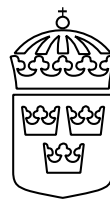


Regeringens skrivelse

2022/23:44



Riksrevisionens rapport om skolpengen – effektivitet och konsekvenser

Skr.
2022/23:44

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 22 december 2022

Ulf Kristersson

Lotta Edholm
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

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

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

Riksrevisionen lämnar också rekommendationer till Statens skolinspektion och Statens skolverk.

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

Skr. 2022/23:44

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

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

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

1 Ärendet och dess beredning

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

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

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Bakgrunden till granskningen och avgränsningar

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

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

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

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

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

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

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

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

Riksrevisionen har i sin granskning använt sig av fyra bedömningsgrunder:

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

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

2.2 Riksrevisionens slutsatser och iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsatser och iakttagelser

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

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

Regelverket medför svårigheter för planering och effektiv resursfördelning

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

Hemkommunansvaret medför kostnader

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

I skolpengsmodellen beaktas inte fasta kostnader

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

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

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

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

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

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

Bidragsbesluten är otydliga och lokalkostnadsersättningen är inte förutsägbar

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

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

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

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

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

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

Regeringen och Skolverket har följt upp flera väsentliga delar av reglerna

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

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

Hur kan en mer ändamålsenlig modell se ut?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

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

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

Riksrevisionen rekommenderar Skolinspektionen att

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

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

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

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

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

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

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

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

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

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

fördelningsystem i skolan som är transparent, robust och förutsägbart och som tar hänsyn till skolors olika förutsättningar samt säkerställer resurser utifrån eleverns förutsättningar och behov (bet. 2021/22:UbU 32 punkt 2, rskr. 2021/22:362). Ett sådant förslag bör enligt utskottet bl.a. bygga på en analys av faktiska kommunala kostnader, t.ex. för ansvaret att tillhandahålla utbildning för alla barn, och konsekvenser för alla typer av fristående aktörer.

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

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

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

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