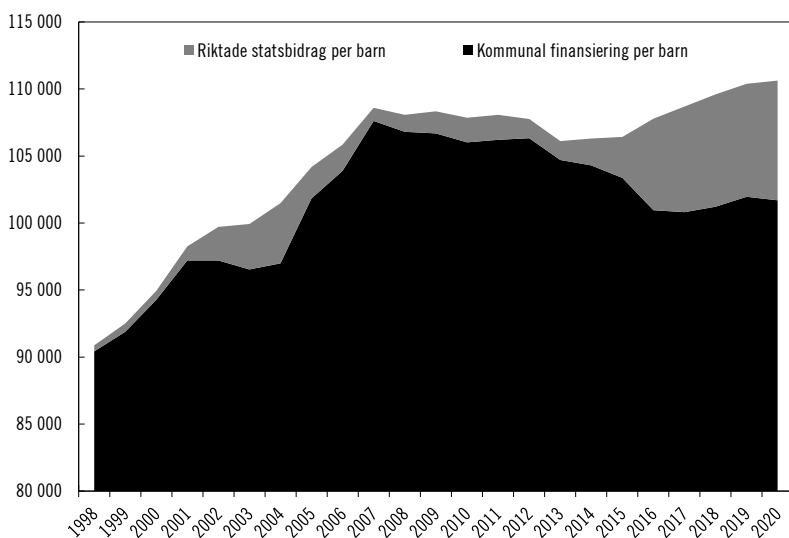
⁴⁸ Skolverkets utbetalda statsbidrag.

De riktade statsbidragen har ökat i betydelse för skolans finansiering

Utredningen om en mer likvärdig skola analyserade i sitt betänkande hur mixen av kommunal och statlig finansiering av skolan har varierat över tid i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningens slutsats var att den statliga finansieringen har kommit att öka i betydelse på senare tid och att det under den studerade tidsperioden fanns varierande belägg för kommunalt undandragande av resurser när staten utökade sina resurser. Detta illustreras i figur 6.12 nedan, som beskriver hur fördelningen av kommunal finansiering och riktade statsbidrag per barn har sett ut sedan slutet av 1990-talet. Uppgifterna avser de totala resurserna som använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn fördelade på var resurserna kommer från.

Figur 6.12 Resurser använda i skolan per typ av finansiär

Kronor per barn 6–15 år, fasta priser



Anm.: Uppgifterna avser den totala resurs som har använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn. Till antal folkbokförda barn har även lagts antalet asylsökande barn inskrivna i grundskolan. Riktade bidrag till andra än kommunala huvudmän ingår inte i redovisningen.

Källa: SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* samt egna beräkningar för 2019–2020.

Av figuren framgår att statens tillskott i form av riktade statsbidrag till förskoleklass, grundskola och grundsärskola, mellan åren 2007 och 2020, har ökat från 1 000 till 8 900 kronor per barn i fasta priser. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att ett statsbidrag för karriärtjänster inrättades. Under mitten av 2010-talet hade Sverige också en stor migration, med följden att Migrationsverket betalade ut statsbidrag till skolan för att täcka kostnader för skolgång för asylsökande barn samt merkostnader för nyanlända barn som just fått uppehållstillstånd. Mot slutet av perioden har även det så kallade likvärdighetsbidraget tillkommit och byggts ut.

Samtidigt som de riktade statsbidragen ökade mellan 2007 och 2020 minskade den kommunala finansieringen av skolan med omkring 5 900 kronor per barn, motsvarande knappt 6 procent. Det innebär att den större delen av ökningen av statliga medel till skolan möttes med minskade tillskott från kommunsektorn, förvisso i något mindre storlek. Motsvarande mönster återfanns i början av 2000-talet när resurser för att stärka personaltätheten i skolan betalades ut av staten. Även då sjönk den kommunala finansieringen per barn när staten gick in med ett betydande tillskott.

I vilken utsträckning detta mönster beror på att kommunerna drar undan sina egna resurser när staten utökar sin finansiering är enligt Utredningen om en mer likvärdig skola svårt att fastslå. Under perioden med sjunkande kommunal finansiering i början av 2000-talet minskade antalet barn i skolåldern, vilket i sin tur borde ha motiverat en ökad kostnad per barn under perioden. Här argumenterar utredningen därmed för att man kunde tala om ett visst undandragande av resurser från kommunerna.

Den senare perioden med sjunkande kommunal finansiering per barn, i synnerhet från 2014 och framåt, har karakteriserats av kraftigt växande elevkullar. Med fler barn i skolåldern minskar överkapaciteten i skolan och då är det förväntat att genomsnittskostnaden per barn minskar. Under perioden ökade dessutom antalet barn snabbare än vad de kommunala genomsnittskostnaderna minskade, vilket enligt utredningen talar emot ett kommunalt undandragande av resurser vid detta tillfälle.

Den statliga finansieringen av skolan varierar mellan skolformerna

En svårighet med att uppskatta statens totala bidrag till skolan är att en stor del av de resurser som transfereras till kommunsektorn gör det inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet (se avsnitt 6.3.1). Dessa medel är inte öronmärkta för vissa verksamheter, men som tidigare nämnts är det troligt att en ansenlig del av resurserna används inom skolan.

För att uppskatta statens totala bidrag till skolan har utredningen approximerat hur stor del av det generella statsbidraget som går till skolan. Det har gjorts genom att titta på hur stor andel de olika skolformerna utgör av kommunernas totala verksamhetskostnader. Eftersom grundskolan som exempel under 2020 utgjorde cirka 20 procent av kommunernas totala nettokostnader har grundskolan tillskrivits 20 procent av det generella statsbidraget inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. När vi sedan lägger ihop det med de riktade statsbidragen kan vi få en samlad uppskattning av statens totala bidrag till skolan inom respektive skolform.

I tabell 6.4 redovisas vår uppskattning av statens befintliga finansiering av skolan under 2020. Tabellen visar att staten uppskattas ha stått för cirka 21,7 procent av grundskolans totala kostnader. Motsvarande andel för gymnasieskolan var 18,0 procent. Komvux var den skolform som hade störst uppskattad andel statlig finansiering. Här skattas det statliga bidraget till närmare 36,6 procent av de totala kostnaderna. Det ska understrykas att dessa siffror bygger på teoretiska antaganden om hur kommunerna använder det generella statsbidraget. I realiteten kan andelen som går till skolan vara både högre och lägre.

Tabell 6.4 Statlig finansiering av skolan under 2020

Uppskattad statlig finansiering fördelad på skolform

	Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag	Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag och generellt statsbidrag
Fritidshem	4,3 %	16,0 %
Förskoleklass	4,2 %	18,1 %
Grundskola	8,5 %	21,7 %
Grundsärskola	2,7 %	16,9 %
Gymnasiesärskola	2,5 %	16,6 %
Gymnasieskola	4,4 %	18,0 %
Komvux (inkl. sfi)	26,6 %	36,6 %

Anm.: Vid sidan av det generella statsbidraget som ges till kommunerna inom utjämningen fanns 2020 även andra generella statsbidrag för att stärka kommunerna, bl.a. i spåren av coronapandemin. Dessa övriga tillskott har inte fördelats, utan redogörelsen gäller enbart för det generella bidraget som fanns inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån samt egna bearbetningar.

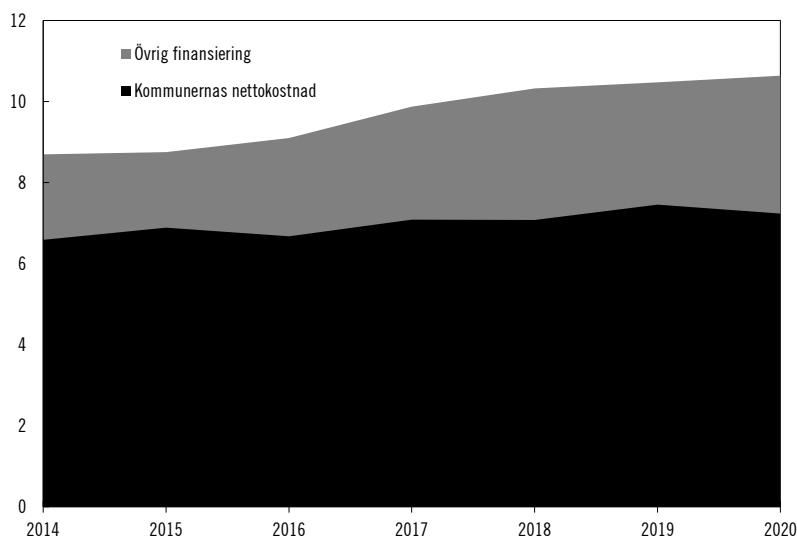
Utbyggnaden av komvux har i hög grad byggt på riktade statsbidrag sedan 2014

Som framgår ovan är komvux den skolform där den statliga finansieringen är störst. Utvecklingen har varit särskilt påtaglig från 2014 och framåt. Faktum är att en stor del av den utbyggnad som har skett av komvux sedan dess har byggt på riktade statsbidrag.

I nedanstående figur redovisar utredningen den totala kostnaden för komvux i riket och kommunernas totala nettokostnader för komvux under tidsperioden 2014–2020. Med nettokostnader avses kommunernas totala kostnader för komvux efter avdrag för bland annat användaravgifter och riktade statsbidrag. För komvux är det i stor utsträckning ett mått på hur mycket verksamheten kostar exklusive de riktade statsbidragen. För att ta hänsyn till prisutvecklingen i kommunal sektor har justering gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Figur 6.13 Total kostnad för komvux i riket 2014–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)



Anm.: Avser komvux på grundläggande och gymnasial nivå, sfi och särskild utbildning.

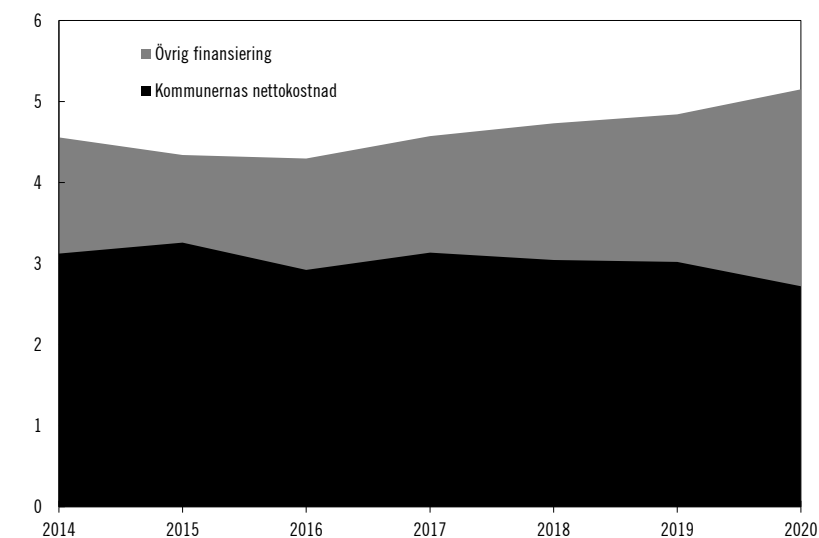
Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figuren har den kommunala grundfinansieringen av komvux varit relativt konstant under tidsperioden. Den kostnadsökning som har skett har till övervägande del drivits av ökade statliga satsningar på komvux.

I synnerhet har denna utveckling gällt komvux på gymnasial nivå. I figur 6.14 redovisas motsvarande uppgifter fast endast för komvux på gymnasial nivå.

Figur 6.14 Total kostnad för komvux på gymnasial nivå i riket 2014–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)

*Källa:* Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Här har utvecklingen av den kommunala grundfinansieringen av skolformsdelen till och med varit negativ under tidsperioden. I stället är det de statliga satsningarna som helt har drivit utbyggnaden av komvux på gymnasial nivå. Detta är ett intressant resultat mot bakgrund av att staten sedan 2017 har tillfört kommunerna drygt 500 miljoner kronor årligen via det generella statsbidraget för att kompensera sektorn för den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå som då infördes.⁴⁹ Avsatta resurser tycks alltså inte ha använts i komvux på gymnasial nivå i särskilt hög utsträckning. Även Skolverket har noterat samma företeelse i sin utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå.⁵⁰

⁴⁹ Prop. 2016/17:1 *Förslag till statsens budget för 2017*. Utgiftsområde 16.

⁵⁰ Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå. En implementeringsstudie*. Dnr 2018:603.

Kritik har riktats mot de riktade statsbidragen till skolan

Det ökade antalet riktade statsbidrag till skolan har under de senaste åren fått kritik från bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statskontoret och Riksrevisionen.⁵¹ Kritiken har varit betydande och exempelvis gått ut på att de riktade statsbidragen

- försvårar en långsiktig planering för huvudmännen
- styr mot det som staten för närvarande är intresserad av snarare än de lokalt identifierade verksamhetsbehoven
- leder till kortsiktighet och ryckighet i verksamheten
- försvårar ansvarsutkrävande
- skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Detta har varit särskilt påtagligt i komvux eftersom vissa riktade statsbidrag, till exempel statsbidragen inom ramen för regionalt yrkesvux,⁵² har villkorats med detaljerade krav på organisation, verksamhet och samverkan. I kombination med att dessa villkor har förändrats flera gånger sedan statsbidragen infördes har det lett till ett begränsat utnyttjande av bidragen under vissa år.⁵³

6.3.3 Staten har egna förvaltningskostnader för skolväsendet

Vid sidan av statsbidragen till den kommunala skolverksamheten har staten egna förvaltningskostnader för skolväsendet. Det handlar dels om kostnader för de statliga skolmyndigheterna, dels om kostnader för verksamheten i de statliga skolformerna specialskolan och sameskolan.

⁵¹ Se t.ex. Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

⁵² Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁵³ Se t.ex. Skolverket (2021): *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.

Skolmyndigheterna

De statliga myndigheter som verkar inom skolan i dag är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Tillsammans uppgår den totala summan för deras förvaltningsanslag till knappt 2,8 miljarder kronor. Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning beskrivs i kapitel 8.

Tabell 6.5 Skolmyndigheternas förvaltningsanslag

Miljoner kronor

Myndighet	År 2022
Skolverket	1 367
Skolinspektionen	532
Specialpedagogiska skolmyndigheten	784
Sameskolstyrelsen	58
Skolforskningsinstitutet	25
Totalt	2 766

Källa: Ekonomistyrningsverket.

De statliga skolformerna

Specialskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner

Specialskolan är en statlig skolform som drivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Ansvaret för specialskolan är en av myndighetens kärnuppgifter. Liksom för övriga skolformer styr skollagen,⁵⁴ skolförordningen⁵⁵ och läroplanen⁵⁶ specialskolan och därmed indirekt vilken kostnadsbild verksamheten har. Vid sidan av dessa indirekta bestämmelser finns i skollagen bestämmelser som mer direkt reglerar kostnader i specialskolan. Det handlar dels om ersättningar till staten från elevernas hemkommuner, dels om statens ansvar för att täcka kostnader för resor och boende för elever i specialskolan.⁵⁷

⁵⁴ Skollagen (2010:800).

⁵⁵ Skolförordningen (2011:185).

⁵⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁵⁷ 12 kap. 24–25 §§ skollagen.

I relation till SPSM:s andra uppgifter är specialskolan den största verksamhetsgrenen. Under 2020 uppgick kostnaderna för specialskolan till cirka 63 procent av SPSM:s totala verksamhetskostnader. Eftersom den tillhör SPSM:s kärnuppgifter finansieras utbildningen vid specialskolorna av myndighetens förvaltningsanslag. Men SPSM har även rätt att ta ut vissa avgifter från elevernas hemkommuner. Enligt skollagen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får meddela föreskrifter om ersättningens storlek. Detta anges årligen i en förordning.⁵⁸ Av förordningen framgår även att den ersättning som kommuner betalar för en elev i specialskolans fritidshem ska skrivas ner med det belopp som tas ut i avgift från elevens vårdnadshavare.

Under 2020 var den kommunala avgiften per elev i specialskolan (årskurs 1–10) för värdkommuner, det vill säga kommuner där specialskolor är belägna, 128 190 kronor. För övriga kommuner var den kommunala avgiften 192 290 kronor per elev och kommun. För elever i specialskolans förskoleklass var den kommunala avgiften 129 820 kronor per elev och för elever i fritidshem 84 540 kronor per elev. Totalt sett under 2020 finansierades specialskolan till 45 procent av myndighetens anslag och till 55 procent av övriga intäkter, där bland annat de kommunala elevavgifterna ingår.

Även sameskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner

Sameskolan är också en statlig skolform. Den drivs av Sameskolstyrelsen. På samma sätt som för övriga skolformer styr skolförfattningarna indirekt tilldelningen och fördelningen av resurser inom sameskolan. Men i likhet med specialskolan finns det i skollagen vissa särskilda bestämmelser för sameskolan. Dessa bestämmelser anger dels att elevernas hemkommun ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för elever i sameskolan, dels att staten ska täcka kostnader för resor och boende för elever i sameskolan.⁵⁹

Sameskolan, inklusive samisk förskoleklass och fritidshem, är den största verksamhetsgrenen inom Sameskolstyrelsen. Under 2020 uppgick sameskolans kostnadsandel till 59 procent av verksamhetskostnaderna för Sameskolstyrelsen.

⁵⁸ Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

⁵⁹ 13 kap. 22–23 §§ skollagen.

Ersättningen för elever i sameskolan är reglerad i en förordning.⁶⁰ Där framgår att ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som elevens hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser i sin egen grundskola, förskoleklass eller sitt eget fritidshem. Hemkommunens ersättning för elever i sameskolan avser kostnader för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration och lokaler. Dessutom är hemkommunen skyldig att lämna tilläggsersättning för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om inte betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för hemkommunen uppstår.

Vad gäller ersättningen från elevernas hemkommuner och deras vårdnadshavare för fritidshemmet är det ekonomiska målet att intäkterna delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Kostnader som inte finansieras med avgiftsintäkter ska finansieras från Sameskolstyrelsens ramanslag. Under 2020 finansierade avgifter och andra ersättningar cirka 40 procent av de totala kostnaderna för sameskolan, inklusive förskoleklass och fritidshem.

6.4 Skolan som en del av den kommunala ekonomin

I detta avsnitt beskriver utredningen den ekonomiska styrningen av kommuner. Vi summerar också kommunernas främsta intäkter och kostnader ur ett budgetperspektiv. Dessutom redogör vi för hur skolkostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner.

6.4.1 Kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.⁶¹ I det ligger att verksamheten ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Men någon tydlig definition av vad som utgör god ekonomisk hushållning finns inte. Däremot ger förarbetena till bestämmelsen ett antal exempel på vad det kan vara.⁶² God ekonomisk hushållning är exempelvis att vårda och underhålla fastigheter och andra tillgångar väl, att ha en god framförhållning i den fysiska

⁶⁰ Förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.

⁶¹ 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

⁶² Prop. 1990/91:117 *En ny kommunallag*.

planeringen samt att ha en effektiv organisation. För att ha en god ekonomisk hushållning ska kommunen också uppnå målen för verksamheten. Det är dock inte förenligt med en god ekonomisk hushållning att undergräva ekonomin genom en konsekvent underbalansering av budgeten, det vill säga att utgifterna konsekvent är större än inkomsterna. I stället bör löpande kostnader täckas med löpande intäkter. Vidare är ett nollresultat inte tillräckligt för att kravet på en god ekonomisk hushållning ska anses uppfyllt.⁶³

6.4.2 Kommunerna får intäkter från olika inkomstkällor

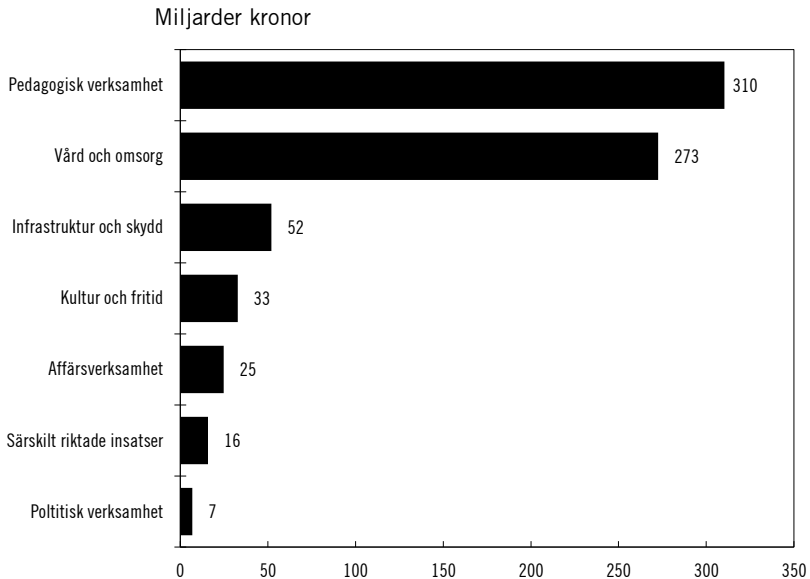
För att finansiera den kommunala verksamheten har kommunerna flera inkomstkällor. Den största inkomsten är de kommunala skatteintäkterna som stod för cirka 65 procent 2020. Därefter kommer generella och riktade statsbidrag som tillsammans utgjorde 23 procent av kommunernas totala intäkter. Slutligen har kommunerna även andra intäkter i form av avgifter, försäljning av verksamhet och entreprenad, hyror och arrenden samt övriga intäkter som under 2020 uppgick till cirka 12 procent.

6.4.3 Skolväsendet är den största kostnaden för kommunerna

För kommunerna utgör kostnaderna för skolväsendet den största kostnadsposten. År 2020 uppgick dessa kostnader (som benämns pedagogisk verksamhet) till cirka 310 miljarder kronor, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet.

Den andra stora kostnadsposten är vård och omsorg som under 2020 uppgick till 272 miljarder kronor. Därutöver har kommunerna kostnader för infrastruktur, kultur och fritid samt affärsverksamhet som exempelvis avser avgiftsfinansierade verksamheter som bedrivs i förvaltningsform. Kommunerna har också kostnader för särskilt riktade insatser som kan handla om flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser. Dessutom har de kostnader för politisk verksamhet som exempelvis nämnd- och styrelsearbete, men även bidrag till politiska partier. De olika kostnadsposterna och deras omfattning framgår av figur 6.15.

⁶³ SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

Figur 6.15 Kommunernas verksamhet år 2020

Källa: Statistiska centralbyråns tabell *Kostnad för det egna åtagandet i tkr, löpande priser efter verksamhetsområde och år*.

Kostnaderna i kommunerna bedöms öka de kommande åren

Utredningen om en god kommunal hushållning konstaterar att ekonomin i kommunsektorn som helhet har utvecklats positivt under de senaste decennierna. Under hela 2000-talet har kommunsektorn med några undantag redovisat positiva resultat.⁶⁴ Samtidigt finns det skillnader mellan kommuner. Under 2020 var andelen kommuner med negativa balanskravsresultat dubbelt så stor i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner jämfört med storstäder och storstadsnära kommuner. Sett över hela tidsperioden 2010–2019 var det i genomsnitt var femte kommun i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som rapporterade negativa balanskravsresultat.⁶⁵

Även i ett mer framåtblickande perspektiv finns frågor om kommunernas ekonomiska förmåga att utföra sina uppdrag. Både Kommunutredningen och Valfärdskommissionen har pekat på ett växande demografiskt tryck i kommunsektorn, med framför allt en åldrande

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25*.

befolkning som medför ökade kostnader för kommunerna.⁶⁶ Valfärdskommissionen angav att antalet invånare över 80 år uppskattas öka med knappt 63 procent mellan 2019 och 2035.⁶⁷ Under samma tidsperiod uppskattas antalet invånare i yrkesverksam ålder, 20–69 år, öka med endast 6 procent.

Även i detta avseende är skillnaderna stora mellan olika kommungrupper. I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 prognosticeras hur den demografiska försörjningskvoten kommer att utvecklas fram till 2040 i olika kommungrupper. Försörjningskvoten är lika med antalet i den totala befolkningen dividerat med antalet i arbetsför ålder (20–64 år). Prognoserna indikerar relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper kommer att utvecklas. Skillnaden i försörjningskvot mellan storstadsregioner och avlägsna landsbygdsregioner var ungefär 0,17 år 1991, steg till 0,21 år 2013 och förväntas öka till 0,35 år 2040.⁶⁸ Det innebär att det demografiskt betingade kostnadstrycket riskerar att bli särskilt stort i avlägsna landsbygdsregioner framöver.

För skolans del riskerar ett högt generellt kostnadstryck att leda till svåra prioriteringar i kommunerna. OECD pekar i en rapport på att de stigande kostnaderna för skolan, tillsammans med det minskande utrymmet för kommunerna att finansiera verksamheten med egna skatteintäkter, talar för att skolan även i framtiden kommer att vara beroende av statlig finansiering.⁶⁹

6.4.4 Kommunernas skolkostnader skiljer sig åt

Det finns en stor spridning i kommunernas kostnader för skolan. I nedanstående delar går vi igenom hur kommunernas tilldelning av resurser till grundskola, gymnasieskola och komvux ser ut och förhåller sig till varandra och till andra relevanta mått.

⁶⁶ Se t.ex. SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

⁶⁷ Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

⁶⁸ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

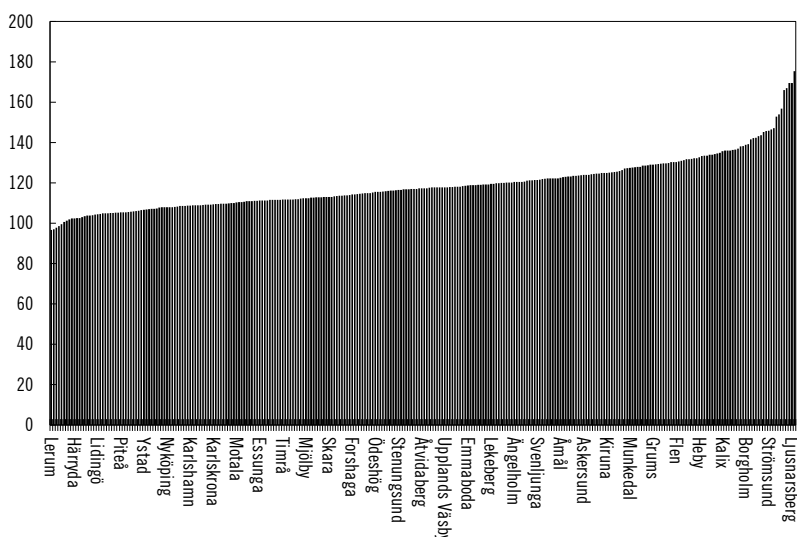
⁶⁹ OECD (2022): *Policy Dialogues in Focus: International insights for school funding reform in Sweden*.

Spridningen i kostnad per elev är hög i grundskolan

I figur 6.16 redovisas spridningen i kostnader per elev i grundskolan och förskoleklassen. Kostnaderna avser hemkommun, vilket innebär kommunernas totala kostnader per folkbokförd elev, oavsett om de folkbokförda eleverna studerar i den egna kommunen, i en annan kommun eller hos en enskild huvudman.

Figur 6.16 Spridning i kostnad per elev i grundskola och förskoleklass 2020

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Den genomsnittliga hemkommunskostnaden per elev i grundskolan, inklusive förskoleklassen, var cirka 119 300 kronor under 2020. Men som framgår av figuren var spridningen stor. Mellan den kommun som hade högst och den kommun som hade lägst resurs per elev skilde det 78 700 kronor, vilket motsvarar cirka 81 procent. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen var skillnaden mindre, 39 800 kronor, vilket motsvarar cirka 38 procent.

En del av skillnaderna mellan kommuner har en naturlig förklaring. Skolan kostar olika mycket i olika kommuner beroende på faktorer som är svåra att påverka, exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Eftersom en väsentlig del av skolans kostnader är fasta – eller åtminstone trögrörliga – innebär det att små skolor ofta också är dyra skolor i relation till antalet elever.

Om man jämför kommuner som har ett högt kostnadsläge med kommuner som har ett lågt kostnadsläge skiljer de förstnämnda ut sig. Dels genom att de har en betydligt lägre tätortsgrad, dels genom att de haft en krympande befolkning de senaste tjugo åren. Om man generaliserar kan man säga att högkostnadskommunerna är mindre landsbygdskommuner med minskande befolkning i norra Sverige, medan lågkostnadskommunerna är medelstora och relativt tätbefolkade kommuner med ökande befolkning i södra Sverige.⁷⁰

Vad gäller grundskolan har Utredningen om en mer likvärdig skola undersökt i vilken utsträckning skillnaderna i kommunernas resurstilldelning kan förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna, såsom socioekonomisk elevsammansättning, finansieringsförmåga, elevutveckling och lokalt löneläge. Utredningen fann då att drygt hälften, 56 procent, av kommunernas kostnader för skolan relaterade till deras strukturella förutsättningar.⁷¹ En betydande del av skillnaderna berodde alltså på annat än verksamhetens förutsättningar, med skillnader i ambitionsnivå och effektivitet som centrala förklaringsfaktorer, vid sidan om rena statistikfel och faktorer som inte fångades upp av det statistiska underlaget. Det finns även tecken på att tradition kan spela en viss roll i bemärkelsen att kommuner, när de fattar beslut om budgetar för kommande år, många gånger utgår från tidigare budgetar och justerar något, i stället för att göra en genomgripande analys av verksamhetens förutsättningar och behov.⁷² Detta är något som även Statskontoret har kommit fram till efter intervjuer med mindre kommuner inom ramen för myndighetens granskning av likvärdighetsbidraget 2019–2021.⁷³

⁷⁰ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁷¹ Ibid.

⁷² Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

⁷³ Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan, en lägesrapport*.

Skillnader i resurstilldelning till grundskolan har olika förklaringar

I sin analys av vilka statistiskt signifikanta variabler som kunde förklara skillnader i resurstilldelning till grundskolan mellan olika kommuner fann Utredningen om en mer likvärdig skola följande kostnadsdrivande faktorer:

- låga elevantal
- minskande elevantal
- svag socioekonomi
- hög finansieringsförmåga
- glesbygd.

I analysen fann utredningen vidare att variabeln för socioekonomi endast samvarierade på ett positivt sätt med kostnaderna för skolan om både statens och kommunernas finansiering av skolan räknades in. Om man däremot tog bort statsbidragen till skolan, så att endast den kommunala grundfinansieringen ingick i analysen, samvarierade variabeln för socioekonomi på ett negativt sätt med kommunernas kostnader för grundskolan. Det betyder att det enbart var på grund av statens tillskott som finansieringen av skolan var kompensatorisk i bemärkelsen att kommuner med större förväntat stödbehov också hade en högre resurstilldelning per elev. Utan den statliga finansieringen var systemet i stället omvänt kompenserande.

Utredningen om en mer likvärdig skola har även undersökt om det kan vara ekonomiska svårigheter i kommunsektorn som förklarar att den kommunala grundfinansieringen inte verkar ta tillräcklig hänsyn till elevernas behov. Men efter att ha studerat det ekonomiska resultatet i kommunsektorn från slutet av 1990-talet till slutet av 2010-talet kunde de avfärda den hypotesen.⁷⁴

Det bör dock, i det här sammanhanget, påpekas att kommunerna inte har i uppdrag att finansiera skolan kompensatoriskt sinsemellan. Kommunerna har bara ansvar för att säkerställa att finansieringen av skolan inom den egna kommunen speglar skollagens krav på kompensatorisk resursfördelning. Men som nationellt skolsystem betraktat är det ändå intressant att notera att den kommunala grundfinansier-

⁷⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

ingen, på kommunnivå, inte förefaller kompensera för elevers varierande förutsättningar och behov på det sätt som avses i skollagen.

Även i gymnasieskolan är spridningen i kostnader stor

Även i gymnasieskolan är skillnaderna mellan kommunernas kostnader per elev omfattande. Det har bland annat att göra med att kommuner har olika programutbud och att olika program skiljer sig åt avsevärt när det gäller kostnader. Drygt 70 procent av kommunerna bedriver gymnasieutbildning med nationella program. Därutöver bedriver cirka 13 procent av kommunerna introduktionsprogram. De flesta av dessa har få elever vilket ger höga kostnader per elev.

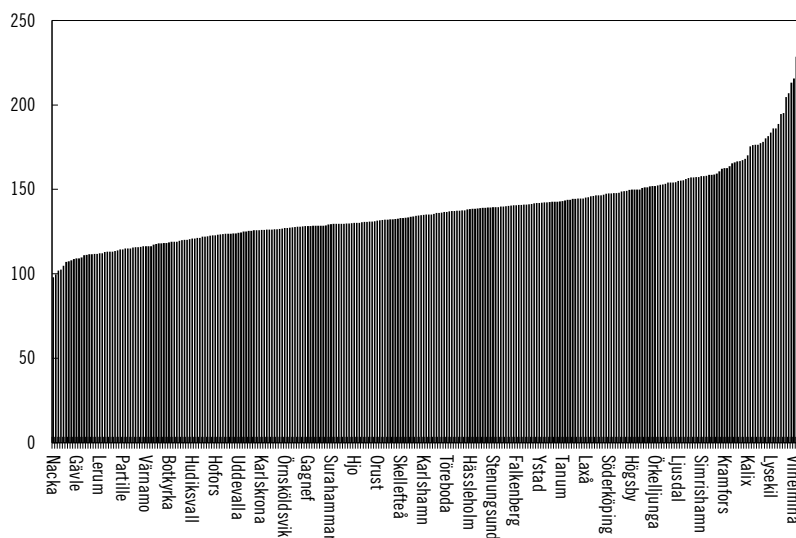
Olika kommuner har olika strukturella förutsättningar som kan påverka de totala kostnaderna. Kostnadsutjämningsutredningen har beräknat att skillnader i programsammansättning och i bebyggelsestruktur kan förklara ungefär hälften av variationen mellan kommuners nettokostnad för gymnasieskolan per invånare.⁷⁵ Delar av den kvarvarande variationen kan antas förklaras av skillnader i effektivitet och ambitionsnivå.

Figur 6.17 visar spridningen i hemkommunskostnad per folkbokförd elev. Den genomsnittliga hemkommunskostnaden för en elev i gymnasieskolan uppgick till knappt 138 000 kronor 2020. Spridningen mellan den kommun som hade den högsta kostnaden och den lägsta kostnaden per elev var knappt 131 000 kronor. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen minskade skillnaden till drygt 66 000 kronor.

⁷⁵ SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*

Figur 6.17 Spridning i kostnad per elev i gymnasieskolan 2020

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Jämfört med grundskolan är spridningen i hemkommunskostnad per elev avsevärt större i gymnasieskolan. Men en bidragande förklaring till det är alltså att fördelningen av elever mellan olika program skiljer sig åt mellan kommunerna.

Om man i stället analyserar spridningen i kostnad per elev mellan olika kommuner inom samma program kvarstår dock mönstret med relativt stora skillnader. Nedan redovisar vi spridningen i kommunernas budgeterade kostnader för tre olika nationella program under 2021. Redovisningen baserar sig på budgeterade kostnader per elev för alla kostnadsslag utom skolmåltider.

Tabell 6.6 Spridning i kommunernas budgeterade programkostnad per elev

Avser budgeterade kostnader exkl. skolmåltider under 2021

	Max. (kr)	Min. (kr)	Max.–Min. (kr)	P95 (kr)	P05 (kr)	(P95–P05)/P05 (%)
Naturvetenskapsprogrammet	154 552	60 806	93 746	123 182	72 748	69
Vård- och omsorgsprogrammet	167 200	63 581	103 619	133 148	77 398	72
Fordons- och transportprogrammet	250 384	103 726	146 658	175 475	130 037	35

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets beräkningsunderlag för riksprislistan 2021.

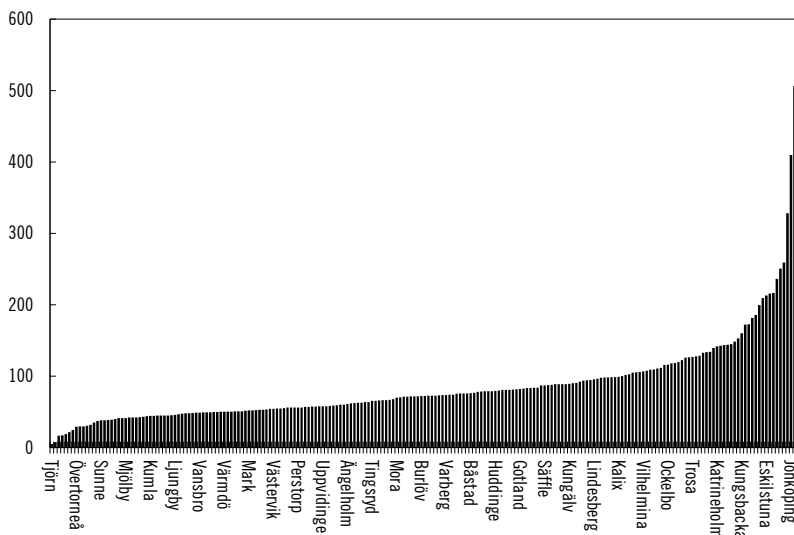
Naturvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet är olika kostnadskrävande utifrån vilka krav de ställer på lokaler, material och personella resurser. Men även inom dessa program råder alltså stora skillnader mellan kommuner i kostnad per elev. Vid en jämförelse av de kommuner som har högst respektive lägst budgeterad kostnad per elev är skillnaden inom alla programmen över 100 procent. Om man avgränsar analysen till den 95:e och 5:e percentilen krymper spridningen, men är fortsatt hög. På naturvetenskaps- samt vård- och omsorgsprogrammet är skillnaden då omkring 70 procent, medan den på fordons- och transportprogrammet är omkring 35 procent.

Tilldelningen av resurser till komvux varierar påtagligt mellan olika kommuner

I likhet med grund- och gymnasieskolan varierar kommunernas tilldelning av resurser till komvux betydligt. Statistiken för komvux är dock mer bristfällig och går inte att få uppställd på samma sätt som för grundskolan och gymnasieskolan. I figur 6.18 redovisas kostnaden enligt Skolverket för kommunala utbildningsanordnare i komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020. Endast kostnaden per heltidsstuderande i den egna verksamheten ingår och statistiken speglar därmed inte hemkommunsperspektivet som vi har utgått från i redovisningen av de andra skolformerna. Detta är relevant att understryka eftersom det inom komvux är vanligt att kommunerna lägger ut utbildning på entreprenad.

Figur 6.18 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020

Avser kommunala utbildningsanordnarens kostnad per heltidsstuderande (tkr)



Anm.: Kommunala utbildningsanordnare med under 10 elever har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Skolverket.

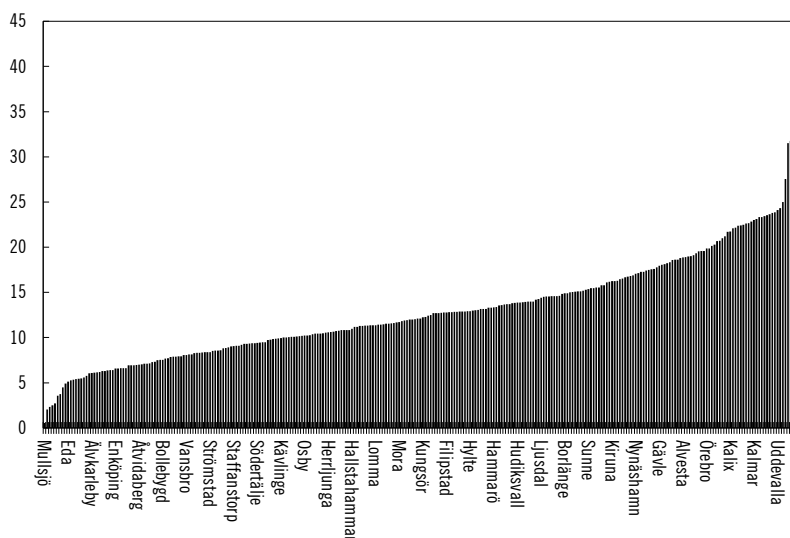
Som framgår av figuren är skillnaderna mellan olika kommuner stora. Om man bortser från eventuella extremvärden i toppen och botten av fördelningen och i stället jämför den 95:e och den 5:e percentilen kvarstår en skillnad på drygt 170 000 kronor per heltidsstuderande i den kommunala regin. Även om man grupperar kommunerna bredare och jämför den undre kvartilen med den övre kvartilen återstår en skillnad på omkring 48 000 kronor, vilket motsvarar en skillnad på över 90 procent.

Som nämnts ovan är det inte säkert att kostnaden per heltidsstuderande i den egna regin är ett tillräckligt träffsäkert mått för att fånga hur kommunerna tilldelar resurser till komvux, eftersom kommunernas kostnader för komvux på entreprenad inte ingår. För att försöka komma runt det här har vi analyserat hemkommunernas totala kostnader för komvux i relation till den potentiella målgruppen inom respektive skolformsdel. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå har då kommunens totala kostnad, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet, ställts mot antalet invånare i kom-

munen mellan 20 och 56 år som saknar gymnasial utbildning. För komvux i sfi har kommunens totala kostnad ställts mot antalet invånare i kommunen mellan 20 och 64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år. Resultaten visas i figur 6.19 och 6.20.

Figur 6.19 Hemkommunens kostnad per invånare i målgrupp för komvux på grundläggande och gymnasial nivå 2020 (tkr)

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–56 år utan gymnasial utbildning under 2020

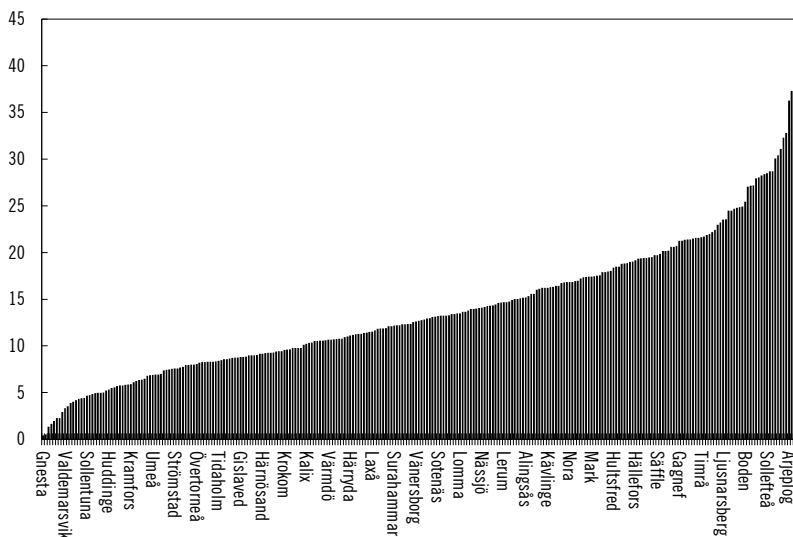


Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Figur 6.20 Hemkommunens kostnad per individ i målgrupp för komvux i sfi 2020 (tkr)

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år 2020



Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figurerna är skillnaderna stora mellan olika kommuner i fråga om hur mycket resurser de lägger på komvux i relation till den potentiella målgruppen för verksamheten. I tabell 6.7 redogör vi för spridningen uttryckt i percentilvärden på olika nivåer i fördelningen.

Tabell 6.7 Spridning i kostnad i relation till den potentiella målgruppen

Avser hemkommunens kostnad under 2020

	P95 (kr)	P75 (kr)	P25 (kr)	P05 (kr)	(P75-P25)/P25 (%)
Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	23 339	16 190	9 034	5 466	79
Komvux i sfi	28 081	17 959	8 652	4 306	108

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Såväl för komvux på grundläggande och gymnasial nivå som för komvux i sfi utgör skillnaden mellan den 95:e och den 5:e percentilen flera hundra procent. Om man grupperar kommunerna bredare och analyserar skillnaderna mellan den undre och övre kvartilen minskar spridningen, men befinner sig alltså på höga nivåer. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå skiljer det nästan 80 procent och för komvux i sfi är skillnaden över 110 procent. Spridningen mellan kommunerna är alltså betydande även efter att man tagit hänsyn till eventuella extremvärden.

Att skillnaderna i kostnader varierar påtagligt mellan olika kommuner har delvis att göra med hur stort det faktiska elevantalet i komvux är i förhållande till den potentiella målgruppen. Elevantalet kan i sin tur påverkas av flera faktorer. Till exempel vilken ambitionsnivå kommunerna har för komvux och hur väl de arbetar med att informera om och rekrytera till komvuxstudier. Men även hur den lokala arbetsmarknaden fungerar spelar roll. Om den lokala arbetsmarknaden är stark kan det knappast betraktas som ett problem att invånare som ingår i den potentiella målgruppen för komvux arbetar i stället för att studera.

Därutöver kan det finnas andra kostnadspåverkande faktorer som förklarar att skillnaderna är så stora mellan kommuner. Till exempel kostar olika kurser olika mycket och behoven av utbildning kan skilja sig åt mellan olika kommuner.

6.5 Resursfördelning inom skolväsendet

Utöver att ansvara för den huvudsakliga tilldelningen av resurser till skolväsendet har kommunerna ett övergripande ansvar för resursfördelningen. Det gäller dels i relation till de egna skolorna, dels i relation till andra huvudmän och utbildningsanordnare.

I detta avsnitt redogör utredningen för den lagstiftning som gäller kommunernas ansvar för fördelning av resurser till skolan och går igenom vilken praktisk tillämpning regelverket har, till exempel vad gäller kompensatorisk resursfördelning. Vi redovisar även en del av den kritik som har riktats mot det så kallade skolpengssystemet.

6.5.1 Skollagen ställer krav på resurser efter behov

Hur kommunerna fördelar resurser till skolan är i huvudsak en kommunal fråga. Bestämmelser i skollagen, skolförordningar och läroplaner styr däremot indirekt fördelningen av resurser utifrån att de anger de krav som varje skola måste uppfylla.

I ett fåtal avseenden ställer skollagen också tydliga krav på kommunernas resursfördelning. Det handlar dels om hur bidragen till enskilda huvudmän ska fördelas (se avsnitt 6.5.2), dels om att resurser ska fördelas med hänsyn till elevernas olika behov.

Vad gäller det senare anger skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷⁶ Bestämmelsen tillkom 2014 efter att flera rapporter från Skolverket och Skolinspektionen hade pekat på en begränsad omfördelning av resurser baserat på elevers olika förutsättningar och behov.⁷⁷ I sak var bestämmelsen ett förtydligande av redan befintlig lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en hög likvärdighet i skolväsendet.⁷⁸

Bestämmelsen om kommunal resursfördelning efter behov omfattar fördelning av resurser såväl till kommunens egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det *ska* ske en resursfördelning på dessa grunder.

6.5.2 Bidragen till enskilda huvudmän är tydligt reglerade

Vad gäller de enskilda huvudmännen innehåller skollagen detaljerade bestämmelser om hur resursfördelningen ska gå till.⁷⁹ Det handlar dels om vilka kostnadsslag som ska inkluderas i ersättningen, dels om hur beloppen ska räknas fram.

⁷⁶ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁷⁷ Se t.ex. Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor* samt Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

⁷⁸ Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.

⁷⁹ Se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen avseende grundskolan.

Enligt skollagen ska kommunerna ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev.⁸⁰ Detta bidrag brukar ofta benämnas ”skolpeng”, men den termen används alltså inte i skolförfattningarna. Som huvudregel gäller att grundbeloppet ska avse ersättning för

- undervisning
- lärverktyg
- elevhälsa
- måltider
- administration
- mervärdesskatt
- lokalkostnader.

Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. I vissa skolformer, bland annat grundskolan, ska tilläggsbelopp även utgå för elever som deltar i modersmålsundervisning eller lovskola.⁸¹

Om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen skulle uppstå som en följd av utbetalningen av tilläggsbelopp är hemkommunen inte skyldig att betala beloppet.⁸² I ett sådant fall upphör å andra sidan den enskilda huvudmannens skyldighet att ta emot eller ge fortsatt utbildning till eleven i fråga.⁸³

Vad gäller beräkningen av grundbeloppet ska en kommun enligt skolförordningen kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur beloppet har räknats fram. Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadsslag var för sig.⁸⁴

⁸⁰ Se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen avseende grundskolan.

⁸¹ Se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen avseende grundskolan.

⁸² Ibid.

⁸³ Se t.ex. 10 kap. 35 § skollagen avseende grundskolan.

⁸⁴ 14 kap. 10 § skolförordningen.

Ersättningen i gymnasieskolan baseras på programkostnad

När det gäller bidrag till fristående gymnasieskolor ska grundbeloppet för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.⁸⁵ Det är alltså hemkommunens egen program- och inriktningskostnad per elev som ska ligga till grund för ersättningen till enskilda huvudmän.

Det är vanligt att kommuner erbjuder olika gymnasieutbildningar tillsammans med andra kommuner inom ramen för så kallade samverkansavtal. Ofta reglerar sådana samverkansavtal även vilket pris de samarbetande kommunerna ska ersätta varandra med för olika utbildningar.⁸⁶ För en kommun som erbjuder en viss utbildning via ett sådant avtal, och inte själv har motsvarande utbildning inom kommunen, gäller då det överenskomna priset som grund för ersättningen till enskilda huvudmän för de elever som är folkbokförda i kommunen.⁸⁷

När det gäller vissa gymnasieutbildningar som avviker från nationella program, till exempel riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter, ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.⁸⁸ Men Skolverket beslutar även om grundbeloppets storlek om en elev har antagits till ett nationellt program som kommunen inte erbjuder själv eller inom ramen för ett samverkansavtal med andra kommuner. Då är det den så kallade riksprislistan som tillämpas.⁸⁹ Riksprislistan bygger på den offentliga genomsnittskostnaden för respektive program i Sverige och baseras på kommunernas, regionernas och gymnasieförbundens budgeterade kostnader per elev.⁹⁰ Friskolornas riksförbund har dock riktat kritik mot riksprislistans konstruktion, bland annat för att vissa kommuner inte rapporterar in sina kostnader och för att riksprislistan inte fångar upp budgetjusteringar löpande under året.⁹¹

⁸⁵ 16 kap. 55 § skollagen.

⁸⁶ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ 16 kap. 55 § skollagen.

⁸⁹ 13 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁹⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁹¹ Friskolornas riksförbund (2022): *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022*.

När det gäller introduktionsprogrammen i gymnasieskolan är regleringen något annorlunda. För elever på programinriktat val ska bidraget bestå av två delar:

- dels ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som utbildningen är inriktad mot
- dels ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet till det nationella programmet.⁹²

Ersättningen för den del av utbildningen som motsvarar ett nationellt program ska beräknas på samma sätt som för det aktuella programmet.⁹³ För den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet är det Skolverket som meddelar föreskrifter om ersättningens storlek. Under 2021 uppgick ersättningen till 4 100 kronor per elev och ämne.⁹⁴

När det gäller ersättningen till enskilda huvudmän för övriga introduktionsprogram finns inte någon reglering i skollagen eller i gymnasieförordningen. Flera av dessa program är inte möjliga att utforma för en grupp elever och är därmed inte sökbara. Vanligen sluts då ett avtal mellan hemkommunen och den enskilda huvudmannen innan eleven kan påbörja sin utbildning. För stora skolkoncerner kan det innebära att ett stort antal avtal måste slutas med många olika hemkommuner på kort tid.⁹⁵

Ersättningen i komvux baseras vanligen på verksamhetspoäng

En principiell skillnad mellan komvux och grund- och gymnasieskolan är att det endast finns offentliga huvudmän – kommuner och i vissa fall regioner – inom komvux.⁹⁶ Därmed finns inte heller samma tydliga regler i skollagen som för grund- och gymnasieskolan om hur ersättningen till enskilda utbildningsanordnare ska gå till.

⁹² 17 kap. 35 § skollagen.

⁹³ 17 kap. 36 § skollagen.

⁹⁴ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:1) om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2021.

⁹⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁹⁶ 2 kap. 5 § skollagen.

Skollagen ger dock kommuner och regioner möjlighet att lägga ut delar av eller hela komvuxverksamheten på entreprenad.⁹⁷ Ett sådant förfarande innebär att en enskild utbildningsanordnare utför verksamheten, men att huvudmannaskapet och därmed det yttersta ansvaret för verksamheten behålls av kommunen.⁹⁸

Entreprenader är något som förekommer i stor utsträckning inom komvux. Under 2020 var det omkring hälften (49 procent) av kursdeltagarna i komvux som läste hos enskilda utbildningsanordnare.⁹⁹

Entreprenadsättning inom komvux sker normalt via lagen om offentlig upphandling (LOU). Det förekommer även att kommuner använder sig av olika former av kundvalssystem, i regel genom att en enskild kommun, eller kommuner i samverkan, inbjuder enskilda utbildningsanordnare och ibland även andra kommuner att på lika villkor konkurrera med den utbildning som kommunen bedriver i egen regi.¹⁰⁰ Se vidare avsnitt 4.1.3 och 5.4.5.

Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola är det i bägge systemen vanligast att enskilda utbildningsanordnare ersätts med kronor per verksamhetspoäng.¹⁰¹ Men detta kan se olika ut mellan olika skolformsdelar. I komvux i sfö är det till exempel vanligare att enskilda utbildningsanordnare ersätts per timme eller kurs. Det förekommer också andra former av prestationsbaserade system. Exakt hur ersättningen ser ut beror dock på de avtal som kommunerna sluter med de enskilda utbildningsanordnarna, och det finns ingen samlad bild av detta.

6.5.3 Kommuner ersätter varandra i form av interkommunal ersättning

I vissa skolformer är det vanligt att eleverna studerar i en annan kommun än den de bor i. Det gäller framför allt i gymnasieskolan och komvux. I dessa fall reglerar skollagen vad som gäller för hur kommunerna ska ersätta varandra i form av interkommunal ersättning.

⁹⁷ 23 kap. 8 § skollagen.

⁹⁸ 23 kap. 2 § skollagen.

⁹⁹ Skolverket: Komvux – Elever och kursdeltagare – Riksnivå, Tabell 4 A: Kursdeltagare kalenderåren 2018–2020.

¹⁰⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

¹⁰¹ Ibid.

För grundskolan gäller att hemkommunen ska betala ersättning för utbildningen till den anordnande kommunen. Om eleven antagits till skolan av särskilda skäl eller om utbildningen är riksrekryterande ska den anordnande kommunen ersättas för sina kostnader. Då elever antagits av andra skäl efter önskemål från vårdnadshavare och överenskommelse inte träffats om något annat ska den anordnande kommunen ersättas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.¹⁰²

För gymnasieskolans nationella program gäller som huvudregel att den anordnande kommunen ska ersättas utifrån sin självkostnad för programmet om inte kommunerna kommer överens om något annat.¹⁰³ Många kommuner ingår dock i samverkansområden och kommer inom dessa överens om vilka priser som ska gälla för interkommunal ersättning.¹⁰⁴ För introduktionsprogrammen gäller olika regler för interkommunal ersättning beroende på vilket program det handlar om. Även här är dock huvudregeln att ersättningen ska motsvara anordnarens självkostnad.¹⁰⁵

För komvux gäller olika regler för olika skolformsdelar och beroende på om den vuxna har rätt till utbildningen eller inte. För komvux på grundläggande nivå gäller att den som har rätt att delta i sådan utbildning även har rätt att göra det i en annan kommun än hemkommunen. Den anordnande kommunen ska då få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.¹⁰⁶ När det gäller de rättighetsbaserade delarna av komvux på gymnasial nivå har en vuxen rätt att delta i utbildning i en annan kommun om utbildningen inte finns i hemkommunen. Även i detta fall ska den anordnande kommunen få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.¹⁰⁷

I övrigt står det kommunerna fritt att komma överens om interkommunal ersättning inom alla delar av komvux, vilket också sker i en stor del av kommunerna. Men det kan finnas vissa praktiska svårigheter. Enligt en rapport från Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) finns det kommuner som motsätter sig samverkan. Skälen är att dessa kommuner upplever att de enbart blir en betalande part om de skulle

¹⁰² 10 kap. 34 § skollagen.

¹⁰³ 16 kap. 50–51 §§ skollagen.

¹⁰⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

¹⁰⁵ 17 kap. 26 a § skollagen.

¹⁰⁶ 20 kap. 11, 14 och 15 §§ skollagen.

¹⁰⁷ 20 kap. 19 d, 21 och 22 §§ skollagen.

tillåta att invånare i den egna kommunen deltar i utbildning i en annan kommun, eller att de inte vill riskera att urholka elevunderlaget för den egna utbildningsverksamheten.¹⁰⁸

I likhet med ersättningen till enskilda utbildningsanordnare inom komvux är det, enligt utredningens erfarenhet, vanligt att den interkommunala ersättningen anges i form av ett belopp per verksamhetspoäng, alternativt ett belopp per timme eller per kurs. Vanligen regleras detta i avtal mellan kommuner. Det finns dock ingen nationellt fastslagen norm för prissättningen inom komvux, utan kommunerna har stor frihet att utforma sina egna modeller.

6.5.4 Det är vanligt med grundbelopp även i kommunala skolor

Formellt sett reglerar skollagen enbart kommunernas resursfördelning till enskilda huvudmän. Det finns alltså inga legala hinder för en kommun att fördela resurser på ett annat sätt till skolverksamheten i egen regi än vad man gör till de enskilda huvudmännen. Men både Skolkostnadsutredningen och Utredningen om en mer likvärdig skola har erfarit att många kommuner väljer att tillämpa samma regler på sina egna skolor.¹⁰⁹

I en granskning av den så kallade skolpengen skickade Riksrevisionen ut en enkät till kommunerna för att undersöka hur vanligt det var med en skolpengsmodell även till de egna skolorna. Bland de kommuner som svarade uppgav 83 procent att de använde en sådan modell för finansieringen av sina grundskolor. De kommuner som svarade att de inte tillämpade en skolpengsmodell var företrädesvis kommuner utan fristående skolor.¹¹⁰

I praktiken innebär detta ofta att skolor, såväl enskilda som kommunala, ersätts utifrån hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev i de olika kostnadsslagen, med viss justering för till exempel elevers socioekonomiska förutsättningar.

Med det sagt finns det exempel på kommuner som tillämpar andra modeller för fördelningen till de egna skolorna. I Stockholms stads grundskoleverksamhet dras exempelvis för 2022 28 procent av grund-

¹⁰⁸ Vuxenutbildning i samverkan (2019): *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:1.

¹⁰⁹ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* samt SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹¹⁰ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

beloppet av för att täcka lokalkostnader och andra kostnader som bärs centralt, och om eleven byter till en annan kommunal skola inom kommunen följer inte denna del med eleven.¹¹¹

6.5.5 Skillnaderna är stora i kommunernas resursfördelning

Trots bestämmelsen i skollagen om att kommuner ska fördela resurser till skolan efter elevernas olika förutsättningar och behov är det flera kommuner som inte gör det. Vidare finns det stora skillnader i både omfattning och tillvägagångssätt bland de kommuner som omfördelar resurser på sådana grunder.

En majoritet av kommunerna omfördelar resurser i grundskolan

Vad gäller fördelningen av resurser till grundskolan och förskoleklassen genomförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under 2017 och 2018 en enkätundersökning hos kommunerna för att ge en nationell bild.¹¹²

Enkätundersökningen visade att 157 av 277 svarande kommuner, vilket motsvarar närmare 6 av 10 kommuner, tillämpade en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. Drygt 4 av 10 kommuner tillämpade inte en socioekonomisk resursfördelningsmodell.

Generellt sett var det vanligare i storstads- och storstadsnära kommuner att en socioekonomisk resursfördelning tillämpades. Bland dessa kommuner var det omkring tre fjärdedelar som omfördelade resurser. För de små kommunerna och glesbygdskommunerna var det inte lika vanligt. Där var det något mer än hälften som tillämpade en socioekonomisk modell för omfördelning av resurser.

Enligt SKR förklaras skillnaderna mellan olika kommuntyper av att större städer vanligen är mer heterogena och har större boendesegregation. Därutöver finns det i större kommuner ofta fler skolor att välja mellan, vilket kan påverka elevsammansättningen i olika skolor. Detta påverkar, enligt SKR, behovet av ett resursfördelnings-

¹¹¹ Uppgift från Stockholms stads utbildningsförvaltning.

¹¹² SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

system som omfördelar resurser mellan skolor med hänsyn till elevernas bakgrund.¹¹³

Olika modeller används för att fördela och omfördela resurser

Vilka modeller kommuner använder för att fördela och omfördela resurser till grundskolan och förskoleklassen varierar. Enligt SKR har de flesta kommunerna en resursfördelningsmodell som utgår från en grundnivå som beslutas utifrån antal elever och årskurs. Därutöver fördelas vanligen ytterligare resurser utifrån socioekonomiska variabler, ofta benämnt strukturersättning. Utöver dessa delar kan det finnas resurser centralt i kommunen för att stödja skolor utifrån lokala behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om elevhälso-personal som arbetar mot flera av kommunens skolor. Beroende på hur dessa resurser används kan även de ses som ett stöd i det kompensatoriska uppdraget utöver den ekonomiska omfördelningen.¹¹⁴

När det kommer till vilka faktorer som används för att omfördela resurser på socioekonomiska grunder är vårdnadshavarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund vanligast. Andra faktorer som förekommer är kön, om elevens familj har försörjningsstöd eller om eleven bor med båda sina vårdnadshavare. Det finns även kommuner som använder elevens bostadsområde som en faktor i sin resursfördelningsmodell.¹¹⁵

Skolverket tar fram ett socioekonomiskt index på skolenhetsnivå

Kommunerna avgör i princip själva vilka resursfördelningsmodeller de använder. Som framgår av tidigare avsnitt är skillnaderna stora. För den kommun som vill ha stöd i arbetet med att omfördela resurser fastställer Skolverket varje år ett index som kan användas för socioekonomisk resursfördelning till skolenheter i förskoleklassen och grundskolan.¹¹⁶ Något förenklat är indexet konstruerat så att varje skola tilldelas ett värde utifrån vilket förväntat stödbehov som skolans elever har, där genomsnittet för riket är 100. En skola med

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Se t.ex. Skolverket (2020): *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2021*. 2020-05-11. Dnr 8.1.2-2020:735.

ett indexvärde på 200 antas ha dubbelt så stort stödbehov som den genomsnittliga skolan i riket, medan en skola med ett indexvärde på 50 antas ha hälften så stort stödbehov som rikssnittet.

Huvudsyftet med indexet är att underlätta huvudmännens interna fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, det så kallade likvärdighetsbidraget.¹¹⁷ Men indexet kan användas bredare för att bedöma skillnader i behov av resurser mellan olika skolor. Det är inte tvingande för huvudmännen, utan tas fram som en vägledning för hur de kan fördela resurser för att stärka likvärdigheten.

Indexet består av ett antal socioekonomiska faktorer som påverkar sannolikheten att en elev blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Tillsammans kan faktorerna förklara nära 75 procent av variationen i andelen obehöriga till gymnasieskolan på skolenivå och kommunnivå.¹¹⁸

I indexet ingår följande faktorer:

- vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- året när eleven invandrade till Sverige
- vårdnadshavarnas inkomst
- elevens kön
- ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare
- om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna
- antal syskon som är folkbokförda i hemmet
- socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

Statskontoret har granskat i vilken grad huvudmännen använder Skolverkets index eller något annat socioekonomiskt index för att fördela likvärdighetsbidraget. I granskningen framkom att en majoritet av huvudmännen med fler än en skolenhet fördelade åtminstone någon del av bidraget utifrån socioekonomiska principer. Några huvudmän använde sig av Skolverkets index, medan andra använde

¹¹⁷ Skolverket (2019): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Delredovisning 1.

¹¹⁸ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

det index för socioekonomisk fördelning som de tillämpade i sin ordinarie resursfördelningsmodell. I granskningen framkom dock att det fanns en liten grupp huvudmän som inte valde att fördela bidraget utifrån socioekonomiska behov alls.¹¹⁹

I vilken utsträckning Skolverkets index används av kommunerna inom ramen för deras ordinarie resursfördelningsmodell framgår inte av undersökningarna vare sig från Statskontoret eller SKR.

Ett index finns även för gymnasieskolan

Vid sidan av indexet för förskoleklassen och grundskolan tar Skolverket fram ett liknande index för gymnasieskolan. Men indexet för gymnasieskolan är inte avsett att användas av huvudmännen själva. Det ger en rangordning av skolenheter sett till deras förväntade andel elever som inte kommer att ta examen inom avsedd studietid. Denna rangordning ligger sedan till grund för Skolverkets bedömning av vilka skolenheter som har särskilt svåra förutsättningar. I sin tur berättigar detta till extra resurser när Skolverket fördelar statsbidraget för karriärtjänster. I och med beslut om statsbidraget får huvudmännen alltså information om de har skolenheter med särskilt svåra förutsättningar och vilka dessa i så fall är.¹²⁰

Indexet för gymnasieskolan bygger på sannolikheter att elever, utifrån vissa bakgrundsfaktorer, såsom meritvärde i årskurs 9 och föräldrars utbildningsnivå, inte kommer att uppnå yrkes- eller högskoleförberedande examen inom avsedd återstående studietid. Grundtanken är att elever med högre sannolikhet än andra även har ett större behov av resurser.¹²¹

Nivåerna på omfördelningen i grundskolan varierar

Av de kommuner som använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell i grundskolan är grundnivån, som vanligen är densamma per elev och årskurs, signifikant högre än nivån på de resurser som om-

¹¹⁹ Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.*

¹²⁰ Skolverket (2022): *Statsbidrag för karriärtjänster 2021/22.* www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22 (hämtad 2022-02-15).

¹²¹ Skolverket (2020): *Fördelningsnyckel till gymnasieskolan.* PM 2020-03-05.

fördelas med hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. I SKR:s undersökning omfördelade knappt hälften av de kommuner som använde en socioekonomisk fördelning upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel av kommunerna omfördelade 6–10 procent, en sjättedel 11–15 procent och resterande – ett fåtal – omfördelade över 20 procent.

Om dessa nivåer sätts i relation till de totala kostnaderna för förskoleklass och grundskola på riksnivå samt den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolans yrkesprogram 2020 innebär

- en omfördelning på 5 procent cirka 40 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 10 procent cirka 80 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 15 procent cirka 120 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskola.¹²²

Som tidigare nämnts ska det dock understrykas att 4 av 10 kommuner inte hade någon socioekonomisk resursfördelningsmodell över huvud taget.¹²³

Socioekonomisk resursfördelning är mindre vanligt i gymnasieskolan

Skollagens krav på att fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov gäller även i gymnasieskolan. Trots det antyder flera studier att det är mindre vanligt att huvudmännen omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i gymnasieskolan jämfört med i grundskolan.¹²⁴ Ätminstone om man ser till elever som studerar på samma program.

En förklaring till det uppges vara att behovet av omfördelning i gymnasieskolan ser annorlunda ut, eftersom tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Programmen skiljer sig åt i elevsam-

¹²² Egna beräkningar utifrån SCB-data. Den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolan har hämtats från SCB (2020): *Resursfördelningsmodell för fördelning av statsbidrag till huvudmän HT20*.

¹²³ SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

¹²⁴ Se t.ex. SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*. Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

mansättning och det finns särskilda program för elever som inte uppnått behörighet till nationella program. Det gör att det till viss del redan är systematiserat hur resurser fördelas utifrån utbildningarnas olika förutsättningar.¹²⁵ Eftersom yrkesprogrammen i allmänhet har en högre programkostnad och i genomsnitt mindre resursstarka elever går det att argumentera för att socioekonomiska skillnader åtminstone delvis fångas upp av de olika ersättningarna för programmen inom gymnasieskolan.

Samtidigt kan skillnaderna i studieförutsättningar mellan elever som studerar på *samma* gymnasieprogram, fast på olika skolor, vara väsentliga och därmed motivera en resursdifferentiering. Om man till exempel jämför elevers ingående meritvärden på samhällsvetenskapsprogrammet i Göteborgs kommun under antagningsomgången 2020 fanns det dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var över 300 poäng, dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var under 200 poäng.¹²⁶ Så kraftiga skillnader i ingående meritvärden genererar stora skillnader i förutsättningar att bedriva utbildningen, vilket rimligen borde avspeglas i resursfördelningen till gymnasieskolorna.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola redovisar i sitt betänkande en enkätundersökning om kommunernas användning av strukturersättning vid fördelningen av resurser till gymnasieskolan. Av de kommuner med nationella program som besvarade undersökningen uppgav endast 32 procent att de använde någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till sina skolenheter under 2020.¹²⁷

Hur stor del av resurserna som omfördelades i kommunerna varierade mellan mindre än 1 och 10 procent. Den genomsnittliga omfördelningen var 2,5 procent. När det kommer till modeller för omfördelning var det vanligaste att kommunerna använde meritvärdet från grundskolan som utgångspunkt för strukturersättningen. Men det förekom också att kommunerna använde andra bakgrundsfaktorer.¹²⁸

Bland de kommuner som inte tillämpade strukturersättning var den vanligaste orsaken att de endast hade en gymnasieskola. Drygt en tredjedel av kommunerna angav ett sådant svar. Av övriga svar hand-

¹²⁵ Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

¹²⁶ Göteborgsregionen (2020): *Antagningspoäng och medelvärde*.

¹²⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1. Svartfrekvensen i undersökningen var 76 procent.

¹²⁸ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

lade några om att det var svårt, några om att det inte fanns något behov av en strukturersättning och några om att en strukturell kompensation redan ligger i programkostnaden.¹²⁹

Vad gäller kommunernas ersättning till andra kommunala och enskilda huvudmän inom gymnasieskolan var det 57 respektive 73 procent av kommunerna med strukturersättning som tillämpade samma resursfördelningsmodell även i ersättningen till dessa.¹³⁰

6.5.6 Även enskilda huvudmän ska omfördela resurser

Enligt skollagen ska huvudmännen ta hänsyn till elevers olika behov och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹³¹ Det gäller för både kommunala och enskilda huvudmän. Skyldigheten inbegriper bland annat ett ansvar att anpassa resursfördelning, organisation och arbetssätt efter elevers skilda förutsättningar och behov.¹³²

Hur detta genomförs i praktiken hos de enskilda huvudmännen kan se olika ut. Inom den största skolkoncernen, Academedia, som under 2022 hade 75 skolenheter i grundskolan, tillämpar man exempelvis något som beskrivs som *aktiv resursfördelning*. Det innebär att resursfördelningen görs utifrån en analys av verksamheterna ur olika kvalitetsaspekter. Resursfördelningen följs sedan upp och justeras under verksamhetsåret utifrån uppföljningar av verksamheternas måluppfyllelse.¹³³ När Skolinspektionen under 2019 genomförde en kvalitetsgranskning av Vittraskolorna AB, som ingår i Academedia, fann man att huvudmannens resursfördelningsarbete utgick från en nyanserad behovsanalys med utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov. Till exempel framgick att huvudmannen inom ramen för sitt budgetarbete kunde ge särskild tilldelning till olika skolor, bland annat utifrån andelen elever med särskilt stöd och socioekonomiska förutsättningar i elevgruppen.¹³⁴

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ 1 kap. 4 § skollagen.

¹³² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹³³ Academedia (2021): *Kvalitetsrapport 2020/21*.

¹³⁴ Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Vittraskolorna ab*. Dnr SI 2019:6401.

Även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2020 av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB framgår att resursfördelning utgör en viktig del av huvudmannens kompensatoriska arbete. I Skolinspektionens intervjuer med såväl rektorer som huvudmannarepresentanter beskrivs att huvudmannen differentierar fördelningen av ekonomiska, materiella och personella resurser för att öka likvärdigheten mellan skolenheterna.¹³⁵

Någon mer systematisk kartläggning av hur de enskilda huvudmännen fördelar och omfördelar resurser har utredningen dock inte hittat. Det gör det svårt att med exakthet besvara hur och i vilken utsträckning en kompensatorisk resursfördelning tillämpas hos de enskilda huvudmännen. Dessutom har en majoritet av de enskilda huvudmännen bara en skola och många av skolorna har dessutom få elever, något som kan påverka möjligheten till kompensatorisk resursfördelning.

6.5.7 Hanteringen av tilläggsbeloppen är problematisk

Under de senaste åren har flera aktörer lyft problem med hanteringen av tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Kritiken har framför allt kommit från de enskilda huvudmännen, som vid ett stort antal tillfällen har sökt domstolsprövningar av kommunernas tillämpning av regelverket.¹³⁶ Även ett antal statliga utredningar har pekat på problem med hanteringen av tilläggsbelopp.¹³⁷ I kontakter med kommunföreträdare har utredningen vidare erfart att prövningen av tilläggsbelopp är en svår, administrativt betungande och tidskrävande uppgift för den kommunala skoladministrationen.

Tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommunerna

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i sitt delbetänkande¹³⁸ gjort en genomgång av de huvudsakliga problemen kopplade till de fristående resursskolornas finansiering. I detta sam-

¹³⁵ Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, ansvar för grundskola*. Dnr 2019:6827.

¹³⁶ Se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2020-02-17 i mål nr 1320-19.

¹³⁷ Se t.ex. SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*. SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

¹³⁸ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

manhang identifierade utredningen ett antal mer allmänna problem med hur systemet med tilläggsbelopp fungerar.

För det första pekar utredningen på en växande klyfta mellan de enskilda huvudmännens och kommunernas syn på när tilläggsbelopp är berättigat. De fristående skolorna anser att tillämpningen av tilläggsbeloppet har blivit alltmer restriktiv, medan kommunerna uppger att de i dag bara gör en mer noggrann prövning som bättre följer lagens krav på att göra en bedömning av behov och tillhandahållna stödinsatser på individnivå.

För det andra pekar utredningen på att tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommuner. Det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser tilläggsbelopp ska beviljas, vilket leder till att kommunerna gör olika bedömningar.

För det tredje pekar utredningen på att bidragsansökningarna om särskilt stöd är mycket administrationskrävande och gör att skolorna lägger stora specialpedagogiska resurser på detta – resurser som i stället skulle kunna användas till att ge elever stöd.

Vidare redovisar utredningen att många enskilda huvudmän upplever bevisbördan vid ansökningar om tilläggsbelopp som orimligt hög. Kommunernas förfaringssätt och vilka krav som ställs på underlagen skiljer sig åt, vilket gör ansökningarna än mer komplicerade för fristående skolor som tar emot elever från flera kommuner. Även för kommunerna är hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp resurskrävande.

Slutligen pekar utredningen på att den kontinuerliga omprövningen av rätt till tilläggsbelopp leder till en omfattande administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan det innebära en oro för eleven, något som lyftes av föräldraföreningar som utredningen hade varit i kontakt med. I den mån tilläggsbeloppet är tänkt att finansiera personella stödresurser kan den omfattande omprövningen av dessa även leda till osäkra anställningsförhållanden för dem som ska stå för stödet.¹³⁹

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven lämnade i sitt delbetänkande inga genomgripande förslag på förändringar av tilläggsbeloppets konstruktion. För det krävs enligt utredaren en särskild utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem gene-

¹³⁹ Enligt uppgift från Kommunal (2022-03-25) hade 35 procent av elev- respektive lärarassistenterna tidsbegränsade anställningar under 2020.

rellt, inte bara för fristående resursskolor. Som ett sätt att komma till rätta med den bristande likvärdigheten i hanteringen av tilläggsbeloppen föreslog utredningen dock att Skolverket, i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ska ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Stödet bör, enligt utredningen, bland annat syfta till att uttolka domars betydelse för tillämpningen och definiera vilka krav som bör ställas i en utredning om tilläggsbelopp.¹⁴⁰

Uppskattningsvis betalades två miljarder kronor ut i tilläggsbelopp i grundskolan under 2018

Det saknas i dag tillförlitlig statistik om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Sådana tilläggsbelopp ska betalas ut till andra huvudmän än den egna kommunen och bara avse kostnader för anpassningar till enskilda elevers behov. Det kan till exempel handla om assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.¹⁴¹

Eftersom det per definition rör sig om individuella behov finns det inte heller något tillförlitligt sätt att uppskatta antalet elever med behov av tilläggsbelopp per skola eller huvudman. På grund av dessa svårigheter tog Utredningen om en mer likvärdig skola hjälp av Sweco för att genomföra en undersökning i syfte att uppskatta antalet elever med tilläggsbelopp och tilläggsbeloppens storlek i grundskolan på nationell nivå under 2018. Undersökningen omfattade 50 kommuner som valdes ut enligt ett stratifierat urval för att kunna ge en riksrepresentativ bild. Som grund för resultaten i undersökningen ligger svar från totalt 40 kommuner.¹⁴²

Tre fjärdedelar av de kommuner som besvarade enkäten angav att ett antal elever i fristående skolor hade beviljats tilläggsbelopp under 2018. I genomsnitt uppskattades de enskilda huvudmännen få tilläggsbelopp för cirka 2 procent av eleverna i fristående skolor. Men variationen var stor, från 1 till 4 procent. Skillnaderna mellan kommunerna i utbetalda belopp var mycket stora, både avseende lägsta och högsta utbetalda belopp. 6 av kommunerna hade betalat ut ett högsta

¹⁴⁰ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

¹⁴¹ 14 kap. 8 § skolförordningen.

¹⁴² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

tilläggsbelopp som översteg 500 000 kronor. Det genomsnittliga utbetalade beloppet per elev i fristående skola var 193 000 kronor.¹⁴³

Enligt skollagen har de enskilda huvudmännen möjlighet att överklaga kommunens beslut i de fall deras ansökan om tilläggsbelopp avslagits.¹⁴⁴ De svarande kommunerna avslog läsåret 2018/2019 ungefär 35 procent (673 ansökningar) av det totala antalet inkomna ansökningar om tilläggsbelopp. Av dessa överklagade de enskilda huvudmännen ungefär vart tionde avslag. Totalt ledde alltså ungefär 3,5 procent av ansökningarna om tilläggsbelopp till ett överklagande.¹⁴⁵

Vad gäller förekomsten av tilläggsbelopp i de egna skolorna svarade hälften av kommunerna i undersökningen att de använde samma regler som i förhållande till andra huvudmän. Resterande kommuner erbjöd stöd som en så kallad fri nyttinghet, till exempel i form av stöd från centralt finansierade enheter. I något fall angavs också att det var upp till varje rektor att finansiera denna typ av stöd inom ordinarie budget.¹⁴⁶

De kommuner som tillämpade samma regler för de egna skolorna som för andra huvudmän utbetalade tilläggsbelopp för 1,7 procent av eleverna. Det genomsnittliga beloppet var betydligt lägre och uppgick till knappt 74 000 kronor per elev med tilläggsbelopp. Variationerna i genomsnittligt belopp var mycket stora mellan kommunerna. Ansökningarna om tilläggsbelopp avslags i något mindre utsträckning, 32 procent, i kommunerna. Någon överklaganderätt finns inte för de egna skolorna.¹⁴⁷

En uppräknig till riksnivån utifrån svaren i Swecos undersökning ger en uppskattning av tilläggsbelopp som betalades ut under 2018 till fristående skolor på 700 miljoner kronor och till kommunala skolor på 1 250 miljoner kronor, sammantaget cirka 2 miljarder kronor. Men skattningen bör tolkas med försiktighet.¹⁴⁸

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ 28 kap. 5 § skollagen.

¹⁴⁵ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

Regelverket för tilläggsbelopp är inte anpassat efter resursskolor

För de fristående resursskolorna, som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd spelar tilläggsbeloppen ofta en avgörande roll. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har problematiserat i vilken utsträckning dagens tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp svarar mot dessa skolors behov.¹⁴⁹

För det första menar utredningen att den ordinarie resursfördelningen till skolor, med ett grundbelopp som ska täcka särskilt stöd upp till en viss nivå samt ett tilläggsbelopp som ska täcka extraordinära stödåtgärder, inte fungerar för resursskolor. Vanliga skolor kan omfördela inom grundbeloppet mellan elever med och utan behov av särskilt stöd. Men i och med att resursskolor bara tar emot elever i behov av särskilt stöd finns inte den möjligheten. Resursskolorna blir därför helt beroende av att tilläggsbelopp betalas ut för i princip alla elever.

För det andra pekar utredningen på att en resursskola i grunden är anpassad för en viss elevgrupp och redan inledningsvis har högre kostnader än vad grundbeloppet normalt täcker, till exempel för anpassade lokaler och personal med specialistkompetens. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov. En stor del av dessa stödkostnader ger dessutom inte rätt till tilläggsbelopp, eftersom de inte är att räkna som extraordinära stödinsatser.

För det tredje pekar utredningen på att antagningsprocessen, där eleven först antas till en resursskola och ansökan om tilläggsbelopp ofta görs därefter, leder till en brist på förutsägbarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna. Resursskolorna har enligt dagens lagstiftning i normalfallet inte rätt att säga nej till elever som har behov av särskilt stöd, men inte så stora behov att tilläggsbelopp kan förväntas bli beviljat.

Slutligen pekar utredningen på att kravet på en stabil ekonomi vid tillståndsprövning av nya fristående skolor innebär att resursskolor har svårt att få tillstånd. Detta mot bakgrund av att tilläggsbelopp i normalfallet inte får räknas in i skolans budget, i och med att det inte går att förutse säkert om sådant kommer att beviljas. För en skola som planerar att ta emot i huvudsak elever som förväntas få tilläggs-

¹⁴⁹ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

belopp och som därmed beräknar kostnader för bland annat lärare och annan personal utifrån detta är det ofta inte möjligt att presentera en kalkyl som går ihop.

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven lämnar inte heller i det här avseendet några genomgripande förslag för att ändra finansieringen av fristående resursskolor, utan menar att en särskild utredning krävs om detta är önskvärt. För att skapa bättre möjligheter att följa utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever i sådana skolor gör utredningen dock bedömningen att Skolverket bör ta in uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande. Det skulle då också vara möjligt för Skolverket att utifrån befintlig statistik om exempelvis betygseresultat, lärartäthet och lärarbehörighet följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter, vilket i sin tur skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas.¹⁵⁰

Regeringen kan ge lämplig skolmyndighet möjlighet att meddela föreskrifter om tilläggsbelopp

I juli 2022 trädde nya lagändringar i kraft som innebar förändringar i regelverket för resursskolor och tilläggsbelopp.¹⁵¹ Lagändringarna innebar bland annat att

- skollagen förtydligades så att det framgår att även kommuner kan bedriva resursskolor
- regeringen ska kunna delegera möjligheten att meddela föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp till den myndighet som regeringen bestämmer.

När det gäller tilläggsbeloppen är syftet med lagändringen att systemet ska bli mer likvärdigt och rättvist så att barn och elever får det stöd de behöver. Tidigare har det funnits en möjlighet för regeringen att utfärda föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp, men

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*. Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

regeringen har saknat möjlighet att delegera denna uppgift. Det har inneburit att ingen skolmyndighet hittills har kunnat meddela sådana föreskrifter. Genom att delegera föreskrifträtten vill regeringen möjliggöra för lämplig skolmyndighet att ta fram klargörande och exemplifierande föreskrifter som kan bidra till en mer rättssäker och likvärdig bedömning av elevers individuella stödbehov. Enligt regeringen kan det exempelvis bli en uppgift för Skolverket med en skyldighet att låta Specialpedagogiska skolmyndigheten yttra sig.¹⁵²

6.5.8 Kritik har riktats mot systemet med grundbelopp

På senare år har systemet med grundbelopp, den så kallade skolpengen, kritiserats alltmer.¹⁵³ Systemet innebär att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Men mycket pekar på att systemet med grundbelopp även har fått påverkan på hur kommuner fördelar resurser till sina egna skolor. Kritiken har bland annat handlat om att systemet inte tar tillräcklig hänsyn till de skillnader i behov, förutsättningar och ansvar som olika huvudmän och skolor har.

Grundbeloppet speglar inte faktiska kostnader

Eftersom skolverksamhet präglas av betydande fasta kostnader ger en ersättningsmodell som baseras på genomsnittskostnader starka incitament att ta emot så många elever som möjligt i en skola. Att ta in ytterligare en elev är visserligen inte gratis. Till exempel behöver det lagas mer skolmat och köpas in fler läroböcker. Men dessa kostnader understiger väsentligen den genomsnittskostnad som skolorna blir ersatta utifrån. Tillkommande elever kan – upp till en viss gräns – nyttja samma lokaler och delta i samma lektioner som de tidigare eleverna.¹⁵⁴ Denna ersättningsmodell leder till att populära skolor som

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Se t.ex. Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion*.

<https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion> (hämtad 2022-02-18).

¹⁵⁴ För utförligare resonemang, se t.ex. Lärarförbundet 2018-06-29: *Ändra skolans stora systemfel: skolpengen*. www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen (hämtad 2022-02-18).

kan fylla klassrummen ofta överkompenseras i relation till sina nödvändiga kostnader för att bedriva utbildningen.

Som ett alternativ till dagens sätt att fördela resurser till skolor har det i skoldebatten ibland framförts att ett system med ”klasspeng”, där ersättningen grovt förenklat skulle basera sig på antalet klasser i stället för varje elev i sig, skulle vara ett mer kostnadseffektivt resursfördelningssystem.¹⁵⁵ Ett sådant system, menar förespråkarna, skulle mer träffsäkert fånga de behov som skolan har genom att utgå från en tydligare differentiering mellan fasta och rörliga kostnader. Utredningen om en mer likvärdig skola gjorde dock bedömningen att ett sådant system, för att inte vara kraftigt kostnadsdrivande, skulle kräva att huvudmannen i så fall både styr finansiering och kapacitet.¹⁵⁶ Systemet skulle, enligt utredningen, vara tvunget att bygga på brytpunkter efter vilka ytterligare en fast klasspeng skulle falla ut. Marginalersättningen för den elev som precis tar skolan över en sådan brytpunkt blir då mycket hög. Detta leder i sin tur till att skolor får starka incitament att anta elever precis över dessa brytpunkter, vilket utredningen varnade för skulle vara kraftigt kostnadsdrivande om inte den som finansierar skolorna också styr över deras mottagandekapacitet.¹⁵⁷

Grundbeloppet speglar inte skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän

Hemkommunen har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla folkbokförda elever i kommunen en plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år.¹⁵⁸

Det innebär att en kommun, till skillnad från en enskild huvudman, måste kunna garantera täckning över hela kommunen och ha beredskap för att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta medför att kommuner alltid måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter eller vara beredda att acceptera överbeläggning. Vidare varierar antalet barn i skolålder över tid, samtidigt som vissa resurser inte går att anpassa fullt ut efter sådana volymförändringar. Det tydligaste exemplet på

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen avseende grundskolan.

det är lokalkostnaderna, men även kostnader för undervisning och elevhälsa kännetecknas av viss tröghet vad gäller anpassning till olika behov över tid. Totalt sett har Utredningen om en mer likvärdig skola uppskattat dessa merkostnader till 8,4 procent av genomsnittskostnaden i riket för en genomsnittlig kommun under tidsperioden 1997–2018.¹⁵⁹

Eftersom dessa kostnader ingår i beräkningen av grundbelopp till enskilda huvudmän, vilket enligt skollagen ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, riskerar de enskilda huvudmännen att kompenseras för ett ansvar som de inte har. I sitt betänkande föreslog därför Utredningen om en mer likvärdig skola att hemkommunen vid beräkningen av det grundbelopp som ska lämnas i bidrag för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska göra 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.¹⁶⁰

I mars 2022 beslutade regeringen om en proposition som i huvudsak överensstämde med utredningens förslag.¹⁶¹ Riksdagen avlog dock propositionen.¹⁶²

Tillämpningen av grundbelopp i kommuner riskerar att underfinansiera frånvalsskolor

En ytterligare kritik mot grundbeloppet, som har lyfts av Utredningen om en mer likvärdig skola, är att det riskerar att leda till en underfinansiering av mindre populära kommunala skolor med en mer resurssvag elevsammansättning, så kallade frånvalsskolor. Åtminstone för de kommuner som tillämpar ett system med grundbelopp även till de egna skolorna.¹⁶³

Skälet till det är att attraktiva skolor som många söker till, så kallade tillvalsskolor, fullt ut kommer att kunna nyttja sin kapacitet även när elevunderlaget totalt sett viker. Den extra kapacitet som kommunerna måste hålla sig med, till följd av deras särskilda ansvar att garantera alla elever utbildning, kommer därför i hög grad att resultera i tomma platser på frånvalsskolorna. Risken är då att dessa skolor

¹⁵⁹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*.

¹⁶² Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

¹⁶³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

underfinansieras om ersättningen baseras på grundbelopp per elev genom att ersättningen för färre elever måste bidra till att täcka samma fasta kostnader som vid ett fullt resursutnyttjande.¹⁶⁴

Eftersom attraktiva skolor tenderar att ha ett socioekonomiskt starkt elevunderlag innebär detta att överkapaciteten, med tillhörande underfinansiering, i hög grad kommer att ligga på skolor med ett förhållandevis svagt elevunderlag. Det innebär problem både för skolans likvärdighet och för det kompensatoriska uppdraget.¹⁶⁵

Grundbeloppet kan leda till en alltför stor anpassning till föräldrars och elevers efterfrågan

Som en del av 1990-talets reformer har grundbeloppet inneburit att föräldrar och elever har fått en starkare ställning i skolan. I dag kan föräldrar som är missnöjda med sitt barns utbildning – åtminstone i de större kommunerna – byta skola och ta med sig befintlig finansiering via grundbeloppet. I flera avseenden har detta stärkt brukarinflytandet och gjort skolan mer anpassad efter föräldrarnas och elevernas efterfrågan.¹⁶⁶

Lärarnas fackliga organisationer har dock varnat för att det även finns risker med en sådan utveckling.¹⁶⁷ När makt flyttas från dem som har mycket kunskap om hur utbildning bör bedrivas – skolledare och lärare – till dem som har mindre kunskap om hur utbildning bör bedrivas – föräldrar och elever – är det inte säkert att det leder till en positiv utveckling. Inte minst finns risken att det leder till att lärares auktoritet undergrävs.

För en skola med ett fåtal elever kan enskilda skolbyten få stora ekonomiska konsekvenser för skolans verksamhet. Det gör att en rektor eller lärare på en sådan skola kan tvingas att väga in finansiella hänsyn när de fattar beslut som rör elever i olika frågor. Men problematiken gäller även för större skolor. När skolor för sin finansiering konkurrerar om elever finns en risk att skolan anpassar sig alltför mycket till föräldrarnas och elevernas efterfrågan, till exempel

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁶⁷ Se t.ex. *Dagens Samhälle* 2017-05-17: "Starkt samband mellan resurser och snällbetyg" www.dagensamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg (hämtad 2022-02-18).

vid bedömning och betygssättning, vilket kan leda till negativa effekter för skolväsendet som helhet.¹⁶⁸

Systemet med grundbelopp riskerar att leda till ökade kostnader i kommunerna

På grund av sin konstruktion med genomsnittsansättning till de enskilda huvudmännen har systemet med grundbelopp även kritiserats för att leda till ökade kostnader i kommunerna.¹⁶⁹ Anledningen är att kommunerna inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar i den kommunala skolan och börjar hos en enskild huvudman. Till exempel kommer kostnaderna för lärare och lokaler i stort sett att vara oförändrade på kort sikt.

Med färre elever men bara delvis minskade kostnader i den kommunala skolan kommer grundbeloppet till de enskilda huvudmännen att öka, om inte kommunen hittar andra sätt att minska skolkostnaderna. Därmed ställs kommunerna inför ett dilemma: antingen drar man ner på skolkostnaderna där det är möjligt eller så får man acceptera ökade utbildningskostnader trots att det totala antalet elever inte har förändrats.

Om man väljer det första alternativet är risken överhängande att fler elever kommer att vilja söka sig bort från den kommunala skolan, vilket kan leda till en negativ spiral. Om man väljer det andra alternativet är det svårt att ha kostnadskontroll. Inget av alternativen är därmed särskilt attraktivt från ett kommunalt perspektiv.

Det finns dock rapporter som pekar i motsatt riktning. I en rapport från Svenskt Näringsliv framgår att kommuner med många elever i fristående skolor i genomsnitt hade lägre kostnader per elev. Vilka orsakssamband som ligger bakom resultatet i rapporten är svårt att slå fast, men en teori, enligt rapportförfattaren, är att fristående skolor stärker kommunernas kostnadseffektivitet i ett dynamiskt perspektiv. Exempelvis kan konkurrensen göra kommunerna bättre på att hushålla med resurserna.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Se t.ex. IFAU:s forskningssammanfattning om betygsinflation. www.ifau.se/Press/Forskningsammanfattningar/Om-betygsinflation/ (hämtad 2022-02-18).

¹⁶⁹ Se t.ex. Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion*. <https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion> (hämtad 2022-02-18).

¹⁷⁰ Svenskt Näringsliv (2020): *Friskolorna och skolkostnaderna. En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser*. Oktober 2020. Uppdaterad 6 nov 2020.

Grundbeloppet kan leda till ekonomisk osäkerhet till följd av snabba resursväxlingar mellan huvudmän

I dag saknas reglering av när bidrag till enskilda huvudmän ska justeras i samband med att en elev byter till en skola med en annan huvudman. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola råder i flertalet kommuner ordningen att grundbeloppet flyttas från en huvudman till en annan så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola, i vissa fall från och med samma dag som eleven flyttat.¹⁷¹ Samtidigt står skolan som eleven har lämnat kvar med i stort sett samma kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa.

Det faktum att huvudmännens intäkter är rörliga samtidigt som de huvudsakliga kostnaderna för verksamheten, åtminstone i det korta perspektivet, är fasta skapar en svår situation för många huvudmän när elever väljer att lämna deras skolor. Detta gäller i synnerhet de mindre huvudmännen.

Risken för snabba resursväxlingar mellan huvudmän skapar en osäkerhet som gör att skolverksamheten blir svår att planera. Samtidigt riskerar det att leda till att huvudmännen avstår från att genomföra viktiga utvecklingsinsatser och investeringar, eftersom de inte vågar lita på vilka resurser de har. I sin tur riskerar det att påverka elevers lärande negativt.

För att komma till rätta med problemen med snabba resursväxlingar mellan huvudmän föreslog Utredningen om en likvärdig skola i sitt betänkande

- dels att skolbyten som huvudregel ska ske vid terminsstart
- dels att ersättningen för de elever som av olika skäl ändå behöver byta till en annan huvudmans skola under läsåret ska följa eleverna med två månaders fördröjning.¹⁷²

Tanken med det senare är enligt utredningen att ge huvudmännen bättre möjligheter att justera sin organisation till de nya förutsättningarna.¹⁷³ Regeringen har remitterat förslaget, men inte lagt fram någon proposition.

¹⁷¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁷² Avser skolbyten mellan enskild huvudman och kommunal huvudman eller mellan två enskilda huvudmän.

¹⁷³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

Även Riksrevisionen har riktat kritik mot skolpengssystemet

Under 2021 och 2022 har Riksrevisionen granskat om regelverket för grundbelopp till enskilda huvudmän, den så kallade skolpengen, bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Utifrån granskningen har Riksrevisionen kommit fram till att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras.¹⁷⁴

Riksrevisionen pekar på ett antal problem med regelverket för skolpeng, så som det är utformat i dag. För det första handlar det om att regelverket inte beaktar de trögrörliga kostnaderna. Enligt Riksrevisionen bestäms skolpengen i de flesta kommuner 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 försämrar möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.

För det andra handlar det om att regelverket inte beaktar de skillnader som finns mellan olika huvudmän i fråga om vilket ansvar de har. Riksrevisionens bedömning är att principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, som bland annat manifesteras i att bidrag ska lämnas till de enskilda huvudmännen på samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan, inte alltid medför lika förutsättningar för skolverksamheten. Detta beror, enligt Riksrevisionen, på att kommunerna har ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. En kostnadspåverkande skillnad är till exempel att kommuner, till skillnad från enskilda huvudmän, inte kan besluta om storleken på sin skolverksamhet, utan måste anpassa den utifrån det elevunderlag som finns för att kunna se till att alla skolpliktiga elever går i skolan och kunna erbjuda alla elever som så önskar en utbildningsplats.

Slutligen pekar Riksrevisionen även på vissa problem i tillämpningen av regelverket. Till exempel ser bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun 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

¹⁷⁴ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Därutöver finns det, enligt Riksrevisionen, flera olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad, vilket i sin tur påverkar ersättningen till de enskilda huvudmännen.

Den sammantagna bilden från granskningen är, enligt Riksrevisionen, att det finns problem med nuvarande regelverk som är svåra att komma åt med mindre justeringar. Enligt myndigheten finns det skäl att ompröva om fristående skolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. I det sammanhanget föreslår Riksrevisionen att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän. Det nya ersättningssystemet bör vara nationellt bestämt, men tillåta vissa variationer utifrån till exempel lärarlöneläget, fastighets- och hyresmarknaden, befolkningstätheten och huvudmannens fasta kostnader. Systemet behöver dock utredas vidare.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

