

# Fakta, frågor och svar om skolpengen

I veckan kallade statsminister Magdalena Andersson och skolminister Lina Axelsson Kihlblom till presskonferens. De meddelade att de nu går vidare med förslaget om differentierad skolpeng som presenterats i likvärdighetsutredningen, SOU 2020:28. Det tog inte ens fem minuter innan debattörer twittrade att – Regeringen vill lägga ner friskolorna, - Regeringen vill straffa elever som går i friskola, - Vad ska hända med de 400 000 elever som går i friskolor?

Mellby Gård som är den största ägaren i Academedia gick ut med att detta förslag är en krigsförklaring.

Detta var den 10:e februari. Ända sedan dess har felaktighet efter felaktighet basunerats ut.

I det här inlägget kommer jag att förklara hur skolpengens konstruktion fungerar och vad förslaget om differentierad skolpeng innebär i verkligheten.

För det första så går det inte 400 000 grundskoleelever i fristående grundskolor, inte heller 225 000 som en debattör twittrade. Läsåret 20/21 var det 172 000 elever som gick i fristående grundskola. Förslaget om differentierad skolpeng berör **bara** grundskolan.

Det går drygt en miljon elever i svenska grundskolor och det finns cirka 4 000 grundskolor varav 800 är enskilda grundskolor. Av den miljonen grundskoleelever går 85 procent i kommunala skolor. Det är alltså kommunala skolor som tar det största ansvaret för Sveriges grundskoleelever. En viktig fråga i sammanhanget är den som Mattias Samuelsson ställde på twitter - *De kommunala skolorna är alltså fundamentet i det svenska obligatoriska skolväsendet. Men vi ska alltså bevara en ordning som innebär att de missgynnas av ett uppenbart systemfel?*

## Syftet med differentierad skolpeng

Syftet med att differentiera skolpengen mellan enskilda och kommunala huvudmän handlar om att ersätta kommunerna för sitt lagstadgade utbudsansvar. Syftet är **inte** att enskilda huvudmän ska få sänkt skolpeng. Det blir en konsekvens av förslaget men det är inte syftet. Det kan tyckas vara en semantisk skillnad, men det är en viktig aspekt. Det finns inte något egenvärde i att sänka skolpengen till enskilda huvudmän. Det är inte därför förslaget har tagits fram.

## Skolpengens konstruktion

Jag har skrivit massor om skolpengen och ni som följer mig är nog rätt trötta på mitt tjatande vid det här laget. Här kommer en sammanfattning.

I grundbeloppet som kommunerna betalar ut till enskilda huvudmän finns ersättning för mervärdesskatt, administration, lärverktyg, lokalkostnad (inte amortering), undervisningskostnad, elevvård och mat. Skolförordningens kapitel 14 reglerar skolpengen och i lagstiftningen finns en inbyggd likabehandlingsprincip vilket innebär att grundbeloppet måste vara lika mellan huvudmännen. Kommunerna räknar ut sin genomsnittliga kostnad per elev och den kostnaden ersätter de enskilda huvudmän med. Strukturersättning som baseras på socioekonomiska faktorer och glesbygd är inte en del av skolpengens grundbelopp.

Om kommunen får en tilläggsbudget under året ska samma summa per elev i friskolor skickas till enskilda huvudmän. Om kommunen har underskott, till exempel på grund av att många elever har bytt till friskolor har skolpengen ökat eftersom man har förbrukat mer pengar än vad man hade till förfogande vid årets början. Då ska enskilda huvudmän ersättas retroaktivt med den summa per elev som man har underskott. Den retroaktiva ersättningen betalas ut när kommunen har upprättat årsbokslut följande år. Om en kommun gör en extra satsning ska samma summa per elev i den kommunala skolan tillfalla enskilda huvudmän.

Kommuner behöver inte finansiera sin egen verksamhet med skolpeng per elev. De är fria att använda vilken resursfördelningsmodell de vill. Det är bara enskilda huvudmän som ska ersättas per elev.

### **Utbudsansvar**

Kommunala huvudmän har det som kallas för utbudsansvar, alltså ansvar att säkerställa att varje grundskoleelev i en kommun har en skolplacering. Utbudsansvaret innebär att kommuner dels måste ha skolplacering till alla elever men de måste också ha skolor i alla geografiska delar av en kommun eftersom ingen elev i grundskolan ska ha orimligt långt till sin skola. Utbudsansvaret skapar merkostnader för kommunerna.

Eftersom alla invånare i en kommun inte bor på samma geografiska plats får det konsekvensen att vissa skolor alltid kommer ha fulla klasser för att de ligger i områden där det bor många elever i grundskoleåldern medan andra skolor aldrig kommer ha fulla klasser eftersom det inte bor tillräckligt många elever där. Det gör att kommuner alltid står med tomma skolplatser. De tomma platserna är dels beredskapsplatser men det som främst skapar merkostnader är skyldigheten att ha skolor i alla geografiska områden. Det kostar lika mycket oavsett vad som håller platserna så att säga. Om en enskild huvudman får tillståndet att bedriva skola återkallat måste kommunen säkerställa att eleverna får en skolplacering. Kommunen måste ha skolplatser åt de som flyttar in i kommunerna och för nyanlända elever.

Med nuvarande lagstiftning om skolpeng utgår det 0 kronor i ersättning för det ansvaret. En differentierad skolpeng skulle vara en återgång till Bildtregeringens skolpliktsavdrag även om Åstrand inte föreslår ett rakt avdrag. Det är viktigt att skilja på **verksamhetsansvar** och **verksamhetskostnader**. Om en skola har mindre klasser innebär det att genomsnittskostnaden per elev är högre där än i skolor med fulla klasser. Vi kan inte ha lagstiftning där den högre kostnaden per elev i vissa skolor drabbar andra elever i kommunen.

Kommunala och enskilda huvudmän har samma **uppdrag** – att undervisa utifrån de nationella styrdokumenterna. **Ansvaret** för skolplacering skiljer sig åt där kommunala huvudmän har ansvar för att säkerställa att alla grundskoleelever i en kommun har en skolplacering. Uppdrag att undervisa och ansvara för att alla elever har en skolplacering är inte samma sak. Det är inte uppdraget att undervisa som skapar merkostnader för kommunen, det är ansvaret för skolplatserna som kostar.

Eftersom kommunala huvudmän har utbudsansvar får de inte ha köer. De har en öppenhetsrekvisit som innebär att de måste ta emot alla elever, oavsett elevernas behov av stöd.

## **Enskilda huvudmän har friheter som kommunala huvudmän inte har**

Enskilda huvudmän är företag och de har en rad friheter som inte kommunala huvudmän har. De kan välja var de ska etablera sig, alltså den geografiska platsen. De kan välja antalet elever som ska gå på skolan, vilken profil eller inriktning som skolan ska ha och de har möjlighet att ha kö som urvalskriterier. Det är friheter som kommunala huvudmän inte har. Enskilda huvudmän får säga nej till elever som ger ekonomisk skada. De behöver bara ta emot de elever de får skolpeng för.

Då måste man fråga sig, är det då rimligt att kommunala och enskilda huvudmän har samma ersättning när de har helt olika förutsättningar att bedriva skola?

## **”Friskolor är redan underfinansierade”**

Detta är ett påstående som är vanligt förekommande i skoldebatten. Det stämmer inte och nu ska jag förklara varför.

1. Skolpengens grundbelopp är lika mellan huvudmännen.
2. Enskilda huvudmän har rätt till samma strukturersättning som kommunala huvudmän om de har ett elevunderlag som genererar strukturersättning, eller om de ligger på landsbygden. Företrädare för friskolelobbyn framhårdar ofta att enskilda huvudmän är underkompenserade på grund av lokalkostnad, att kommunen sänker sin interna hyra för att slippa betala ut den faktiska lokalkostnaden till enskilda huvudmän. Alla kommuner har olika organisation för skolbyggnader. Friskolor har i snitt mindre skolgårdar än vad kommunala skolor har men eftersom skolpengen är lika får de ersättning för kommunens större skolgårdar. När en kommun ska renovera sina egna skolor ökar lokalkostnaden per elev i kommunen och då ska enskilda huvudmän ersättas för den ökade kostnaden per elev som går i friskolor. I vissa kommuner kanske de får lite för lite medan de i andra kommuner får för mycket. Sammantaget kan man konstatera att – nej, enskilda huvudmän är inte underfinansierade vad gäller lokalkostnad.

Enskilda huvudmän får ersättning för kommunens genomsnittskostnad per elev, det vill säga kommunens snitt på utbildade lärare, klasstorlek, tillgång på skolbibliotek och elevhälsa. Det gör enskilda huvudmän överkompenserade eftersom de i snitt har lägre andel behöriga lärare, lägre tillgång på skolbibliotek med fackutbildad bibliotekarie. De har större klasser vilket sänker undervisningskostnaden per elev. Enskilda huvudmän som har konsultativ elevhälsa får ersättning med snittet för kommunens fast anställda elevhälsopersonal.

Det stämmer att elever i kommunala skolor i snitt kostar mer än elever hos enskilda huvudmän. Det skiljer cirka 10 000 kronor och år.

Det har dock inget med skolpengens grundbelopp att göra. De 10 000 kronorna som kommunala skolor i snitt har per elev är socioekonomi, högre lärarlöner och högre andel behöriga lärare.

Eftersom enskilda huvudmän får ersättning för kommunens lagstadgade utbudsansvar är kommunala huvudmän **underfinansierade** och enskilda huvudmän är **överkompenserade**.

## **”Eleverna i friskolor straffas om skolpengen differentieras och skolor kommer att lägga ner”**

Detta är ett påstående vi hört till leda sedan presskonferensen i veckan.

För det första är det inte någon elev i friskolor som har en skolpeng. Kommunen ersätter enskilda huvudmän *per* elev, men det är inte elevens skolpeng. Kommunens skolpeng som ska skickas till enskilda huvudmän skickas till huvudmannen centralt som sedan fördelar resurser till sina olika skolenheter. Om huvudmannen bara har en eller två skolenheter har de antagligen ett anslag men är det en koncern har de garanterat en resursfördelningsmodell.

Om skolpengen differentieras kan det drabba elever, men det är ett huvudmannabeslut varje enskild huvudman måste fatta och ta ansvar för. De kan välja att skära ner på marknadsföring, kommunikatörer, lobbyism och central administration. De kan också välja att skära ner i sina skolor, på minskat särskilt stöd till elever. Det får stå för dem.

Det är viktigt att varje enskild huvudman får stå för sina internt fattade beslut. Det går knappast att klandra regeringen för beslut som fattas av en enskild huvudman.

En annan åsikt som förts fram i veckan är den om att differentierad skolpeng kommer att leda till att enskilda huvudmän avvecklar sin verksamhet.

Det är också ett internt beslut som varje enskild huvudman får ta ställning till. När Bildt-regeringen införde skolpliktsavdrag 1992 gick det bra för huvudmännen att bedriva skola. Det kommer gå bra nu också. Varje enskild huvudman får ta ansvar för sina interna beslut och stå för dem gentemot elever och föräldrar.

Återigen, syftet med att differentiera skolpengen handlar inte om att sänka skolpengen till friskolorna, syftet är att kompensera kommunala huvudmän för det lagstadgade utbudsansvaret.

Jag förstår oron för mindre huvudmän, till exempel ideella friskolor och mindre aktiebolag. De har ofta små marginaler. Det är dock inte så att majoriteten av eleverna i fristående grundskolor går i mindre friskolor. Majoriteten av eleverna som går hos enskilda huvudmän går i skolkoncerndrivna skolor. Vi kan dock inte behålla ett finansieringssystem där en hel friskolesektor är överfinansierad för att små huvudmän ska klara sig. Om det är så att små enskilda huvudmän är problemet för att införa differentierad skolpeng borde intresseorganisationerna, Almega och Friskolornas Riksförbund arbeta fram ett förslag på hur de minsta huvudmännen ska klara sig. Någon sådan ansats har vi inte sett. Intresseorganisationerna använder de mindre huvudmännen som alibi för att skydda skolkoncernernas ekonomiska intressen.

En lösning för att rädda de minsta huvudmännen skulle kunna vara att införa en omfördelningsfunktion mellan de fristående huvudmännen för att jämna ut för de minsta huvudmännen. Det är samma sak när det gäller offentlighetsprincipen, om det är de minsta huvudmännen som stoppar införandet av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmännen kan man införa en ersättning för dem.

Mellan 2009 och 2017 ökade andelen elever som gick i aktiebolagsdrivna friskolor från 51 procent till 70 procent. Andelen ideella friskolor minskar. 90 procent av ansökningarna om att starta skola kommer från skolkoncerner. 2020 fick Skolinspektionen in 16 ansökningar om att starta friskolor med internationell profil. Inför läsåret 2022/2023 fick de in 223 ansökningar om expansion och etablering av aktiebolagsdrivna friskolor, de flesta skolkoncerner. Snittet

hos enskilda huvudmän är 191 elever per skola. Internationella Engelska Skolan har ett snitt på 723 elever per skola.

### **Förslag om differentierad skolpeng**

Jag har inte läst förslaget i sin helhet men jag har läst utredningens förslag.

I korthet går förslaget ut på att kommuner ska tillåtas att göra ett skolpliktsavdrag på skolpengens grundbelopp till enskilda huvudmän. Avdraget ska redovisas och motiveras för de enskilda huvudmännen och beslutet kan överklagas. Detta innebär att det inte är fråga om ett rakt avdrag, alltså att alla kommunala huvudmän får göra ett avdrag på en fast procentsats. Den procentsats som nämns i utredningen är ett snitt och är alltså inte den procentsats som alla kommuner kommer att använda. Svenskt näringsliv har nämnt samma merkostnad som Åstrands utredning så det verkar finnas samsyn i hur stora merkostnader kommunerna har.

Förslaget innebär att kommunerna bara gör avdrag för sina faktiska kostnader.

### **Avslutningsvis**

Frågan om skolans finansiering handlar inte bara om siffror och uträkningar. Bakom varje beräkning av merkostnader för kommunen finns det elever i den kommunala skolan som får allt sämre möjligheter att klara grundskolan med godkända betyg. Konsekvensen av den lika skolpengen mellan huvudmännen är förödande för de kommunala huvudmännen.

Skolpengens konstruktion dränerar kommunerna på resurser och det får konsekvenser i klassrummen när eleverna inte får det särskilda stöd de har rätt till samtidigt som lärarna inte får den arbetsmiljö de har rätt till. Frågan om differentierad skolpeng handlar inte om att försämma för enskilda huvudmän. Det handlar om att skapa likvärdiga finansiella förutsättningar mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Till syvende och sist handlar hela den här diskussionen om vilken skola vi vill ha.

Är det verkligen rimligt att vi har ett finansieringssystem till grundskolan som skapar en allt sämre skola för 85 procent av Sveriges grundskoleelever?

Lika skolpeng i kombination med det friskolornas köer och det fria skolvalet har skapat enorma problem för de kommunala huvudmännen. Nu har regeringen tagit ett första viktigt steg för att göra förutsättningarna mellan huvudmännen lite mer likvärdiga.

Jag anser att vi behöver skapa ett rättvist och likvärdigt finansieringssystem där huvudmännen ersätts utifrån sitt ansvar.

### **En negativ spiral**

Jag har skrivit en bok om skolpengen som heter En negativ spiral, kampen om den kommunala skolans resurser.

Jag tror att det är en bra bok att läsa om man vill förstå varför lika skolpeng mellan huvudmännen är djupt orättvist och hur det dränerar den kommunala skolan på resurser.

Om du vill ha ett ex, gör på följande sätt.

Swisha 175 kr till 123 566 17 49 och skriv namn/adress i betalningen!

På återseende

/ Linnea