

# Konsekvensutredning

– avseende eventuella förslag om  
införande av en nationell skolpengsnorm  
och begränsade vinstuttag i skolan

# Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Inledning	6
2 Disposition	7
3 Bakgrund	8
3.1 Fristående skolors etablering och utveckling	8
3.2 De flesta friskolor bedrivs som aktiebolag med allmän inriktning	8
3.3 Pågående utredningar om skolans utveckling	9
3.4 Resursfördelning till skola ser i dag väldigt olika ut	10
4 Metod	13
4.1 Excelverktyg	13
4.2 Semistrukturerade intervjuer	14
4.3 Avgränsningar	15
5 Möjliga konsekvenser av en nationell skolpengsnorm	16
5.1 Utredningen om en nationell skolpengsnorm tillsätts	16
5.2 Underlag för excelverktyget	18
5.3 Reflektioner kring nuvarande modell och införande av en nationell skolpengsnorm utifrån intervjuer	20
5.4 Konsekvenser av införandet av en nationell skolpengsnorm	26
6 Möjliga konsekvenser av ett införande av vinstutdelningsbegränsning	32
6.1 Bakgrund	32
6.2 Reflektioner om vinstutdelningsförbud vid nyetablering, mottagande av statliga bidrag och vid kvalitetsbrister	35
6.3 Konsekvenser av vinstutdelningsförbud eller vinstutdelningsbegränsning	40
6.4 Sammanfattande reflektioner om konsekvenser	44

# Sammanfattning

Inom Utbildningsdepartementet pågår för tillfället 16 olika utredningar, varav de flesta berör skolan. Sweco har fått i uppdrag att utreda möjliga konsekvenser av ett par av de förslag som två av dessa utredningar väntas lämna. Den ena är ***U 2023:05 Utredning om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet***, vilken ska lämna förslag på ett nytt system för resursfördelning för skolan och den andra är ***U 2022:08 Utredning om vinst i skolan***, vilken ska lämna förslag avseende hur en vinstutdelningsbegränsning och/eller ett vinstutdelningsförbud kan utformas.

Konsekvenserna av ett införande av en nationell skolpengsnorm har simulerats med hjälp av en excelmodell baserad på tidigare känd information. Resultaten av simuleringarna avspeglar de konsekvenser införandet av en nationell skolpengsnorm kan komma att få för såväl kommuner som enskilda skolor. Vidare har information inhämtats via semistrukturerade intervjuer med 25 personer verksamma inom skolsektorn eller inom skolförvaltning på kommunal nivå. Intervjuerna har både behandlat frågan om en nationell skolpengsnorm och frågan om vinst i skolan. Intervjuerna har haft fokus dels på att förstå informanternas uppfattning, erfarenheter och upplevelser av befintliga system och regelverk dels på utmaningar, erfarenheter och förhoppningar inför ett nytt kommande system/regelverk.

På nästkommande uppslag finns en sammanfattning av konsekvenserna av möjliga förslag från de respektive utredningarna som Sweco har haft som utgångspunkt för sin konsekvensutredning.

## Sammanfattning konsekvenser nationell skolpengsnorm

Med en ny skolpengsnorm uppskattar Sweco att skillnader i ersättning mellan kommuner och skolor i det närmaste helt kommer att relateras till socioekonomiska skillnader i elevsammansättning. Mellan kommunala huvudmän får även ersättningen för platsgaranti ett visst genomslag.

Eftersom resursfördelningen till skolor idag ser väldigt olika ut väntas en nationell skolpengsnorm dels leda till att de kommuner som idag har en ersättningsmodell som är mer återhållsam kommer att få en högre nivå, dels att den socioekonomiska omfördelningen, beroende på nuvarande modell, ibland blir mindre differentierad, ibland mer.

Det föreslagna kommunala aktivitetstillägget är schabloniserat och varierar enbart med hänsyn taget till glesbygdindex. Detta, tillsammans med möjligheten för en kommun att välja att skjuta till medel till verksamhet i egen regi kan vara problematiskt ur ett konkurrensperspektiv. En liknande problematik uppkommer om en kommun i stället väljer att finansiera en fristående verksamhet utöver normen.

En nationell skolpengsnorm väntas göra ersättnings-systemet mer transparent och förutsägbart vilket gör att fristående skolor förhoppningsvis inte längre behöver ägna tid och resurser åt att försöka förstå om de har fått rätt ersättning och hur ersättningen är beräknad.

En nationell skolpengsnorm kan komma att medföra att effektiva skolkommuner kommer att behöva förhålla sig till högre kostnader än dagens. Möjligheten att skjuta till medel utöver normen möjliggör att verksamhet som inte är kostnadseffektiv kan gynnas.

Intervjuerna ger en samstämmig bild av att en eventuell nationell skolpengsnorm ska vara likvärdig, transparent och förutsägbart. Den måste ta höjd för de olikheter som finns, både mellan skolor och mellan kommuner och regioner. Samtidigt lyfts risken för en överkompensation till mer effektiva verksamheter på bekostnad av skolor med större behov.

## Konsekvenser nationell skolpengsnorm

En nationell skolpengsnorm får till konsekvens att skillnader mellan dagens olika ersättningsmodeller minskar. Den föreslagna modellen ger mer lika belopp per elev, framför allt i närliggande kommuner.

En nationell skolpengsnorm kan få till konsekvens att små enheter, ofta i glesbygd där elevunderlaget varierar eller är vikande, kan ha svårt att finansiera verksamheten.

En nationell skolpengsnorm kan få till konsekvens att likvärdigheten mellan utförare sätts ur spel. Det kan uppstå situationer där konkurrensneutraliteten upphör och där en kommuns politiska majoritet och strävan tydligt kan påverka både fristående och kommunala skolors möjligheter.

En nationell skolpengsnorm kan få kostnadsdrivande konsekvenser.

En nationell skolpengsnorm får till konsekvens att kommunernas möjligheter att använda ersättningsmodellen som ett ekonomiskt styrmedel minskar.

## Sammanfattning konsekvenser vinstutdelningsbegränsning

Ett vinstutdelningsförbud skulle medföra betydande ingrepp i hur företag strukturerar och organiserar sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar näringsfriheten. Detta kan leda till minskade incitament till vinstutdelning för aktörer inom skolan att investera och utveckla sina verksamheter, vilket kan ha negativa effekter på kvaliteten och mångfalden i utbildningserbjudandet. Ett tillfälligt förbud mot vinstutdelning vid nyetablering eller när en verksamhet får nya ägare väntas inte få så stora konsekvenser om perioden hålls kort, då de flesta fristående aktörer menar att få skolor går med vinst under de tidiga etableringsåren. Vid en längre period skulle intresset för att starta och driva friskola minska. En tillfällig begränsning av möjligheten till vinstutdelning vid kvalitetsbrister i verksamheten riskerar att inte generera några nyttor utan snarare problem och byråkrati.

Samtliga informanter anser att kvalitet är viktigt och att man inte bör verka inom skolan om man inte har hög kvalitet – oavsett vem som är huvudman. Problemet tycks ligga i möjligheten att mäta kvalitet på ett legitimt sätt utan att skapa ett omständligt kontrollsystem som medför mycket administration. Att tvinga fristående aktörer att välja mellan att antingen avstå från statsbidrag eller från möjligheten att dela ut vinst riskerar att leda till att skolor som drivs av aktiebolag på sikt helt försvinner från marknaden.

Intervjuerna ger en samstämmig bild av att kvalitetsbegreppet bedöms vara otydligt och diffust och att behovet av att se över det borde prioriteras. Flera informanter påpekar att en vinstutdelningsbegränsning kanske inte är det mest effektiva verktyget för att hantera oetiska aktörer som inte prioriterar högkvalitativ utbildning eller mångfald inom skolsektorn.

## Konsekvenser vinstutdelningsbegränsning

Om utredningen föreslår det vi har valt att kalla en försiktig tolkning väntas detta få konsekvenser för koncerner med planer på att expandera. Förslaget bidrar inte med positiva samhälleliga effekter.

Om utredningen föreslår vad vi kallar en offensiv tolkning skulle ett sådant förslag innebära betydande ingrepp i hur företag strukturerar och organiserar sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar näringsfriheten. Intresset för att bedriva skola i aktiebolagsform skulle sannolikt minska.

Om utredningen skulle komma att föreslå ett vinstförbud vid något som helst mottagande av statsbidrag kan detta ses som en form av strukturell diskriminering mot aktiebolagsformen.

En vinstutdelningsbegränsning som kopplas till ett kontrollsystem som inte bedöms vara legitimt, kommer generera ännu mer misstro till systemet och ytterligare "jakt" på att säkerställa att allt ser bra ut "på pappret".

# 1. Inledning

Det råder just nu en stark reformiver inom utbildningsområdet. Inom Utbildningsdepartementet pågår just nu 16 olika utredningar varav de flesta handlar om skolan. Sweco har fått i uppdrag att utreda möjliga konsekvenser av ett par av de förslag som två av dessa pågående utredningar väntas lämna. Den ena utredningen, *U 2023:05 Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet*, ska lämna förslag på ett nytt system för resursfördelning för skolan och den andra, *U 2022:08 Utredning om vinst i skolan*, ska lämna förslag avseende hur vinstutdelningsbegränsning och/eller vinstutdelningsförbud kan utformas. I denna rapport redovisar Swecos resultat av genomförd analys och konsekvensutredning av de förslag utredningarna väntas lämna.

Då de båda statliga utredningarna är pågående vid tillfället för sammanställningen av denna rapport finns ingen information om utredningarnas vägval eller resultat tillgängligt. Swecos konsekvensutredning har därför utgått från direktiven och det handlingsutrymme respektive utredare där har givits samt från tidigare material. Ambitionen har varit att identifiera samt i vissa fall kvantifiera och värdera konsekvenserna av förslagen samt redogöra för hur dessa kommer att påverka berörda aktörer.

Sweco har fått i uppdrag att utreda möjliga konsekvenser av förslag som två pågående utredningar väntas lämna. Den ena utredningen är *U2023:05 Utredningen om en nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet* och den andra, *U 2022:08 Utredning om vinst i skolan*.

---

## 16 procent

Hösten 2023 var andelen elever i friskola drygt 16 procent.

---

## 13 procent

2012/2013 var andelen elever i friskola drygt 13 procent.

---

## 6 procent

Läsåret 2002/2003 var andelen elever i friskola knappt 6 procent.

---

---

### UTVECKLINGEN AV ANDELEN ELEVER I FRISKOLOR

Sedan friskolereformen 1991/92 har andelen elever i friskolor ökat successivt.

---

Konsekvenserna av ett införande av en nationell skolpengsnorm har simulerats med hjälp av en excelmodell baserad på tidigare känd information. Vidare har information inhämtats via semistrukturerade intervjuer med 25 personer verksamma inom skolsektorn eller inom skolförvaltning på kommunal nivå.

Se avsnitt 4 Metod för urval och avgränsningar

## 2. Disposition

I arbetet med den här rapporten har stora delar av intervjuer, analyser och utredning avseende skolpengsnorm respektive vinst i skolan pågått parallellt. De aktörer som berörs är till stora delar de samma och utredningarnas förslag kommer att få bäring i en samlad kontext. Samtidigt kan någon av utredningarnas förslag komma att leda till förändrade regelverk utan motsvarande utfall för den andra utredningen. Det har därför varit viktigt att separera konsekvensbeskrivningarna.

Efter rapportens inledning och disposition ges i avsnitt tre en översiktlig bild av fristående skolors etablering och utveckling. Här redogörs också för de fristående skolornas olika juridiska former och inriktning på en övergripande nivå. Vidare redogörs för hur resursfördelningen mellan olika skolor ser ut idag.

I avsnitt fyra beskrivs de metoder som ligger till grund för konsekvensutredningen, samt de urval och avgränsningar som gjorts för rapporten.

Avsnitt fem inleds med en beskrivning av direktivet *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (dir. 2023:153)*. Här presenteras också underlagen för det excelverktyg som Sweco utvecklat. I avsnittet redogörs för reflektioner baserade på intervjuer. Avslutningsvis sammanfattas de konsekvenser som framkommit i intervjuer liksom rent ekonomiska konsekvenser för fem exempelkommuner utifrån beräkningar gjorda med excelverktyget.

I avsnitt sex redogörs för direktivet *En skola utan vinstintresse (dir. 2022:102)* samt relaterade tilläggsuppdrag. I detta avsnitt redogörs för reflektioner baserade på intervjuer kring frågorna kopplade till vinstutdelning/vinstbegränsning samt konsekvenser för tre möjliga förslagsområden; vinstutdelningsförbud efter nyetablering och ägarbyte, vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag samt vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten.

## 3. Bakgrund

I det här avsnittet ges en översiktlig bakgrund till arbetet. Här beskrivs utvecklingen inom friskolesektorn, pågående utredningar inom området och det ges en kort sammanfattning av nuvarande ersättningsmodell.

### 3.1 Fristående skolors etablering och utveckling

Under 1990-talet förändrades det svenska skolväsendet. Skolan kommunaliserades, mål- och resultatstyrning infördes samt fritt skolval och etablering av fristående skolor tilläts. Före friskolereformen 1992 tilldelades elever i Sverige plats i den offentliga skolan i sitt upptagningsområde, en plats de var tvungna att acceptera. Det enda alternativet var att välja en av de få privata skolor som då fanns. Dessa skolor finansierades av privata medel och var exempelvis internatskolor, skolor för elever med särskilda behov eller skolor med specialpedagogik (t.ex. Waldorf och Montessori). När riksdagen 1992 beslutade om propositionen *Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor* infördes möjligheten för fristående skolor att verka på i stort sett samma villkor som de kommunala grundskolorna. Enligt propositionen skulle fristående skolor få möjlighet att godkännas som en fristående skola finansierad av skolpeng. Elevernas hemkommuner blev då tvungna att förse friskolan med ett bidrag, som skulle motsvara den genomsnittliga kostnaden per elev i de kommunala skolorna i kommunen. Propositionen var en del i en samlad reform med flera propositioner vilka syftade till att öka valfriheten inom skolområdet<sup>1</sup>.

Efter reformen 1992 var till en början de fristående skolorna huvudsakligen specialpedagogiska skolor. Vidare fanns ett fåtal konfessionella skolor och föräldrakooperativ. Flera av dessa fanns redan som privatskolor före reformen men omformades till skolpengfinansierade friskolor efter reformen. Vid tidpunkten för friskolereformen, läsåret 1992/1993 gick 1,5 procent av landets grundskoleelever i en fristående skola. Läsåret 2002/2003 hade andelen ökat till knappt 6 procent. Ytterligare tio år senare, 2012/2013 var andelen drygt 13 procent, det vill säga mer än fördubblad. Därefter har ökningen mattats av något och andelen var under hösten 2023 drygt 16 procent vilket motsvarar närmare 200 000 elever, förskoleklass inräknat.

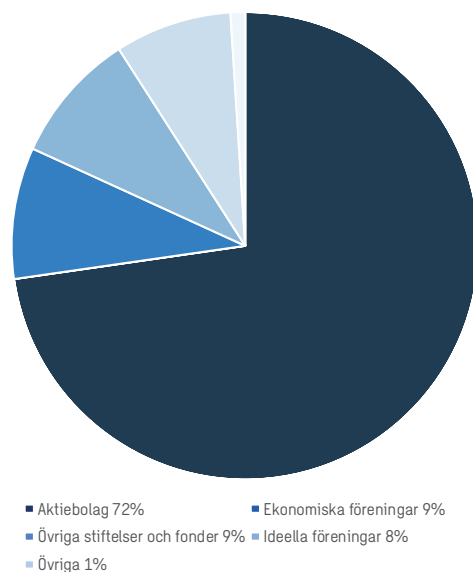
<sup>1</sup> Har den växande friskolesektorn varit bra för barnen på kort och lång sikt, IFAU-rapport 2012:17

<sup>2</sup> Källa: ekonomifakta.se samt Skolverkets statistik

Under samma period har antalet fristående grundskolor, som andel av samtliga grundskolor, ökat från under 5 procent läsåret 1995/1996 till knappt 18 procent hösten 2024. Vid den senaste mätningen fanns det 829 fristående skolor i Sverige<sup>2</sup>. Generellt sett har friskolorna idag något färre elever än de kommunala skolorna, men skillnaden är liten. Under läsåret 2023 fanns det minst en fristående skola i 186 av landets kommuner. I dessa kommuner varierade andelen elever i fristående skolor från några enstaka procent till att drygt hälften. Antalsmässigt gick flest elever i en fristående skola i någon av storstäderna, men även i ett antal mindre kommuner uppgick andelen elever i fristående skolor till över 20 procent. Det innebär att förändrade regelverk för friskolor kan komma att påverka elever i ett stort antal kommuner i landet.

### 3.2 De flesta friskolor bedrivs som aktiebolag med allmän inriktning

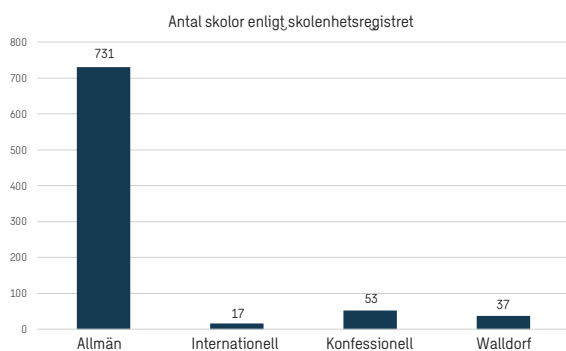
Friskolorna drivs av bolag med olika associationsformer. 72 procent av de fristående skolenheterna drivs av aktiebolag, 9 procent drivs av ekonomiska föreningar, 9 procent av övriga stiftelser och fonder, 8 procent av ideella föreningar och 1 procent av övriga former.



Figur 1. Fristående skolor efter associationsform hösten 2024.



I allmänhet – men med vissa undantag – bedriver verksamheter som är ekonomiska föreningar, ideella föreningar och övriga stiftelser relativt små skolor, ofta med färre än 200 elever. De största enheterna, med över 800 elever, bedrivs oftast inom ramen för aktiebolag. Det finns dock ett antal större, och för kommunerna betydelsefulla, skolor som bedrivs i stiftelseform. Bland dessa finns Fryshusets skolor, Franska skolan, Bladins grundskola i Malmö och Fryxellska skolan i Västerås.



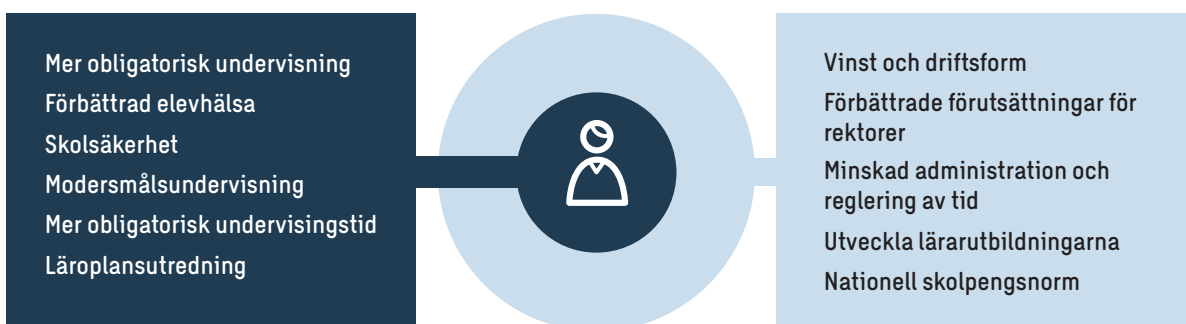
Figur 2. Antal skolor efter inriktning enligt skolenhetsregistret oktober 2024

### 3.3 Pågående utredningar om skolans utveckling

Frågan om skolans huvudmannaskap och om friskolornas finansiering – sambandet mellan resurser och behov, variationen i ersättning till skolan mellan olika kommuner och inom kommuner samt möjligheten till vinstutdelning för fristående skolor – har varit föremål för ett stort antal utredningar under det senaste årtiondet. Frågorna har också fått stort utrymme i såväl media som i den politiska debatten.

För tillfället pågår över tio olika utredningar som på olika sätt berör skolan. Dessa behandlar bland annat frågan om bättre förutsättningar för rektorerna inom skolväsendet, en förbättrad elevhälsa, mer obligatorisk undervisningstid för elever som behöver det, införande av grundläggande svenska och översyn av modersmålsundervisningen, stärkt trygghet och studiero i skolan. Den samlade bilden av pågående utredningar kopplat till skolsystemets utveckling är komplex. Sex av utredningarna rör områden som direkt berör elevernas skolvardag och resterande utredningar rör förutsättningar för skolväsendet.

Den konsekvensutredning som här beskrivs utgår från två av de utredningar som återfinns i figuren nedan. Den om vinst i skolan och den om införandet av en nationell skolpengsnorm.



Figur 3. Exempel på under hösten 2024 pågående utredningar inom skolväsendet.

## 3.4 Resursfördelning till skolor idag väldigt olika ut

Finansieringen av skolan har varit delad mellan stat och kommun såväl före som efter 1990-talsreformerna. De statliga bidragen har varit en viktig del av statens styrning som syftat till att alla kommuner och skolor ska få jämlika ekonomiska förutsättningar. Kostnaderna för att bedriva skola varierar mycket mellan kommuner då det exempelvis ofta är dyrare att driva skola i glesbygdskommuner med få elever och långa avstånd, jämfört med storstadskommuner med många elever och korta avstånd.

Kommunernas resursfördelning till fristående skolor ska utgöras av ett grundbelopp och av ett tilläggsbelopp. Det finns alltså ingen lagtext som nämner begreppet skolpeng. Då hemkommunen ska lämna bidrag för varje elev med en tolfte del per månad, samt att bidraget ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela medel till den egna skolan, är en skolpengsmodell det naturliga resultatet. Skolförordningen är tydlig med att kommuner ska kunna redovisa hur bidraget är beräknat. I bidragsbesluten ska det framgå kostnader för lokaler, administration och moms, samt även övriga kostnadsposter om inte särskilda skäl finns. Lokalkostnadsersättningen ska motsvara hemkommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev i motsvarande verksamhet, men där finns vissa möjligheter att tillämpa regeln om faktisk kostnad i stället.

I Skollagens 8 b § finns grunden för det som brukar kallas socioekonomisk omfördelning, strukturersättning eller ibland bara resursfördelning: Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov, *Lag (2018:608)*. SKR har under 2024 genomfört en enkätundersökning i syfte att följa upp kommunernas socioekonomiska omfördelning. 74 procent av kommunerna angav att de har en sådan socioekonomisk omfördelning. En majoritet, 47 procent, har en omfördelning om upp till 5 procent av skolbudgeten, 34 procent av de svarande uppger att de omfördelar 6–10 procent medan 3 procent anger att de omfördelar mer än 20 procent av sin budget till skolan. Huvudsakligen omfördelas resurser utifrån elevsammansättning med avseende på utländsk bakgrund, vårdnadshavarnas ekonomiska förutsättningar och vårdnadshavarnas utbildningsnivå. I vissa fall ingår nyanlända elever som en faktor i omfördelningen, men ofta ersätts skolorna separat för dessa elever.

Den genomsnittliga kostnaden per elev varierar kraftigt mellan kommunerna. I betänkandet *Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)* beskrivs att skillnaden per elev mellan den kommun som hade lägst respektive högst ersättning år 2020 var 78 700 kronor. Här ingår dock ytterligheter men även om jämförelsen görs mellan den 5:e och den 95:e percentilen skiljer det 39 800 kronor. Inom ramen för *Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28)* gjordes bedömningen att drygt hälften av dessa skillnader (56 procent) kunde relateras till strukturella förutsättningar. Övriga skillnader handlar främst om skillnader i ambitionsnivå och effektivitet, men även andra förklaringsfaktorer nämns. En sådan är det man kallar tradition, det vill säga att ersättningen räknas upp år efter år utan analys av verksamhetens behov.

*Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28)* pekade på följande faktorer för högre kostnader i kommuner:

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

Dessa faktorer hänger till viss del ihop. Låga elevantal är exempelvis vanligare i glesbygd och det är också där elevantalet minskat relativt kraftigt.

Det finns idag relativt stora möjligheter för kommunerna att skapa egna modeller för fördelning av resurser till skolverksamheten utifrån sina egna förutsättningar, kommunens struktur och kommunala mål. Regelverket är tydligt men därutöver kan kommunal politik och inriktning få starkt genomslag. Ett exempel är skolor i områden med glesare bebyggelse. Det finns i Sverige både kommuner som fördelar extra medel till skolor utanför tätorten och kommuner som prioriterar skolskjuts eller på andra sätt fokuserar främst på skolorna i tätorten. Uppsala kommun hade exempelvis 2023 en modell med en fast ersättning till vissa grundskolor på landsbygden. Ersättningen utgjordes av ett fast belopp per årskurs och år och var som störst för ”Liten skola” med årskurs 7–9. Detta är ett tydligt exempel på att förutsättningar, behov och kommunala mål leder till olika modeller för ersättning.

<sup>3</sup> Utdrag från skolenhetsregistret, oktober 2024

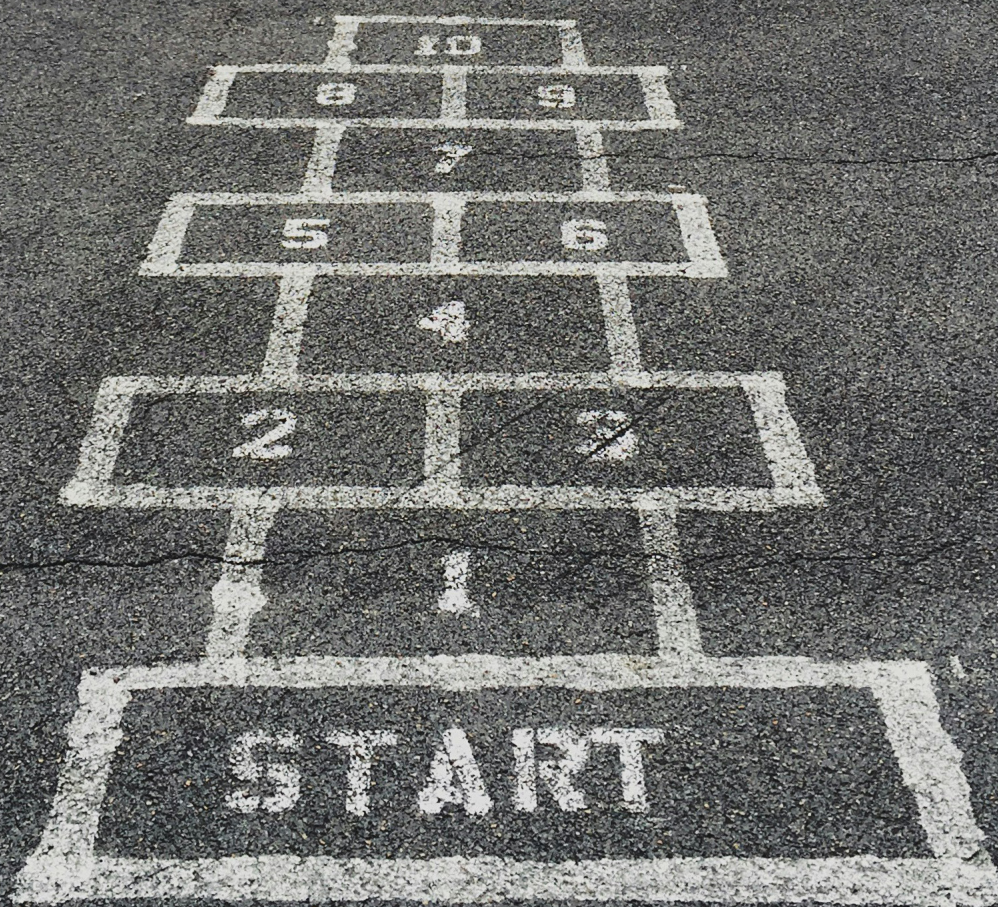
<sup>4</sup> Fakta om friskolor, Friskolornas riksförbund 2024



”Hur gör vi svensk skola bra? Jag tror att friskolorna behövs för att svensk skola ska bli bra. Inte minst för alla de barn och föräldrar som har valt fristående skolor, det är så nedvärderande av deras val. De blir inte respekterade för det valet de har gjort. Det är oerhört respektlöst att tala om att friskolor inte ska finnas när det är så många som har gjort aktiva val”

VD och ägare friskola

Det finns idag relativt stora möjligheter för kommunerna att skapa egna modeller för fördelning av resurser till skolverksamheten utifrån sina egna förutsättningar, kommunens struktur och kommunala mål.



## 4. Metod

I avsnitt fyra beskrivs den metod som ligger till grund för utredningen samt de urval och avgränsningar som är gjorda för rapporten.

### 4.1 Excelverktyg

Den del av arbetet som rör införandet av en nationell skolpengsnorm har bestått av att bygga ett excelverktyg. Syftet har varit att utifrån tidigare känd information skapa ett verktyg som kan spegla de konsekvenser införandet av en nationell skolpengsnorm kan komma att få. Excelverktyget ska kunna anpassas om ny information kring belopp eller fördelningar framkommer.

Huvudsakliga underlag till excelverktyget har varit betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)* och betänkandet *Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn (SOU 2024:50)*. Därutöver har intervjuer med användare av det nuvarande finansieringssystemet genomförts.

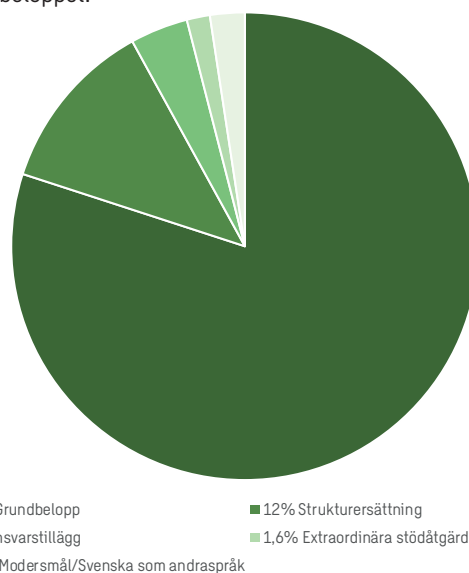
Ett förslag till hur en nationell skolpengsnorm kan komma att utformas beskrivs relativt utförligt i betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:253)*. Utgångspunkten där är att knappt 80 procent av det totala beloppet som minst bör tillfalla skolan ska utgöras av ett grundbelopp som fördelas per elev oavsett regi. I förslaget finns ingen differentiering mellan stadierna men då kostnaderna normalt varierar med den högsta kostnaden för årskurserna 7–9 finns i Swecos modell en möjlighet att differentiera grundbeloppet. En differentiering nämns också i kommittédirektivet (*dir. 2023:153*), men utgångspunkten i dessa analyser är ett lika stort grundbelopp för alla elever oavsett årskurs.

I betänkandet *Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53)* föreslås att grundbeloppet kompletteras med en strukturersättning om totalt 12 procent av det totala beloppet. Strukturersättningen i sin tur består av en socioekonomisk omfördelning (10 procent) samt en omfördelning baserad på variationer i löneläge (1 procent) och en omfördelning baserad på variationer i byggkostnad och uppvärmning (sammantaget 1 procent).

Till kommunerna utgår ett ansvarstillägg om drygt 4 procent. Ansvarstillägget föreslås i betänkandet (*SOU 2022:53*) bestå av en mindre del som avser täcka kommunernas kostnader förknippade med offentlighetsprincipen

och en större del som ska avse platsgaranti, det vill säga kommunernas beredskap att ta emot nya elever eller elever från skolor som av olika skäl upphör ha verksamhet. Denna del baseras på ett gleshetsindex, där kommuner med mer spridd bebyggelse och därmed sämre förutsättningar att effektivisera grundskolan ersätts något högre.

Ett tilläggsbelopp föreslås utgå till elever för extraordinära stödåtgärder och man räknar med att knappt 1,6 procent av den totala budgeten avsätts för detta. Även ett belopp för modersmål / svenska som andraspråk föreslås utgå och uppskattas till 2,4 procent av det totala beloppet. Till fristående skolor utgår slutligen moms på det sammanlagda ersättningsbeloppet.



Figur 4. Uppskattad fördelning av kostnadsposter inom skolpengsnormen, andel i %

Några av de ovan definierade ersättningarna föreslås fördelas utifrån skolors och kommunernas förutsättningar. Strukturersättningen, som syftar till att utjämna skillnader mellan elevernas varierande socioekonomiska förutsättningar, har i excelmodellen beräknats utifrån det av Skolverket publicerade indexet inom ramen för statsbidraget för kunskapsutveckling. Detta bidrag har i modellen fördelats på skolenhetsnivå. Övriga ersättningar som varierar med kommunernas varierande förutsättningar, det vill säga löneläge, byggkostnader, uppvärmning och platsgaranti, har i excelmodellen baserats på de index som beskrivs i betänkandet *Nätt och jämnt (SOU 2024:50)*.

Utanför modellen ligger vissa statsbidrag. Dessa är av olika stor omfattning och den initiala bedömningen är att de även fortsättningsvis kommer att kunna sökas för olika ändamål där det finns behov av kvalitetshöjande satsningar. I många kommuner förekommer också en ersättning till skolor vid mottagandet av nyanlända. Även det beloppet ligger utanför modellen då bedömningen är att det även fortsättningsvis kommer att vara kommunernas ansvar att garantera en bra skolgång för nyanlända elever.

Beräkningarna i verktyget har kompletterats med utfallet för ett antal exempelkommuner. Skolpeng samt övriga ersättningar har lagts in så att den föreslagna skolpengsnormen kan jämföras med den ersättning som lämnats till de fristående skolorna i kommunerna.

Det är viktigt att understryka att modellen baseras på en rad antaganden om hur skolpengsnormen kan komma att byggas upp och hur stora belopp som ska fördelas totalt och procentuellt.

Verktyget har byggts upp av Sweco och löpande stämts av med uppdragsgivaren. Verktyget har levererats separat till beställaren.



## 4.2 Semistrukturerade intervjuer

I syfte att kunna identifiera konsekvenserna har Sweco genomfört semistrukturerade intervjuer med 25 personer verksamma inom skolsektorn eller inom skolförvaltningen på kommunal nivå. Intervjuerna har haft fokus på två delar, den ena baserad på att förstå informanternas/användarnas uppfattning, erfarenheter och upplevelser av skolfinansieringssystemet idag samt även utmaningar och erfarenheter och förhoppningar inför ett nytt kommande system.

Grunden för frågeställningarna i intervjuerna har hämtats från *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (dir. 2023:153)*

Den andra delen av intervjuerna har haft fokus på att förstå informanternas upplevelser, erfarenheter och risker kopplat till förslagen från den nu pågående utredningen *U 2022:08 Utredning om vinst i skolan*. Intervjuerna har genomförts via Teams och varade mellan 30 och 60 minuter.

Intervjuerna har utformats som semistrukturerade intervjuer utifrån metoden *insiktsresearch*. *Insiktsresearch* lägger fokus på att förstå informanternas behov, drivkrafter och utmaningar för att sedan analysera mönster och teman för att skapa insikter om frågeställningarna. Genom att samla, analysera och tolka data för att få djupare förståelse för de båda frågeställningarna har vi sedan utvecklat så kallade *Personas* för de olika användargrupperna som vi har intervjuat. Under urvalsprocessen av informanter och i utredningsarbetets första fas konstaterades dels att flera aktörer eller informanter inte var villiga att ställa upp på en intervju, dels att flertalet av informanterna ville vara ano-

### INFORMANTER I UTREDNINGEN

Kommunala skolchefer	5
VD/Skolchef friskola/ägare	11
Kommunpolitiker	3
Branschexperter	3
Ägare koncern	3

nyma. För att garantera anonymitet valde vi att analysera intervjuerna och presentera materialet från intervjuerna genom användandet av följande Personas för informantgrupperna: kommunala skolchefer, kommunalpolitiker, VD/ rektor/skolchef fristående skola, ägare fristående aktör samt branschexpert.

Personas är ett bra verktyg för att presentera och sammanställa informanternas och de olika gruppernas upplevelse av det nuvarande systemet; vad som fungerar bra och vad som fungerar mindre bra, vilka hinder som användarna stöter på, vilka förhoppningar de har på ett nytt system och vilka delar de anser vara mest kritiska.

Urvalet av intervjupersoner har skett i syfte att få ett brett perspektiv där informanterna representerar både operativ kunskap, såsom rektorer och skolchefer från fristående aktörer med olika driftsform (ekonomiska föreningar, stiftelser, aktiebolag med få ägare) och företrädare för koncernskolor, både ur ägar- och operativt perspektiv. Dessutom har vi intervjuat skolchefer i fem olika kommuner (med olika storlek, olika förutsättningar samt geografiskt spridda) samt personer med branschspecifik kunskap och forskare med fokus på finansieringen av friskolesystemet. Urvalet av informanter har gjorts av Sweco.

## 4.3 Avgränsningar

Då vårt fokus har varit att utreda konsekvenser av de två nu pågående utredningarna om skolpengsnorm och vinst i skolan har en avgränsning gjorts vid urvalet av användargrupper. Förändringar och förslag från de föreliggande utredningarna kommer att leda till konsekvenser och betendeförändringar varför vi har valt att intervjua kommunala skolchefer, kommunalpolitiker, VD/ rektor/skolchef fristående skola, huvudmän för fristående verksamhet samt branschexperter. Konsekvenser för andra användargrupper som elev och familjer kommer i ett andra led. Då utredningen har genomförts under en begränsad tid gjordes bedömningen att intervjua företrädare från användargrupperna som berörs i ett första led. För några av de frågeställningar som rör den del av vinstutdelningsförbud som kan komma att bli aktuell vid mottagande av statsbidrag, kompletterades de genomförda intervjuerna med en Mentiundersökning till de fristående aktörerna.

Ytterligare en avgränsning som har gjorts avser tidigare rapporter och utredningsarbeten inom områden som är direkt länkade till den analys som här redovisas. Då det som här analyseras vid tidpunkten för denna konsekvensutredning är under utredning just nu finns en stor mängd debattartiklar, rapporter och underlag som kan ha bäring på utredningens kommande förslag. För att göra arbetet med denna konsekvensutredning hanterbart, inom ramen för den tidsperiod som har avsatts för uppdraget, har fokus varit på de insikter som framkommer från simuleringar med det excelverktyg som tagits fram och på de 25 intervjuerna som har genomförts. Med det är vår förhoppning att kunna bidra med nya insikter eller perspektiv till redan publicerade rapporter, utredningar och den pågående debatten.

---

# SOU 2022:53

Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag

---

# Dir. 2023:153

En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet

---

---

## UTREDNINGAR FÖR SKOLANS FINANSIERING

Betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* SOU 2022:53 som överlämnades till regeringen i november 2022 beskriver hur statens ansvar för skolan kan stärkas. I november 2023 tillsattes utredningen om *En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (dir. 2023:153)*. I kommittédirektivet tar regeringen fasta på att staten bör ta ett större ansvar för styrningen av finansieringen då styrningen idag beskrivs som bristfällig.

---

## 5. Möjliga konsekvenser av en nationell skolpengsnorm

I avsnitt fem sammanfattas direktiven för utredningen om en nationell skolpengsnorm och relaterade rapporter om den ekonomiska styrningen av den svenska skolan. Här presenteras också underlag och basen för skolpengsnormen. I avsnitt 5.3 presenteras resultat från genomförda intervjuer som belyser den nuvarande modellen, samt förväntningar och krav på en ny modell. Risker kopplade till en ny modell diskuteras, liksom det föreslagna ansvarstillägget. Avsnittet avslutas med en diskussion om konsekvenserna av att införa en nationell skolpengsnorm.

### 5.1 Utredningen om en nationell skolpengsnorm tillsätts

Regeringen beslutade i december 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag SOU 2022:53*<sup>6</sup>, som överlämnades till regeringen i november 2022, beskriver hur statens ansvar för skolan kan stärkas. Utredningen beskriver bland annat att sambandet mellan resurser och behov är svagt på kommunnivå och bara till viss del kan förklaras av strukturella skillnader. Utredningen konstaterade vidare att modellerna för ersättning till fristående huvudmän varierar påtagligt mellan kommuner.

Också andra utredningar liksom OECD har konstaterat att det finns brister i den ekonomiska styrningen av den svenska skolan. Sammantaget medför detta en risk för bristande likvärdighet och i förlängningen en negativ effekt på kunskapsresultaten.

Riksrevisionen har vidare rekommenderat regeringen att införa en schablonmodell för enskilda huvudmän. ***Det nationellt bestämda schablonbidraget bör enligt Riksrevisionen variera med avseende på bland annat befolkningstäthet, lärarlönkostnader och lokalkostnader***<sup>7</sup>.

I november 2023 tillsattes utredningen om En nationell skolpengsnorm för ökad likvärdighet (*dir. 2023:153*)<sup>8</sup>. I kommittédirektivet tar regeringen fasta på att staten bör ta ett större ansvar för styrningen av finansieringen då styrningen idag beskrivs som bristfällig.

Utredaren fick i uppdrag att presentera ett förslag till en effektiv och rättvis skolpengsnorm med fokus på att

- föreslå en modell för att fastställa en nationell skolpengsnorm för kommunala och enskilda huvudmän som tar hänsyn till olika huvudmäns strukturella förutsättningar och behov,
- föreslå hur staten utifrån modellen för en nationell skolpengsnorm ska beräkna hur mycket resurser varje kommun som golv minst ska tilldela sin egen skolverksamhet och vad ersättningen till respektive enskild huvudman minst ska vara, och
- med utgångspunkt i modellen för en nationell skolpengsnorm föreslå ett system där kommunerna fastställer och tilldelar medel till skolverksamheterna.

Utredningen ska presentera sitt förslag avseende grundskolan den 1 april 2025. Sweco har därför fått i uppdrag att skissa på en modell som skulle kunna vara ett sannolikt resultat av utredarens arbete avseende en nationell skolpengsnorm för grundskolan. Dels i syfte att ge aktörerna möjlighet att förbereda eventuella remissvar, dels i syfte att möjliggöra tidiga anpassningar av den egna verksamheten.

Fram till dess att ett delbetänkande publicerats eller att utredningen på annat sätt kommunicerat sitt förslag måste nedan beskrivna modellarbete hanteras med försiktighet. I samtliga delar har Sweco utgått ifrån tidigare publicerade betänkanden och relevanta publikationer samt från dialog med uppdragsgivaren.

<sup>6</sup> Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag, Volym 1, SOU 2022:53

<sup>7</sup> Riksrevisionens rapport Skolpengen - effektivitet och konsekvenser, RiR 2022:17

<sup>8</sup> Direktiv 2023:153,



---

# 423 756

Är det totala antalet elever i fristående skolor fördelade enligt följande:  
199 211 elever går på någon av de 829 fristående grundskolorna.  
116 427 elever går på någon av de 466 fristående gymnasieskolorna.  
108 118 elever går på någon av de 2 707 fristående förskolorna.  
I siffran är inte anpassade skolor medräknade. Siffran per 15/10 2023.

---



# Syftet är att skapa ett verktyg som kan spegla de konsekvenser införandet av en nationell skolpengsnorm kan komma att få

## 5.2 Underlag för excelverktyget

Utgångspunkten för en nationell skolpengsnorm är den resursfördelningsmodell som beskrevs i *Utredningen om ett ökat statligt ansvar för skolan (SOU 2022:53)*, det vill säga

- ett strukturtillägg som tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund, lokalt löneläge och lokalkostnader
- ett ansvarstillägg som ersätter kommuner för offentlighetsprincipen och platsgaranti
- individuella tillägg till elever i omfattande behov av särskilt stöd och för modersmålsundervisning

Normen ska troligen beräknas med utgångspunkt i faktiska kostnader två år tillbaka i tiden. I jämförelserna har 2023 års skolpeng varit underlag såväl i skissen av hur en skolpengsnorm kan beräknas som i jämförelse med faktiskt utfall. I förstatligandeutredningen (*SOU 2022:53*), utgick utredaren från 2020 års faktiska kostnader och landade där i att den totala kostnaden för förskoleklass och grundskola uppgick till 139 mdkr. Då vissa riktade statsbidrag skall ingå i beräkningen läggs 1 mdkr till beräkningen som sedan inflationsjusterats till 144,2 mdkr avseende år 2021.

I utredningen framkommer att vissa riktade statsbidrag kommer att behållas och dessa måste därför dras från beloppet 144,2 mdkr.

Även skolskjuts föreslås av utredningen bli föremål för avräkning. Kostnaderna för skolskjuts 2021 uppgick till 3,6 mdkr. Detsamma gäller kommunernas kostnad för problematisk skolfrånvaro (skolpliktsbevakning). Utredningen uppskattar kostnaden till 170 mnkr (eller 176 mnkr i 2021 års nivå). Denna kostnadspost särredovisas inte i den nationella kostnadsstatistiken.



Övrigt hemkommunsansvar (skolplacering, bidragsadministration, handläggning tilläggsbelopp med mera) uppskattas till 670 mnkr, eller 693 mnkr i 2021 års nivå.

Att notera särskilt är att skolskjuts och övrigt hemkommunsansvar alltså inte föreslås bli en del av ansvarstillägget. I stället räknas dessa poster av beräkningsgrunden för skolpengsnormen. Återstoden efter avdrag för skolskjuts och skolpliktsbevakning är 137,8 mdkr.

Kunskapsbidraget har över tid bytt namn och totalt belopp. Vi utgår därför här inte från det faktiska beloppet 2021 utan det belopp som omfattades år 2023. Beloppet har inflationsjusterats bakåt vilket innebär att de 6,658 mdkr som utbetalats 2023 justerats till att 5,830 mdkr som dras från beloppet. Den beräknade skolpengsnormen för 2021

”Verksamheter ska bära sig där de är, det kommer att få konsekvenser för barn som går i verksamheter som inte bär sig själva, de kommer att sjunka när de inte kan räddas. Kommer det som en bisats, kan det bli en konsekvens för barn.”

## Skolchef kommun



beräknas därmed till 132 mdkr vilket inflationsjusterats till 150,7 mdkr. Då utredningens direktiv pekar mot ett system som inte ska öka statens andel av den totala finansieringen och heller inte tillföra ytterligare resurser till välfungerande och effektiv verksamhet gör Sweco antagandet att den totala ersättningen justeras ner något. Modelljämförelserna i kommande avsnitt baseras därför på totalt närmare 145 mdkr.

Utanför modellen ligger vissa statsbidrag. Dessa är av olika stor omfattning och den initiala bedömningen är att de även fortsättningsvis kommer kunna sökas för olika ändamål där det finns aktuella kvalitetshöjande satsningar. I många kommuner förekommer också en ersättning till skolor vid mottagandet av nyanlända. Även det beloppet ligger utanför modellen då bedömningen är att det även

fortsättningsvis kommer att vara kommunernas ansvar att garantera en bra skolgång för nyanlända elever.

I beräkningen av det totala beloppet för skolpengsnormen har det kompenserats för den höga inflation som har varit under senare år. Utgångspunkten har varit att det belopp som beskrivs i utredningen om ett ökat statligt ansvar ska ökas i enlighet med inflationen. Samtidigt kan konstateras att de uppgivna kostnaderna för skolan inte har ökat i samma utsträckning och det kan finnas skäl att tro att uppräkningsbeloppet som diskuterats inte fullt ut kommer att följa inflationen. De beräkningar som har gjorts kan därför i viss mån vara överskattningar och bör ses ur ett principiellt perspektiv snarare än i exakta belopp.

## 5.3 Reflektioner kring nuvarande modell och införande av en nationell skolpengsnorm utifrån intervjuer

I avsnitt 5.3 sammanfattas vad som framkommit i genomförda intervjuer. Avsnittet fokuserar på nuvarande modell, förhoppningar och krav på en ny modell, risker med en ny modell samt mer specifikt det föreslagna ansvarstillägget.

### 5.3.1 Nuvarande system upplevs sakna transparens och förutsägbarhet

I flera av de intervjuer Sweco genomfört beskrivs en upplevelse av att det nuvarande ersättningssystemet leder till stora skillnader i utbildningskvalitet relaterade till var skolorna finns och var eleverna bor, trots att alla kommuner har samma uppdrag. Skillnaderna mellan glesbygd och städer, samt mellan olika regioner och kommuner, beskrivs som påtagliga. Skolor som tar emot elever från olika kommuner ersätts helt olika för dessa elever vilket leder till svårigheter att planera för en likvärdig verksamhet. Små kommuner kan ha särskilt svårt att upprätthålla likvärdiga utbildningsstandarder, det kan handla om svårigheter att rekrytera lärare och att små skolenheter kan vara dyrare att driva. För friskolor kan skillnaderna medföra att intresset att etablera sig i kommuner med en högre ersättningsnivå är större än i kommuner med lägre ersättningsnivå.

**”Det andra är att kommunerna prioriterar så himla olika, det märker ju vi som finns i hela Sverige, vi ser ju vilken skillnad det finns i vilken skolpeng en elev bär med sig. Viss skillnad går ju att härleda till vissa skillnader pga. löner och lokaler.”**

Friskola koncern

**”Det behöver förändras eftersom den skiljer sig mellan olika kommuner, vår kommun ligger långt under andra kommuner, det är kommunen fullständigt oberörd av. Det kan skilja 30 000 per elev.”**

Friskola ekonomisk förening

**”Skilde 40 000 mellan två kommuner, det är osannolikt att det skulle vara så stor skillnad. Vi anlitar en person som har drivit en friskola att kolla på detta, han hittade kostnader för datorer som låg på IT-förvaltningen. Friskola aktiebolag.**

**”Vi är en både storstads- och landsbygdskommun och vi ser att det är skillnader mellan storstad och landsbygd.”**  
Kommunpolitiker

**”Vill man att det ska finnas mindre skolenheter, då måste man kunna täcka kostnaderna som finns.”**  
Friskola ekonomisk förening

Skillnaderna mellan kommunerna påverkas också av politiska beslut, där exempelvis låga ersättningsnivåer kan resultera i större klasser. Samtidigt kan kommuner vara olika effektiva och ha olika förutsättningar för att bedriva verksamheten effektivt vilket också kan ha lett till olika nivåer. Skolpengen kan också användas som ett ekonomiskt styrmedel vilket kan påverka etablering och drift av fristående enheter både positivt och negativt. Systemet för ersättning i form av tilläggsbelopp för elever med extraordinära behov beskrivs som kostnadsdrivande. Processen att söka tilläggsbelopp samt överklaga negativa besked kräver omfattande arbetsinsats som kräver både tid och resurser, och när beloppet eventuellt utbetalas kan eleven ha slutat.

**”Det kan ju också påverka kommunerna, det kan bli mindre attraktivt att flytta till en del kommuner för att det finns färre skolor.”**  
Kommunpolitiker

**”Tilläggsbeloppen, i kommunen finns det ingen resursskola, det är en kamp att få tilläggsbeloppet. Det krävs enorma resurser, engagemang, jurister, specialpedagog och psykolog, lärarnas tid, rektorn ska dra i alla trådar. Sitta i möten med lärare och föräldrar.”**  
Friskola ekonomisk förening

**”Tilläggsbeloppen kan ju också vara lite kinkigt, de fristående kan söka, de kommunala får inte tillägg men vi vill ändå kunna dela ut till dem. Det är otydligt.”**  
Skolchef kommun

**”Många kommuner kommer att behöva bli bättre vad gäller transparens, det här kan piska kommuner att göra ett bättre jobb.”**  
Friskola aktiebolag

”Det har ingenting med kunskapen att göra och det har ingenting med elevernas behov av stöd att göra, utan det är ett dribblande och ett ekonomiskt förhållningssätt som är teori och den teorin kommer att falla ut extremt illa i praktiken.”

Branschexpert

Fristående aktörer upplever också en stor brist på transparens och förutsägbarhet i hur kommunerna beräknar ersättningen till fristående skolor. En stor administrativ överbyggnad och hanteringen av lokalfrågorna upplevs ge möjlighet att beräkna ersättningen till fristående skolor på ett sätt som gagnar den verksamhet som bedrivs i egen regi.

”Dagens system öppnar upp för godtyckliga bedömningar, man kan också fundera på vilka kostnader som kommuner kan ha för bland annat lokaler.”

Ägare koncern

”Tilläggsbeloppet – ännu mer oreglerat. Vår kommun har ändrat så att man får bara tilläggsbeloppet under terminerna (halva jan, halva juni, inget juli, halva aug, halva dec. Trollat bort tre månader.”

Friskola stiftelse

Ur ett kommunalt perspektiv beskrivs att fristående skolor ibland, genom kösystem och genom plats för etablering, kan välja de elever som inte har särskilda behov och som har goda socioekonomiska förutsättningar och därigenom undvika kostnader som tillkommer i form av högre lärartätthet, assistenter eller andra insatser.

”För om en elev vill ha en plats i kommunal skola så får de det. Det är skyldiga. Det är inte friskolan.”

Skolchef kommun

Man ska ha rätt till skola inom 2 km, inom 3 km, inom 5 km. Det kan ju en fristående koncern totalt strunta i.”

Skolchef kommun

”Sen är det naturligtvis lokalkostnadsdelarna, att man försöker göra detta så tydligt så möjligt. Antingen en verklig hyra eller en snitthyra, det går att göra på olika sätt.”

Skolchef kommun

Det lyfts slutligen att skolsystemet idag bygger på en ökande befolkning. Nu, vid en relativt konstant eller till och med minskande befolkning, måste enheter stängas ner eller byggen pausas. Här upplevs det saknas samordning, och konkurrensen om en minskande resurs ökar.

Men även att det finns ett antal kommuner som är effektiva och har låg ersättning med bra resultat, då ska de tvingas höja upp sin skolpeng fast de inte behöver. Långsiktigt – när vi får en högre andel äldre hur ska vi då klara ekvationen?”

Branschexpert

”Hela skolpengssystemet, hela lagstiftningen runt fri etablering, det som styr det vi ska betala, bygger på en demografi att det föds fler barn än tidigare. Med det sagt så tror jag inte att vi är redo, vi har redan konkurrerat om en växande kaka, nu ska vi göra det kring en minskande kaka.”

Kommunpolitiker

”Jag tror att jag märker att det finns en ökad frustration i den kommunala skolan. Märker att det finns en ökad frustration hos kommunpolitiker och nationella politiker. Att frågan nu aktualiseras kring finansiering handlar enligt mig mycket mer om att kommunerna och den kommunala skolan inte riktigt fungerar. Det är nog snarare finansiering av den som är dysfunktionell och då får friskolorna bära ett ganska stort ansvar för det.”

Branschexpert

”Nu börjar till och med politiker uppfatta den demografiska förändringen. Det är viktigt att se till att det är de dåliga skolorna som försvinner. Det är klart man lägger ner skolor som inte har någon efterfrågan.”

Ägare koncern

Sammanfattningsvis råder en samstämmighet kring det faktum att nuvarande system saknar transparens och inte ger lika villkor. Samtidigt beskrivs att effektiviseringar har kunnat sänka ersättningsnivån i vissa kommuner. En höjning av nivån i effektiva kommuner ger inte automatiskt en högre skolkvalitet utan upplevs rikta resurserna från elever och skolor som har större behov.

## 5.3.2 En nationell skolpengsnorm måste vara likvärdig och transparent

Informanterna har lyft fram flera centrala aspekter som anses viktiga vid införandet av en nationell skolpengsnorm. En gemensam nämnare är behovet av att skapa likvärdighet i utbildningen, oavsett geografisk placering. Många påpekar att nuvarande system leder till stora skillnader mellan kommuner och att särskilt små kommuner har svårt att upprätthålla kvaliteten på utbildningen.

**Vi möter ofta att man säger "vi har redan bakat in tilläggsbeloppet i skolpengen eftersom det är lite högre än vad de skulle vara."**

Friskola aktiebolag

**"Jag tycker att det är bra att det förändras, om det förändras till det bättre så kan det innebära en bättre förutsägbarhet, en ökad likvärdighet över landet och en större säkerhet i att det blir rätt."**

Friskola koncern

**"Oro för att det inte blir lika villkor, att våra elever ska bli straffade för att de har valt en fristående skola."**

Friskola aktiebolag

**"Det viktigaste är att finansieringen blir rättvis och tillräckligt differentierad. Så att de ekonomiska förutsättningarna för fristående huvudmän inte försämras generellt. Eller skapar en snedvriden konkurrenssituation mellan fristående och kommunala huvudmän."**

Friskola koncern

**"Genom att införa en nationell norm skulle man jämma ut det, att det inte spelar någon roll vilken kommun man är i. Jag är som sagt för en norm för det leder till likvärdighet, det är bra framför allt för eleverna."**

Friskola aktiebolag

**"Skulle kunna bli mer likvärdigt, att det inte ska bero på var i landet jag bor, att det inte går att... som kommun kunde man få in mer pengar till annan verksamhet genom att höja hyror. Skulle bli tryggare, mer likvärdigt."**

Friskola stiftelse

Förutsägbarhet och transparens är avgörande för att skapa förtroende i systemet. Det föreslås att resurser bör tillföras baserat på behov, inklusive socioekonomisk omfördelning mellan skolor, vilket speglar de faktiska kostnaderna. Informanterna betonar vikten av att skolpengen inte bara ska knytas till elevantal, utan även delvis till skolans enhet.

Att undvika att basera normerna på skolor av genomsnittlig storlek framhålls som viktigt. Systemet måste fungera även för små skolor i glesbygd med unika förutsättningar. Vi har många små skolor i landet där det inte finns möjlighet till stordrift och där funktioner som exempelvis elevhälsa är svårare att finansiera. Det är viktigt att normerna reflekterar skolornas karaktär och att likvärdighet prioriteras. Ett exempel som lyfts är att det inom ramen för systemet bör finnas möjlighet att erbjuda högre löner i landsbygdsskolor för att attrahera och behålla lärare, vilket kan bidra till att förbättra utbildningskvaliteten i dessa områden och att en skolpengsnorm måste rymma sådana kostnader.

**"Nationella skolpengsnormen borde utgå från skolans karaktär. Om du tar ett snitt över hela vår kommun så har jag ju ett snitt för de som går i tätort. De som går skola i landsbygd kostar ju mycket mer."**

Skolchef kommun

**"Skolan över lag kanske kan bli mer rättvis, det är ju ändå vissa parametrar som man behöver ta hänsyn till när man gör en nationell skolpeng. Sen kan man ju vara tvungen att ge en lärare hög ersättning på en landsbygdsskola för att det är så svårt att hitta personal där."**

Friskola aktiebolag

**"Idag gör man skillnad på eleverna som bor i hus i grannhusen. Då säger man att nej, men eleven som ska gå till en friskola får 20, 30 procent mindre än den som går till en kommunal skola och då har det ingenting med kvaliteten i skolan att göra."**

Branschexpert

Informanterna lyfter att likvärdigheten ska vara en huvudprincip och styrningen bör vara ändamålsenlig. Dagens ersättningsmodeller, med sin bristande transparens, för med sig ett stort antal överklaganden. Processer som kräver juridisk kompetens och en omfattande arbetsinsats i tid och kostnader i syfte att ge fristående skolor likvärdiga förutsättningar. Processerna bygger – förutom att vara tidsödande – in en fördröjning av ersättning i systemet. I de fall en process ger en friskola rätt till ersättning sker detta i regel långt senare än när skolpengen betalas ut.

Det framhålls att ett nytt system med tydlig likvärdighet och transparens bör kunna minska antalet överklaganden väsentligt.

”Ger jag för lite pengar till en friskola, de får överklaga, ligger i förvaltningsrätten i 6–9 månader hinner de gå i konkurs.”

Skolchef kommun

”Lite sorgligt, att det blir så många olika case i förvaltningsrätten kopplat till det här. Det ska inte behöva vara ett system som ska behöva tittas på, vi ska inte behöva hålla på att joxa och titta.”

Skolchef kommun

”Det är någonting som har kommit in att kommunerna börjar hitta saker, helt plötsligt så måste vi jaga lite mer. Det vore så mycket bättre att vi slapp jaga pengar, det ska vara så självklart att friskolornas elever ska ha samma peng som kommunernas elever ska ha.”

Friskola stiftelse

Informanterna anser att det är viktigt att avlägsna onödiga diskussioner och i stället fokusera på att utveckla pedagogiken, vilket kan förbättra utbildningskvaliteten. En väl utformad och transparent norm kan bidra till att minska konflikter och i stället prioritera lärandet.

”Dels tror jag att det kan vara bra ur ett nationalekonomiskt perspektiv att det blir tydligt, att vi inte riskerar att betala felaktiga pengar och att det blir tydligt. Att vi inte i enskilda kommuner, enskilda politiker, enskilda aktörer behöver diskutera kring det här, ifrågasätta oss. Låt oss utveckla pedagogiken.”

Skolchef kommun

”Vi har fått fajtas väldigt mycket ändå, men det är inte av illvilja utan mer att de har tagit kostnader på andra förvaltningar så att det inte har tillfallit skolpengen.”

Friskola aktiebolag

”Största utmaningen är att det är så lite transparens, jag har försökt gräva djupare men svårt. Det är så stor skillnad i det som rapporteras in som kostnader jämfört med vad vi får i skolpeng. Svårt rättsäkerhetsmässigt att säkerställa att det stämmer.”

Friskola stiftelse

”Det blir en norm men det måste finnas en faktor i det, antingen att man lyfter ut lokalkostnader för det skiljer sig mellan Stockholm och till ex Dorotea. Där jag är nu, inte särskilt stor kommun, vi äger inte lokalerna vilket gör att vi har ganska höga lokalkostnader.”

Skolchef kommun

Bland de informanter som är mer kritiska mot en nationell skolpengsnorm lyfts att det viktigare att fokusera på att åtgärda skolor som år efter år har kvalitetsbrister.

”Den aspekten som jag saknar är att den ska vara likvärdig i alla kommuner, ändamålsenlig styrning. Här är det fokus på lika input, det viktiga är ju att det ska vara bra resultat. Pumpa in pengar i en skola som är dålig är ju ingen bra investering.”

Kommunpolitiker

Informanterna är samstämmiga i frågan om att en eventuell nationell skolpengsnorm ska vara likvärdig, transparent och förutsägbar. Den måste ta höjd för de olikheter som finns, både mellan skolor och mellan kommuner och regioner. Samtidigt lyfts risken för en överkompensation till mer effektiva verksamheter på bekostnad av skolor med större behov.

### 5.3.3 Risk för ett kostnadsdrivande system som kan påverkas

Införandet av en nationell skolpengsnorm väcker delade meningar bland informanterna, som identifierar flera risker. Många ser dock en potential i att en nationell norm kan främja rättvisa och vara gynnsam ur konkurrenssynpunkt, vilket gynnar eleverna.

Samtidigt upplevs det finnas risk för att kommuner kan göra särskilda satsningar utöver skolpengsnormen, vilket kan undergräva jämlikheten. Informanterna varnar för möjligheten att kommuner kan påverka systemet genom att exempelvis allokera kostnader till andra förvaltningar. Om normen skulle vara felaktigt konstruerad, kan det vidare få allvarliga konsekvenser, särskilt för effektiva kommuner med låg ersättning som kan tvingas höja sina ersättningar.

”Ser bara risker med en norm, jag förstår inte vad den ska syfta till. Antingen så lägger man normen så lågt så att alla kommer över, eller så lägger man den för högt. Vem ska finansiera skillnaden, om alla ligger under, då blir det ett enormt finansieringsglapp.”

Kommunpolitiker

Det finns risk att när det centraliseras och ska beslutas på nationell nivå, det kommer att bli en aktör som vi blir beroende av. Vi har ju väldigt god relation med många kommuner och vi kan föra en konstruktiv dialog. Hur blir det när det finns en aktör från statligt håll som ska bestämma? Ägare koncern

”Risken är ju att man gör lite som man gjorde förra gången, att man bestämde att Friskolor skulle ha 3procent i ersättning för administration. Den ersättningen är för liten egentligen, vi har inte utrymme att ha en skolchef, risk att de plockar ännu mer i overheadkostnader och det klarar inte vi. Det finns inga overhead hos oss, alla jobbar på golvet.”

Friskola aktiebolag

”Risken skulle väl vara om differensen blir allt för stor i jämförelse med vad kommunen lägger på skolbudget idag. Om man har en låg kostnad i den kommunala verksamheten, vad kommer det att göra med det kommunala självstyret.”

Skolchef kommun

”Jag kan tycka att det är jätteviktigt, för det finns ju många kommuner som räknar ner ersättningen, och lägger massor på till exempel på administration, typ 10–15 procent. Det finns idag lite för mkt utrymme för kreativa tjänstemän.”

Skolchef kommun

”Jag tror att det är jätteviktigt att både hemkommunen och den enskilt drivna verksamheten är delaktiga i de här resonemangen, risken kan vara att det slår på något sätt och att det finns en beredskap för att hantera konsekvenser/effekterna för kommuner och fristående aktörer.”

Skolchef kommun

Risken att normen kan sättas för lågt, vilket skulle göra den verkningslös, eller för högt, vilket skulle göra den svår att finansiera lyfts av informanter. Många uttrycker också att baseringen av normen på osäkra data kan leda till att små skolor inte får den stöd de behöver för att överleva.

Det finns farhågor kring att den nationella normen kan bli kostnadsdrivande och diskriminerande. Vidare framhålls att om kommunerna har frihet att överstiga normen riskerar principen om lika villkor att bli verkningslös. Risken att förändrad politisk majoritet i riksdagen kan påverka normen upplevs kunna leda till osäkerhet och instabilitet, och det finns en tydlig oro för att normen kan bli politiserad, särskilt i relation till friskolor.



### 5.3.4 Ansvarstillägget är något av en vattendelare

I fråga om en nationell skolpengsnorm är informanterna på ett generellt plan relativt samstämmiga oavsett om de företräder kommuner eller fristående utförare. I fråga om det kommunala ansvarstillägget finns däremot en tydligare skiljelinje även om det finns variationer inom samma grupp. Informanterna är överens om att det är avgörande att kostnader kopplade till detta ansvar beräknas på ett rimligt sätt.

Kommunala företrädare beskriver att man inte kan ha en 100-procentig beläggning i skolan utan snarare behöver ligga på ca 80–85 procent för att kunna hantera både variationer i efterfrågan och närhetsprincipens krav om lediga platser nära hemmet, framför allt för de yngre barnen. En kommun kan inte säga att "det är fullt" utan måste ta emot inflyttande elever löpande.

Från fristående företrädare framhävs att dessa lediga platser inte finns i den utsträckning som framhålls utan att dessa platser tillskapas vid behov. Den beredskap som ska finnas, om exempelvis en fristående skola mister sitt tillstånd eller går i konkurs, menar flera fristående företrädare, i allmänhet inte finns.

**"Viktigt att se skillnad på kommunen som kommun och kommunens skolor. Kommunen har ett annat uppdrag. Men det har inte den enskilda kommunala skolan. Det uppdraget ligger inte på skolan. Om det händer något att någon skola lägger ner så måste vi, kommunen, ombesörja plats. De allra flesta gör inte den här åtskillnaden mellan kommunen och de kommunala skolornas uppdrag och då tycker man att man måste ha överkapacitet. Varför ska just den kommunala skolan ha överkapacitet, friskola kan ju också ha fria platser."**

Kommunpolitiker

**"Hela landet ska leva, på något sätt så ligger det ansvaret fördelat till kommunerna och skolhuvudmännens ansvar. Familjer ska ha rätt att bo på landet och driva ett lantbruk två mil bort från tätorten och den skolgången ansvarar kommunen för. Det är ju ett ansvar som inte finns hos en aktör som kan välja var man vill vara, hur stor man vill vara och säga nej till. Så det är en svaghet i systemet."**

Skolchef kommun

**"Vi har ett system som faktiskt inte riktigt fungerar. Det är uppenbart att det är otydligt om och på vilket sätt. Hur ser det kommunala ansvaret ut och hur ser friskolornas ansvar ut?"**

Branschexpert

**"Om det skulle kosta 5 miljoner att vi går i konken så kan man ju inte ersätta det i all evighet. Man skulle behöva identifiera och kostnadsräkna det ansvaret, det kan jag köpa."**

Friskola aktiebolag

**"Beredskapen är att skraddarsy runt varje unge. Vi vet att kvaliteten brister för vi stängde deras förskola, vi kan bara ana, vi står inte med ett fluffigt överflöd. Det är ett hästjobb, när det blir skarpt läge som ska göras på kort tid. Först har du ett administrativt berg att matcha och hitta. Det tar några år att bulla upp med resurser, det är en matchningsproblematik."**

Kommunpolitiker

Informanterna efterlyser en norm för hur många platser en kommun bör hålla fria för nytillkommande elever och vad detta kostar. En sådan norm skulle vara transparent och minska friktionen mellan utförare.

## 5.4 Konsekvenser av införandet av en nationell skolpengsnorm

I följande avsnitt diskuteras konsekvenserna av att införa en nationell skolpengsnorm. Diskussionen utgår från Excel-verktyget som Sweco har utvecklat samt från de genomförda intervjuerna och insikter därifrån.

### 5.4.1 Skillnaderna mellan kommuners ersättningsnivåer minskar

Dagens ersättningsmodell till skolorna varierar över landet och beslutas av varje kommun separat, se närmare i avsnitt 3.4. Det förekommer också att flera kommuner i en region gemensamt beslutar en prislista för interkommunal ersättning, det vill säga den ersättning som ska gälla när en elev går i skola i en annan kommun än den kommun där eleven bor. Den nu föreslagna skolpengsnormen baseras i stället till närmare 80 procent på en ersättning som är lika för alla elever oavsett utförare och oavsett kommun. 20 procent av den totala ersättningen föreslås variera utifrån kommunregi- och skolspecifika skillnader. De delar som föreslås variera i den nya modellen är

- Strukturbeloppet för löneläge (1 procent). Skillnaderna baseras på det index som finns i översynen av det kommunala utjämningsystemet, och är små förutsatt att index används rakt av. Skillnaden per elev i en kommun med lägst respektive högst ersättning är knappt 170 kronor vilket på en skola om 500 elever motsvarar en skillnad om knappt 84 000 kr.
- Uppvärmnings- och byggkostnadsindex har hämtats från samma översyn (vardera 0,5 procent). Byggkostnadsindex medför en skillnad om knappt 50 kronor per elev medan uppvärmningsindex ger en större differentiering. I det sistnämnda fallet skiljer det 630 kronor mellan en skola i norra respektive en skola i södra Sverige, en skillnad på 315 000 i en skola med 500 elever.

- Socioekonomiskt strukturtillägg (10 procent). Fördelningen har här baserats på kunskapsbidragets index och en omfördelning om 10 procent av det totala beloppet. Här skiljer det 30 000 kronor per elev mellan den fristående skola som har lägst index och den fristående som har högst. På kommunnivå är skillnaderna inte lika stora, här skiljer det omkring 10 000 per elev mellan högst och lägst ersatta kommun.

- Ansvarstillägg till kommunal verksamhet (4 procent). Härav utgör tillägget för platsgaranti den största delen (3,8 procent). Platsgarantin varierar så att en större ersättning per elev tillfaller kommuner i glesbygd medan ett något lägre belopp tillfaller mer tätbefolkade kommuner. Mellan exempelvis Arvidsjaur och Stockholm skiljer sig denna del av ersättningen med knappt 700 kronor per elev.

Sammantaget får skillnader i uppvärmningskostnader, byggkostnader och lärarlöner relativt liten inverkan på omfördelningen. Detta är dels ett resultat av att en relativt liten del omfördelas, dels ett resultat av att respektive index har en låg spridning. I stället får den socioekonomiska omfördelningen en större effekt. De skillnader mellan kommuner och skolor som modellen ger kan i det närmaste helt relateras till socioekonomiska skillnader i elevsammansättning om modellen byggs upp enligt förslagen i betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:53). Mellan kommunala huvudmän får även ersättningen för platsgaranti ett visst genomslag.

Det förslag som finns i betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)* beskriver en socioekonomisk omfördelning om 10 procent av den totala budgeten. Förslaget innebär därmed dels att de kommuner som idag har en ersättningsmodell som är mer återhållsam föreslås höja nivån i enlighet med modellen, dels att den socioekonomiska omfördelningen, beroende på nuvarande modell, ibland blir mindre differentierad, ibland mer.

## 5.4.2 Jämförelser mellan kommuner och skolor, några exempel

För att illustrera skillnaden i ersättning till kommunerna mellan de nuvarande ersättningsmodellerna och den föreslagna skolpengsnormen – så som förslaget här har tolkats – exemplifieras utfallet för fem olika kommuner av olika storlek och olika geografiskt läge. Utöver detta har vi även en kort beskrivning av konsekvenserna för Stockholm.

I dessa jämförelser bortses från individuella tillägg som tilläggsbelopp för extraordinära behov samt modersmål. I jämförelserna används en skolpengsnorm med ett enhetligt grundbelopp oavsett stadium. Sannolikt kommer utredningen dock att landa i en differentiering likt den som idag finns i en majoritet av kommuner. Vidare kan det kommande förslaget baseras på belopp som har inflationskomparerats i lägre utsträckning än i Swecos beräkningar och de beräkningar som redovisas nedan kan därför i viss mån vara överskattningar.

Kommun	Inv. totalt 2023-12-31
Kalix	15 547
Nacka	110 633
Kristinastad	86 560
Västerås	159 662
Göteborg	604 616



## ↑ Kalix – ökade belopp

Kalix har idag ett grundbelopp som varierar efter stadium med lägst belopp, 81 498 kronor till förskoleklass och 97 136 kronor till elever årskurserna 7–9. I beloppen ingår lokalkostnadsbidrag men inte administration (3 %). Kalix har därutöver ingen socioekonomisk omfördelning inklusive administration och baserat på elevantal 2023 ger den nuvarande modellen ett genomsnittligt belopp om 94 797 kronor per elev i fristående verksamhet.

Grundbeloppet i den föreslagna modellen utifrån Swecos beräkningar ger ett något lägre grundbelopp, 92 387 kronor per elev. Till detta grundbelopp kommer i den föreslagna modellen strukturtillägg för löneläge, byggnadsindex och socioekonomi vilket för den fristående skolan som finns i Kalix skulle ge ett belopp om 104 286 kronor per elev. De kommunala skolorna i Kalix har ett högre socioekonomiskt index vilket ger dem i genomsnitt 4 800 kronor mer per elev än de fristående och därutöver ett ansvarstillägg om drygt 6 000 kronor per elev.

Sammantaget och exklusive moms ökar Kalix kommuns utgifter per elev med 6 846 kronor i fristående skolor och 23 162 kronor i kommunala skolor.

## ↑ Nacka – ökade belopp, men lägre skillnad mellan skolor

Nacka har idag ett grundbelopp som varierar efter stadium med lägst belopp, 62 721 kronor för förskoleklass och 84 410 kronor till elever årskurserna 7–9. I genomsnitt får de fristående skolorna i Nacka idag, baserat på elevsammansättning, ett grundbelopp om 80 104 kronor. I beloppen ingår inte administration (3 %). Därutöver har Nacka en socioekonomisk omfördelning som ger relativt kraftigt utslag. Den fristående skola som 2023 fick det högsta socioekonomiska ersättningsbeloppet fick, oavsett barnets ålder, 18 857 kronor, medan skolan med lägst ersättning fick 1 294 kronor,

Grundbeloppet i den föreslagna modellen utifrån Swecos beräkningar ger ett något högre grundbelopp, 92 387 kronor. Till detta grundbelopp kommer i den föreslagna modellen strukturtillägg för löneläge, byggnadsindex och

socioekonomi. För den fristående skola där det socioekonomiska indexet är som lägst ökar beloppet från dagens 84 964 kronor per elev exkl. moms till 98 249 kronor. För den skola där indexet är som högst är ökningen lägre, från 101 453 kronor till 108 286 kronor. Modellen ger sammantaget alltså en ökning men också en minskande differentiering mellan skolor.

Ansvarstillägget i Nacka uppgår till 5 487 kronor per elev vilket skulle innebära en genomsnittlig ersättning per elev i en kommunal skola i Nacka om 107 092 kronor.

## Kristianstad – ökade belopp både grundbelopp och socioekonomiskt

I Kristianstad är grundbeloppet idag lika från förskoleklass till år 6, 79 758 kronor, och högre för årskurserna 7 – 9, 94 870 kronor. Till detta kommer ett strukturbidrag, vilka är lika oavsett stadium, med som lägst 2 500 kronor per elev och som högst 8 594 kronor per elev.

I genomsnitt får de fristående skolorna i Kristianstad idag, baserat på elevsammansättning, ett grundbelopp om 80 253 kronor. I beloppen ingår inte administration (3 %). Grundbeloppet i den föreslagna modellen utifrån Swecos beräkningar ger ett högre grundbelopp, 92 387 kronor. Till detta grundbelopp kommer i den föreslagna modellen strukturtillägg för löneläge, byggnadsindex och socioekonomi. För den fristående skola där det socioekonomiska indexet är som lägst ökar beloppet från dagens 91 362 kronor per elev exkl. moms till 102 179 kronor per elev. För den skola där indexet är som högst är ökningen från 98 021 till 110 206 kronor. För fristående skolor i Kristianstad innebär den nya modellen en större differentiering mellan skolor avseende socioekonomi.

Ansvarstillägget i Kristianstad uppgår till 5 644 kronor per elev vilket skulle innebära en genomsnittlig ersättning per elev i en kommunal skola i Kristianstad om 112 903 kronor.

## ⬆ Göteborg – ökat grundbelopp men minskat socioekonomiskt belopp till skolor med höga index.

Göteborg är en kommun där grundbeloppet till förskoleklass idag är relativt lågt jämfört med årskurserna 7–9. För en elev i förskoleklass utgick 2023 ett belopp om 66 017 kronor medan en elev i årskurs 7–9 ersattes med 93 892 kronor.

I genomsnitt fick år 2023 de fristående skolorna i Göteborg baserat på elevsammansättning, ett grundbelopp om 81 472 kronor per elev. I beloppen ingår inte administration (3 %). Till detta kommer en relativt differentierad socioekonomisk ersättning. I kommunen varierar det socioekonomiska tillägget mellan förskoleklass och de äldre på samma sätt som grundbeloppet, det vill säga att ett högre belopp utgår ju äldre eleven är. År 2023 fick den fristående skola som tilldelades högst socioekonomiskt belopp en ersättning om mellan knappt 27 000 och drygt 38 000 kronor per elev. Totalt har den skola som idag har högst index en genomsnittlig skolpeng inkl. socioekonomiskt index om 122 787 kronor medan skolan som har lägst index har 97 248 kronor.

Grundbeloppet i den föreslagna modellen utifrån Swecos beräkningar ger ett högre grundbelopp, 92 387 kronor. Till detta grundbelopp kommer i den föreslagna modellen strukturtillägg för löneläge, byggnadsindex och socioekonomi. För den fristående skola där det socioekonomiska indexet är som lägst ökar beloppet från dagens 97 248 kronor per elev exkl. moms till 97 740 kronor per elev. För den skola där indexet är som högst minskar ersättningen totalt från 122 787 till 109 035 kronor. För fristående skolor i Göteborg innebär den nya modellen en relativt lägre differentiering mellan skolor avseende socioekonomi.

Ansvarstillägget i Göteborg uppgår till 5 487 kronor per elev vilket skulle innebära en genomsnittlig ersättning per elev i en kommunal skola i Göteborg om 113 063 kronor.

## ➔ Västerås – ökat grundbelopp men ingen ökad differentiering

Liksom övriga jämförelsekommuner har Västerås en differentierad ersättningsmodell till skolor baserad på årskurs. Lägst belopp per elev fördelas till förskoleklass medan lågstadiet har en något högre ersättning än mellanstadiet. Högst ersättning går till elever i årskurs 7–9.

I genomsnitt fick år 2023 de fristående skolorna i Västerås baserat på elevsammansättning, ett grundbelopp om 83 542 kronor per elev. I beloppen ingår inte administration (3 %). Till detta kommer en kraftigt differentierad socioekonomisk ersättning med belopp om mellan 415 och 21 465 kronor per elev. Totalt har den skola som idag har högst index en genomsnittlig skolpeng inkl. socioekonomiskt index om 108 519 kronor medan skolan som har lägst index har 86 159 kronor.

Grundbeloppet i den föreslagna modellen utifrån Swecos beräkningar ger ett högre grundbelopp, 92 387 kronor. Till detta grundbelopp kommer i den föreslagna modellen strukturtillägg för löneläge, byggnadsindex och socioekonomi. För den fristående skola där det socioekonomiska indexet är som lägst ökar beloppet från dagens 86 159 kronor per elev exkl. moms till 97 730 kronor per elev. För den skola där indexet är som högst ökar ersättningen totalt från 108 519 till 117 863 kronor. Detta innebär alltså en generell ökning där skillnaderna mellan skolorna fortsätter ligga på ungefär samma nivå.

Ansvarstillägget i Västerås uppgår till 5 487 kronor per elev vilket skulle innebära en genomsnittlig ersättning per elev i en kommunal skola i Västerås om 103 721 kronor.

## ⬇ Stockholms stad

I Stockholms stad, där ersättningsnivån är relativt högre sjunker i stället ersättningsnivån till fristående skolor. Detta gäller både den del som avser grundbeloppet och den del som avser socioekonomisk omfördelning. Mest kännbart är detta för de skolor som har ett högt index. Idag omfördelar Stockholm en hög andel av det totala beloppet. En skola med hög andel elever som har en mer utsatt socioekonomisk situation kan idag tilldelas närmare 50 000 kronor per elev, medan förslagets högsta belopp är ungefär hälften så högt.

## 5.4.3 Konsekvenser

Den föreslagna skolpengsnormen, så som den här har tolkats, får tydliga konsekvenser för kommuner såväl som för fristående aktörer inom skolverksamheten. I förlängningen leder dessa vidare till konsekvenser för exempelvis valfrihet, glesbygd och kommunalt självstyre. Nedan lyfts, med stöd i intervjuer och modellberäkningar, några konsekvenser av ett införande av en nationell skolpengsnorm.

En nationell skolpengsnorm påverkar kommunens självstyre. Idag varierar ersättningsmodellerna mellan kommunerna. En del av dessa variationer har tydliga strukturella förklaringar. Skolkommuner med få invånare och mycket glesbygd där avstånden är långa har högre kostnader.

Kommuner med socioekonomiska utmaningar måste också lägga mer resurser på sina elever men knappt hälften av variationerna har ingen tydlig strukturell förklaring. En del av dessa variationer kan i stället härledas till kommunala prioriteringar och mål. En kommun kan välja att satsa på glesbygd i ett större perspektiv och sträva efter en levande landsbygd med ett attraktivt utbud i form av bland annat förskola och skola i närområdet. I en sådan kommun kan det finnas modeller som ekonomiskt tillför medel till små enheter och därmed kompenserar för vikande elevunderlag och varierande elevkullar samt de övriga kostnader en liten skola medför. I andra kommuner prioriteras skolor i tätorter med goda förbindelser och möjligheter att effektivisera. Avstånd till eventuella mindre skolor är naturligtvis en viktig faktor i detta. Sammantaget är detta ett tydligt exempel på ett område där kommuners förutsättningar och mål ger utslag i ersättningsmodellen.

En nationell skolpengsnorm får till konsekvens att kommunernas möjligheter att använda ersättningsmodellen som ett ekonomiskt styrmedel minskar.

**En fristående skola med elever från olika kommuner får idag ibland helt olika ersättningar beroende på hemkommun.** I intervjuerna beskriver informanterna som har elever från olika kommuner att beloppen kan variera kraftigt beroende på var eleverna är folkbokförda. Det medför att

det kan vara problematiskt att planera verksamheten ur ett budgetperspektiv. Samtidigt är en skola en sammanhållen verksamhet där undervisningen inte har någon koppling till hemkommun. Med dagens modeller kan detta vara svårt att förhålla sig till.

En nationell skolpengsnorm får till konsekvens att skillnader mellan ersättningsmodellerna minskar. Den föreslagna modellen ger mer lika belopp per elev, framför allt i närliggande kommuner.

**Små skolor kostar mer.** Många av de fristående skolorna i Sverige är relativt små. Det kan vara små skolor som tagits över av personal- eller föräldrakooperativ, skolor med pedagogiska inriktningar där elevunderlaget är relativt litet etcetera. I den föreslagna skolpengsnormen finns ingen komponent som kompenserar de mindre skolorna. Däremot finns i det kommunala ansvarstillägget en kompensation

för de utmaningar glesbygd medför. Om en nationell skolpengsnorm införs, där det inte ingår någon form av kompensation för mindre enheter, kommer många små skolor att få ekonomiska utmaningar. Dessa skolor blir helt beroende av om kommuner avser tillföra medel utöver normbeloppet, något som utredningen behöver ta hänsyn till.

En nationell skolpengsnorm kan få till konsekvens att små enheter, ofta i glesbygd, där elevunderlaget varierar eller är vikande, kan ha svårt att finansiera verksamheten.

**Det föreslagna kommunala aktivitetstillägget** är schabloniserat och varierar enbart med hänsyn taget till glesbygdsindex. De kostnader som kommunerna har för beredskap när nya elever kommer till kommunen eller när en skola helt eller tillfälligt stänger varierar sannolikt utifrån fler faktorer än enbart glesbygd. I intervjuer framkommer varierande synsätt även mellan kommunala aktörer – allt ifrån att behovet inte finns till att behovet är omfattande.

I kommuner med goda möjligheter att tillskapa platser utan egentlig beredskap blir tillägget i stället enbart en ojämlig fördelning mellan kommunala och fristående huvudmän. Detta, tillsammans med möjligheten att en kommun kan välja att skjuta till medel till verksamhet i egen regi kan vara problematiskt ur ett konkurrensperspektiv. En liknande problematik uppkommer om en kommun i stället väljer att finansiera en fristående verksamhet utöver normen.

En nationell skolpengsnorm kan få till konsekvens att likvärdigheten mellan utförare sätts ur spel, att det kan uppstå en situation där konkurrensneutraliteten upphör och där en kommuns politiska majoritet och strävan tydligt kan påverka både fristående och kommunala skolors möjligheter.

**Ett tydligt medskick är att skolpengsnormen inte ska vara kostnadsdrivande.** Samtidigt ger möjligheten att skjuta till medel utöver normen i teorin en möjlighet att fortsätta gynna eller bedriva verksamhet som inte är kostnadseffektiv.

En annan konsekvens är att effektiva skolkommuner sannolikt kommer att behöva förhålla sig till en högre norm än dagens kostnader.

En nationell skolpengsnorm kan få kostnadsdrivande konsekvenser.

# 6. Möjliga konsekvenser av ett införande av vinstutdelningsbegränsning

I avsnitt sex redogörs för de delar av direktivet *En skola utan vinstintresse (dir. 2022:102)* samt relaterade tilläggsdirektiv som ligger till grund för den konsekvensutredning som Sweco haft i uppdrag att genomföra. Här sammanfattas de tre huvudförslagen som utredningen har i uppdrag att utreda vilka alla finns i tilläggsdirektivet (*dir. 2023:109*). Dessa är; vinstutdelningsförbud efter nyetablering och ägarbyte, vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag samt vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister. I avsnittet diskuteras även metoden för de genomförda intervjuerna kortfattat. I avsnitt 6.3 presenteras övergripande insikter från de intervjuer som genomförts. I avsnitt 6.4 redovisas slutligen möjliga konsekvenser av de tre övergripande huvudområden som utredningen *En skola utan vinstintresse* har att utreda.

## 6.1 Bakgrund

I januari 2022 beslutade den då sittande regeringen om kommittédirektiven *En skola utan vinstintresse (dir. 2022:102)*. En särskild utredare fick i uppdrag att lämna förslag på "en reglering som säkerställer att de skattemedel som avsätts för skolan används till det medlen är avsedda för, dvs. att finansiera driften av dessa verksamheter. Förslagen ska syfta till att öka kvaliteten och likvärdigheten i skolväsendet".

Bakgrunden till uppdraget var att en allt större andel av de svenska förskolorna och skolorna drivs av enskilda huvudmän och att den övervägande delen av de enskilda huvudmännen är bolag som drivs i vinstsyfte. Samtidigt saknades regler som säkerställer att de offentliga medel som anslås till skolan och som finansierar fristående förskolor och skolor används i driften av förskolorna och skolorna på det sätt som är avsett. I direktiven framhölls risken för att företag med ett vinstintresse inte har kvalitet i skolverksamheten som främsta drivkraft, utan i stället ser vinsten som det centrala. I direktiven angavs vidare att vinstintresset skulle kunna äventyra måluppfyllelsen genom exempelvis lägre lärartäthet, lägre lärarlöner samt kortsiktigt agerande hos huvudmännen. I direktiven angavs även att den obegränsade möjligheten till vinstutdelning skulle kunna skapa incitament för oseriösa aktörer att söka sig till skolväsendet för att tillskansa sig medel som är ämnade för kostnader för driften av förskolan och skolan.

Den här konsekvensutredningen fokuserar på de delar i direktiven som rör utredning av förslag rörande vinstutdel-

ningsförbud och vinstutdelningsbegränsning. Rapporten spekuleras inte kring sannolikheten att eventuella vinstutdelningsförbud och vinstutdelningsbegränsning kringgås av olika aktörer genom kreativa lösningar. Inte för att det inte är troligt utan för att det blir orimligt att i alla lägen föra ett resonemang om konsekvenserna om det hela tiden ska beaktas att eventuella regleringar kan kringgås.

### 6.1.1 Vinstutdelningsförbud efter nyetablering och ägarbyte

Genom tilläggsdirektiv (*dir.2023:109*) ändrades det ursprungliga uppdraget något så att utredaren, till skillnad från vad som tidigare angivits, ska föreslå en utvidgad ägar- och ledningsprövning, vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning och skärpta sanktioner. I och med tilläggsdirektivet ändrades inriktning avseende vinstuttag från "förbud mot vinstutdelning" till "vissa vinstutdelningsförbud eller annan vinstutdelningsbegränsning".

Enligt tilläggsdirektiven (*dir. 2023:109*) anser regeringen att verksamhet som avser utbildning som barn och unga har rätt till enligt skollagen ska bedrivas långsiktigt, och att ägare vars kortsiktiga intresse är att så snabbt som möjligt maximera vinster därför inte är lämpliga som skolhuvudmän. Kvalitet i verksamheten kan i ett inledande skede byggas upp och bibehållas om de medel som huvudmannen får i bidrag från kommunerna (s.k. skolpeng) måste användas i skolverksamheten. Det skulle då vara ett sätt att garantera att en ny verksamhet, eller en etablerad verksamhet med en ny ägare, har kapacitet att bygga upp eget kapital och ekonomisk styrka för att kunna driva verksamheten långsiktigt och med hög kvalitet. Mot den bakgrunden ska utredaren lämna förslag på hur ett vinstutdelningsförbud under de första åren efter att en fristående verksamhet med enskild huvudman startats eller övertagits av en ny huvudman, kan utformas.

I uppdraget ingår att utreda hur många år ett stopp för vinstutdelning ska gälla vid en nyetablering eller då en verksamhet får nya ägare. I direktiven anges att ett vinstutdelningsförbud bör sträcka sig över en tillräckligt lång tidsperiod för att skolans kvalitet ska kunna bedömas, varav det ska finnas tillräckligt många mätpunkter tillgängliga, till exempel i form av genomförda nationella prov och betygsättning av flera årskullar och att det därför, som utgångspunkt, bör vara fråga om flera år.



Sweco tolkar den här delen av direktiven som att utredarens handlingsutrymme endast handlar om att föreslå under hur lång tid det initiala vinstutdelningsförbudet ska vara samt hitta ett lämpligt sätt att reglera ett sådant tillfälligt förbud. Utredaren ska inte avgöra om ett sådant förslag är lämpligt eller ej.



### 6.1.2 Vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag

Enligt direktiven (*dir. 2023:109*) ska utredningen överväga om det är lämpligt "att införa bestämmelser som innebär att en enskild huvudman för att få statliga bidrag, som syftar till att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, ska vara skyldig att använda alla offentliga bidrag till skolverksamhet". Bakgrunden är att Skolinspektionen i sin årsrapport för 2022 pekat på risker med situationer där huvudmän för skolor, som har bedömts ha omfattande brister, samtidigt kan få statligt stöd. Om huvudmannen får statligt stöd under den period

som brister enligt ett föreläggande ska avhjälpas finns risk att "förbättringsinsatserna blir kortvariga och att skarpa ingripanden som förelägganden, ibland förenade med vite, därmed inte leder till långsiktig förbättring hos huvudmän". För att förebygga sådana situationer efterfrågas i direktiven en tydligare samordning mellan de bestämmelser som gäller tillsyn och de som gäller statliga stödande insatser – och att det bör gälla oavsett om det förekommer brister i huvudmannens verksamhet eller ej.

Mot bakgrund av ovan ska utredaren "överväga om det är lämpligt att införa krav på att mottagna offentliga bidrag ska användas i skolverksamheten för att huvudmannen ska få ta emot statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten, och vid behov lämna förslag på sådana krav".

Sweco tolkar den här delen av direktiven som att utredaren inte behöver lämna ett förslag enligt ovan utan att det beror på om utredaren anser det vara lämpligt eller ej att koppla ett vinstförbud till mottagande av statligt stöd. Vidare har utredningen ett handlingsutrymme i utformandet av ett eventuellt förslag beroende vilken tolkning utredningen gör av skrivningen "statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten".



”Man kanske kan få bygga upp en annan bild som kan göra att systemet får finnas kvar. Det gör mig orolig för hela systemet, det är lätt att vara populist som politiker, då kan man komma med begränsningar”

Kommunpolitiker

### 6.1.3 Vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten

Enligt direktiven (*dir. 2023:109*) anges som huvudregel i den förordning som reglerar statsbidraget att det kan återkrävas om det helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för det ändamål det har lämnats för. Dock saknas det, enligt direktiven, en reglering som innebär att mottagna bidrag från elevernas hemkommuner (grundbelopp och eventuella tilläggsbelopp, s.k. skolpeng) enbart ska användas för skolverksamhet. Det medför att Skolinspektionen inte kan agera om en huvudman med stora kvalitetsbrister i skolverksamheten samtidigt använder delar

av mottaget bidrag exempelvis till annan slags verksamhet inom ett företag eller till vinstutdelning. Direktiven anger att det därför bör införas en möjlighet att begränsa möjligheten för en huvudman som förelagts att åtgärda brister att använda mottagna bidrag från elevernas hemkommuner för vinstutdelning i företaget eller för att finansiera annan verksamhet än skolverksamheten. En sådan vinstutdelningsbegränsning bör enligt direktiven gälla tills dess att de brister som orsakat förbudet bedöms vara åtgärdade.

Mot bakgrund av ovan ska utredaren enligt direktiven "överväga och föreslå hur vinstutdelning kan begränsas eller användning av mottagna offentliga medel i annan verksamhet än skolverksamheten kan stoppas om huvudmannen förelagts av tillsynsmyndigheten att åtgärda kvalitetsbrister".

Sweco tolkar skrivningen som att utredningen ska lämna förslag på hur en huvudman som förelagts att åtgärda kvalitetsbrister ska kunna begränsas att använda mottagna offentliga medel som vinst eller för annan verksamhet än skolverksamheten. Utredningen har relativt stort utrymme att föreslå hur ett sådant förslag kan utformas.

## 6.2 Reflektioner om vinstutdelningsförbud vid nyetabletering, mottagande av statliga bidrag och vid kvalitetsbrister

I detta avsnitt presenteras reflektioner baserat på vad som framkommit i genomförda intervjuer. Avsnittet sammanfattar teman i informanternas tankar om utredningens uppdrag, förhoppningar och risker med en eventuella förslag.

### 6.2.1 En politisk fråga som bygger misstro

Vinstutdelningsfrågan är en komplex och politiskt laddad fråga, särskilt på nationell nivå, och den väcker starka känslor och debatt. Informanterna från fristående aktörer som driver sina verksamheter i aktiebolagsform påpekar

att det finns en bristande kunskap om skillnaderna mellan vinst, resultat och vinstutdelning. Denna okunnighet bidrar till misstänksamhet gentemot aktörer i skolsektorn och skapar en negativ syn på företagsverksamhet.

**"Det där tycker jag är rent populistiskt, Jag tror att man gör det för att det ser bra ut. Jag tycker att det speglar en okunskap om vår bransch."**

Friskola koncern

**"Att man kanske kan få bygga upp en annan bild som kan göra att systemet får finnas kvar. Det gör mig orolig för hela systemet, det är lätt att vara populist som politiker, då kan man komma med begränsningar"**

Kommunpolitiker

Vidare uttrycker informanterna oro för att den pågående politiska debatten kan leda till att incitamenten för att äga och investera i skolor stryps, vilket skulle kunna påverka både kvaliteten och mångfalden i utbildningen negativt. Informanterna lyfter vikten av dialog och förståelsen för olika aktörers förutsättningar för att säkerställa att kvalitetsutveckling och innovationsförmåga inte äventyras. Flertalet av informanterna bedriver skolverksamhet i annan form än i aktiebolagsform och bland dessa märks en oro för hela friskolesystemet som helhet, varför man också lyfter att den egna verksamheten inte drivs i bolagsform.

**”Vi hamnar i samma hörna som AB, kommunen vet våra driftsformer, vi har ett bra samarbete, det finns inte en schism mellan oss, det vet att pengarna hamnar i skolan.”**  
Friskola ekonomisk förening

**”Det finns en rädsla hos oss och hos andra, förr pratade man om friskolor men nu skiljer man ju på marknadsskola och oss som erbjuder andra alternativ.”**  
Friskola ekonomisk förening

Flera informanter påpekar att en vinstutdelningsbegränsning kanske inte är det mest effektiva verktyget för att hantera oetiska aktörer som inte prioriterar högkvalitativ utbildning eller mångfald inom skolsektorn. Det framhålls att det är viktigt att skapa en balans som skyddar mot missbruk, utan att hämma legitima investeringar och innovationer. För att åstadkomma detta krävs en öppen och informerad diskussion som belyser de potentiella konsekvenserna av sådana begränsningar. Flera informanter uttrycker en frustration över den polariserade debatt som dominerar, vilken gör det svårt att nå en gemensam förståelse för skolverksamheternas olika förutsättningar.

Det framgår att vinstfrågorna i den operativa verksamheten inte är centrala, utan snarare uppfattas som en politisk fråga som främst diskuteras på nationell nivå. Många informanter uttrycker trötthet och frustration över att vinst och vinstförbud får så stor uppmärksamhet, särskilt eftersom de anser att det finns andra, mer brådskande frågor som bör diskuteras. Samtidigt finns en vilja bland informanterna att särskilja aktiebolag från andra fristående aktörer, vilket indikerar både en oro för friskolesystemet som helhet men även en önskan om att skapa tydligare ramar för olika typer av skolor och deras verksamhet.

**”På det kommunala planet har vi ingen diskussion kring vinster och friskolor.”**  
Kommunpolitiker

**”Det har blivit en väldigt het fråga i hela skolsverige där man drar alla över en kam. Vi hamnar i den genren ändå fast vi är en ekonomisk förening utan vinstsyfte.”**  
Friskola ekonomisk förening

**”Jag har svårt att se hur man kan försvara vinster, det finns alltid mer att göra i skolan och med elever, exempelvis hemmasittare men även överbegåvade som vi inte stimulerar idag, det finns hur mycket som helst att göra.”**  
Skolchef stiftelseägd skola

**”I stället för att med stor iver och energi se vad man skulle kunna göra för att komma framåt. Att det är det man harvar med hela tiden, det är inte ett stort problem, jag blir skitirriterad när jag ser galna utdelningar som är tokiga.”**  
Friskola koncern

**”Vi startade som ekonomisk förening. Jag tycker att det så mycket bättre att driva det som ett AB. Årsredovisningen är synlig för alla, vi får en högre kreditvärdighet.”**  
Friskola aktiebolag

**”Det skulle ge ett lugn till den politiska debatten, då skulle vi kunna jobba framåt med frågorna, då har vi löst det från början, jag är skittrött på den där debatten, jag tror att vi skulle kunna ha en bättre debatt.”**  
Kommunpolitiker

**”Vinstutdelning ingen viktig fråga, det viktiga är att barnen har en bra undervisning med bra kvalitet.”**  
Skolchef kommun

**”Jag skulle så gärna vilja att denna fråga skulle få ett slut, om det komma en bred överenskommelse när det gäller skolan. Som det är i dagsläget är det en fyraårscykel på alla nya förändringar. Det är väldigt tråkigt att skolan har blivit en slagpåse i svensk politik.”**  
Friskola aktiebolag

**”Det är väl ett litet dilemma, vi är en förening men vi skulle kunna vara en stiftelse. Vi kan aldrig göra avdrag, det hade varit skönt att vara ett aktiebolag. Det är inte driftsformen. Det är lite krångligt när man inte är ett bolag, vi är som kyrkan eller nåt”.**  
Ekonomisk förening

## 6.2.2 Stabilitet och långsiktighet snarare än vinst

Att ha en stabil driftsform är avgörande för att säkra en hög och långsiktig utbildningsverksamhet. Bland informanterna råder en samstämmighet om att det inte ska vara möjligt att generera stora vinster genom att hålla låg kvalitet. För att vara ett livskraftigt företag behöver skolor vara ansvarsfulla med sina resurser och informanterna framhåller samstämmigt att det inte är rimligt med vinster om det finns kvalitetsbrister. Men det finns också en övervägande uppfattning att verksamheter som bedriver utbildning med hög kvalitet rimligtvis kan förvänta sig utdelningar. Flera informanter lyfter risker som de stått med vid start av sin verksamhet, där grundarnas privata hem har stått för säkerheten vid uppstart av en skolverksamhet.

**”När vi bestämde oss för att vi vill göra det, att stå med de banklån som togs. Utan att det finns någon uppsida så kommer inte goda nya initiativ att startas.”**

Friskola aktiebolag

Vikten av ekonomisk hälsa för att kunna bedriva en verksamhet framgångsrikt betonas av informanterna och om en skola har hög kvalitet och ägarna har riskerat kapital är inte avkastning på arbetet ett problem.

**”Vi har hållit på i 20 år och aldrig haft betalningsanmärkningar, så frågan är vad man vill åt. ”Vi vill inte ha koncerner, inte de som plockar ut vinster – å ena sidan – å andra sidan vill vi inte ha dem med stabil ekonomi – ” hur ska det här gå ihop?”**

Friskola stiftelse

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren avgöra hur lång tid det initiala vinstutdelningsförbudet ska gälla, inte avgöra om ett sådant förslag är lämpligt eller ej. I de intervjuer vi har genomfört råder en samstämmighet att vid nyetablering av en skolverksamhet är underskott något man får räkna med. Informanter från kommunernas sida problematiserar snarare kring verksamheter som inte har ekonomiska resurser och/eller marginaler och som ligger i gränslandet för att inte klara sig. Vidare nämns kommunens svårighet att följa upp eller förutse den typ av utveckling hos privata aktörer och de konsekvenser det kan få för både kommunen och de elever som valt friskolor. En stabil ekonomi är nödvändig för att hantera utmaningar som kan uppstå exempelvis vid perioder med minskade elevkullar eller vid behov av särskilda insatser för att höja kvaliteten. Genom att upprätthålla en solid finansiell grund kan skolor

inte bara överleva under svåra tider, utan också investera i förbättringar som gynnar elever och personal vilket skapar en hållbar och kvalitetsfokuserad verksamhet. Informanterna lyfter förslag som innebär att, för att ett bolag eller en fristående huvudman, ska ha möjlighet till vinstutdelning är det avgörande att de uppvisar en soliditet och kassaliquiditet som säkerställer att det finns tillräckliga ekonomiska resurser för att möjliggöra en långsiktig verksamhet.

**”Jag tror ju inte på ett automatiskt förbud de första åren. Det är ganska hård ägarprövning, det är inte lätt att driva skola. Jag tror inte att det skulle ge någon förbättring av kvaliteten.”**

Kommunpolitiker

**”En icke-fråga. Vinst går ju att göra på så många olika sätt. Okej att göra vinst när du bygger en skola men inte när du drifrar den.”**

Skolchef kommun

**”När det kommer till det, oavsett vilken typ av företag du driver, om du dränerar dig själv och din kvalitet så är marknads ekonomin självsanerande”**

Ägare

**”Möjligen skulle man kunna ställa villkor för vinstuttag, men då mer likt banksystemet som har krav på en kapitaltäckningsgrad för att inte riskera gå i konkurs”.**

Friskola koncern

**”Ett annat perspektiv, kommunens möjlighet att växa och finansiera nya byggen etc. Jag tycker kanske inte att det så konstigt att det måste löna sig, vem lägger annars in pengar. I ett expanderande land så behöver vi vara fler aktörer.”**

Skolchef kommun

**”Jag tycker att det behövs. Men man får nyansera det lite grann. Jag förstår absolut att om man vill gå in som aktieägare eller entreprenör och driva en verksamhet så måste det finnas möjlighet att ta ut någon form av vinst.”**

Skolchef kommun

## 6.2.3 Kvalitet är ett diffust begrepp

Intervjuerna ger en samstämmig bild av att kvalitetsbegreppet bedöms vara ottydligt och diffust och att behovet av att se över det borde prioriteras. Det finns också en diskus-

sion bland flera av informanterna om mot vem en eventuell vinstutdelningsbegränsning eller ett vinstutdelningsförbud ska slå om den enhet som har kvalitetsbrister ingår i en större verksamhet/koncern.

Det framkommer också vid intervjuer med de små aktörerna att de är oroade över att kopplingen mellan vinstutdelning och kvalitet skulle kunna leda till en ökad arbetsbörda för att säkerställa och kontrollera kvaliteten. Detta skulle i sin tur kunna resultera i en större överbyggnad och administration, något som flera mindre skolor redan identifierar som en utmaning. Denna ökade byråkrati kan göra det svårare för små skolor att fokusera på sin kärnverksamhet – att erbjuda en högkvalitativ utbildning. Det är därför viktigt att hitta en balans mellan att upprätthålla kvalitetsstandarder och att inte överbelasta mindre skolor med onödig administration.

”Spilla över effekten. Om en skola inom koncernen skulle ha stora kvalitetsbrister, skulle det sätta stopp för vinstutdelning, hos huvudmannen som kan ha flera skolor eller i hela koncernen. Det är oerhört svårt att inte ha en brist någonstans, någon gång.”

Friskola koncern

”Personligen så tänker jag att om man skulle införa vinstbegränsning kopplat till kvalitet, så tänker jag att det kommer att bli en ganska jobbig kontrollapparat. Jag kanske får lägga en massa tid för att visa att jag har kvaliteten i verksamheten vilket i så fall skulle tas från tiden jag skulle kunna lägga i verksamheten.”

Friskola aktiebolag

”Jag tänker hela tiden utifrån barnen, så länge barnen får en undervisning i världsklass, när det finns minsta risk att kvaliteten tummas på (finns även i kommunala) då har vi ett gemensamt jobb att göra.”

Skolchef kommun

”Det är rena snurren vad som är kvalitet. Det behövs någon form av progressionsmått i skolsystem.”

Friskola koncern

”Det måste finnas någon form av input och output mått på elevens utveckling. Andra länder börjar införa den här typen av mått. Skolverket har varit rätt skeptiskt till det. Det är ett problem i sig och att mycket av förslaget hängs upp på det. Har man en tydlig definition så kan det ju vara rimligt att man inte kan dela ut vinst eller att man kan ha andra typer av sanktioner.”

Friskola koncern

## 6.2.4 Statsbidrag

Informanterna pekar på den komplexitet och svårighet som omger regelverket för statsbidrag. Det framgår att ansökningsprocessen tar resurser i anspråk både för kommuner och fristående aktörer, vilket skapar en administrativ börda. Eftersom statsbidrag idag står för cirka 10 procent av den totala skolfinansieringen, är det värt att notera att den ökade statliga styrningen kan ha betydande konsekvenser för hur skolor finansieras och drivs. Detta scenario väcker viktiga frågor om balansen mellan statlig kontroll och skolors autonomi, samt hur man kan säkerställa att alla aktörer ges lika förutsättningar att verka inom det svenska skolsystemet.

”Det finns rätt mycket tolkningar i materialet som man ska utgå från i dag. Bland annat hur man hanterar olika statsbidrag, en del hamnar i gråzon.”

Skolchef kommun

”Lite tveksam till att staten ska styra mer. Staten har aldrig styrt skolan så mycket som den gör idag, med alla statsbidrag, även om man inte låtsas om det.”

Kommunpolitiker

”Men idag finns många statsbidrag som bara handlar om att få det att flyta på, det behövs inte mer pengar i systemet utan man omfördelar.”

Skolchef kommun

Informanterna ger en bild av att statsbidragen alltmer fått en funktion av att få hela systemet att flyta på. Det efterfrågas en omfördelning av resurserna som finns i systemet för att underlätta och minska den administrativa bördan som är påtaglig i ansökningarna kopplat till statsbidrag. När de fristående aktörerna fick mentifrågor med tillägsfrågor om statsbidrag och hur de skulle påverkas av en begränsning av vinst eller ett vinstutdelningsförbud svarade majoriteten att de skulle påverkas. De som inte påverkas är skolor som drivs av ekonomiska föreningar och stiftelser.

”Vinstutdelningsförbud skulle inte göra det möjligt för vår ägare att ta ut en liten del av överskottet i vinstutdelning. Vinstutdelningsbegränsning skulle beroende på utformning påverka oss mindre”.

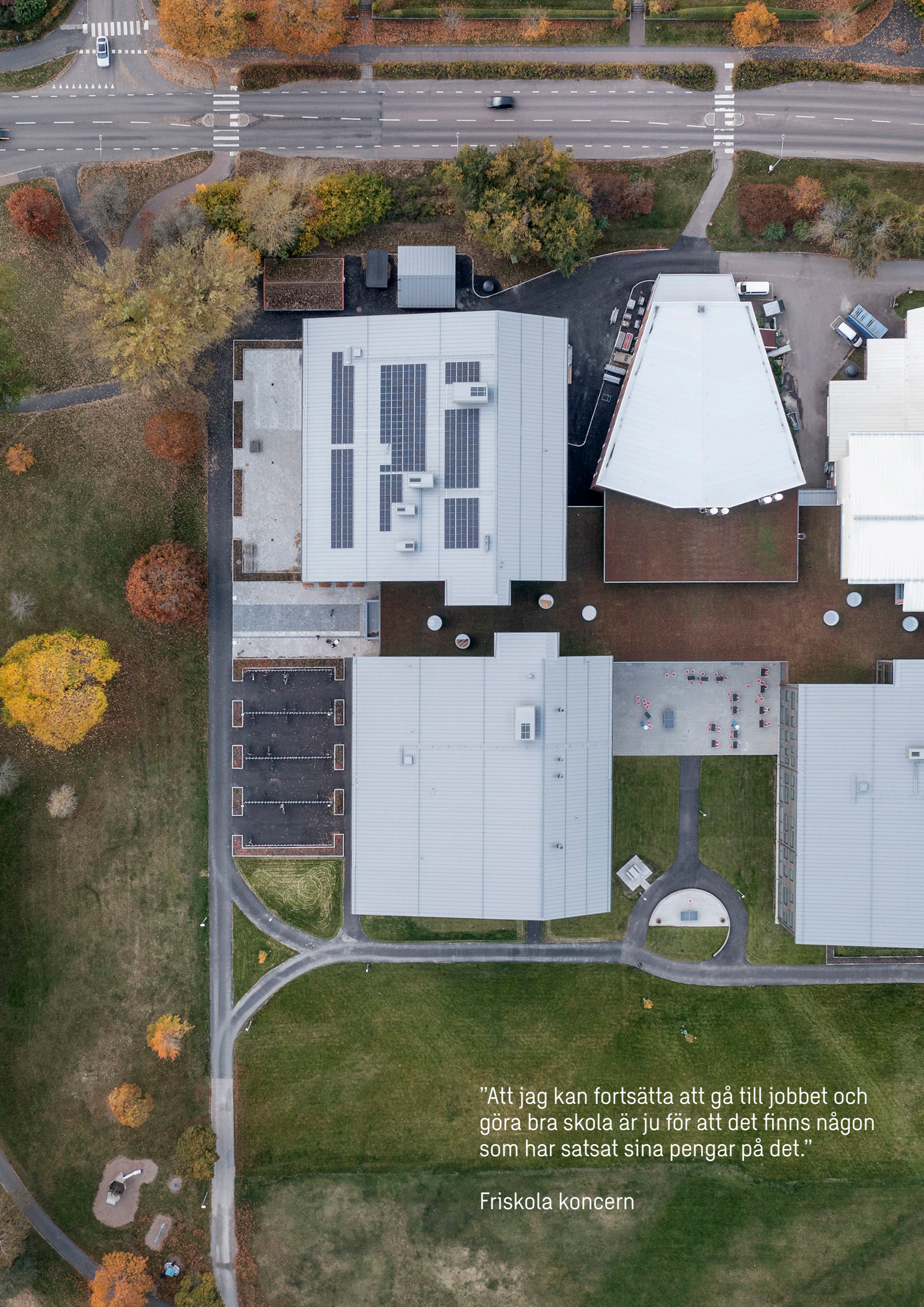
Friskola aktiebolag

”Statsbidrag är en viktig del av alla huvudmäns intäkter och ett sådant förbud skulle i praktiken innebära ett totalt vinstutdelningsförbud.”

Friskola aktiebolag

”Det skulle påverka oss indirekt i en framtid om branschen beläggs med ett vinstbegränsningsförbud.”

Friskola aktiebolag



”Att jag kan fortsätta att gå till jobbet och göra bra skola är ju för att det finns någon som har satsat sina pengar på det.”

Friskola koncern

## 6.3 Konsekvenser av vinstutdelningsförbud eller vinstutdelningsbegränsning

### 6.3.1 Konsekvenser av ett vinstutdelningsförbud under en begränsad tidsperiod vid nyetablering eller när en verksamhet får nya ägare

För att möjliggöra en meningsfull tolkning av utredningsuppdrag har vi valt att analysera konsekvenserna utifrån två möjliga scenarier. I det första scenariot, som vi benämner en försiktig tolkning, omfattar begränsningen en tidsram på minst två år men högst tre år. Denna mer restriktiva tolkning syftar till att göra en mer försiktig bedömning av konsekvenserna av ett vinstutdelningsförbud. I det andra scenariot, som vi kallar en offensiv tolkning, antar vi att utredaren föreslår att utdelningsförbudet ska gälla under en period som överstiger tre år. Denna tolkning syftar till att ge ett långsiktigt perspektiv på hur ett sådant förbud kan påverka skolsektorn och dess aktörer. Genom att jämföra dessa två scenarier kan vi få en djupare förståelse för de potentiella effekterna av ett vinstförbud och hur det kan påverka både skolor och deras aktörer på lång och kort sikt.

### Konsekvenser försiktig tolkning

Ett vinstförbud under de första två till tre åren förväntas inte medföra några större konsekvenser för fristående aktörer, oavsett driftsform. Detta eftersom det bland informanterna råder stor enighet om att få skolor går med vinst under de tidiga etableringsåren. Inte heller vid förvärv kan ett vinstförbud under de första åren väntas ge några större konsekvenser för de flesta aktörerna. De som riskerar att drabbas hårt av förslaget är fristående aktörer som driver skola i aktiebolagsform och som planerar att expandera. I ett läge där nya skolor etableras hyfsat kontinuerligt kom-

mer vinstförbudet att "börja om" vid varje ny etablering. Detta kan komma att hämma expansionsplaner.

"Den som lägger ett förslag om vinstutdelningsbegränsning de första åren förstår inte vad det innebär att starta en skola. Det finns otroligt starka regler om vad som behöver vara på plats etc. Lokaler och personal måste vara på plats innan första barnen har satt sin fot i skolan. Den är ett ickeproblem"

Friskola koncern

"De två första åren när vi startar är det närmast alltid underskott."

Friskola aktiebolag

"Jag tror att det är tandlöst. För oss borde det inte få några konsekvenser över huvud taget. Samma sak när man har förvärvat något så är inte det första man tänker på att dela ut vinst."

Ägare koncern

"Det förändrar på marginalen, om man måste flytta så måste man söka nytt tillstånd och det kan ju förändra och försvåra vid tex. en flytt av lokaler etcetera."

Branschexpert

"Möjligen hålla lycksökare borta från branschen men nu finns så många andra entry hinder, regleringar och annat som håller oseriösa aktörer borta från vår bransch."

Friskola koncern

"Det är 'fine' så vida det inte spiller över på hela koncernen, så om koncernen köper en skola, var träffar begränsningen?"

Friskola koncern

Ytterligare en konsekvens av ett förbud med försiktig tolkning är att det kan leda till gränsdragningsproblematik vid nyetablering eller flytt som kräver nytt tillstånd. Här ligger en potentiell risk att privata aktörer tvingas anpassa och omstrukturera sina verksamheter för att följa lagstiftningen vilket i sig tar fokus från att bedriva skolverksamhet.

Konsekvenser vid en försiktig tolkning av ett vinstutdelningsförbud enligt ovan drabbar främst koncerner med planer på att expandera.



## Konsekvenser offensiv tolkning

Ett vinstförbud som sträcker sig längre än tre år kommer att skapa konsekvenser för främst fristående aktörer som driver skola i aktiebolagsform, det vill säga 72 procent av de fristående skolenheterna. Förslaget skulle troligen leda till mindre intresse för att starta och driva friskolor samt att expandera sin verksamhet. Det skulle också göra det svårare att attrahera kapital för investeringar, eftersom förutsättningarna för att ta ut vinst påverkas. Detta inverkar på valet att etablera eller överta verksamheter. Dessutom skulle förslaget påverka möjligheterna till förvärv eller försäljning av verksamheter. Generellt sett skulle sannolikt intresset att bedriva skola i aktiebolagsform minska.

**”Ta förvärv till exempel, vem ska inte betala ut vinst, är det den som köper eller säljer, om AB X köper en skola, kan inte hela AB X betala ut vinst? Sen är det ju, om det är en enhet som har en riktigt dålig kvalitet, vem ska man rikta sanktionen mot?”**

Branschexpert

**”Där tänker man inte heller i längre perspektiv, lek med tanken, om tio år så är jag trött och vill trappa ner. Vi skulle aldrig kunna erbjuda krafter inom skolan att ta över och göra ett avtal som bygger på att till exempel rektorer och skolchefer driver det vidare med samma ekonomiska marginaler och det blir en avbetalning. Det finns konsekvensen i det lilla som man inte ser.”**

Friskola aktiebolag

**”Det tror jag skulle vara dåligt, därför då hindrar man näringsfriheten och det är investeringar i skolan som kommer att minska.”**

Friskola aktiebolag

**”De största riskerna är incitamenten, de som äger oss idag, de har bestämt sig att satsa sina pengar i oss. Den viljan kan minska och då finns det inte så mycket incitament och då faller hela principen att man kan ha ett aktiebolag som ägarform i skola. Då kvarstår kommuner, stiftelser och intresseorganisationer.”**

Friskola koncern

Ett vinstutdelningsförbud med offensiv tolkning skulle innebära betydande ingrepp i hur företag strukturerar och organiserar sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar näringsfriheten. Genom att begränsa möjligheterna för företag att dela ut vinster kan man skapa hinder för ekonomisk flexibilitet och innovation. Detta kan leda till en minskad incitamentsstruktur för aktörer inom skolan att investera och utveckla sina verksamheter. Följaktligen kan detta få negativa effekter på kvaliteten och mångfalden i utbildningserbjudanden i form av en minskning av skolor med specifika profiler, exempelvis kultur, internationalism eller pedagogiker, exempelvis Montessori.

Konsekvensen vid en offensiv tolkning av ett vinstutdelningsförbud enligt ovan blir ett betydande ingrepp i hur företag strukturerar och organiserar sin verksamhet, vilket i sin tur påverkar näringsfriheten. Intresset för att bedriva skola i aktiebolagsform skulle minska.

## 6.3.2 Möjliga konsekvenser av ett vinstutdelningsförbud vid mottagande av statliga bidrag

Huruvida utredaren anser att det är lämpligt att koppla ett vinstförbud till mottagande av statligt stöd har Sweco svårt att avgöra. Konsekvenserna utgår därför från ett antagande om att utredningen lägger ett sådant förslag.

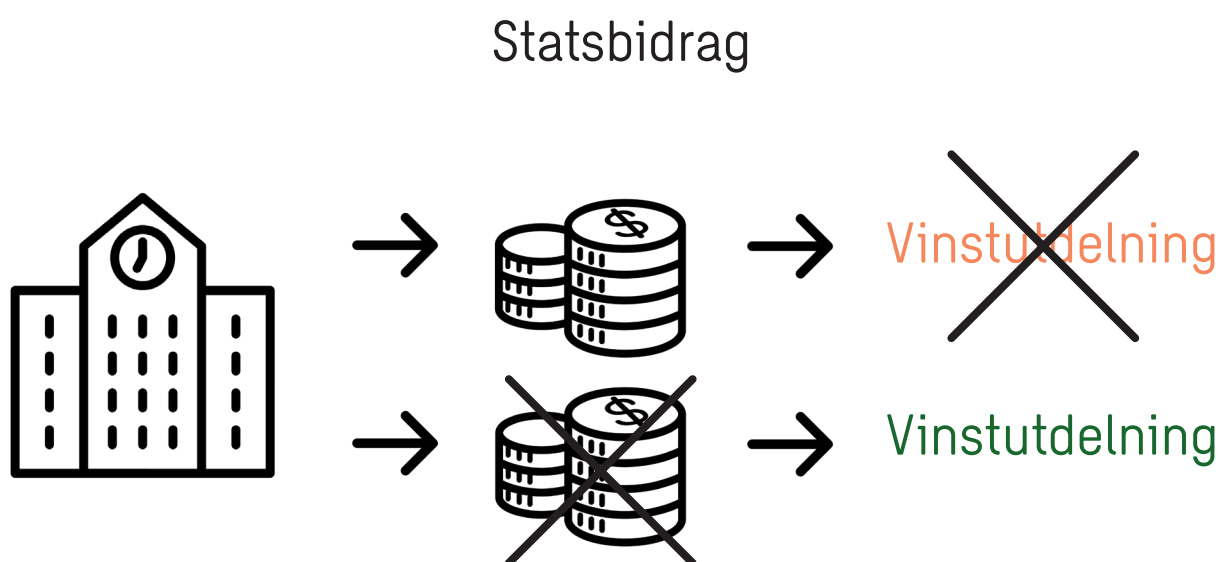
Skrivningen i direktiven som rör den här frågan är utformade på ett sätt som leder tanken att tro att det finns vissa statliga bidrag som just syftar till att åtgärda kvalitetsbrister och att ett mottagande av just dessa bidrag skulle kunna medföra ett vinstförbud. Enligt Skolverket används statsbidrag inom skolan för att regeringen ska kunna styra, utveckla och stimulera viss verksamhet inom skolsektorn.

Bland de statsbidrag som fristående huvudmän kan söka i år finns exempelvis statsbidrag

- för att utveckla språk- och matematikundervisning,
- för bättre arbetsmiljö och arbetsvillkor för lärare i socioekonomiskt utsatta områden,
- för Lärarlönelyftet,
- för Läslyftet,
- för inköp av litteratur.

Sannolikt kan samtliga statliga bidrag som kan sökas av fristående huvudmän anses syfta till att på något sätt åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten. Sweco har svårt att se en ordning där vissa statsbidrag skulle öronmärkas för att just åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten och kommer därför utgå från att utredningen, om de lägger ett förslag som gör att mottagande av statsbidrag medför vinstförbud, kommer att röra samtliga statsbidrag. Det kan anses vara en offensiv tolkning, men Sweco bedömer att något annat skulle bli mycket komplicerat.

Med en sådan tolkning kvarstår för utredningen att avgöra om det är lämpligt att föreslå en reglering som medför ett vinstutdelningsförbud för samtliga fristående huvudmän som mottar statligt stöd ("överväga om det är lämpligt att införa krav på att mottagna offentliga bidrag ska användas i skolverksamheten för att huvudmannen ska få ta emot statliga bidrag som avser att åtgärda kvalitetsbrister eller annars höja kvaliteten i verksamheten").



Figur 5. Konsekvensen av en reglering där mottagande av statligt stöd leder till vinstutdelningsförbud.

Om utredningen skulle komma att föreslå ett vinstförbud vid någon som helst mottagande av statsbidrag kan detta ses som en form av strukturell diskriminering mot aktiebolagsformen. Samtliga skolor skulle fortsatt ha möjlighet att motta statsbidrag men fristående skolor som drivs som aktiebolag skulle då ställas inför valet att helt avstå från statsbidrag eller att helt avstå vinstuttag. Det är oklart hur stor del av skolans finansiering statsbidragen kommer att utgöra med en ny skolpengsnorm och därmed oklart vad det rent ekonomiskt skulle innebära för friskolorna som bedrivs som aktiebolag. Vissa informanter menar att man som fristående aktör aldrig kan räkna med att få några statsbidrag medan andra anser att statsbidragen är en viktig del av intäkterna. En annan anger att statsbidrag generellt är plus minus noll i deras verksamhet.

Av eleverna i fristående skolor går idag 79 procent i skolor som drivs som aktiebolag, 10 procent går i skolor som drivs som stiftelse och 10 procent går i skolor som drivs av föreningar. Resterande 1 procent går i skolor som drivs som handels-, kommanditbolag och av trossamfund. För elever som går i skolor som drivs av aktiebolag kommer deras möjlighet att få del av satsningar från statsbidrag – till exempel på modersmålsundervisning – att påverkas av huvudmannens val att dela ut vinst eller ej. De berörda skolorna kommer vidare att få lägre finansiering än övriga skolor vilket kommer att drabba eleverna. Om statsbidraget, som andel av finansiering av skolan ökar med tid, kommer konsekvenserna att bli ännu större.

”Vi jobbar som är klokt att göra i ett aktiebolag. Håller ner våra egna löner och investerar vinster i verksamheten. Men vi vill både kunna ta ut vinster och verka på lika villkor = tillgång till statsbidrag.”

Friskola aktiebolag

”Absolut, inte lika attraktivt att driva aktiebolag inom skolan, kanske kommer bra skolor komma att läggas ner.”

Friskola ekonomisk förening

Konsekvensen av att utredningen föreslår ett vinstutdelningsförbud vid någon som helst mottagande av statsbidrag kan ses som en form av strukturell diskriminering mot aktiebolagsformen. På sikt torde intresset för att bedriva friskola i aktiebolagsform minska.

### 6.3.3 Möjliga konsekvenser av vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten

Avseende ett eventuellt förslag om att begränsa möjligheten för en huvudman som förelagts att åtgärda kvalitetsbrister att använda mottagna offentliga medel som vinst eller för annan verksamhet än skolverksamheten råder viss oro bland informanterna som verkar inom en fristående skolverksamhet. Det nämns att det mest handlar om symbolpolitik och att det inte har några direkta värden utan mest skulle generera problem och byråkrati. Det bör dock nämnas att ingen av dem vi har intervjuat anser att det bör vara möjligt att dela ut vinst om man inte har bra kvalitet i utbildningen. De flesta informanter nämner uttryckligen att om man inte har bra kvalitet i utbildningen har man inget inom skolan att göra oavsett vem som är huvudman. Samtidigt skriver många under på att om ett förslag enligt ovan kan hålla oseriösa aktörer och lyckosökare borta från branschen är det bra. När vi ställer frågor om vad kvalitet innebär blir det betydligt knepigare.

**”Om man inte klarar Skolinspektionens inspektioner, kraven är så lågt satta. Då ska man inte få ta ut vinst. Jag tycker egentligen att man ska tvingas att lägga ner verksamheten. Då är min åsikt att man inte ska få bedriva verksamhet. Om man får nedslag någon gång, det måste man få göra, alla kan göra misstag. Men det får inte vara uthålligt, det är i min värld helt oacceptabelt.”**

Friskola aktiebolag

När begreppen kvalitet och kvalitetsbrister diskuteras framträder återigen en oro för ett system som är trubbigt, rättsosäkert eller som riskerar att leda till ytterligare administrativ börda. Som nämnts tidigare ger intervjuerna en samstämmig bild av att kvalitetsbegreppet är otydligt och diffust idag. Många av informanterna lyfter problemet med att mäta kvalitet genom exempelvis betyg, andel behöriga till gymnasiet, anmärkningar från Skolinspektionen osv. Utmaningen ligger således i att utforma ett förslag som är tydligt och som verkligen lyckas definiera just kvaliteten i skolan.

Det framkommer också att de små aktörer vi intervjuat är oroad över att kopplingen mellan vinstutdelning och kvalitet skulle kunna leda till en ökad arbetsbörda för att säkerställa och kontrollera kvaliteten. Detta skulle i sin tur kunna resultera i en större överbyggnad och administration, något som flera mindre skolor redan identifierar som en utmaning. Denna ökade byråkrati kan göra det svårare för små skolor att fokusera på sin kärnverksamhet – att erbjuda en högkvalitativ utbildning. Det är därför viktigt att hitta en balans mellan att upprätthålla kvalitetsstandarder och att inte överbelasta mindre skolor med onödig administration.

Att införa en ordning som medför vinstutdelningsbegränsning vid kvalitetsbrister i verksamheten kommer sannolikt inte få några större konsekvenser om utredningen lyckas hitta en definition av kvalitetsbrister som huvudmännen bedömer är legitim och rimlig. Särskilt inte eftersom förbudet skulle vara temporärt. Den skola som då eventuellt bedöms ha kvalitetsrisker kommer att åtgärda dessa så snart de kan – främst för att de vill ha bra kvalitet i undervisningen – men även för att vissa av dem vill kunna dela ut vinst. Att däremot koppla en vinstutdelningsbegränsning till ett kontrollsystem som inte bedöms vara legitimt och där tillfälligheter kan leda till vinstutdelningsbegränsning kommer sannolikt generera ännu mer misstro till systemet och ytterligare ”jakt” på att säkerställa att allt ser bra ut ”på pappret”. Dessutom riskerar ett dåligt utformat system att leda till utökad administration vilket i sin tur stjäl resurser från utbildningen och eleverna.

En ordning där skolor törs blotta eventuella fel och brister för att kunna åtgärda dem – kanske tillsammans med kommunen eller en myndighet – ter sig mer hälsosamt än en ordning där det är viktigt att försöka mörka eventuella fel och brister av rädsla för oönskade konsekvenser.

Konsekvensen av en vinstutdelningsbegränsning som kopplas till ett kontrollsystem som inte bedöms vara legitimt, kommer generera ännu mer misstro till systemet och ytterligare ”jakt” på att säkerställa att allt ser bra ut ”på pappret”.

## 6.4 Sammanfattande resonemang om konsekvenser

Sammanfattningsvis kan man konstatera att förslag om regleringar som innebär tillfälliga vinstutdelningsförbud (vid nyetablering, ägarbyte eller bristande kvalitet) helt tappar sitt syfte om en reglering införs som innebär att fristående aktörer som mottar statsbidrag inte alls ska få dela ut vinst. Dvs om det införs ett permanent förbud mot vinstuttag tappar de tillfälliga förbuden sitt syfte. Detta under förutsättning att friskolor som drivs i aktiebolagsform inte helt avstår från statsbidrag och därmed fortsatt har möjligheten att dela ut vinst. Dock är det möjligt att kombinera förslaget om vinstförbud vid nyetablering eller ägarbyte med ett förslag om vinstutdelningsförbud vid kvalitetsbrister.

Av direktiven går det att utläsa en ambition att göra det svårare att "lyfta pengar ur systemet". Det framstår som att uppdragsgivaren helt vill stoppa möjligheten för fristående aktörer att göra vinst, men i stället för att förbjuda det initieras olika förslag som kommer göra det svårare och krångligare för aktörer som är intresserade av vinstuttag att bedriva skolverksamhet. Sannolikt kommer det att leda till att dessa aktörer successivt lämnar skolmarknaden. Ett regelrätt förbud mot aktiebolag som driftsform skulle dock få drastiska konsekvenser för de ca 339 000 barn och elever som går i skolor som drivs som aktiebolag idag – liksom för de som arbetar där. I Stockholms län rör det sig exempelvis om ca 93 000 elever. Det ter sig helt omöjligt att lägga ned dessa elevers skola från en dag till en annan givet de konsekvenser det skulle få. Regleringar som leder till en successiv nedläggning av – i alla fall ett flertal av dessa skolor – blir mer hanterbar för kommunerna. Om de föreslagna regleringarna gör att det blir successivt svårare, krångligare och mer och mer orimligt att driva skolor som aktiebolag riskerar det att göra det stegvis sämre för de elever som går där, innan skolan eventuellt läggs ned.

Det är svårt att kvantifiera konsekvenserna av dessa förslag. Å ena sidan går det ca 339 000 elever i grund- och gymnasieskolor som drivs som aktiebolag. Å andra sidan verkar flera av ägarna faktiskt inte göra vinstuttag – frågan blir då i vilken utsträckning vinstutdelningsbegränsningen kommer att utgöra ett problem och vilka konsekvenserna kommer att bli.

Om man utgår från att alla dessa förslag implementeras (även om de överlappar varandra) kommer sannolikt samtliga ägare som fortsatt vill ha möjlighet att på ett

förutsägbart sätt kunna dela ut vinst, att avveckla sin skolverksamhet. Det kommer då att drabba de ca 339 000 elever i Sverige som går i dessa skolor och påverka valfriheten i landet påtagligt. I vissa län i Sverige är samtliga friskolor drivna av aktiebolag. En ägare som väljer att avstå från statsbidrag för att kunna dela ut vinst riskerar att få se sin skola tappa i attraktionskraft om den inte längre kommer kunna få del av de statsbidragsfinansierade satsningarna som andra skolor får del av. Det skulle på så sätt kunna bli en stegvis resa mot en nedläggning.

Om endast de två förslagen med tillfälliga vinstutdelningsförbud implementeras kanske inte konsekvenserna blir så drastiska men på sikt antas den oförutsägbarhet och den begränsning som förslagen medför göra det väsentligt mindre attraktivt att driva friskola i aktiebolagsform. Konsekvenserna blir olika beroende på hur förslagen utformas, men på sikt leder det sannolikt till en stegvis nedläggning av aktiebolagsdrivna friskolor i Sverige.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att om regleringar görs på ett sätt som ger drastiska förändringar för skolor som bedrivs i aktiebolagsform och det leder till stegvis nedläggning av aktiebolagsdrivna friskolor i Sverige, så får det konsekvenser för fler än de som driver skolorna. Det får konsekvenser också för de friskoleelever, cirka 80 procent, som går i friskolor som drivs i aktiebolagsform. Under läsåret 2023 fanns det minst en fristående skola i 186 av landets kommuner. För dessa kommuner blir konsekvenserna att planera om skolgången för många elever i takt med att detta sker.

I de intervjuer vi har genomfört har vi sett att informanterna känner en oro för systemet som helhet, ur olika perspektiv. Vi konstaterar att skolsystemet består av delar som var för sig är föremål för parallella utredningar tänkta att hantera olika frågor i denna helhet. En konsekvens av detta blir slutligen, att om regleringar som inte upplevs ändamålsenliga införs, riskerar det att skapa misstro mellan aktörer i systemet snarare än samverkan. Detta i sin tur gynnar inte systemsynen och kan göra att utvecklingen av skolsystemet som helhet blir lidande.

Konsekvensutredning avseende förslag om införande av en nationell skolpengsnorm och begränsade vinstuttag i skolan.  
November 2024

