

Oktober 2023

Är friskolorna överkompenserade?

En studie av 32 kommuner



Friskolornas
riksförbund



Förord

Skoldebatten handlar för mycket om pengar och för lite om kunskap. Vi borde prata mycket mer om de elever som sviks av utbildningssystemet. Som inte lär sig skriva, läsa och räkna. Vi borde bekymra oss över de 15 procent av grundskoleeleverna som inte når behörighet till gymnasiet, om alla elever som inte får ro att plugga i en skola som blivit landets vanligaste brottsplats för unga. En skola som inte är anpassad för elever med neuropsykiatriska diagnoser och där mobbning och sexuella trakasserier tar fokus från lärandet.

Ekonomiska resurser är viktiga. Och inte minst om hur man använder de medel man har. På senare tid har skolpengen blivit föremål för granskningar och heta debatter i våra stora medier. En bild av att friskolorna skulle vara överkompenserade har satt sig i det offentliga samtalet. Så till den grad att skolminister Lotta Edholm, redan innan den utredning som ska granska skolpengen hunnit tillsättas, i flera uttalanden konstaterat att hon tror att friskolorna får för hög skolpeng och att den bör sänkas.

Men stämmer verkligen den här verklighetsbeskrivningen?

I denna rapport har vi låtit Mikaela Valtersson undersöka saken i detalj. Mikaela har plöjt kommunala budgettabeller, statistik och skolpengsbeslut. Hon har intervjuat kommunala tjänstemän och plöjt all tillgänglig litteratur. Av 32 granskade kommuner visar det sig att bara 2 följer lagen. I svensk skola råder ingen likvärdighet och transparens. Resultatet är tydligt, friskolorna är inte överkompenserade.

Tvärtom får de elever som valt en fristående skola avsevärt mindre i skolpeng än de elever som går i kommunala skolor. När vi justerat elevsammansättningen för socioekonomisk bakgrund, räknat av stats- och strukturbidrag och kommunernas bredare uppdrag vad avser exempelvis utbudsansvar och skolskjuts kvarstår en differens på 11 000 kronor per år och elev.

I senaste tidens nyhetsrapportering har kommunpolitiker sagt sig bli provocerade av att friskolor krävt deras kommuner på pengar som kommunala skolor fått, men inte friskolor. Är inte i själva verket den stora provokationen i sammanhanget att kommunerna i smyg, och i strid med lagen, gynnar sina egna skolor på friskoleelevernas bekostnad?

Tack vare svensk skolforskning vet vi att friskolor levererar en bättre utbildning än kommunala skolor. Det går bättre för friskolornas elever på nationella prov och senare i högre studier, justerat för socioekonomisk bakgrund. De friskolekoncerner som mäter förädlingsvärde ligger över rikssnittet.

Viktigast har det fria skolvalet varit för elever med utländsk och svag socioekonomisk bakgrund, enligt forskningen. Att ständigt ifrågasätta friskolor är att nonchalera det viktiga bidrag friskolor lämnat till utbildningen i vårt land. Att hävda att deras elever ska ha mindre i skolpeng är att bestraffa dem för att de gjort ett klokt val.

Därmed inte sagt att friskolorna nödvändigtvis ska ha mer. Lagen ska följas helt enkelt, och så är inte fallet i dag i flertalet kommuner. Med hopp om upplysande läsning.

Ulla Hamilton, vd på Friskolornas riksförbund

Innehållsförteckning

Sammanfattande slutsatser	6
1. Inledning	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Frågeställningar	8
1.3 Metod	8
2. Skolpengen	10
2.1 Skolpengen i debatten under senare år	10
2.2 Skolpengen och likvärdigheten	10
2.3 Skolpengen och det kommunala självstyret	12
2.4 Skolpengens historik	12
3. Närmare om skolpengens konstruktion i dag	13
3.1 Dagens bestämmelser	13
3.2 Skolpengens olika delar	13
3.3 Hur beräknar kommunerna skolpengen?	14
4. Resultat	15
4.1 Inledning	15
4.2 Fem steg för jämförbarhet	15
4.3 Resultat i översikt	18
5. Analys av möjliga orsaker till kvarvarande differenser	20
5.1 Tilläggsbelopp	20
5.2 Myndighetsutövning och kommunens bredare ansvar	20
5.3 Administration	20
5.4 Lokalkostnader	21
6. Slutsatser	22
6.1 Kommunernas redovisning är inte transparent	22
6.2 Stora skillnader i resurser	22
6.3 Resurser undantas innan skolpengen beräknas	23
6.4 Skolpengssystemet fungerar inte som det är tänkt	23
7. Slutord	24
Appendix	25

Sammanfattande slutsatser

Stor skillnad i resurser för elev beroende på elevens val av skola

Det skiljer i genomsnitt **16 949 kr per elev och år** i resurser mellan en elev som väljer en kommunal skola och en elev som väljer en fristående skola, när hänsyn tagits till statsbidrag och strukturbidrag. Utan hänsyn till dessa är skillnaden i genomsnitt ungefär 25 000 kronor.

Elevsammansättningen förklarar endast en liten del

För att utröna om skillnaden mellan resurser till kommunala skolor och fristående skolor handlar om att friskolor har en annan elevsammansättning (det vill säga att föräldrarna har högre utbildningsnivå) gjordes en särskild beräkning.

Efter justering för elevsammansättning kvarstod en skillnad om **14 227 kronor per elev och år**.

Det var med andra ord bara **2 722 kr per elev och år som kunde förklaras av olika elevsammansättning**.

Annorlunda uttryckt var det alltså endast **16 procent** av skillnaderna i resurser som förklarades av elevsammansättningen.

Kommunerna redovisar ofta inte hur de räknar

Att försöka följa de beräkningar som kommunerna gör för att komma fram till skolpengen eller hur deras resursfördelningsmodell ser ut är ofta förknippat med betydande svårigheter. Färre än hälften av kommunerna i studien följer lagens intentioner fullt ut och visar de olika delarna i skolpengen. Bara några få av de studerade kommunerna är så tydliga och pedagogiska som de förutsätts vara.

Orsak till skillnaderna att resurser undantas innan skolpengen beräknas

Det finns flera orsaker till att resurserna skiljer sig åt mellan elever i kommunal skola och elever i fristående skola.

En detaljstudie av de kommunala budgetarna visar att en rad resurser undantas innan skolpengen beräknas. Det är främst kommunala kostnader för **lokaler och central administration som tas bort innan skolpengen räknas fram**.

Kommunens kostnader för skolan utgör underlag för beräkning av skolpengen till de fristående skolorna. Om kommunens kostnader hålls artificiellt låga, blir följaktligen skolpengen också lägre, allt annat lika.

Resurser till kommunernas bredare ansvar finns redan idag

Det finns förslag om att de kommunala skolorna bör få högre kompensation och mer skolpeng än de fristående skolorna då de kommunala har ett bredare ansvar och mer myndighetsuppgifter. Denna studie tar inte ställning i frågan om detta är rimligt.

Men det är tydligt att de kommunala skolorna **redan idag har väsentligt större resurser än de fristående skolorna**. Kommunernas ansvar för planering, skolplacering, att kunna erbjuda alla elever plats på en skola, samt obligatoriska uppgifter som skolskjuts, är kommunerna **redan idag kompenserade för**. De får resurser till dessa delar utanför skolpengen.

Administration och central förvaltning det som skiljer åt

Den enskilt största skillnaden i resurser mellan elever i kommunala och elever i fristående skolor handlar om **administrationen och central förvaltning**.

Kostnader för administration och stöd till kommunens egna skolor i form av till exempel kommunikation, pedagogik, kompetensutveckling, ekonomi, IT-system och HR belastar den centrala kommunbudgeten, men kommer de kommunala skolorna och deras elever till del – utanför skolpengen.

De fristående skolorna, å sin sida, måste rymma kostnaden för dessa funktioner inom skolpengen.

Kommunernas redovisning är icke transparent och svårtillgänglig

Det är inte bara sättet att räkna fram skolpengen som är **svårt att följa och icke-transparent**.

I de allra flesta studerade kommuner är grundskolebudgeten mycket svårtillgänglig. Oklara rubriker och tabeller och svårbegripliga tillvägagångssätt när det gäller hur olika delposter undantas innan skolpengen fördelas och andra delposter förs tillbaka i kompensation, gör det utomordentligt svårt för gemene man att se hur skattepengar används.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I Sverige har vi rätten att välja skola utan att betala avgifter. Vi finansierar utbildning gemensamt med våra skatter. Alla elever får en skolpeng som går till den skola – kommunal eller fristående – som eleven eller elevens föräldrar valt.

Valfrihetssystemet har funnits sedan början av 1990-talet och ger varje elev möjlighet att välja bland såväl kommunala som fristående skolor; inte bara i den kommun där eleven bor, utan var som helst i Sverige. En fristående skola är en skola som drivs av en annan huvudman än kommunen. Oavsett huvudman verkar skolorna inom ramen för skollagen och står under Skolinspektionens tillsyn.

Elevens hemkommun lämnar bidrag, så kallad skolpeng, dels för de elever som väljer en fristående skola i hemkommunen, dels för de elever som väljer en kommunal eller fristående skola i en annan kommun än hemkommunen. Skolpengen ska fastställas på samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan. Eleven har alltså rätt till samma resurser som andra i samma kommun, oavsett vem som är huvudman för skolan.

Skolpengen skiljer sig stort mellan landets olika kommuner, och det är svårt att få en bild av hur beräkningen av skolpengen ser ut i praktiken.

Denna studie syftar till att undersöka hur skolpengsbeslut fattas och hur resurserna fördelas till skolorna. Målet är att utvärdera om lagens intentioner uppfylls och om systemet är rättvist och likvärdigt oavsett vilken huvudman och skola eleven väljer.

1.2 Frågeställningar

Studien fokuserar primärt på elevens rätt till likvärdiga förutsättningar och undersöker om dagens system med skolpeng ger likvärdiga resurser till alla elever, oavsett om hen väljer en kommunal skola eller en fristående skola.

Ett ytterligare fokus har varit att studera kommunernas redovisning av skolpengen. Detta förutsätter att kommunerna ger insyn och möjlighet till granskning av beslut och styrdokument.

Följande frågeställningar behandlas i studien:

- Ges elever lika förutsättningar genom att få lika stor skolpeng oavsett vilken skola hen väljer?
- Hur beräknas skolpengen i kommunen och vilka underlag används?
- Vad är orsaken till eventuella skillnader i resurser mellan olika huvudmän?
- Blir kommunerna kompenserade för sitt bredare ansvar som hemkommun och de uppgifter det kan medföra?

1.3 Metod

1.3.1 Kort om studiens underlag, urval och undersökt tidsperiod

Studien består av både kvantitativt och kvalitativt underlag. Statistik, budgettabeller och skolpengsbeslut har analyserats tillsammans med intervjuer och textstudier för att ge en bild av

systemet. Totalt har ungefär 160 olika källor i form av kommunala budgetar och andra handlingar ingått som underlag, samt en del andra källor i form av litteratur och rapporter.

Studien omfattar 32 kommuner som valts ut för att säkerställa dels geografisk spridning, dels olika kommuntyper med avseende på befolkningsmängd och andel elever i friskolor. 31 av de utvalda kommunerna har flera friskolor, medan en kommun endast har en friskola. I Appendix förtecknas samtliga kommuner som ingår i studien.

Studien är avgränsad till att endast omfatta grundskolor.

Studien fokuserar enbart på skolpengen till grundskolan under år 2021, eftersom det var senast tillgängliga statistik från SCB och Skolverket då undersökningen genomfördes.

1.3.2 Metod för beräkningar

Beräkningarna i denna studie har i korthet genomförts på följande sätt.

- a) En kommuns kostnad för en elev i en kommunal skola har jämförts med storleken på beslutad skolpeng¹ per elev i en fristående skola i samma kommun. På så sätt går det att jämföra om eleverna i kommunala och fristående skolor i en kommun får samma resurser eller inte.
- b) De principiella besluten om resursfördelningsmodell och modell för eventuell socioekonomiskt viktad del i skolpengen, så kallat strukturbidrag, har studerats.
- c) Information från budgetar och andra handlingar har i förekommande fall kompletterats med ytterligare informationsinhämtning från ansvariga tjänstemän.
- d) Sveriges kommuner rapporterar årligen till Statistiska Centralbyrån (SCB) vilka kostnader de har för skolan, uppdelat på delposter som exempelvis undervisning, lokaler och läromedel. I den kostnad kommunerna har rapporterat ingår statsbidrag. För jämförbarhetens skull har vi därför adderat friskolornas sökta statsbidrag till deras ursprungliga beviljade skolpeng.
- e) Slutligen har eventuella differenser mellan kommunernas rapporterade kostnader och fristående skolors skolpeng (inklusive statsbidrag och strukturbidrag) analyserats.

En fördjupad beskrivning av modellen för beräkningar finns i Appendix.

¹ Skolpengen är differentierad mellan låg-, mellan- och högstadium. I allmänhet ökar en elevs skolpeng för varje stadium. I denna rapport har vi utgått från snittet på skolpengen mellan de tre stadierna, men viktat det utifrån hur många elever som gick i respektive stadium det undersökta året (2021).

2. Skolpengen

2.1 Skolpengen i debatten under senare år

Under de senaste åren har den nuvarande konstruktionen av skolpengssystemet kommit att ifrågasättas från olika håll.

Den socialdemokratiskt ledda regeringen överlämnade i mars 2022 propositionen "Ökad likvärdighet för skolhuvudmän" (2021/22:161) till riksdagen. Regeringen föreslog att skolpengen skulle differentieras för att i högre utsträckning kompensera de kommunala skolorna för att de ansågs ha ett större ansvar. Kommunerna skulle med andra ord få göra ett avdrag när de beräknade skolpengen till fristående skolor.

I juni 2022 presenterade Riksrevisionen sin granskning "Skolpengen – Effektivitet och konsekvenser" (RiR 2022:17). Myndigheten rekommenderade en översyn av systemet med ersättning på lika villkor för fristående huvudmän trots att de kommunala huvudmännen har andra uppdrag och förutsättningar.

Den nyttillträdda skolministern, Lotta Edholm (L), sade i en intervju i Dagens Nyheter den 2 november 2022 att systemet med skolpeng måste genomlysas då "den kommunala skolan har till skillnad från friskolorna en skyldighet att ta emot alla elever, det kostar mer".

I Ekots lördagsintervju den 10 juni 2023 sade samma skolminister att det "kan bli mindre pengar till friskolor. Friskolor bör få lägre ersättning per elev än kommunala då det kommunala skolväsendet har kostnader som friskoleväsendet inte har."

I debatten återkommer ofta att kommunerna och deras skolor skulle förlora på att det finns fristående skolor som eleverna kan välja. Men trots återkommande utredningar finns det inga tydliga bevis på att så är fallet. Det vi kunnat se länge är dock att villkoren skiljer sig markant mellan olika skolor. Men som bland annat Riksrevisionen konstaterat är det närmast omöjligt att utvärdera hur och varför ersättningarna skiljer sig åt som de gör.

2.2 Skolpengen och likvärdigheten

2.2.1 Beräkning av skolpengen

Ersättningen till fristående huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser i kommunen. Skolpeng är den term som oftast används för det bidrag som följer eleven från elevens hemkommun. I 14 kap 10§ skolförordningen regleras hur beräkningen av bidraget ska redovisas:

10 § En kommun som lämnar bidrag för en elev i en fristående skola eller för ett barn i en fristående förskola eller i annan pedagogisk verksamhet med en enskild huvudman ska för den enskilda huvudmannen kunna redovisa hur bidraget har beräknats.

Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag var för sig.

2.2.2 Likvärdighet

Likvärdighet är ett begrepp som ofta används och är en måttstock för vad skolan ska uppnå. Det kan delas upp i tre grundläggande aspekter: Lika tillgång till utbildning, lika kvalitet på utbildningen och att utbildningen ska vara kompenserande.

Lika tillgång till utbildning regleras i 1 kap 8§ skollagen:

”Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.”

Lika kvalitet på utbildningen regleras i 1 kap 9§ skollagen (ordet ”kvalitet” nämns inte, men i författningskommentaren till propositionen framgår att det är detta som avses):

”Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.”

I Skolverkets rapport “Likvärdig utbildning i svensk grundskola?” (rapport 374/2012) anges att begreppet ”likvärdig” inte innebär att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan, utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar.

Att utbildningen ska vara kompenserande framgår av 1 kap 4§ skollagen, där begreppet likvärdighet beskrivs:

”I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.”

Vid sidan av skollagen finns det även i läroplanen för grundskolan motsvarande bestämmelser om krav på lika tillgång, kvalitet och behovsanpassning och kompensation:

”Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov. Den ska främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling med utgångspunkt i elevernas bakgrund, tidigare erfarenheter, språk och kunskaper. /.../ Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Därför kan undervisningen aldrig utformas lika för alla.”

2.3 Skolpengen och det kommunala självstyret

Oaktat typ av huvudman varierar skolpengen kraftigt mellan landets kommuner. Den kommun som lägger mest pengar på grundskoleelever – Bräcke i Jämtland – satsar 179 100 kronor per elev. Den kommun som satsar minst – Lerum i Västra Götaland – lägger 102 700 kronor per elev. Det skiljer alltså mer än 76 000 kronor per elev och år för utbildning mellan olika kommuner.

Det kommunala självstyret ger kommunen rätt att utgå från de lokala förutsättningarna när det gäller fördelning av resurser till skolan. Man bestämmer alltså själv hur mycket man vill satsa på skolan. Detta har lett till mycket stora skillnader mellan olika kommuner. Det väcker frågan huruvida likvärdigheten för elever kan upprätthållas.

I den så kallade Åstrand-utredningen (se Appendix) konstaterades att skillnaderna var stora och till stor del saknade logisk förklaring:

”Statistisk analys av kostnaderna per elev visar att drygt hälften av variationen kan förklaras av skillnader i behov utifrån elevgruppernas sammansättning, verksamhetens driftsförutsättningar och kommunens finansieringsförmåga och att därmed hälften av variationerna saknar förklaring.”²

2.4 Skolpengens historik

När dagens system med skolpeng som följer eleven infördes 1992 uppgick skolpengen till fristående huvudmän initialt till 85 procent av den ersättning som en kommunal skola fick. Samtidigt hade de fristående huvudmännen rätt att ta ut elevavgifter.

Efter regeringsskiftet 1994 sänktes skolpengen till 75 procent av den ersättning som kommunala skolor fick, men tre år senare beslutades om ersättning på samma grunder till alla huvudmän. Därmed slopades miniminivån om 75 procent, elevavgifter förbjöds, och den princip som fortfarande (i teorin) gäller etablerades – att alla elever ska ha rätt till lika resurser oavsett huvudman. Däremot möjliggjordes för kommunerna att göra ett så kallat skolpliktsavdrag för särskilda kostnader som kommunen hade för sitt åtagande.

2005 fick Skolverket i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå förändringar gällande prövning av bidrag för fristående skolor. I sin redovisning av utredningsuppdraget tog Skolverket bland annat fasta på den praxis som utvecklats vad beträffar skolpliktsavdrag, och kunde konstatera att kommunens eventuella kostnader för skolpliktsfunktionen inte låg på skolnivå och att kostnaderna dessutom var schablonmässigt beräknade. Slutsatsen från Skolverket var ett förslag att förbjuda skolpliktsavdraget i skolpengsberäkningen.

Samtidigt avgjordes ett flertal domstolsärenden rörande beräkningen av skolpengen. Av rättspraxis från den tiden framgår att när fristående skolor överklagat skolpliktsavdraget, kom kammarrätterna i ett flertal fall fram till att beräkningen som kommunerna hade gjort saknade grund i faktiska kostnader som kommunen kunde visa. Det handlade alltså i stället om hypotetiskt beräknade schabloner.

Efter en utredning började dagens bestämmelser om skolpengsberäkning att gälla 2010. Det var svårt att visa på att kommunen hade faktiska kostnader som var högre på skolnivå, därför togs det bort. Nytt var också möjligheten att överklaga skolpengsbeslut.

I Appendix presenteras en fördjupad orientering i tidigare rapporter och utredningar beträffande skolpengen.

² En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28), sid 473.

3. Närmare om skolpengens konstruktion i dag

3.1 Dagens bestämmelser

Bidraget som ges till den fristående skola en elev väljer från elevens hemkommun ska enligt dagens bestämmelser beräknas på samma sätt som bidraget till de egna kommunala skolorna. Alla elever ska ges förutsättningar att klara målen och därför har de flesta kommuner någon socioekonomiskt viktad del i sin skolpeng.

Enligt lagen ska en kommun kunna redovisa hur bidraget till enskilda huvudmän har beräknats. Ett minimikrav är att det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättning och schablon för administration och mervärdesskatt har beräknats. Om det inte finns särskilda skäl ska även övriga kostnadsslag redovisas.

3.2 Skolpengens olika delar

Skolpengen består i princip av fyra delkomponenter: Grundbidrag, strukturbidrag, ersättning för nyanlända samt tilläggsbelopp.

3.2.1 Grundbidrag

Skolpengens grundbidrag består av sju delar:

1. **Undervisning med lärare och skolledning** avser kostnader för skolans rektor och andra anställda med ledningsuppgifter, undervisande medarbetare, stödåtgärder till elever, arbetslivsorientering, kompetensutveckling av medarbetarna och liknande kostnader.
2. **Lärverktyg, datorer, litteratur med mera** avser kostnader för läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader.
3. **Elevhälsa** avser kostnader för sådan elevhälsa som avser medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser.
4. **Måltider** avser kostnader för livsmedel, medarbetare, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader.
5. **Administration** avser administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet.
6. **Mervärdesskatt** avser ett schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp).
7. **Lokalkostnader** avser kostnader för hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering.

3.2.2 Strukturbidrag

Den del av skolpengen som är socioekonomiskt viktad kallas strukturbidrag. Det måste inte finnas en sådan del, men det förekommer i de allra flesta kommuner. Andelen av resurserna som avsätts som strukturbidrag varierar betydligt och ligger ofta mellan 8 och 15 procent av de totala medlen till skolan.

3.2.3 Ersättning för nyanlända

Alla kommuner ger stöd till de skolor som har nyanlända elever. Kommunen i sin tur får resurser till detta från Migrationsverket. Ibland redovisar kommunerna i stället denna del under "Tilläggsbelopp".

3.2.4 Tilläggsbelopp

Stöd som inte ges automatiskt utifrån antalet elever, utan som skolan måste ansöka om från kommunen för enskilda elever. Avser framför allt stöd till elever med extraordinära behov, men också skolskjuts och modersmål.

3.3 Hur beräknar kommunerna skolpengen?

I Riksrevisionens granskning av 270 kommuner var det endast fyra procent som redovisade sina beräkningar av skolpengen på ett transparent och tydligt sätt. I denna rapport har vi studerat 32 kommuner. I endast två fall – Örebro och Norrköping – har det varit någorlunda enkelt att följa resonemang och beräkningar.

Det övergripande tillvägagångssättet i en genomsnittlig kommuns beräkning av skolpengen ser ut som följer (men kan på detaljnivå variera från kommun till kommun):

1. Ansvarig nämnd får en tilldelad budget från kommunfullmäktige.
2. Utifrån ramen fördelas budget till nämndens olika verksamhetsområden, såsom grundskola och förskola.
3. Därefter tas en rad poster bort innan skolpengen beräknas. Som denna studie visar handlar det om central administration, gemensamma kostnader, fria nyttigheter, myndighetsutövning och politiska prioriteringar.
4. Av det som är kvar räknas grundbidraget i skolpengen fram.
5. Till fristående skolor adderas eventuellt strukturbidrag och sökta tilläggsbelopp samt ibland kompensation för fria nyttigheter.
6. För de kommunala skolorna adderas också strukturbidrag och tilläggsbelopp, samt de sökta statsbidragen. Ibland görs ett avdrag för fria nyttigheter och centrala tjänster skolorna får nyttja.
7. Därefter adderas för friskolor kompensation för moms och administration med schabloner.

4. Resultat

4.1 Inledning

Dagens skolpengssystem är svårjämförbart och försvarar jämförelser mellan olika kommuner.³ Detta till trots, är avsikten med denna rapport att försöka förstå och bedöma hur några av landets kommuner faktiskt gör när de beräknar skolpeng.

Som ett led i att öka jämförbarheten mellan de studerade kommunerna gör vi en beräkning i fem steg, där vi i största möjliga utsträckning beaktar jämförelsestörande faktorer såsom statsbidrag, strukturbidrag och elevsammansättning.

Därmed blir det inte bara möjligt att identifiera vilka skillnader som återstår efter att dessa faktorer har beaktats, utan också att försöka förstå hur stora (eller små) dessa skillnader är och om de är motiverade eller omotiverade.

4.2 Fem steg för jämförbarhet

4.2.1 Steg 1 – kostnad per elev

Grunden för beräkning av friskolornas ersättning är kommuners rapporterade kostnad per elev. Varje år rapporterar skolor in den totala kostnaden per elev i kommunen till SCB/Skolverket. Detta delas sedan upp på poster såsom undervisning, lokaler och måltider.

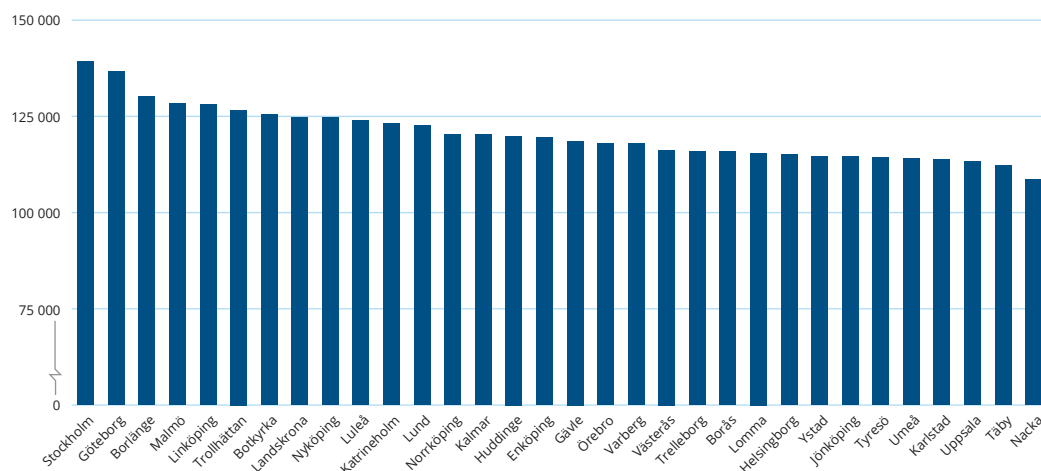
I vårt kommunurval framgår tydligt att kommunernas inrapporterade kostnad per elev skiljer sig väsentligt åt.

År 2021 var snittkostnaden per elev för samtliga landets kommuner 120 200 kr/elev/år, varierande från 102 700 kr (Lerum) till 179 100 kr (Bräcke). För kommunerna som ingår i denna studie är snittet något lägre, 118 203 kr/elev/år, varierande från 105 800 kr (Nacka) till 138 200 kr (Stockholm).

I vårt urval finns den högsta kostnaden i Stockholm (138 200 kr), Göteborg (135 500 kr), Borlänge (128 300 kr), Malmö (126 600 kr) och Linköping (126 100 kr).

Lägst kostnad per elev i vårt urval av kommuner finns i Karlstad (111 200 kr), Uppsala (110 600 kr) och Nacka (105 800 kr).

Skolkostnad



Figur 1: Kostnaden per elev i grundskolan för kommunerna i vårt urval (2021).

³ I Appendix finns en närmare beskrivning av dessa svårigheter. Beskrivningen belyser översiktligt bland annat hur skillnader i kommunernas styrning av de kommunala skolorna försvarar informationsinhämtningen. Därutöver ges exempel på kostnadsposter som olika kommuner hanterar på olika sätt.

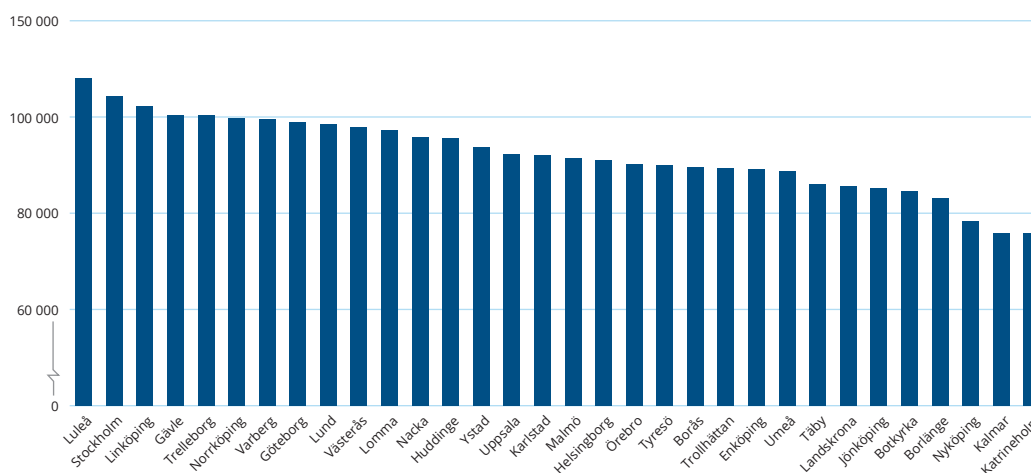
I den angivna kostnaden per elev och år ska alla kostnader ingå som handlar om undervisning och elevens skolgång. Det handlar om personalkostnader, läromedel, lokaler, måltider, elevhälsa, administration, IT-system, fortbildning, med mera.

Även ersättningarna till de fristående skolorna i form av skolpeng varierar betydligt. Högst ersättning finns i Luleå (108 194 kr), Stockholm (104 539 kr) och Trelleborg (100 585 kr). Lägst ersättning finns i Katrineholm (75 879 kr), Kalmar (76 035 kr) och Nyköping (78 248 kr).

Skillnaden mellan högst och lägst skolpeng uppgår alltså till 32 315 kr, en skillnad på närmare 30 procent.

Utöver denna skolpeng till de fristående skolorna tillkommer också ofta strukturbidrag och tilläggsbelopp.

Skolpeng ex struktur ex Statsbidrag



Figur 2: Skolpengen till de fristående skolorna från respektive kommun, exklusive strukturbidrag och eventuellt tilläggsbelopp (2021).

Genomsnittlig skolpeng i de 32 kommunerna i vårt urval är **92 312 kr/elev/år**.

Differensen mellan skolkostnaden och skolpengen för friskolor i undersökningen är stor. Störst differens mellan rapporterad skolkostnad och beslutad skolpeng finns i Katrineholm (45 321 kr/elev), Borlänge (45 183 kr/elev), Nyköping (44 452 kr/elev) och Kalmar (41 965 kr/elev). Minst differens finns i Nacka (9 791 kr/elev).

Eftersom kommunernas inrapporterade kostnad per elev även innefattar kostnader finansierade av de riktade statsbidrag som kommunerna sökt från staten, är denna jämförelse dock inte helt rättvisande. De riktade bidragen från staten ingår inte i friskolornas tilldelade skolpeng från kommunerna, utan är något som varje friskola söker på egen hand.

Av det skälet justerar vi i nästa steg för statsbidraget, för att undersöka om det kan förklara skillnaderna.

4.2.2 Steg 2 – statsbidrag

I denna studie har friskolorna, liksom kommunerna, sökt de möjliga tillgängliga statsbidrag som finns. Vi har adderat dessa till skolpengen.

Skillnaden mellan kommunernas skolkostnad, och de resurser friskolorna har, minskar naturligt när vi adderar statsbidrag. Men det är fortfarande betydande skillnader mellan kommunernas kostnader och de resurser elever i friskolor får.

Skolpengen inklusive statsbidrag uppgår i genomsnitt till **95 972 kr per elev** i de fristående skolorna, det vill säga en ökning med 3 660 kr per elev jämfört med summan utan statsbidrag. Det förklarar alltså cirka 14 procent av den ursprungliga skillnaden mellan skolkostnaden och skolpengen.

4.2.3 Steg 3 – strukturbidrag

För de undersökta friskolorna varierar strukturbidraget mycket. De flesta friskolor får mindre strukturbidrag än det kommunala genomsnittet, men det finns samtidigt flera friskolor som får betydligt högre strukturbidrag än genomsnittet i kommunen.

I detta steg adderar vi de faktiska utbetalda strukturbidragen som friskolorna i studiens kommunurval fick utbetalt från elevernas hemkommuner.

Även efter justering för strukturbidrag är skillnaden hög i de flesta kommuner. Skolpengen inklusive statsbidrag och strukturbidrag, vad vi här kallar **“faktisk skolpeng”** till friskolorna, **är i genomsnitt 101 254 kr/elev/år**. Det ska jämföras med kostnaden per elev i den kommunala skolan, som är 118 203 kr – det vill säga en differens på **16 949 kr**.

Störst är skillnaden i Borlänge (35 236 kr) och Katrineholm (35 136 kr). I Nacka (3 851 kr) och Gävle (5 654 kr) är skillnaderna relativt låga.

4.2.4 Steg 4 – justering för elevsammansättning

Elever har olika behov och förutsättningar, vilket också bör påverka såväl vilka resurser en skola har som hur en skolas resultat ska bedömas. Det kan exempelvis handla om statsbidrag för glesbygd med höga skolskjutskostnader, eller likvärdighetsåtgärder riktade mot elever med utländsk bakgrund. Därför finns statsbidrag och strukturbidrag som delkomponenter i skolpengssystemet.

Det är känt att fristående grundskolor har en elevgrupp som på aggregerad nivå har något högre utbildningsnivå bland föräldrarna jämfört med elever på kommunala skolor. Detta bidrar i sin tur till att förklara varför fristående skolor generellt får – och kanske ska ha – lägre strukturbidrag än kommunala skolor i genomsnitt.

För att nå en mer rättvisande jämförelse ska vi i detta steg därför neutralisera effekten av elevsammansättningen.

Det sker genom att beräkna en “justerad” skolpeng som neutraliserar eventuella skillnader av detta slag. Det har gjorts genom att räkna fram ett justerat (hypotetiskt) strukturbidrag som antar att friskolorna i studien hade samma strukturbidrag som genomsnittligt strukturbidrag i kommunen. Jämförelsen mellan de kommunala och de fristående skolorna blir då mer korrekt.

Med hänsyn tagen till statsbidragen och olika elevgrupper som genererar olika strukturbidrag minskar differensen mellan kommunens kostnad och ersättningen till elever i fristående skolor från i snitt 16 949 kr/elev/år till **14 227 kr/elev/år**.

Skillnaden är fortfarande markant hög. Endast **16 procent (2 722 kr) förklaras av skillnader i elevsammansättning**.

Den genomsnittliga totala ersättningen per elev i fristående skolor i vårt urval av kommuner uppgår därmed till **103 976 kr/elev/år**, att jämföra med 101 254 kr/elev/år innan justeringen för elevsammansättning gjordes. Den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunala skolor var, som tidigare nämnts, **118 203 kr/elev/år**.

I flera kommuner är skillnaden större än denna genomsnittliga skillnad på drygt 14 000 kr. Det är i själva verket endast två kommuner i vårt urval, Helsingborg och Gävle, som har i princip samma ersättning till elever oavsett om de väljer kommunal eller fristående skola.

4.2.5 Steg 5 – kvarvarande differens

Att bara två av 32 studerade kommuner landar på likartade ersättningsnivåer – trots justeringar för jämförelsestörande faktorer – talar för att systemet knappast är likvärdigt.

Den kvarvarande skillnaden på mer än 14 000 kr går inte att förklara på rimligt sätt. I det avseendet kommer vi till samma slutsats som både Riksrevisionen och Åstrand-utredningen (se Appendix). Vi har analyserat vad dessa skillnader verkar bero på och identifierat några intressanta – och ofta svårförklarliga – skillnader som det finns anledning att granska närmare.

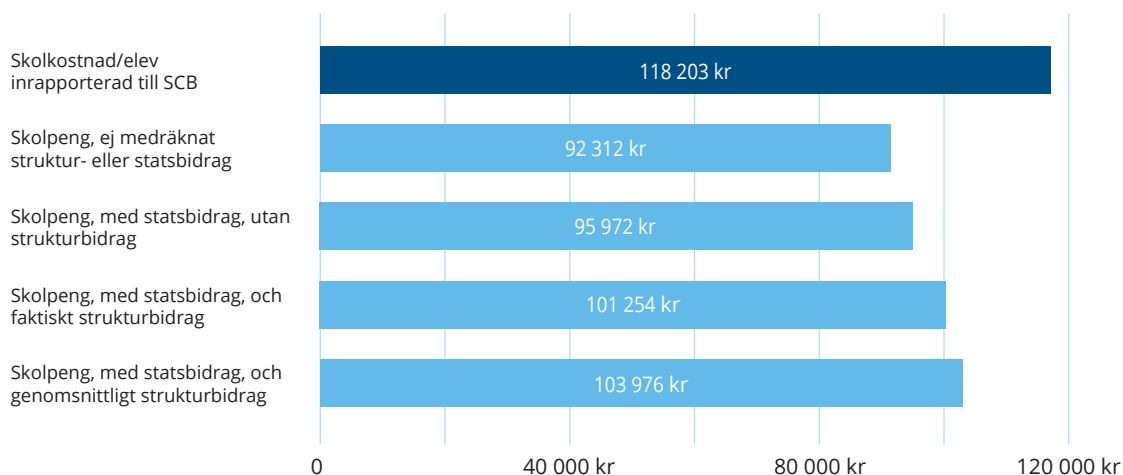
4.3 Resultat i översikt

I följande tabell illustreras de fem olika stegen på aggregerad nivå. För varje steg redovisas lägsta summa, högsta summa, genomsnittssumma och mediansumma.

	Lägsta nivå	Högsta nivå	Genomsnitt	Median
Skolkostnad	105 800 kr	138 200 kr	118 203 kr	116 800 kr
Skolpeng exklusive statsbidrag och exklusive strukturbidrag	75 879 kr	108 194 kr	92 312 kr	91 862 kr
Skolkostnad minus skolpeng exklusive statsbidrag och exklusive strukturbidrag	9 791 kr	45 321 kr	25 891 kr	23 086 kr
Skolkostnad minus faktisk skolpeng	3 851 kr	35 236 kr	16 949 kr	14 987 kr
Skolkostnad minus justerad skolpeng	-60 kr	29 936 kr	14 227 kr	14 357 kr

De genomsnittliga beloppen i respektive steg åskådliggörs i figur 3.

Jämförelser 2021, genomsnitt

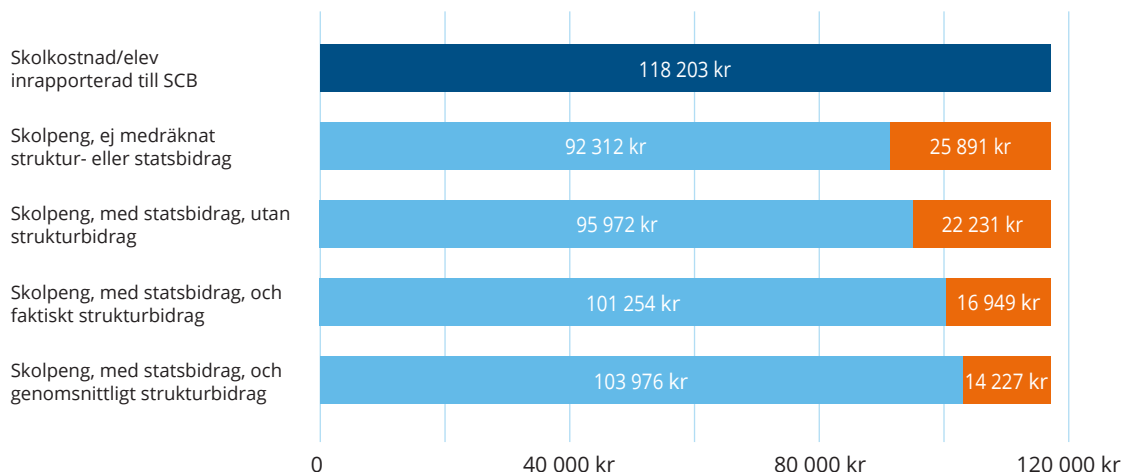


Blå stapel illustrerar vad kommunala grundskoleelever i genomsnitt kostar i de studerade kommunerna och ljusblå stapel den genomsnittliga skolpengen till elever i fristående grundskolor.

Figur 3: Genomsnittligt belopp i respektive steg av vår beräkning.

I figur 4 upprepas figur 3, men med tillägg i orange, vilket visar differensen mellan en kommunal och en fristående skola.

Jämförelser 2021, genomsnitt



Blå stapel illustrerar vad kommunala grundskoleelever i genomsnitt kostar i de studerade kommunerna och ljusblå stapel den genomsnittliga skolpengen till elever i fristående grundskolor. Orange stapel visar det genomsnittliga belopp som elever i fristående grundskolor inte får del av.

Figur 4: Genomsnittligt belopp i respektive steg av vår beräkning.

4.3.1 Genomsnittsbelopp samt största och minsta differens

- Steg 1: Kommunernas genomsnittliga kostnad för grundskolan per elev och år varierar alltså mellan 105 800 kr (Nacka) och 138 200 kr (Stockholm) i de kommuner som ingår i studien. **Genomsnittet är 118 203 kr/elev/år.** Genomsnittet i Sverige för alla kommuner och samtliga huvudmän är 120 200 kr. Kommunerna i denna studie ligger alltså något under genomsnittet.
- Steg 2: Skolpengen exklusive stats- och strukturbidrag till de fristående skolorna i vårt kommunurval varierar mellan 75 879 kr (Katrineholm) och 108 194 kr (Luleå). **Genomsnittet uppgår till 92 312 kr/elev/år.**
- Steg 3: Differensen mellan skolkostnaden och skolpengen i steg 2 varierar mellan 9 791 kr (Nacka) och 45 321 kr (Borlänge). **Genomsnittet är 25 891 kr/elev/år.**
- Steg 4: I en jämförelse mellan skolkostnaden och den faktiska skolpeng som friskolorna erhåller⁴ varierar differensen mellan 3 851 kr (Nacka) och 35 236 kr (Borlänge). **Genomsnittet är 16 949 kr/elev/år.**
- Steg 5: Differensen mellan skolkostnaden och den justerade skolpengen⁵ varierar mellan 29 936 kr (Borlänge) och i princip 0 kr (Gävle -60 kr; Helsingborg 33 kr). **Genomsnittet är 14 227 kr/elev/år.** Bland kommunerna i vårt urval är det med andra ord endast i Gävle och Helsingborg som systemet med likvärdig skolpeng förefaller fungera; elever i dessa kommuner får tillgång till samma resurser oavsett om de väljer en kommunal eller fristående skola.

⁴ Skolpeng + statsbidrag + strukturbidrag.

⁵ Skolkostnad minus (skolpeng + statsbidrag + justerat strukturbidrag).

5. Analys av möjliga orsaker till kvarvarande differenser

Som framgår av våra beräkningar kvarstår – trots att vi eliminerat olika jämförelsestörande faktorer – stora differenser mellan resurserna till elever i kommunala och elever i fristående skolor. I detta kapitel försöker vi analysera möjliga orsaker till detta.

5.1 Tilläggsbelopp

Tilläggsbelopp ansöker man om särskilt, oftast för elever med stora stödbehov. Som tilläggsbelopp kan också ibland räknas modersmål och ersättning till nyanlända samt skolskjuts (även om dessa i vissa kommuner sorteras under myndighetsutövning). Det som oftast beskrivs under rubriken tilläggsbelopp i de kommunala budgetarna verkar många gånger snarare handla om kommunala obligatoriska uppgifter. Tilläggsbeloppen brukar uppgå till cirka 1–2 procent av kommunens budget för grundskolan.

5.2 Myndighetsutövning och kommunens bredare ansvar

Myndighetsutövning och kommunens bredare ansvar, exempelvis övergripande planering och hantering av skolval, brukar hamna på cirka 1 procent av totalkostnaden för en elev i de kommuner som vi studerat. Vad som benämns som myndighetsutövning kan variera från kommun till kommun. Ibland kan det som i en kommun räknas som myndighetsutövning, i andra kommuner sorteras under tilläggsbelopp. Även i Åstrand-utredningen bedömdes denna del uppgå till 1 procent av totalkostnaden per elev.

Om dessa tillsammans – tilläggsbelopp, myndighetsutövning och kommunens bredare ansvar – utgör cirka 3 procent av den totala skolpengen, motsvarar det i genomsnitt cirka 3 000 – 3 500 kr per elev.

I vår tidigare presenterade beräkning i fem steg konstaterades att differensen i det femte och sista steget uppgick till 14 227 kr/elev/år. Om vi antar att 3 000 - 3 5000 kr/elev skulle kunna anses bestå av myndighetsutövning, tilläggsbelopp och kommunens bredare ansvar, kvarstår alltså cirka 11 000 kr/elev att förklara på något annat sätt.

5.3 Administration

Kommunens så kallade "hemkommunuppdrag" innebär ett ansvar för alla elever som bor i kommunen (men som inte sällan går i fristående skolor eller skolor i andra kommuner). Ansvaret innebär att kommunen alltid ska kunna erbjuda skolplats till de elever som bor i kommunen. Fristående skolor har inte det ansvaret. Åstrand-utredningen försökte förgäves kostnadsberäkna detta ansvar.

Utöver hemkommunuppdraget kan "administration" rymma många olika delposter, vilket varierar från kommun till kommun. Det kan handla om såväl myndighetsutövning som stödfunktioner till de egna skolorna. Vår granskning visar att den centrala administrationen ofta innehåller funktioner som ekonomistöd, löneadministration, budgetering, redovisning, marknadsföring, kommunikationstjänster, planering, strategisk utveckling, IT-system, ledning, kvalitetsuppföljning, pedagogisk utveckling, fackligt arbete samt HR-funktioner. Men det kan också vara myndighetsutövning som skolval, skolplaceringar, skolskjuts eller modersmål.

Kort sagt – att förstå hur mycket av skolbudgeten som läggs på administration har varit det mest komplicerade momentet i denna studie, eftersom posterna sällan beskrivs transparent utan i stället sorterar in under olika rubriker och med varierande benämningar. Beroende på hur den ansvariga politiska nämnden är organiserad kan kommunens administration ibland dessutom bistå även förskola, fritids, gymnasium och vuxenutbildning. Det försvårar möjligheten att urskilja hur stor andel som bör hänföras till grundskolan specifikt, som denna studie är avgränsad till.

Storleken på administrationen har bara varit möjlig att uppskatta för 24 av de studerade 32 kommunerna. I dessa 24 kommuner uppgår administrationens genomsnittliga andel av grundskolans budget (utanför skolpengen) till 6,6 procent. Fristående skolor får i enlighet med gällande bestämmelser⁶ en kompensation på 3 procent av grundbeloppet för administrativa kostnader.

Med andra ord uppgår de kommunala administrativa kostnaderna till ungefär dubbelt så mycket som den schablon som friskolorna kompenseras med.

Det förefaller högst sannolikt att de fristående skolorna inte fullt kompenseras för de administrativa kostnader som kommunen har och att detta kan vara en väsentlig förklaring till de stora skillnader vi kan se mellan vad kommunerna har i resurser och vad friskolorna får i ersättning.

Den bilden förstärks i de beräkningar som faktiskt går att följa och de intervjuer vi genomfört med företrädare för några av de granskade 32 kommunerna. Se Appendix för en närmare granskning av inrapporterade kostnader till SCB/Skolverket.

5.4 Lokalkostnader

Kommunernas lokalkostnader är också komplext för utomstående att granska. Som även Riksrevisionen betonade i sin granskning beräknar kommunerna sina lokalkostnader på väldigt olika sätt.

Allmänt sett framgår sällan kommunernas kostnader för skollokaler ens i respektive utbildningsnämnds budget. I stället hänförs kostnader för exempelvis mindre renoveringar eller nya inventarier till helt andra delar av kommunsfären (kommunala bolag, centrala fastighetsnämnder eller liknande). Därtill beräknas och redovisas investeringar olika från kommun till kommun, där till exempel kapitalkostnader för ombyggnationer, tillbyggnader och annat mer omfattande ligger under kommunstyrelsen eller en teknisk nämnd, och således inte belastar kommunens egna skolor. Fristående skolor behöver dock bära alla sina lokal- och kapitalkostnader inom skolpengen, även för större renoveringar.

Ofta ersätts de kommunala skolorna för sin faktiska kostnad för hyror, drift och kapitalkostnader, medan fristående skolor ska ersättas med ett snitt av de reella kommunala kostnaderna. Kommunernas skollokaler sköts inte sällan av andra än utbildningsnämnden, som ett kommunalt bolag eller en teknisk nämnd.

Enligt lagen ska lokalkostnader redovisas och det ska framgå hur stor del av beslutad skolpeng som dessa utgör. Kommunerna i denna studie rapporterar i de allra flesta fall en högre lokalkostnad till SCB/Skolverket än vad de redovisar som grund i beräkningarna av skolpengen för fristående skolor. Orsaken till att det skiljer så mycket behöver studeras vidare.

För de kommuner som ingår i denna studie uppgår i genomsnitt skillnaden mellan den lokalkostnad som rapporteras till SCB/Skolverket och den lokalkostnad som redovisas i skolpengsbeslutet till cirka 1 800 kr.⁷

⁶ Skolförordningen (2011:185) 14 kap 4§ p 5.

⁷ Se Appendix för en komplett förteckning över differenserna kommun för kommun.

6. Slutsatser

6.1 Kommunernas redovisning är inte transparent

Studien visar hur svårt det är att se och förstå hur kommunerna har beräknat ersättningarna till fristående skolor. Trots Sveriges krav på öppenhet och transparens kring offentliga beslut är systemet närmast oöverskådligt. Det gör det inte bara svårt för fristående skolor att säkerställa att de får en rättvis behandling. Det hindrar också möjligheterna att avgöra om kommunen använder skattebetalarnas pengar rättvist och effektivt. Denna studie bekräftar och kompletterar därför den allvarliga kritik som tidigare kommit bland annat från Riksrevisionen.

Det är endast ett fåtal av de kommuner vi studerat som kan tillhandahålla enkla och klara underlag. Majoriteten har tvärtom varit svåra att förstå och krävt mycket tid, ytterligare efterforskningar, intervjuer och följdfrågor på grund av oklarheter i underlagen. Kvaliteten på underlagen har varierat, från fylliga och beskrivande budgetar som beskriver alla beräkningssteg, till knapphändiga underlag på några sidor med tabeller utan enheter.

Enligt lagen⁸ ska kommunen redovisa hur stor del lokalkostnader utgör och uppmanas även, om inte starka skäl hindrar, att redovisa andra delar inom skolpengen och hur man räknat fram dessa. Trots detta finns det ett par kommuner som i strid med lagen inte ens redovisar lokalbidraget. Mer än hälften av de studerade kommunerna redovisar inte – trots uppmaningen i lagen – några andra delar än lokalkostnader, utan presenterar bara klumpsummor i sina skolpengsbeslut.

Mot bakgrund av detta är det inte förvånande att en mindre friskola knappast anser sig ha resurser och kompetens att granska om man får rätt skolpeng.

Dagens komplexa skolpengssystem behöver reformeras så att det finns enhetliga riktlinjer för hur man räknar fram vilken ersättning som kommunerna ska ge till fristående verksamheter. Begrepp, definitioner, metodik och beräkningsätt behöver förenklas och förtydligas om vi menar allvar med att ha likvärdiga villkor i svensk skola. I dagens överblickbara och rättsosäkra system drabbas både enskilda elever, som inte får de resurser de egentligen borde ha, och enskilda huvudmän, både kommunala och fristående.

Ett mer likvärdigt, transparent och öppet system skulle öka förståelsen, minska antalet överklaganden och säkra lagens intentioner på ett bättre sätt.

6.2 Stora skillnader i resurser

Efter hänsyn tagen till statsbidrag och strukturbidrag får en elev som väljer en fristående skola nästan 17 000 kr mindre per år än om eleven hade valt en kommunal skola.

I ett försök att undersöka hur stor del av detta som kan förklaras av annan elevsammansättning på de fristående skolorna justerades för en hypotetisk elevsammansättning med genomsnittsnivå på strukturbidraget. Då kvarstod en skillnad på 14 227 kronor per elev och år.

Även efter att vi reducerat kostnader för myndighetsutövning, ett "bredare kommunansvar" och tilläggsbelopp kvarstår en skillnad om ca 11 000 kr/år i resurser för en elev i en kommunal skola jämfört med en elev i en friskola.

⁸ Skolförordningen (2011:185) 14 kap 10§.

Annorlunda uttryckt så får landets kommunala grundskolor årligen cirka 11 000 kronor mer per elev än vad de fristående grundskolorna får. De kommunala grundskolorna i Sverige har totalt drygt en miljon elever. Dessa elever får alltså sammanlagt mer än 11 miljarder kronor mer, varje år, än vad elever i fristående grundskolor får.

6.3 Resurser undantas innan skolpengen beräknas

Förklaringen till denna kvarvarande skillnad är att kommuners resurser undantas och räknas bort innan skolpengen beräknas och fördelas. Resultatet är att kommunala skolor i många fall har mer resurser än de fristående skolorna.

Det är olika typer av resurser som undantas innan skolpengen beräknas. Myndighetsansvar och tilläggsbelopp är i regel alltid med, men de stora kostnaderna handlar om administration/övriga kostnader och vad som ingår där. Många stödfunktioner till de kommunala skolorna – kommunikation, pedagogik, kvalitetsarbete, HR, ekonomi, IT-system och förvaltning samt fortbildning – ligger centralt och belastar därför inte den enskilda skolans anslag.

Det är stora kostnader som även fristående skolor har, men som de förväntas ha utrymme för inom ramen för ett schablonmässigt administrationspåslag om 3 procent.

6.4 Skolpengssystemet fungerar inte som det är tänkt

Friskolornas riksförbund, Riksrevisionen, Svenskt Näringsliv och olika utredare har återkommande påtalat brister i dagens skolpengssystem.

Skolkostnadsutredningen (SOU 2016:66) föreslog införandet av ett generellt krav om ekonomisk information på enhetsnivå för att underlätta jämförelser och beräkningar.

Det realiserades aldrig. I stället kunde Riksrevisionen sex år senare konstatera följande i sin granskning⁹:

Riksrevisionen konstaterar att det är mycket stor variation i hur bidragsbesluten ser ut, och att många av dem är svåra att förstå. /.../ I samband med vår enkät till kommunerna bad vi om ett bidragsbeslut. Vi har fått svar på enkäten från 270 kommuner, men inte alla har elever i fristående grundskolor, och vissa kommuner har inte inkommit med bidragsbeslut. Underlagen har varit av varierande kvalitet och inte alltid vad vi efterfrågade. Sammantaget har vi fått in 125 beslut som kan bedömas. En majoritet anger de olika kostnadsslagen, åtminstone de tre som alltid ska anges, det vill säga lokalkostnader, administration och moms. Några kommuner har mycket utförliga underlag där det tydligt framgår vad som ingår i beräkningarna, och ibland även vad som faktiskt inte ingår. Några kommuner skickar endast ett beslut om summan per elev som ersätts. /.../ Vi har gjort en summarisk bedömning av om underlagen är otydliga, tillräckliga eller bra. /.../ Lite drygt hälften av bidragsbesluten bedöms vara tillräckliga. /.../ Det är enbart 4 procent av de bedömningsbara besluten som vi bedömer som bra.

Arbetet med denna studie bekräftar tyvärr på punkt efter punkt Riksrevisionens iakttagelser.

⁹ "Skolpengen – effektivitet och konsekvenser" (RiR 2022:17).

7. Slutord

I denna studie har ett urval kommuner granskats; stora och medelstora samt några mindre, runtom i Sverige. Resultatet ger vid handen att likvärdigheten skiftar stort.

Den skolpolitiska debatten kommer att fortsätta. Regeringen har aviserat att en särskild skolpengsutredning ska tillsättas. Det är välkommet. Som framgår av denna studie finns det alla skäl att reformera skolpengssystemet så att det blir rättssäkert, transparent och likvärdigt för alla elever – oavsett om de väljer kommunal eller fristående skola.

Appendix



Appendix

A.	Fördjupad beskrivning av modell för beräkningar	27
B.	Tidigare rapporter och utredningar	28
C.	Kommuner som ingår i studien	29
D.	En närmare granskning av några kommuners syn på delposten "Administration"	30
E.	En närmare granskning av delposten "Övrigt"	31
F.	Kommunernas lokalkostnader rapporterade till SCB/Skolverket jämfört med lokalkostnader redovisade i skolpengsbeslut	33
G.	Några kommunexempel	34
H.	Begrepp	36
I.	Tabellbilaga	38
J.	Källor	39

A. Fördjupad beskrivning av modell för beräkningar

För att analysera skillnader mellan kostnaden för en elev i en kommunal skola och vad en elev i fristående skola får för resurser, och orsakerna till dessa, har följande stegvisa modell använts:

1. Kostnad per elev: Först jämförs den kostnad per elev som kommunerna anmält till SCB/ Skolverket med den skolpeng som friskolorna får från samma kommun.
2. Statsbidrag per elev: Sedan adderas det faktiska statsbidraget som friskolorna fått och delas med antalet elever för att få en siffra på statsbidraget per elev. Denna summa adderas sedan till ursprungliga skolpengen från kommunen.
3. Strukturbidrag: Eftersom kommunernas statistik inkluderar både statsbidrag och strukturbidrag, läggs också det faktiska strukturbidraget som friskolorna erhållit till. Därmed fås en ny summa som baseras på skolpengen, statsbidrag och strukturbidrag. Denna summa jämförs sedan med kommunens kostnad per elev.
4. Justerad elevsammansättning: Genom att justera för elevsammansättningen kan eventuella skillnader beroende på elevgrupp rensas bort. Detta görs genom att ta bort det faktiska strukturbidraget friskolorna fått och istället använda respektive kommuns genomsnittliga strukturbidrag. Detta innebär en likvärdig jämförelse av kommunernas skolkostnad med fristående skolornas skolpeng inklusive strukturbidrag rensat från eventuella skillnader i elevsammansättning.
5. Kvarstående differens: Efter att ha rensat för skillnader i elevsammansättning och justerat för statsbidrag och strukturbidrag, analyseras eventuella kvarstående skillnader i resurser mellan kommunala och fristående skolor. Orsakerna till dessa skillnader undersöks med hjälp av statistik och underlag från Skolverket samt kommunernas budgetar.

Eller om man uttrycker det mer matematiskt:

1. Skolkostnad – Skolpeng = X kr
2. Skolkostnad – (Skolpeng+Statsbidrag) = Y kr
3. Skolkostnad – (Skolpeng+statsbidrag+strukturbidrag) = Z kr
4. Skolkostnad – (Skolpeng+Statsbidrag+Justerat strukturbidrag) = Q kr
5. Analys av orsak till Q kr

Skolpengen är differentierad mellan låg-, mellan- och högstadium. I allmänhet ökar en elevs skolpeng för varje stadium. I denna rapport har vi utgått från snittet på skolpengen mellan de tre stadierna, men viktat det utifrån hur många elever som gick i respektive stadium det undersökta året (2021).

B. Tidigare rapporter och utredningar

Skolpengssystemet diskuteras ofta och har kommit att granskas en del genom åren. Men det finns endast enstaka studier som undersöker huruvida likvärdigheten faktiskt upprätthålls och fungerar i praktiken.

Den kritik som har lyfts mot systemet har främst handlat om de stora skillnaderna mellan landets kommuner när det gäller nivåer på skolpengen (uppemot 70 000 kr per elev och år). En annan aspekt som har framförts är uppfattningen att kommunerna bör få mer skolpeng än de fristående skolorna.

Några rapporter har försökt att granska systemet.

- I en ESO-rapport från 2016¹ visas att friskolor har lägre resurser per elev på grund av att friskolorna har färre resurssvaga elever (vilka ger högre skolpeng). Detta antas i rapporten bidra till lägre lärartäthet hos friskolor.
- Björn Åstrand presenterade 2020 en statlig utredning² ("Åstrand-utredningen") som hade som deluppgift att undersöka finansieringen och resursfördelningen av medel till skolan. Utredningen konstaterade bland annat att resurserna per elev skilde sig kraftigt åt över landet och drog slutsatsen att det till stor del förklarades av olika elevsammansättning. Däremot gjordes ingen egentlig undersökning av faktiska skolpengsbeslut eller kommunala budgetar, utan man utgick i stället från schablonmässiga statistiska beräkningar. Utredningen menade också att om man justerar för kommunernas större ansvar, är skillnaden i resurser mellan kommunala och fristående skolor liten. Därutöver ansågs vissa friskolors möjlighet att gå med överskott illustrera att de har mer resurser än de kommunala skolorna. I likhet med vår studie kunde även den statliga utredningen notera de betydande svårigheterna i att följa och förstå de kommunala underlagen.³
- Gabriel Heller Sahlgren visade i en granskning av Åstrand-utredningen senare samma år⁴ att kommuner överkompenserades under 2010-talet och att kommunerna drog ned på den egna finansieringen till skolan i takt med att nya statsbidrag till skolan tillkom. Rapporten konstaterade att kommunerna snarare tjänade finansiellt på att det finns friskolor, än att friskolorna skulle vara överkompenserade. Därutöver påpekade Heller Sahlgren att kommunernas särskilda ansvar för att alla elever i kommunen har en skolplats nära hemmet är ett ansvar som åligger kommunerna – inte de kommunala skolorna. Huruvida detta ansvar medför ökade kostnader för de kommunala skolorna, men inte för de fristående skolorna, är därför en empirisk fråga – men utredningen undersöker inte om så är fallet.
- Riksrevisionen beskrev i en rapport 2022⁵ hur det ofta är omöjligt att bedöma kommunernas skolpengsbeslut. I granskningen av 270 kommuners underlag var det endast 125 som ens ansågs möjliga att bedöma, och till slut endast en handfull kommuner (fyra procent) som ansågs ha tydliga underlag och beräkningar som grund för sina skolpengsbeslut. Riksrevisionen konstaterade också att skolpengens storlek varierade så mycket som 30–40 procent mellan olika kommuner. Rapporten identifierade dessutom ett antal brister i dagens skolpengssystem som motverkar målsättningen om en likvärdig skola för alla.

1 När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster (ESO 2016:3).

2 En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28).

3 När det gäller den kostnadsredovisning som Skolverket publicerar och som baseras på det kommunala räkenskapsmandraget som SCB samlar in förekommer svårförklarade variationer mellan huvudmän i enstaka kostnadsposter, i både kommunal och fristående skola. /.../ År 2018 angav t.ex. en kommun att genomsnittskostnaden för skolmåltider uppgick till 300 kronor per elev eller cirka 1,70 kronor per dag och elev (räknat på 180 skoldagar på ett år). Uppgiften är naturligtvis inte trovärdig. Måttel av ovanstående slag kan till en del förklaras av att det faktiskt kan vara svårt att dela upp kostnader på kostnadsposter och verksamheter." (SOU 2020:28, sid 447)

4 Friskolorna och skolkostnaderna – En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser (Institutet för Näringslivsforskning, Policy Paper No. 91).

5 Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (RiR 2022:17).

C. Kommuner som ingår i studien

Kommunerna har valts utifrån geografisk spridning samt storlek. Det är kommuner med olika befolkningensmängd, men som alla har friskolor i sin kommun och därmed beslut om skolpeng till dessa friskolor. I tabellen nedan framgår fakta per kommun per 2021 för total befolkning, andel elever i friskolor i grundskolan, antal skolor totalt i kommunen och antal elever i grundskolan totalt.

Kommun	Befolkning	Andel elever i friskolor	Antal grundskolor	Antal elever
1. Borlänge	52 254	10%	22	6 717
2. Botkyrka	95 318	23%	38	11 180
3. Borås	114 091	14%	44	13 981
4. Enköping	47 489	20%	19	5 788
5. Gävle	103 136	24%	37	12 084
6. Göteborg	587 549	21%	231	86 646
7. Helsingborg	150 109	22%	61	18 156
8. Huddinge	113 951	21%	43	15 248
9. Jönköping	143 579	13%	59	17 312
10. Kalmar	71 328	11%	29	8 533
11. Karlstad	95 408	13%	32	10 225
12. Katrineholm	34 764	10%	15	4 214
13. Landskrona	46 488	29%	20	5 889
14. Linköping	165 527	16%	72	19 463
15. Lomma	24 638	5%	11	4 434
16. Luleå	78 867	10%	41	8 757
17. Lund	127 376	13%	56	16 167
18. Malmö	351 749	14%	108	42 331
19. Nacka	108 234	29%	45	15 910
20. Norrköping	144 458	21%	67	17 674
21. Nyköping	57 633	29%	41	9 139
22. Stockholm	978 770	25%	278	112 689
23. Trelleborg	46 231	8%	22	8 200
24. Trollhättan	59 154	18%	27	7 525
25. Tyresö	49 062	19%	16	7 052
26. Täby	73 955	39%	39	12 306
27. Umeå	130 997	15%	58	14 796
28. Uppsala	237 596	20%	83	27 543
29. Varberg	66 658	8%	27	7 654
30. Västerås	156 838	27%	61	18 526
31. Ystad	31 560	10%	17	4 697
32. Örebro	156 987	20%	83	19 997

Totalt ingår 1 802 skolor och 590 833 elever i studiens underlag. Av dessa går cirka 18 procent av eleverna i friskolor, det vill säga cirka 106 349 elever.

D. En närmare granskning av några kommuners syn på delposten "Administration"

Kalmar

Kalmar visar tydligt sina kostnader. Kommunen uppger att man har en central administration som uppgår till 4 procent av kommunens grundskolebudget. Denna drar man av innan man fördelar resurser till de fristående skolorna.

Därutöver redovisar kommunen ytterligare administrativa kostnader, vilka dock ligger ute på kommunens skolor, och som friskolorna också får motsvarande ersättning för. Dessa bedömer Kalmar kommun uppgår till 7 procent.

Katrineholm

Katrineholm redovisar att central ledning och administration uppgår till 4,5 procent, som ligger utanför skolpengen. Här ingår dock inte de rent myndighetsutövande delarna; de återfinns som egna delposter.

Malmö

Av Malmös grundskolebudget framgår att kostnader för myndighetsutövning, grundskolenämnd, central administration och övrigt beräknas utgöra cirka 5 procent av budgeten. Därutöver redovisar kommunen kostnaden för de delar som man anser ligger inom det som man kallar "befolkningsansvaret".

I delposten för central administration ryms bland annat IT-system för nästa 50 miljoner kronor. Delposten rymmer också pedagogisk inspiration för de kommunala skolorna.

Norrköping

Norrköpings kommun redovisar tydligt hur de beräknar vilka olika delar som de fristående skolorna ska ha ersättning eller kompenseras för. Vid en summering av de olika administrativa kostnader som redovisas för de kommunala skolorna, visar sig dessa överstiga 3 procent av skolpengen – medan de fristående skolorna kompenseras med 3 procent. Med andra ord får friskolorna mindre än de kommunala skolorna får.

Stockholm

I Stockholm redovisas tydligt, på ett principiellt plan, hur avsättningen till central och lokal administration utöver skolpengen ser ut. Men kommunen redovisar inga siffror som är tydliga nog för att möjliggöra en kontroll av hur beräkningarna går till.

E. En närmare granskning av delposten "Övrigt"

Ett annat sätt att studera om fristående skolor får en rättvis och rimlig kompensation för de kostnader som kommunerna har för administration, är att undersöka vad kommunerna själva rapporterar årligen till SCB/Skolverket.

Kommunernas kostnader ska rapporteras in som antingen undervisning (lärar- och rektorslöner samt fortbildning), lärverktyg (litteratur, läromedel, IT), måltider, elevhälsa, lokaler (inklusive drift och kapitalkostnader) eller övrigt.

I övrigt-posten ska statsbidrag, försäkringar, lönekostnader för övrig personal, kontorsmaterial och administration inkluderas.

Om man ska tro de (tyvärr alltför få) kommuner som har en tydlig redovisning av sina kostnader så är kostnaderna för administration den överlägset största delposten under övrigt-posten i SCB/Skolverkets statistik. De andra delposterna är små i jämförelse.

Samtliga kommuner som ingår i denna studie har rapporterat kostnader under övrigt-posten – men med väldigt stor variation. Intervallet spänner mellan 5 600 kr och 28 900 kr. Genomsnittsbeloppet för alla granskade kommuner uppgår till hela 16 000 kr/elev/år, vilket motsvarar nästan 14 procent av den totala kostnaden per elev.

Varför det är så stora skillnader är svårt att veta. Det vi kan se är att de kommuner som har angivit en hög procentuell andel övrigt-kostnader överensstämmer med de kommuner som i vår studie i deras budgeten uppgett att de har en hög kostnad för administration.

Av tabellen nedan framgår kommunernas övrigt-kostnader både i absoluta tal och som andel av total elevkostnad.

Kommun	Övrigt-kostnad (kr/elev)	Övrigt (% av total elevkostnad)
Katrineholm	28 900	23,8
Trollhättan	21 400	17,1
Norrköping	21 000	17,8
Tyresö	20 900	18,7
Botkyrka	20 700	16,7
Enköping	20 600	17,5
Linköping	20 300	16
Uppsala	19 100	17,3
Luleå	18 800	15,4
Göteborg	18 800	13,8
Nyköping	18 600	15,1
Umeå	18 500	16,6
Landskrona	17 900	14,5
Täby	17 300	15,8
Karlstad	16 900	15,2
Lomma	16 400	14,5
Jönköping	16 200	14,4
Borlänge	15 500	12
Varberg	15 300	13,3
Helsingborg	15 200	13,4
Ystad	15 000	13,3
Stockholm	14 700	10,6
Gävle	14 500	16,7
Borås	13 600	12
Lund	13 300	11
Huddinge	13 100	11,1
Västerås	12 000	10,5
Örebro	11 700	10,1
Kalmar	10 000	8,4
Malmö	9 800	7,7
Trelleborg	6 100	5,4
Nacka	5 600	5,3
Snitt	16 009 kr	13,8%

F. Kommunernas lokalkostnader rapporterade till SCB/Skolverket jämfört med lokalkostnader redovisade i skolpengsbeslut

Kommun	Lokalkostnad till SCB/Skolverket	Lokalkostnad skolpengsbeslut
Stockholm	26 600	-
Göteborg	26 200	27 109
Örebro	24 000	22 878
Malmö	23 900	23 151
Lund	23 400	21 240
Linköping	22 800	17 001
Norrköping	22 700	17 730
Enköping	21 300	18 762
Luleå	21 300	19 678
Umeå	21 300	17 736
Uppsala	20 800	23 275
Huddinge	20 300	15 463
Gävle	20 200	17 185
Lomma	19 200	18 460
Kalmar	19 200	17 400
Borlänge	19 100	17 200
Trollhättan	18 700	17 640
Nacka	18 600	-
Katrineholm	18 600	17 755
Ystad	18 200	16 705
Karlstad	18 200	15 617
Trelleborg	18 200	18 121
Botkyrka	18 100	14 878
Västerås	18 100	20 500
Jönköping	17 900	15 730
Nyköping	17 800	17 744
Täby	17 500	11 775
Borås	17 200	14 500
Varberg	16 600	13 458
Helsingborg	15 700	22 294
Tyresö	15 500	15 690
Landskrona	14 800	12 367
Snitt	19 750 kr	17 968

G. Några kommunexempel

I detta avsnitt presenteras en ytterligare fördjupning av några kommuner som ingår i denna studie: Kommuner med stor, genomsnittlig, liten respektive ingen differens mellan resurserna som en elev i en kommunal skola får jämfört med en elev i en fristående skola.

Kommuner med stor differens

Katrineholm

Kommunens budget är svårtolkad eftersom den inte är uppbyggd på ett logiskt sätt och det inte är tydligt hur olika belopp beräknats. Kommunen använder också andra rubriker och begrepp än Skolverkets definitioner, vilket gör det svårt att förstå och följa.

Kommunen räknar in kostnader för IT-system och vaktmästeri under myndighetsutövning. Kostnader för skolledning, modersmålsundervisning, kulturskola med mera ligger utanför själva skolpengsberäkningen. Det kan vara ett rimligt tillvägagångssätt – om eleverna i fristående skolor har tillgång till tjänsterna eller om friskolorna kompenseras på annat sätt. Men det framgår inte av Katrineholms budget om, och i så fall hur, detta sker.

Kommunens redovisade administrationskostnader förefaller väldigt höga, både enligt statistiken som rapporterats till SCB/Skolverket och enligt den egna budgeten.

Katrineholm rapporterar en hög skolkostnad (121 200 kr/elev) samtidigt som skolpengen innan strukturbidrag är den lägsta av alla undersökta 32 kommuner (75 879 kr/elev). Även med hänsyn tagen till statsbidrag och justerat för elevsammansättningen har Katrineholm en av de största skillnaderna i resurser till elever i kommunala och fristående skolor.

Den primära förklaringen i Katrineholms fall förefaller vara mycket höga administrativa kostnader som vida överstiger de 3 procent som en friskola får som kompensation. Detta kan handla både om tung central administration och om kostnader som definieras som central administration, men som är kostnader som möjligen borde ingått i skolpengens grundbelopp.

Malmö

Även Malmö redovisar stora skillnader i resurser mellan elever. Den genomsnittliga skolkostnad som rapporteras till Skolverket uppgår till 126 600 kr/elev. Skolpengen innan strukturbidrag uppgår till 91 606 kr/elev och strukturbidraget, det vill säga den socioekonomiskt viktade delen i skolpengen, är medelhög (9,5 procent av skolpengen). Flera av friskolorna i studien som vi jämfört med har redan högre strukturbidrag än genomsnittet i kommunen, och har alltså en elevgrupp som genererar högre stöd.

Kommunen är förhållandevis tydliga med vad som räknas bort från budgeten innan man fördelar och räknar fram skolpeng, som till exempel central administration och myndighetsutövning.

Begrepp som "befolkningsansvar" används för att motivera att kommunen behöver högre resurser. I de myndighetsutövande delarna nämns också kansli, skolplacering, kvalitetsarbete och centrala specialistteam.

Under centrala administration – som alltså undantas när man beräknar friskolornas skolpeng – finns förvaltningsledning, utvecklingsarbete, pedagogisk inspiration, digitalisering, systemhantering, didaktiskt stöd, kommunikation, HR, fackligt arbete, kvalitetsenhet, kompetensförsörjning, rekrytering, budget och uppföljning, redovisning och lokalplanering.

Flertalet av dessa kostnader är sådana som även fristående skolor har, men som de behöver rymma inom skolpengen – och då inom den kompensation om 3 procent för administration som erhålls.

Kommuner med genomsnittlig differens

Örebro

Skillnaden mellan kostnad per elev i den egna verksamheten och skolpengen som en friskoleelev får ligger i Örebro nära genomsnittet för våra studerade kommuner (14 730 kr/elev).

Örebro har en medelhög nivå för både egna skolkostnader och friskolornas skolpeng. Kommunens socioekonomiska viktning är också i linje med medelnivån.

Däremot sticker lokalkostnaderna ut och uppgår enligt redovisningen till SCB/Skolverket till cirka 24 000 kr/elev, medan det i skolpengen till friskolorna ingår en lokalersättning om 22 878 kr/elev.

Budgeten i Örebro är förhållandevis transparent och tydlig, där de olika stegen redovisas. Trots detta kan det ibland vara något oklart vad som ingår under olika rubriker. Kommunen drar av 1 991 kr/elev till förvaltningsgemensamma kostnader och är en av få kommuner som visar detta tydligt.

Örebro visar tydligt hur deras resursfördelningsmodell ser ut och ger extra kompensation till friskolor för delar som de kommunala skolorna får nyttja (autismcenter, elevhälsa centralt och andra centrala funktioner).

Jönköping

Resurskillnaden mellan kommunala och fristående skolors elever uppgår, precis som i Örebro, till ungefär 15 000 kr/elev.

Jönköpings rapporterade skolkostnad (112 100 kr/elev) är lägre än både genomsnittet i denna undersökning (118 203 kr/elev) och än riksgenomsnittet (120 200 kr/elev). Jönköping ligger även under genomsnittet beträffande skolpeng innan strukturbidrag (85 181 kr/elev).

Lokalkostnaderna som Jönköping har uppgett till Skolverket är 17 900 kr/elev, medan lokalkostnadsersättningen som friskolor får i skolpengen är 15 730 kr/elev.

Jönköping har en relativt stor socioekonomiskt viktad del av skolpengen med 15 procent.

Jönköping redovisar tydligt alla delar som ingår i skolpengen och att fristående skolor kompenseras till viss del.

Kommuner med liten differens

Luleå

Luleå har en något högre rapporterad skolkostnad (122 000 kr/elev) än genomsnittet i denna studie. De har också en hög skolpeng, som redan innan strukturbidrag ligger på 108 194 kr/elev/år. Differensen är nästan 14 000 kr, men efter justerad skolpeng för elevsammansättning minskar differensen till drygt 5 500 kr.

Luleå ligger på medelnivå på de flesta delar såsom socioekonomisk viktning och lokalkostnader. Kommunen redovisar budgetens alla delar och hur de räknat fram skolpengen, vilket innebär att man tydligt kan jämföra de egna angivna kostnaderna med skolpengen.

Västerås

Västerås skolkostnad (113 800 kr/elev) är lägre än genomsnittet för denna studie. Kommunen har däremot en högre skolpeng (98 045 kr/elev) än genomsnittet. Skillnaden i resurser mellan kommunala och fristående skolors elever är alltså redan innan justeringar förhållandevis låg. Efter justering för

statsbidrag krymper skillnaden till drygt 12 000 kr/elev, och efter justering för elevsammansättning återstår en skillnad om endast drygt 4 000 kr/elev.

Västerås budget är mycket svår att förstå, med många olika tabeller utan att de riktigt förklaras, och en hel del svårförståeliga texter. Med undantag för lokalkostnader redovisar kommunen inte de olika leden för beräkning av skolpengen, vilket försvårar en detaljerad jämförelse.

Kommunens inrapporterade kostnad under posten övrigt är låg (12 000 kr/elev), att jämföra med riksgenomsnittet (17 000 kr/elev).

Kommuner utan differens

Gävle

Gävle är en av de två kommuner (Helsingborg är den andra) som uppvisar att de ger i princip lika resurser till elever oavsett val av skola. Gävles skolkostnad (116 300 kr/elev) är på medelnivå i denna studie, men under riksgenomsnittet. Kommunens skolpeng innan strukturbidrag är hög (100 601 kr/elev), alltså en initial differens på cirka 15 000 kr.

Efter hänsyn tagen till statsbidrag och elevsammansättning är differensen i princip borta. En elev som väljer en fristående skola i Gävle får med andra ord lika mycket resurser som en elev som väljer en kommunal skola.

Kommunen visar inte fullständigt hur de räknat fram skolpengen, men det är tydligt att kommunen har ett likvärdigt system där de räknar fram realistiska nivåer i ersättningarna till fristående skolor och därmed blir skolpengen lika oavsett vad eleverna väljer.

H. Begrepp

Skolpeng

De resurser per elev som tilldelas av kommunen och följer eleven till den skola hen väljer. Skolpengen beslutas av elevens hemkommun och lämnas till den enskilda huvudman som ansvarar för skolenheten vid vilken eleven genomför sin utbildning.

Skolkostnad

Varje år anmäler alla huvudmän ekonomisk statistik till SCB/Skolverket där de redovisar den totala kostnaden för sin skola samt kostnaden uppdelad per elev. Kostnaden fördelas mellan poster som undervisning, lärverktyg, måltider, lokaler med mera. Skolkostnaden inkluderar alla resurser skolan och eleven har, inklusive särskilda bidrag som modersmål eller strukturbidrag, samt statsbidrag från staten.

Strukturbidrag

De flesta kommuner har någon del av skolpengen med socioekonomisk viktning. Den grundläggande delen av skolpengen erhålls utifrån antalet elever till en skola, men denna viktade del ges olika till olika skolor baserat på elevernas förutsättningar. Bidraget grundar sig på strukturella variabler såsom vårdnadshavares utbildningsnivå och ensamstående hushåll. Syftet är att ge så lika förutsättningar som möjligt genom att identifiera elever med störst risk att inte nå godkänt betyg och kompensera med mer resurser till dessa skolor.

Tilläggsbelopp

Varje kommun ger också tilläggsbelopp. I dessa ligger flera olika delar, men gemensamt är att det är resurser man särskilt ansöker om för specifika behov såsom modersmålsundervisning, skolskjuts och framför allt resurser till elever med omfattande stödbehov. I skolförordningen anges att tilläggsbelopp avses täcka kostnader för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningsvårigheter.

Utbildningsnämnd

Ibland kallad barn- och ungdomsnämnd eller bildningsnämnd. Detta är den kommunala nämnd med ansvar för grundskolan som fattar beslut om budget och skolpeng.

Elevsammansättning

Vilka elever som går på skolan och deras förutsättningar och bakgrund, exempelvis många nyinvandrade elever, många elever med föräldrar med låg eller hög utbildningsbakgrund, eller föräldrar i ensamstående hushåll.

Statsbidrag

Bidrag som staten ger till kommuner och regioner. Den större delen av statsbidragen får kommunerna i en ”klump”, som sedan fördelas utifrån egna beslut. Det finns också riktade statsbidrag där staten bestämt att de tilldelade medlen ska gå till ett visst syfte. Det kan exempelvis röra sig om bidrag för höjda löner till lärare eller för att öka likvärdigheten i skolan. När denna rapport anger statsbidrag avses dessa riktade statsbidrag till skolan.

Skolenhet

Huvudmannen, den som driver en skola, har stor frihet att organisera verksamheten på olika sätt. Huvudregeln är att verksamhet som bedrivs i en skolbyggnad, eller i flera skolbyggnader som ligger nära varandra, utgör en skolenhet.

Myndighetsutövning

Med myndighetsutövning avses ”utövning av befogenheter att bestämma för en enskild om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. I skolan är betygssättning myndighetsutövning, samt beslut om ledighet för elev, befrielse från att delta i obligatoriska inslag i undervisningen samt disciplinära åtgärder. Begreppet används dock i de kommunala budgeterna betydligt bredare och kan därför även avse uppgifter som exempelvis planeringsansvar och skolpliktsbevakning.

Kommunalt ansvar

Kommunen har en skyldighet att se till att samtliga i kommunen folkbokförda elever går i skolan, och vid behov vidta åtgärder om en elev inte deltar i undervisningen. Även enskilda huvudmän har ett ansvar för skolpliktsbevakningen, men kommunen har det slutgiltiga ansvaret. Kommunen har ofta hand om övergripande planering, skolval och skolplacering.

Enskild huvudman

Med enskild huvudman avses samma sak som fristående skolor eller det man i dagligt tal kallar friskolor.

I. Tabellbilaga

2021	Skolkostnad	Skolpeng ex struktur ex Statsbidrag	Skolkostnad - skolpeng ex struktur ex statsbidrag	Skolpeng ex struktur inkl statsbidrag	Skolkostnad - (Skolpeng + Statsbidrag)	Faktisk Skolpeng	Skolkostnad - Faktisk Skolpeng	Skolkostnad - justerad Skolpeng
Borlänge	128 300 kr	83 117 kr	45 183 kr	86 777 kr	41 523 kr	93 064 kr	35 236 kr	29 055 kr
Borås	113 400 kr	89 689 kr	23 711 kr	93 349 kr	20 051 kr	93 349 kr	20 051 kr	13 593 kr
Botkyrka	123 300 kr	84 689 kr	38 611 kr	88 349 kr	34 951 kr	101 694 kr	21 606 kr	18 013 kr
Enköping	117 300 kr	89 170 kr	28 130 kr	92 830 kr	24 470 kr	95 966 kr	21 334 kr	17 442 kr
Gävle	116 300 kr	100 601 kr	15 699 kr	104 261 kr	12 039 kr	110 646 kr	5 654 kr	- 33 kr
Göteborg	135 500 kr	99 039 kr	36 461 kr	102 699 kr	32 801 kr	127 508 kr	7 992 kr	13 984 kr
Helsingborg	112 800 kr	91 000 kr	21 800 kr	94 660 kr	18 140 kr	97 620 kr	15 180 kr	- 60 kr
Huddinge	117 700 kr	95 664 kr	22 036 kr	99 324 kr	18 376 kr	99 578 kr	18 122 kr	18 376 kr
Jönköping	112 100 kr	85 181 kr	26 919 kr	88 841 kr	23 259 kr	98 056 kr	14 044 kr	15 584 kr
Kalmar	118 000 kr	76 035 kr	41 965 kr	79 695 kr	38 305 kr	93 939 kr	24 061 kr	19 884 kr
Karlstad	111 200 kr	92 118 kr	19 082 kr	95 778 kr	15 422 kr	100 877 kr	10 323 kr	10 323 kr
Katrineholm	121 200 kr	75 879 kr	45 321 kr	79 539 kr	41 661 kr	86 064 kr	35 136 kr	29 936 kr
Landskrona	123 000 kr	85 701 kr	37 299 kr	89 361 kr	33 639 kr	93 892 kr	29 108 kr	25 497 kr
Linköping	126 100 kr	102 302 kr	23 798 kr	105 962 kr	20 138 kr	119 707 kr	6 393 kr	15 347 kr
Lomma	113 000 kr	97 333 kr	15 667 kr	100 993 kr	12 007 kr	100 993 kr	12 007 kr	12 007 kr
Luleå	122 000 kr	108 194 kr	13 806 kr	111 854 kr	10 146 kr	114 041 kr	7 959 kr	4 572 kr
Lund	120 800 kr	98 622 kr	22 178 kr	102 282 kr	18 518 kr	106 697 kr	14 103 kr	10 628 kr
Malmö	126 600 kr	91 606 kr	34 994 kr	95 266 kr	31 334 kr	102 427 kr	24 173 kr	24 775 kr
Nacka	105 800 kr	96 009 kr	9 791 kr	99 669 kr	6 131 kr	101 949 kr	3 851 kr	2 291 kr
Norrköping	118 200 kr	99 755 kr	18 445 kr	103 415 kr	14 785 kr	103 415 kr	14 785 kr	6 805 kr
Nyköping	122 700 kr	78 248 kr	44 452 kr	81 908 kr	40 792 kr	90 684 kr	32 016 kr	25 142 kr
Stockholm	138 200 kr	104 539 kr	33 661 kr	108 199 kr	30 001 kr	112 374 kr	25 826 kr	9 616 kr
Trelleborg	113 400 kr	100 585 kr	12 815 kr	104 245 kr	9 155 kr	104 245 kr	9 155 kr	9 155 kr
Trollhättan	124 700 kr	89 666 kr	35 034 kr	93 326 kr	31 374 kr	103 795 kr	20 905 kr	25 546 kr
Tyresö	111 800 kr	90 186 kr	21 614 kr	93 846 kr	17 954 kr	96 457 kr	15 343 kr	17 954 kr
Täby	109 700 kr	86 294 kr	23 406 kr	89 954 kr	19 746 kr	89 954 kr	19 746 kr	19 746 kr
Umeå	111 500 kr	88 735 kr	22 765 kr	92 395 kr	19 105 kr	100 567 kr	10 933 kr	12 798 kr
Uppsala	110 600 kr	92 382 kr	18 218 kr	96 042 kr	14 558 kr	96 042 kr	14 558 kr	4 558 kr
Varberg	115 600 kr	99 500 kr	16 100 kr	103 160 kr	12 440 kr	105 132 kr	10 468 kr	8 958 kr
Västerås	113 800 kr	98 045 kr	15 755 kr	101 705 kr	12 095 kr	101 705 kr	12 095 kr	4 251 kr
Ystad	112 200 kr	93 746 kr	18 454 kr	97 406 kr	14 794 kr	97 406 kr	14 794 kr	14 794 kr
Örebro	115 700 kr	90 351 kr	25 349 kr	94 011 kr	21 689 kr	100 288 kr	15 412 kr	14 730 kr
Genomsnitt	118 203 kr	92 312 kr	25 891 kr	95 972 kr	22 231 kr	101 254 kr	16 949 kr	14 227 kr

J. Källor

Kommunala handlingar

Borlänge

Sammanträdesprotokoll Barn- och utbildningsnämnden 2021-11-24, Strategisk plan 2020-2023 med ekonomiska ramar 2021-2024, pressmeddelande ekonomiska resultatet 2021, årsredovisning 2021

Borås

Internbudget Grundskolenämnden 2021, Årsredovisning Grundskolenämnden 2021

Botkyrka

Årsredovisning 2021, Utbildningsnämnden Mål och internbudget 2021, Resursfördelning och bidragsbelopp 2021

Enköping

Årsredovisning 2021, Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, internbudget och prislista 2021

Gävle

Årsredovisning 2021, Förslag till resursfördelningsmodell för utbildning Gävle, Internbudget för utbildningsnämnden 2021, Verksamhetsplan för utbildningsnämnden 2021

Göteborg

Grundskolenämnden, ersättningsbelopp för 2021 kommunal och fristående verksamhet, Grundskolenämndens budget för 2021, Verksamhetsplan 2021 för Grundskolenämnden, budget för Göteborgs stad 2021, Årsredovisning 2021

Helsingborg

Barn- och utbildningsnämnden rapport nämndens internbudget 2021, Interkommunal ersättning för grund- och särskola 2021, Barn- och utbildningsnämnden, Febex 2021, Barn- och utbildningsnämnden, Uppbyggande insatser 2021 för- och grundskola, barn- och utbildningsnämnden Ersättningsnivåer budget 2021 extern verksamhet, Barn- och utbildningsnämnden ersättningsnivåer budget 2021 intern kommunal verksamhet, Barn- och utbildningsnämnden, Översikt internbudget 2021, Årsredovisning 2021

Huddinge

Grundskolenämnden, Tjänsteutlåtande, beslut om bidragsbelopp, tilläggsbelopp och tilläggsersättningar 2021, Grundskolenämndens protokoll 2020-12-08, Grundskolenämnden, beslut om bidragsbelopp, tilläggsbelopp och tilläggsersättningar 2021, Grundskolenämnden, verksamhetsplan 2021, Årsredovisning 2021

Jönköping

Barn- och utbildningsnämnden, Internbudget 2021, Årsredovisning 2021

Kalmar

Utbildningsnämnden, Verksamhetsplan och internbudget 2021, Utbildningsnämnden, Strukturbelopp externa enheter 2021, Utbildningsnämnden, skolpengsbeslut Västra skolan 2021, Årsredovisning 2021, Karlstad, Barn- och ungdomsnämnden, Övriga kostnader grundskola fristående skolor 2021

Karlstad

Barn- och ungdomsnämnden, Internbudget yrkande från majoriteten december 2020, Barn- och ungdomsnämnden, Gemensamma resurser grundskola 2021, Barn- och ungdomsnämnden, Bidragsbelopp till fristående skolor i Karlstads kommun 2021, Barn- och ungdomsnämnden, Beräkning elevpeng fristående skolor 2021, Barn- och ungdomsnämnden, Internbudget 2021, årsredovisning 2021

Katrineholm

Bildningsnämnden, kallelse och protokoll nämnden 210126, Bildningsnämnden, protokoll nämnden 2020-10-23, övergripande plan med budget 2021, Årsredovisning 2021

Landskrona

Utbildningsnämnden, Nämndplan 2021, Utbildningsnämnden, Statsbidrag 2021, Utbildningsnämnden, ersättningar övriga skolor 2021, Utbildningsnämnden, Elevberäkning förskola, grundskola och fritids 2021, Utbildningsnämnden, Vårldsstärkande medel år 2021 ny version, Utbildningsnämnden, nämndens ram 2021, vägval 2020, Fullmäktigeplan 2021-2023 med budget 2021, Utbildningsnämnden, kallelse sammanträde 2021-01-20, utbildningsnämnden, protokoll sammanträde 2021-01-22, Årsredovisning 2021

Linköping

Barn- och ungdomsnämnden, Internbudget 2021 med plan 2022-2024, statsbidrag, barn- och ungdomsnämnden, tjänsteskrivelse ersättningar, barn- och ungdomsnämnden, internbudget bilaga strukturbelopp 2021, barn- och ungdomsnämnden, bilaga specialersättningar 2021, barn- och ungdomsnämnden, bilaga grundersättningar 2021, barn- och ungdomsnämnden, internbudget 2021 med plan för 2022-2024, barn- och ungdomsnämnden, bilaga ekonomidel budget 2021, Årsredovisning 2021

Lomma

Barn- och utbildningsnämnden, protokoll 2020-10-22, Barn och utbildningsnämnden, förslag till fastställande av bidrag och interkommunala ersättningar 2021, Barn och utbildningsnämnden, fastställande av bidrag 2021, Barn och utbildningsnämnden, protokoll 21-01-26, fastställande av reviderad budget för 2021, Barn och utbildningsnämnden, detaljbudget, sifferbilaga 2021, Barn och utbildningsnämnden, budget för- och grundskola 2021, Barn och utbildningsnämnden, driftbudget total 2021, Barn och utbildningsnämnden, bidrag Interkommunala ersättningar 2021, Barn och utbildningsnämnden, protokoll nämnden 201117 fastställande av budget 2021, Barn och utbildningsnämnden, detaljbudget 2021, Barn och utbildningsnämnden, ersättning i detalj interkommunal 2021, Barn och utbildningsnämnden, beslut om bidrag till Bjärred Montessori 2021, Årsredovisning 2021

Luleå

Barn- och utbildningsnämnden, Grundbelopp Nya läroverket 2021, Barn- och utbildningsnämnden, specifikation budget 2021, Barn- och utbildningsnämnden, bidrag 2021, Årsredovisning 2021, Barn- och skolnämnden, Verksamhetsplan 2021

Lund

Ekonomi och verksamhetsplan med budget för 2021-2023, Barn- och skolnämnden tjänsteskrivelse verksamhetsplan 2021, Årsredovisning 2021

Malmö

Grundskolenämnden, Malmö prislista 2021, Grundskolenämnden, Nämndsbudget 2021, Grundskolenämnden, bilaga prisärende budget 2021, Grundskolenämnden, protokoll nämnden 2020-12-18, Årsredovisning 2021

Nacka

Utbildningsnämnden, bilaga språkförstärkning 2021, Utbildningsnämnden, bilaga struktur tillägg 2021, Utbildningsnämnden, bilaga tilläggsbelopp och nyanländsresurs 2021, Utbildningsnämnden, check och ersättningsbelopp samt avgifter 2021, Utbildningsnämnden, Budget 2021, Utbildningsnämnden, internbudget 2021, Mål och budget 2021-2023, Årsredovisning 2021

Norrköping

Budget 2021 och plan 2022-2024, Utbildningsnämnden, ersättningar 2021, Utbildningsnämnden, protokoll 2020-11-11, Årsredovisning 2021

Nyköping

Barn- och ungdomsnämnden, protokoll 2020-12-09, Årsredovisning 2021

Stockholm:

Utbildningsnämnden, Verksamhetsplan 2021, Utbildningsnämnden, Ersättningar till skolor 2021, Utbildningsnämnden, obligatoriska bilagor, Utbildningsnämnden, Årsredovisning 2021

Trelleborg

Bildningsnämnden, Budget skolpeng 2021, Bildningsnämnden, Budget 2021-2023, budget 2021 och flerårsplan 2022-2023, Årsredovisning 2021

Trollhättan

Utbildningsnämnden, Verksamhetsplan med budget 2021, Utbildningsnämnden, Bidrag till Nordic international school 2021, Utbildningsnämnden, ram grundskola 2021, Utbildningsnämnden, Bidrag på lika villkor 2021, Årsredovisning 2021

Tyresö

Barn- och utbildningsnämnden, Nämnd- och förvaltningsplan 2021, Årsredovisning 2021

Täby

Barn- och Grundskolenämnden, Årsredovisning 2021, Barn- och Grundskolenämnden, Årsbudget 2021, Barn- och Grundskolenämnden, delårsrapport 2021, Barn- och Grundskolenämnden, Budgetuppföljning per september 2021

Umeå

För- och grundskolenämnden, Protokoll 2020-11-26, För- och grundskolenämnden, Bidragsbeslut förskoleklass och grundskola Engelska skolan 2021, För- och grundskolenämnden, Budgetförslag 2021, För- och grundskolenämnden, socioekonomiskt strukturtillägg per skola 2021, För- och grundskolenämnden, protokoll 2017-04-27, För- och grundskolenämnden, resursfördelningsmodell, För- och grundskolenämnden, uppdragsplan 2021, Årsredovisning 2021

Uppsala:

Utbildningsnämnden, Budget 2021, Utbildningsnämnden, Ersättningar för pedagogisk verksamhet, Årsredovisning 2021

Varberg

Förskole- och grundskolenämnden, Budget 2021 och långtidsplan 2022-2025, Årsredovisning 2021

Västerås

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, Verksamhetsbudget 2021, Grundskolenämnden, tjänsteutlåtande Grundskolenämndens verksamhetsplan 2021, Grundskolenämnden, Verksamhetsbudget 2021, Årsredovisning 2021

Ystad

Barn- och utbildningsnämnden, Barn- och elevresurs 2021, Barn- och utbildningsnämnden, Internbudget 2021, Barn- och utbildningsnämnden, kompletteringar ersättningar 2021, Årsredovisning 2021

Örebro

Grundskolenämnden, Budget 2021, Grundskolenämnden, Verksamhetsplan 2021, Årsredovisning 2021

Rapporter och utredningar

- En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28)
- När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster (ESO-rapport 2016:3)
- Skolpengen – effektivitet och konsekvenser (Riksrevisionen 2022:17)
- Friskolorna och skolkostnaderna – En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser (Svenskt Näringsliv, 29 oktober 2020)
- Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2021 (Skolverket, 2022)
- En skolmarknad växer fram (Timbro, 2022)

Författningar

- Skolförordning (2011:185)
- Skollag (2010:800)

Övrigt

- Kompletterande följdfrågor på mail och telefonintervjuer med de flesta kommuner.

I denna studie har ett urval kommuner granskats; stora och medelstora samt några mindre, runtom i Sverige. Resultatet ger vid handen att likvärdigheten skiftar stort.

Den skolpolitiska debatten kommer att fortsätta. Regeringen har aviserat att en särskild skolpengs-utredning ska tillsättas. Det är välkommet. Som framgår av denna studie finns det alla skäl att reformera skolpengssystemet så att det blir rättssäkert, transparent och likvärdigt för alla elever – oavsett om de väljer kommunal eller fristående skola.

Rapporten är författad av Mikaela Valtersson på uppdrag av Friskolornas riksförbund.