

# Ett bättre finansierings-system för grundskolan

Gabriel Heller-Sahlgren  
Institutet för Näringslivsforskning

|  | Utbildning

# Innehåll

|   |    |
|---|----|
| Sammanfattning.....   | 3  |
| Förord.....   | 6  |
| 1. Introduktion.....  | 8  |
| Gör om de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag .....                                | 11 |
| Beräkna strukturvikter för användning i kommunernas resursfördelning .....                  | 11 |
| Gör friskolornas ersättningssystem mer likvärdigt och transparent .....                     | 12 |
| Skapa ett mer enhetligt finansieringssystem för särskilt stöd och resursskolor.....         | 12 |
| 2. Bakgrund till dagens system.....   | 14 |
| 3. Dagens system och tidigare reformförslag.....  | 18 |
| 3.1 Kommunal finansiering – med alltmer statlig involvering .....                           | 18 |
| 3.1.1 Problem .....   | 21 |
| 3.1.2 Tidigare utredningars förslag .....   | 23 |
| 3.1.3 För- och nackdelar med tidigare utredningars förslag .....                            | 24 |
| 3.2 Friskolornas finansiering .....   | 26 |
| 3.2.1 Problem.....  | 28 |
| 3.2.2 Tidigare utredningars förslag.....  | 32 |
| 3.2.3 För- och nackdelar med tidigare utredningars förslag.....                             | 34 |
| 4. En vägkarta för ett bättre finansieringssystem.....                                      | 37 |
| 4.1 Gör om de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag .....                            | 37 |
| 4.2 Beräkna strukturvikter för användning i kommunernas resursfördelning .....              | 40 |
| 4.3 Gör friskolornas ersättningssystem mer likvärdigt och transparent .....                 | 40 |
| 4.4 Skapa ett mer enhetligt finansieringssystem för särskilt stöd<br>och resursskolor ..... | 43 |
| 5. Interaktioner med andra reformförslag .....  | 46 |
| 6. Vad bör vi förvänta oss för resultat av förändrad resurstilldelning?.....                | 48 |
| 7. Slutsatser.....  | 50 |
| Referenser.....   | 52 |

# Sammanfattning

- Sedan början av 1990-talet har finansieringen av grundskolan utgått från ett system där kommunerna formellt bär ansvaret, samtidigt som friskole- och skolvalsreformerna har gjort att föräldrars val i högre grad styr resursfördelningen.
- Över tid har staten återtagit inflytande genom allt fler riktade statsbidrag, som används för att styra användningen av skolresurserna. Regelverket kring friskolornas finansiering har samtidigt ändrats vid flera tillfällen, vilket har bidragit till att finansieringsfrågorna hamnat i centrum för skoldebatten.
- Kritiker menar att ökningen av riktade statsbidrag har lett till betungande administration, ineffektivt resursutnyttjande, nedprioritering av lokala behov och undanträngning av kommunala resurser. Samtidigt hävdar man att kommunernas olika ekonomiska förutsättningar och prioriteringar försvårar en likvärdig resursfördelning, vilket används som argument för en större statlig roll.
- Mot denna bakgrund har olika aktörer föreslagit att staten tar ett större ansvar för finansieringen: genom att slå samman huvuddelen av de riktade statsbidragen till ett större bidrag, ta ett direkt ansvar för driftersättningen och/eller införa bindande eller normerande miniminivåer för kommunernas finansiering, samtliga viktade efter strukturella faktorer.
- Rapporten pekar på att dessa förslag har vissa fördelar men också tydliga nackdelar. Ett större statsbidrag skulle fortfarande innebära viss detaljstyrning och byråkrati, medan de mer långtgående förslagen på statlig involvering i finansieringen riskerar att försvaga ansvarskedjan, minska utrymmet för lokala prioriteringar och försämra incitamenten att skapa en effektiv verksamhet.
- Parallellt har friskolornas ersättningssystem blivit alltmer ifrågasatt. Principen om lika villkor kombineras med betydande tolkningsutrymme kring hur grundbeloppet – och i förekommande fall inbakade strukturbidrag – ska beräknas och redovisas. Vissa analyser betonar kommunala merkostnader för skolplikts- och utbudsansvar som inte beaktas i dagens ersättningsmodell, medan andra pekar på att friskolor snarare kan vara underkompenserade över lag. Det råder samtidigt bred enighet om att systemen för beräkningen av grundbelopp och tilläggsbelopp inte är tillräckligt transparenta och rättssäkra.
- Tidigare utredningsförslag – såsom ett nationellt schablonavdrag i friskolors skolpeng eller en statlig schablonersättning som helt separerar friskolornas finansiering från den kommunala – bedöms

i rapporten ha betydande nackdelar. De riskerar att leda till stora skillnader i ersättning mellan den kommunala och fristående sektorn, urholka målet om lika villkor och försvaga kommunernas incitament att förbättra sina skolor.

- Samtidigt innehåller tidigare utredningar flera reformer som är välkomna, exempelvis förslag om att ersätta friskolor med kommunens faktiska administrationskostnader per elev och att stärka transparensen i beräkningen och redovisningen av skolpengen. Dessa åtgärder adresserar dock inte fullt ut problemen med vitt skilda beräkningsmodeller mellan kommuner. Förslag som rör tilläggsbelopp har i hög grad stannat vid krav på vidare utredning.
- För att hantera dessa brister föreslår rapporten en vägkarta för ett bättre system. Förslagen kräver vidare utredning för att noggrant studera för- och nackdelar samt utarbeta detaljer.
- Rapporten föreslår att de riktade statsbidragen görs om till ett sektorsbidrag som automatiskt tilldelas kommunerna och ingår i den ordinarie finansieringen. Inom ramen för detta bidrag bör vissa delar dock öronmärkas för områden med tydlig risk för underfinansiering. Bidraget bör strukturjusteras med hjälp av empiriskt baserade modeller efter utredning.
- Vidare föreslås att staten tar fram empiriskt grundade strukturvikter för resursfördelning på skolenhetsnivå, i nära anslutning till arbetet med sektorsbidragets viktning. Utgångspunkten är att kommunerna bör använda kvalitetssäkrade modeller för den kompensatoriska resursfördelning som skollagen redan kräver. Skolverket bör få i uppdrag att beräkna och tillhandahålla sådana vikter efter att utredningen är klar.
- När det gäller friskolornas ersättning föreslår rapporten att en ny utredning tar ett större helhetsgrepp än tidigare utredningar. Generella skolplikts- och utbudsavdrag samt en statlig schablonersättning avvisas till förmån för en modifierad variant av Skolkostnadsutredningens modell, med centralt reserverade medel för merkostnader som används där kostnaderna uppstår. Samtidigt bör reglerna för beräkningsmodellen för skolpengen ses över – inklusive hur eventuella villkorade belopp för riktade och tillfälliga satsningar ska avgränsas – och transparensen stärkas.
- Slutligen bör man skapa ett mer enhetligt finansieringssystem för särskilt stöd samt resursskolor, genom att ta fram ett empiriskt behovsindex som ligger till grund för ett standardiserat behovsbelopp per elev. Ett sådant system skulle minska godtyckligheten i tilldelningen av tilläggsbelopp och ge möjlighet att pröva särskilda lösningar för resursskolor, vars uppdrag och målgrupp bör etableras inom ramen för utredningen. Olika varianter måste dock först utredas.

- De föreslagna förändringarna bör ses i ljuset av andra föreslagna reformer. Ett gemensamt antagningssystem för kommunala och fristående skolor och mer likvärdig betygssättning skulle exempelvis sannolikt förstärka förutsättningarna för ett mer träffsäkert resursfördelningssystem.
- Till sist är det viktigt att man inte förväntar sig alltför mycket av en förändrad resursfördelning i sig. Hur man nyttjar resurserna är avgörande. Den föreslagna utredningen bör därför också ge förslag på hur man kan använda resurserna för att främja bättre och mer likvärdiga utfall i skolsystemet.

# Förord

**Svensk skola bär ett av samhällets viktigaste uppdrag: att ge varje elev kunskaper, framtidstro och möjlighet att lyckas oavsett bakgrund. För att det uppdraget ska kunna fullföljas krävs ett finansieringssystem som är långsiktigt, begripligt och rättvist. Så ser det inte ut i dag.**

Den här rapporten är framtagen av skolforskaren Gabriel Heller-Sahlgren på uppdrag av Almega Utbildning. Rapportens analys och slutsatser är författarens egna och delas inte nödvändigtvis av Almega Utbildning i alla delar. Vår ambition är att bidra till en mer faktabaserad, öppen och konstruktiv diskussion om hur skolans finansiering kan utvecklas för att bättre möta elevernas och skolans behov.

Under lång tid har skolans finansiering byggts på genom tillfälliga lösningar, riktade statsbidrag och lokala modeller som utvecklats i olika riktningar. Resultatet har blivit ett system som är svårt att överblicka, svårt att granska och allt svårare att försvara. Skillnaderna mellan kommuner och huvudmän är i vissa fall så stora att elever med liknande behov får helt olika förutsättningar beroende på var de bor och vilken skola de går i. Det riskerar att undergräva både likvärdigheten och förtroendet för hela skolsystemet.

Samtidigt har debatten om skolans finansiering ofta fastnat i förenklade beskrivningar och låsta positioner. I stället för att utgå från elevernas behov har diskussionen många gånger handlat om systemets olika delar var för sig. Men skolans finansiering måste betraktas som en helhet. Det handlar ytterst om hur resurser kan användas på ett sätt som stärker kvalitet, stabilitet och långsiktighet i hela utbildningssystemet.

Den här rapporten tar sig an just den uppgiften. Med utgångspunkt i forskning, tidigare utredningar och erfarenheter från skolans vardag analyseras dagens system och de problem som vuxit fram över tid. Rapporten visar att det finns betydande brister, både när det gäller riktade statsbidrag, kommunernas olika resursfördelningsmodeller och finansieringen av fristående skolor samt särskilt stöd. Samtidigt pekar den på att många tidigare reformförslag riskerar att skapa nya problem om de genomförs utan ett bredare helhetsperspektiv.

Förord

Det behövs därför ett nytt och mer sammanhållet grepp om skolans finansiering. Ett system som bygger på transparens, likvärdighet och ansvarstagande samt säkerställer att skolans resurser används effektivt och kommer eleverna till del. Framför allt måste finansieringen utgå från en enkel princip: att varje elev ska ha reella förutsättningar att nå kunskapsmålen, oavsett bakgrund, bostadsort eller huvudman.

Andreas Mörck

Förbundsdirektör, Almega Utbildning



# 1. Introduktion

**Under de senaste decennierna har den svenska grundskolans finansiering genomgått ett flertal större förändringar. Kommunaliseringen i början av 1990-talet innebar att ansvaret för finansieringen – som dittills varit delad mellan staten och kommunerna – i praktiken helt fördes över till kommunerna, samtidigt som friskole- och skolvalsreformerna ledde till att föräldrars val gavs större betydelse för resurstilldelningen till skolenheter. Tanken var att skapa ett system där kommunerna tar ansvaret för finansieringen – som i högre utsträckning skulle grundas på föräldrars val – medan staten framför allt bestämmer mål och ramar.**

Över tid har dock systemet kommit att förändras bortom denna målsättning. Staten har under framför allt de senaste tio åren återigen kommit att spela en viktig roll i finansieringssystemet genom införandet av allt fler och större riktade statsbidrag. Dessa används för att man ska kunna styra användningen av skolresurserna i en specifik riktning. Likaså har regelverket kring friskolornas finansiering förändrats flera gånger, både genom lagstiftning och förändrad rättspraxis. Under de senaste åren har dessa frågor kommit att spela en central roll i skoldebatten.

Den här rapporten diskuterar dagens finansieringssystem för grundskolan, dess problem och tidigare utredningars förslag på lösningar. Den föreslår sedan en vägkarta för ett bättre system. Förslagen kräver vidare utredning för att noggrant studera för- och nackdelar samt utarbeta detaljer. Idén är alltså att vägkartan ska kunna fungera som en grund för vidare utredning.

Kritiker pekar på att den kraftiga ökningen av riktade statsbidrag har haft oönskade effekter, såsom betungande administration, ineffektivitet i resursutnyttjandet, nedprioriteringar av lokala behov och undanträngningseffekter av kommunala resurser. Många menar samtidigt att kommunernas skilda ekonomiska förutsättningar och prioriteringar gör det svårt att säkerställa likvärdighet i resursfördelningen, vilket rättfärdigar en större statlig roll i finansieringen generellt.

Över lag har instanser därför föreslagit ett större statligt ansvar för finansieringen, genom att staten (1) slår samman de flesta av de riktade statsbidragen till ett enda statsbidrag, (2) tar ett större ansvar för driftersättningen av skolorna och/eller (3) inför bindande/normerande miniminivåer för kommunernas finansiering. I alla modeller skulle resursfördelningen viktas efter strukturella faktorer, såsom glesbygdhet och elevsammansättning.

Det finns fördelar med dessa förslag, men också ett antal nackdelar. Ett omstrukturerat statsbidrag skulle fortfarande innebära administration och redovisning samt styrning mot övergripande utvecklingsområden som inte nödvändigtvis är de områden som man behöver stärka lokalt. Riskerna med att kommunerna själva drar ner på finansieringen som svar på statsbidraget kvarstår också.

Att staten i högre utsträckning tar ansvaret för driftersättningen eller inför bindande/normerande miniminivåer vore också problematiskt. Lokala behov riskerar att nedprioriteras, ansvarskedjan blir mindre tydlig och ansvaret vad gäller skolans finansiering flyttas längre ifrån de som närmast berörs av besluten kring den. Dessutom riskerar man att försämra incitamenten och möjligheterna att effektivisera verksamheten.

Samtidigt har friskolornas ersättningssystem kommit att bli alltmer ifrågasatt. Principen om lika villkor har kombinerats med ett betydande tolkningsutrymme kring hur grundbeloppet – och i förekommande fall det ofta inbakade strukturbidraget – ska beräknas och redovisas. Flera utredningar menar att kommunala skolor bär merkostnader för skolplikts- och utbudsansvar, som inte beaktas i ersättningen till friskolorna. Andra analyser pekar dock på att problemet överdrivs och att friskolorna tvärtom totalt sett kan vara underkompenserade, på grund

av andra problem i utformningen av dagens system. Däremot tycks det råda konsensus om att systemet inte är tillräckligt transparent som det fungerar idag.

Liknande problem gäller systemet för tilläggsbelopp för särskilt stöd, som har kommit att variera kraftigt mellan kommuner och ter sig inte vara rättssäkert. Resursskolors verksamhet – som bygger på att ta emot elever med omfattande stödbehov – är särskilt sårbar i ett sådant system.

Även i dessa hänseenden har förslagen som utredningar levererat inneburit både för- och nackdelar. Att göra ett avdrag i friskolornas skolpeng – senast utformat som ett nationellt schablonavdrag på 6 procent i Skolpengsutredningen – skulle som bäst stärka transparensen kring mekanismen med vilken kompensationen till kommunerna sker. Samtidigt ignorerar man hur dagens system möjliggör viss kompensation för skolplikts- och utbudsavdraget och även aspekter i finansieringssystemet som ger nackdelar till friskolorna. Förslagen grundas inte heller i tillräcklig empiri om kostnaderna för skolplikts- och utbudsansvaret och analyser tyder på att merkostnaderna överdrivs.

Andra förslag bygger i stället på att man helt borde separera friskolornas finansiering från den kommunala. I en sådan modell skulle friskolorna ersättas med ett nationellt bestämt schablonbidrag. Detta skulle möjligen förenkla planeringen för kommunala och fristående huvudmän, men även i praktiken avskaffa målet om lika villkor och riskera högre kostnader samt sämre resultat genom svagare drivkrafter att förbättra den kommunala skolan.

Samtidigt är flera tidigare förslag för att stärka likvärdigheten i finansieringen mellan kommunala och fristående skolor välkomna. Att som Skolkostnadsutredningen föreslog ersätta friskolor med kommunens faktiska administrationskostnader vore generellt positivt, men man gav inte ett tillfredsställande svar på eventuella förändringar i moms-kompensationen samt beräkningen av lokalkostnaderna. Förslag från Riksrevisionen och Skolkostnadsutredningen som stärker transparensen i beräkningen och redovisningen av skolpengen är likaså positiva, även om de inte gör någonting konkret åt problemet med vitt skilda beräkningsmetoder mellan kommuner.

Till sist är tidigare utredningars förslag vad gäller reformer av systemet för tilläggsbelopp inte tillräckliga, då man i hög grad enbart har föreslagit vidare utredningsmöjligheter. Ett liggande förslag är att resursskolor i lag ska definieras som skolor som enbart omfattar elever med rätt till tilläggsbelopp – något som ter sig rimligt i sig – men lösningar som bygger på förhandlingar mellan huvudmän och kommuner om tilläggsbeloppet riskerar fortsatt godtycke. Förslag om vidare

utredning av resursskolornas uppdrag, villkorade tilläggsbelopp och återbetalningsskyldighet om åtgärder inte genomförs är samtidigt rimliga steg i väntan på ett bättre övergripande system.

För att förbättra systemet föreslår rapporten nedanstående vägkarta som ingång till en större utredning.

## **Gör om de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag**

Rapporten föreslår att dagens riktade statsbidrag till grundskolan görs om till ett automatiskt tilldelat sektorsbidrag som blir en del av den kommunala finansieringen, med möjlighet att inom ramen för bidraget öronmärka vissa belopp för områden med risk för underfinansiering, såsom lärarkompetensutveckling. Sektorsbidraget bör strukturjusteras utifrån faktorer som glesbygdslokalisering och elevsammansättning, med modeller som bygger på empirisk forskning inom ramen för utredningen och fångar både tröskelutfall och genomsnittliga resultat.

Samtidigt avvisas en mer långtgående statlig finansieringsmodell eftersom den riskerar att försämra resurseffektiviteten, även om skolmyndigheter i vissa fall kanske bör kunna påkalla kommunala resursökningar vid tydliga kvalitetsproblem och existensen av evidensbaserade åtgärder som kräver mer resurser.

Ett kvarstående problem är att kommuner sannolikt kommer att minska sin egen finansiering när sektorsbidraget ökar, varför systemet sannolikt bör utformas så att bidragsnivån delvis kopplas till om kommunerna sänker sina skolkostnader på ett sätt som inte kan motiveras av strukturella förändringar.

## **Beräkna strukturvikter för användning i kommunernas resursfördelning**

Rapporten föreslår att utredningen tar fram empiriskt baserade strukturvikter för resursfördelning på skolenhetsnivå, i nära anslutning till arbetet med hur sektorsbidraget ska viktas. En central fråga är om dessa vikter ska vara obligatoriska eller normerande, men utgångspunkten är att kommunerna bör använda vetenskapligt kvalitets-säkrade modeller för den kompensatoriska resursfördelning som redan krävs i skollagen.

Skolverket bör få i uppdrag att beräkna strukturvikter för samtliga skolenheter och tillhandahålla dem till kommunerna. För att detta ska fungera väl behöver strukturbeloppen fastställas efter den preliminära antagningen, något som skulle underlättas av ett gemensamt skolvals-system för kommunala och fristående skolor.

## **Gör friskolornas ersättningssystem mer likvärdigt och transparent**

Rapporten föreslår att utredningen tar ett nytt helhetsgrepp kring friskolornas ersättningssystem. I stället för modeller med generella skolplikts- och utbudsavdrag eller en statlig schablonersättning föreslås en modifierad variant av Skolkostnadsutredningens modell, där kommunerna avsätter en central reserv för skolplikts- och utbudsrelaterade merkostnader som sedan fördelas dit kostnaderna faktiskt uppstår.

Utredningen bör samtidigt se över reglerna för beräkning av skolpengen, bland annat genom att ersätta friskolornas administrativa schablon med kommunernas faktiska administrationskostnader, analysera moms- och lokalkostnadsersättningen, ge Skolverket möjlighet att utfärda normerande föreskrifter för beräkningarna samt stärka transparensen via fullständig kostnadspostredovisning och avstämningsbeslut i efterhand.

Därtill bör man pröva om en moderniserad variant av den äldre huvudregeln om att friskolorna ska ersättas med den genomsnittliga kostnaden per elev i kommunala skolor kan användas – beräknad efter alla separata kostnadsposter för vilka friskolorna ersätts – samt om kommuner i avgränsade fall ska kunna ge särskilda medel för riktade och tillfälliga satsningar enbart till skolor som genomför dessa satsningar. En sådan ordning förutsätter dock att regeln avgränsas tydligt, inte används för att styra fristående skolors verksamhet i stort och inte skapar orimliga praktiska problem för skolor med elever från flera hemkommuner.

## **Skapa ett mer enhetligt finansieringssystem för särskilt stöd och resursskolor**

Rapporten konstaterar att dagens system med individuella tilläggsbelopp är ineffektivt och rättsosäkert, eftersom kommuner beviljar stöd och belopp på olika, delvis godtyckliga grunder utan tydlig evidensbas, något som särskilt drabbar resursskolor. I stället föreslås en utredning om att ta fram ett empiriskt behovsindex – baserat på koppling mellan elevbakgrund, diagnoser och utfall – som kan ligga till grund för ett standardiserat behovsbelopp per elev, på ett liknande sätt som i många av dagens strukturmodeller.

Ett sådant system skulle minska godtyckligheten, möjliggöra mer effektiva stödinsatser som inte nödvändigtvis är strikt individualiserade och samtidigt ge utrymme att pröva om resursskolor bör få ett särskilt tillägg eller till och med organiseras med en egen finansieringsmodell, exempelvis via en nationell riksprislista eller statlig finansiering.

Oavsett lösning behövs också en prövning av om huvudmannen själv ska avgöra antagningen till resursskolorna eller om hemkommunen – med stöd av nationella riktlinjer och tröskelvärden enligt behovsindexet – först ska godkänna rätt till särskilt stöd, så att elever och föräldrar får större förutsägbarhet kring både plats och finansiering.

De föreslagna förändringarna bör också ses i ljuset av andra reformer som ofta diskuteras. Ett gemensamt antagningssystem för kommunala och fristående skolor och mer likvärdig betygssättning skulle sannolikt förstärka förutsättningarna för ett mer träffsäkert resursfördelningssystem.

Till sist är det viktigt att man inte förväntar sig alltför mycket av en förändrad resursfördelning i sig. Hur man nyttjar resurserna är avgörande för att stärka utfallen bland svagpresterande grupper. Den föreslagna utredningen bör därför också ge förslag på hur man kan använda resurserna för att främja bättre och mer likvärdiga utfall i skolsystemet.



## 2. Bakgrund till dagens system

Finansieringssystemet för kommunala och fristående grundskolor har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Innan kommunaliseringen – som genomfördes 1991 – bestod ungefär hälften av utgifterna för grundskolan av olika riktade statsbidrag. Cirka 75 procent av dessa bestod av så kallade basresurser vars storlek utformades som en slags "klasspeng": oftast utgick en basresurs till varje påbörjat 25-tal/30-tal elever. Kommunerna bekostade samtidigt lokaler, läromedel, skolmåltider, skolskjutsar och skolhälsovård och de kunde tillföra ytterligare medel med undantag för läraranställningar. Totalt uppgick detta till cirka 50 procent av de totala skolkostnaderna (SOU 2022:53; Statskontoret 2013).

Inom ramen för detta system drevs nästan alla skolor offentligt och de få fristående grundskolor som existerade finansierades i ett separat system, som huvudsakligen byggde på elevavgifter, frivilligarbete samt statsbidrag. Vissa av skolorna fick även stöd från kommunerna, men

stödet varierade från kommun till kommun. I snitt uppgick det skattefinansierade stödet till fristående skolor år 1991 endast till ungefär en tredjedel av de offentliga skolornas kostnader (se SOU 1992:38).<sup>1</sup>

Kommunaliseringen och friskolereformen förändrade de parallella finansieringssystemen i grunden. Till att börja med innebar kommunaliseringen en ordentlig förskjutning i ansvar för finansieringen från staten till kommunerna. I samband med reformen togs de riktade statsbidragen bort och ersattes av ett sektorsbidrag till skolan som kommunerna själva fick förvalta. Sektorsbidraget avskaffades dock redan 1993, då man i stället införde ett generellt statsbidrag – via det system som senare kom att bli det generella kommunala utjämningsystemet – inom vilket beloppet för det tidigare sektorsbidraget bakades in. Idén var att kommunerna nu skulle få större handlingsfrihet över hur de prioriterade olika verksamheter. De fick därför ansvaret att själva fördela resurserna till dessa verksamheter med medel som staten sköt till (SOU 2022:53).

För det andra innebar friskolereformen – som genomfördes 1992 – att fristående skolor garanterades bidrag från kommunen, vilka utformades som en skolpeng som följde eleven. Grundprincipen var från början att skolpengen skulle baseras på de genomsnittliga kostnaderna per elev i de kommunala skolorna – även om man inte specificerade hur detta skulle beräknas – för att säkerställa lika villkor mellan de olika huvudmannaskapen. Fram till 1997 fick kommunerna dock göra ett schablonavdrag, som initialt uppgick till maximalt 15 procent (25 procent mellan 1995 och 1997) av de totala genomsnittliga kostnaderna, inklusive sektorsbidraget. Tanken var att avdraget skulle reflektera skillnader i uppdrag, då fristående skolor inte behövde tillhandahålla exempelvis skolskjuts, modersmålsundervisning eller elevhälsa. Likaså motiverades avdraget med eventuella merkostnader som uppstod på grund av kommunernas ansvar att garantera platser i sina egna skolor till alla folkbokförda elever (se Prop. 1991/92:95; Prop. 1994/95:157; RiR 2022:17). Samtidigt hade de fristående skolorna möjlighet att ta ut skäliga elevavgifter, men denna möjlighet nyttjades enbart av en fjärdedel av friskolorna och avgifterna var generellt låga: år 1994 var den genomsnittliga elevavgiften endast 1 300 kr (SOU 1995:109).

Systemet för de fristående skolornas finansiering ändrades igen 1997. Möjligheten att ta ut elevavgifter togs bort och kommunerna skulle nu samtidigt fördela resurser till både kommunala och fristående skolor efter samma övergripande villkor, med hänsyn till "skolans

<sup>1</sup> År 1991 fanns 77 fristående skolor med skolpliktiga elever. Deras kostnader uppgick till totalt 29 000 kr per elev, varav 27/25 procent bestod av statliga/kommunala bidrag. Kostnaden per elev i skolor som drevs i kommunal regi var 46 600 kr. Den offentliga finansieringen till fristående skolor som utgick till de kommunala skolorna var alltså ungefär 32 procent (SOU 1992:38).

åtagande" och "elevens behov".<sup>2</sup> Detta innebar också enligt propositionen att friskolorna skulle få rätt till tilläggsbelopp för elever med särskilda behov, beräknat på samma sätt som tilläggsbeloppet som utgick för elever i kommunernas egna skolor, även om rätten till sådana tilläggsbelopp inte reglerades direkt i lagstiftningen. Kommunerna fick dock fortfarande göra ett (icke-schablonartat) avdrag i grundbeloppet på grund av faktiska merkostnader som var hänförliga till skolplikts- och utbudsansvaret (se Prop. 1995/96:200; RiR 2022:17). Sådana avdrag ledde ofta till att fristående skolor överklagade beräkningarna. Ett flertal domar påvisade också att kommunernas avdrag sällan hade någon koppling till faktiska och tydligt beräknade merkostnader, utan ofta var alltför schablonartade. Mer generellt tolkade kommunerna reglerna olika och fristående skolor kunde enbart överklaga beräkningen av skolpengen via laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket i många fall gjorde det svårt att få beräkningen prövad i domstol (se SOU 2008:8).<sup>3</sup>

I slutet på 1990-talet finansierades både kommunala och fristående grundskolor hur som helst nästan enbart direkt av kommunerna, även om en betydande del indirekt fortsatte att komma från staten i form av generella statsbidrag via det kommunala utjämningsystemet. Under 2000-talet återkom dock de riktade statsbidragen – varav de allra flesta måste sökas direkt av huvudmännen – som en betydande del av finansieringen, först under några år under tidigt 2000-tal och sedan i ännu högre utsträckning runt 2015. Sedan dess har de riktade statsbidragen ökat markant, delvis på grund av migrationen men huvudsakligen på grund av specifika statliga initiativ, såsom lärarlönelyftet och insatser för att stärka likvärdigheten/kvaliteten (SOU 2020:28; SOU 2025:72). Statens roll för grundskolans finansiering via de riktade statsbidragen har alltså återigen ökat markant under de senaste 10 åren.

Ungefär samtidigt som de riktade statsbidragen återkom som fenomen förändrades återigen de ekonomiska förutsättningarna för de fristående skolorna. År 2009 specificerades för första gången kostnadsposterna som ska ingå i beräkningarna av de fristående skolornas grundbelopp – som ska bestämmas enligt samma grunder som hemkommunen fördelar resurser till sina egna skolor – och man införde också en (senare bestämd enbart individuell) rätt bland fristående skolor att få beloppet prövat i förvaltningsdomstol. Sedan dess ska eventuella merkostnader för att hantera beredskapen för skolplikts- och utbudsansvaret inte påverka beräkningen av friskolornas skolpeng, något man menade följde av att man tydliggjorde kostnadsposterna för vilka friskolorna hade rätt till ersättning (se Prop. 2008/09:171; SOU

2 Man tog bort regeln att beloppet skulle motsvara den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunens skolor och ersatte den med att ersättningen skulle "bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna" (se Prop. 1995/96:200, s. 12).

3 Vissa kommuner baserade exempelvis beräkningen på kostnaden för den kommunala verksamheten i boksluten för tidigare år, medan andra baserade den på motsvarande verksamhet under samma år.

2016:66).<sup>4</sup> Likaså reglerades rätten till tilläggsbelopp för fristående skolor över hela landet, som sedan dess enbart ska avse ersättning för extraordinära stödåtgärder utan koppling till den vanliga undervisningen (se Prop. 2008/09:171; RiR 2022:17). Tanken var att minska osäkerheterna i beräkningen av skolpengen och stärka rättskyddet för att garantera rätten till lika villkor i finansieringen.<sup>5</sup>

Grunderna i dagens finansieringssystem har alltså vuxit fram gradvis sedan kommunaliseringen i början av 1990-talet. Sverige gick på bara några år från ett system där staten styrde cirka hälften av finansieringen i form av riktade statsbidrag till ett system där kommunerna i praktiken själva stod för den direkta finansieringen av skolan – och sedan till ett system där staten återigen står för en allt större andel av finansieringen via riktade statsbidrag. De fristående skolorna gick samtidigt från att vara ett randfenomen med väldigt lite offentlig finansiering till att garanteras bidrag från den kommunala finansieringen (och senare även via de riktade statsbidragen). Ända sedan 1992 är det tänkt att lika villkor ska gälla för finansieringen oavsett huvudman, även om lagstiftningen har uppdaterats vid flera tillfällen för att uppnå detta. Fler detaljer i dagens finansieringssystem – och dess problem – diskuteras i nästa avsnitt.

4 Skolverket hade tidigare funnit att ungefär hälften av kommunerna inte gjorde något skolplikts- och utbudsavdrag, utan i stället hanterade beredskapen som krävdes på central nivå. De inkluderade därför inte kostnaderna som man härledde till denna beredskap i underlaget för de fristående skolornas finansiering. Av denna anledning förordade Skolverket att möjligheten att göra skolplikts- och utbudsavdrag skulle avskaffas, vilket också föreslogs i en senare utredning (SOU 2008:8).

5 Systemet för interkommunal ersättning – som utgår för elever som väljer en kommunal skola i en annan kommun än hemkommunen – har också varierat något över tid. Innan kommunaliseringen hade mottagande kommun rätt till ersättning för sina faktiska kostnader från hemkommunen för elever som hade särskilda skäl för att gå i den mottagande kommunens skolor. I samband med skolvalsreformen 1993 – som ämnade utöka valfriheten även inom det kommunala skolväsendet – tillkom en reglerad rätt för kommuner att kunna ta emot andra icke-folkbokförda elever efter föräldrars önskemål. Fram till 2009 baserades (och uppdaterades) skrivelserna om hur mottagande kommuner skulle ersättas av hemkommunen i praktiken efter reglerna för resurstilldelning till fristående skolor – inklusive möjligheten att göra ett schablonavdrag på högst 15 respektive 25 procent innan 1997 – men med tillägget att de inblandade kommunerna också kunde komma överens om ett annat belopp (se Prop. 1992/93:230; Prop. 1995/96:200). Medan friskolornas ersättningssystem justerades år 2009 ändrades dock inte systemet för interkommunal ersättning och kvarstod i praktiken oförändrat (se Prop. 2008/09:171; U2013/6278/S).



## **3. Dagens system och tidigare reformförslag**

Det här avsnittet diskuterar (1) huvuddragen i dagens finansieringssystem mer i detalj, (2) de problem som systemet medför och (3) förslagen på lösningar som presenterats i tidigare utredningar.

### **3.1 Kommunal finansiering – med alltmer statlig involvering**

Som beskrevs i föregående avsnitt bär kommunerna idag huvudansvaret för grundskolans finansiering. Kommunerna är skyldiga att betala för skolgången för alla folkbokförda elever, oavsett huvudman. Finansieringen sker huvudsakligen via kommunalskatten och generella statsbidrag via det kommunala utjämningsystemet, utan öronmärkning för någon specifik verksamhet. Man har uppskattat att det generella statsbidraget stod för cirka 13 procent av grundskolans finansiering år 2020 (SOU 2022:53).

Men som noterades i föregående avsnitt kompletteras i allt högre grad dessa finansieringskällor med ett växande antal riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen består av så kallade kostnadsersättningar och stimulansbidrag. Kostnadsersättningarna är ersättning för att kommunerna utför statliga åtaganden – såsom ersättning från Migrationsverket för merkostnader för nyanlända och asylsökande elever – medan stimulansbidrag är ämnade för att öka resurserna inom ett specifikt område i skolan. Exempel på detta är kunskapsbidraget och matematiklyftet (SOU 2020:28). Stimulansbidrag används alltså för att staten ska kunna styra skolresurserna i en specifik riktning man anser vara önskvärd.

Den relativa betydelsen av de riktade statsbidragen mellan 1993 och 2023 visas i figur 1.<sup>6</sup> Fram till i slutet av 1990-talet stod de riktade statsbidragen för cirka 0,5–0,8 procent av den totala finansieringen av grundskolan. I början av 2000-talet ökade denna andel till som mest ungefär 4,6 procent år 2004, i samband med den satsning som gjordes för att öka lärartätheten efter nedskärningarna under den ekonomiska krisen på 1990-talet.

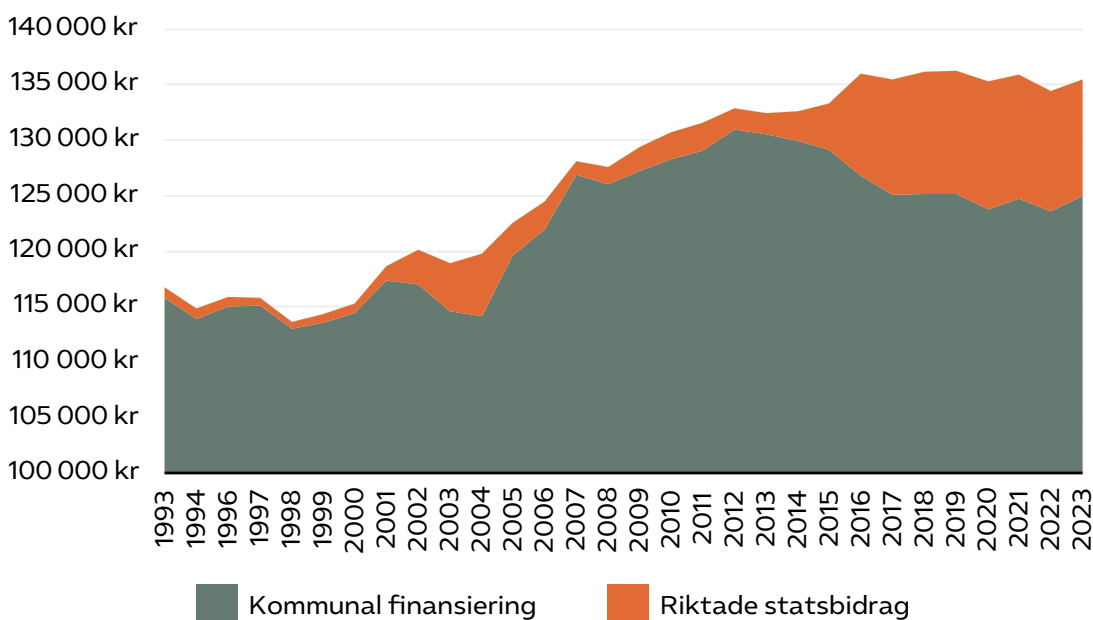
Efter 2004 minskade dock återigen andelen riktade statsbidrag till under 1 procent år 2007 och låg sedan runt 1–2 procent fram till 2014 då de återigen började öka i betydelse, en trend som sedan accelererade 2016. Som mest stod statsbidragen för cirka 9 procent av finansieringen år 2020 och tre år senare var siffran endast någon procentenhet lägre. Jämfört med situationen innan 2014 är det alltså tydligt att huvudmännen är mycket mer beroende av de riktade statsbidragen för sin finansiering.

Även om man kan tro att ökningen i statsbidragens relativa andel av finansieringen som sker från och med 2013 huvudsakligen har att göra med flyktingkrisen har merparten varit stimulansbidrag som fördelas av Skolverket (se SOU 2020:28). Att statsbidragen börjar öka i betydelse efter 2013 sammanfaller med att satsningarna på lärarlöner påbörjades med ett statsbidrag för karriärtjänster (SOU 2022:53). Införandet av kunskapsbidraget – och föregångaren jämlikhetsbidraget – är också en viktig anledning till att andelen riktade statsbidrag av den totala finansieringen idag är så pass hög, då det är det största enskilda riktade statsbidraget. Bidragets storlek viktas efter huvudmännens elevsammansättning – och infördes för att stärka likvärdigheten i

6 Egna beräkningar med data hämtade från (och beställda av) SCB (2025a). Tidsserien börjar 1993 då det är första året för vilken jag har tillgängliga data och för att det är första året efter att sektorsbidraget avskaffades. Siffrorna inkluderar inte statsbidrag som betalas ut direkt till fristående skolor – vars elever dock inkluderas i kommunens kostnader – och statsbidragens totala andel av finansieringen är därför något högre, speciellt i slutet på perioden då statsbidragen ökade (se Heller-Sahlgren 2020). Siffrorna är omvandlade till fasta priser i 2023 års prisnivå enligt Prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Data saknas över statsbidragen för 1995. Jag har enbart tillgång till PKV-indexet mellan 1998 och 2023 och jag extrapolerar därför data för tidigare år på basis av sambandet mellan real BNP per capita och PKV-indexet under åren 1998 och 2023. Detta är rimligt då variationen i BNP per capita förklarar 89 procent av variationen i PKV-indexet under dessa år.

skolan på basis av Skolkommisionens rekommendationer – och motsvarar idag cirka 4–5 procent av de totala kostnaderna i grundskolan (se Skolverket 2025a; Statskontoret 2021).

**Figur 1.** Kommunal och statlig finansiering per grundskoleelev



En annan viktig förändring över de senaste decennierna är den allt större andelen kommuner som tillämpar någon slags differentiering i fördelningen av skolornas resurser efter strukturella faktorer. År 2007 var det exempelvis relativt ovanligt att differentiera skolors resurser på basis av elevernas socioekonomiska bakgrund. I stället gav de flesta kommunerna huvudsakligen resurser enligt principen en summa per elev med ganska små kompensatoriska inslag (Skolverket 2009). År 2014 ändrades skollagen för att förtydliga att kommunerna ska fördela sina skolresurser efter elevernas behov och förutsättningar. Sedan dess använder också mycket riktigt många kommuner någon form av strukturbidrag för att ta hänsyn till elevernas bakgrund (se SOU 2016:66). I den senaste genomgången använde cirka 70 procent av kommunerna någon form av strukturbidrag.<sup>7</sup> I snitt omfördelas åtta procent av kommunernas totala ersättning via dessa bidragsmodeller (SOU 2025:72).

I praktiken innebär detta alltså att kommunens egen finansiering viktas efter elevers förutsättningar, huvudsakligen socioekonomiska men även efter andra faktorer av betydelse för elevers utfall, såsom kön, migrationsbakgrund och huruvida eleven bor med bägge föräldrar (se t.ex. Heller-Sahlgren 2020; SOU 2020:28; SOU 2025:72). Utöver detta

<sup>7</sup> Cirka 15 procent av kommunerna uppgav att de använde anslagsfinansiering snarare än volymbaserad ersättning, vilket gör att modeller för specifik strukturersättning inte nödvändigtvis är tillämpliga (SOU 2025:72).

har vissa kommuner också olika former av glesbygdsbidrag som utgår till små skolor på landsbygden, för att kompensera för extrakostnader inom sådan verksamhet (RiR 2022:17; SOU 2025:72).<sup>8</sup>

### 3.1.1 Problem

Centraliseringen av finansieringen via de riktade statsbidragen gör att politiker på nationell nivå får större möjligheter att detaljstyra skolan i den riktning man anser vara önskvärd. Bidragens ökade betydelse har dock också kritiserats av många instanser. Eftersom huvudmän måste ansöka om bidragen och sedan rapportera deras användning för att säkerställa att de används för det tilltänkta syftet måste resurser avsättas för dessa syften, något som leder till ineffektivitet i resursnyttjandet och till onödig administration. Detta missgynnar även generellt mindre huvudmän – ofta fristående organisationer men även små kommuner – som inte har lika mycket resurser att lägga på ansökningar och rapportering. Kommuner menar samtidigt att de insatser som staten genomför ofta inte överensstämmer med behoven man själva ser lokalt – vilket riskerar att leda till ökat fokus på sådant som genererar resurser snarare än vad som behövs – samt att resurserna ofta är tidsbegränsade, vilket gör det svårare att planera då man inte nödvändigtvis kan förvänta sig att resurserna kommer att fortsätta finnas tillgängliga under en längre tidsperiod. Sannolikt på grund av dessa problem har flera av de riktade statsbidragen inte nyttjats fullt ut under längre perioder, vilket innebär att öronmärkta statliga resurser till skolväsendet inte kommer till användning (se Ivarsson Westerberg 2022; RiR 2014; Skolverket 2025a; SOU 2020:28; SOU 2022:53; SOU 2024:50).

Ytterligare ett problem med de riktade statsbidragen är att de tycks leda till undanträngningseffekter av kommunala resurser till skolan. Analyser visar nämligen att det finns ett samband mellan ökade driftbidrag per elev och minskade kommunala resurser per elev (se Heller-Sahlgren 2020). I en modifierad ny analys fann jag en tydlig linjär effekt av de riktade statsbidragen på den kommunala finansieringen per elev över tid: i snitt tyder resultaten på att 1 extra krona i statsbidrag per elev hänger ihop med cirka 0,36 krona lägre kommunal finansiering per elev under perioden 1993–2023, när man tar hänsyn till förändringar i antalet elever.<sup>9</sup>

8 Möjligheten att ge specifika glesbygdsbidrag stipuleras inte i skollagen, men infördes i praktiken genom ett prejudikat i Högsta förvaltningsdomstolen år 2020 (HFD 2020, ref. 69, pt.67).

9 Att justera för (log) elevantalet gör att man justerar för skillnader i volymförändringar mellan kommuner och över tid, som kan påverka kommunernas kostnader: när elevantalet ökar/minskar procentuellt sett minskar/ökar kostnaderna per elev (se Heller-Sahlgren 2025a, 2025b; SOU 2020:28; SOU 2025:72). Analysen visar att 1 extra kr i statsbidrag per elev ihop med hela 0,82 kr lägre kommunal finansiering per elev under perioden 2002–2011, när det totala elevantalet i landet minskade, och 0,33 kr under perioden 2011–2023, när det totala elevantalet i landet ökade och de riktade statsbidragen ökade kraftigt. Under perioden 1993–2002, när elevantalet också ökade, är effekten samtidigt hela 0,94 kr. Liknande resultat uppnås när man struntar i att justera för elevantalet men enbart inkluderar år där det totala elevantalet antingen ökade eller minskade.

Ökade riktade statsbidrag riskerar alltså att få lägre effekter än vad som förväntas, på grund av att kommunerna minskar sin egen finansiering av skolan; om staten betalar mer av skolans resurser kan kommunerna spendera mer på andra verksamheter. Eftersom kommunerna drar ner på sina egna resurser när de får mer i statsbidrag finns det också en risk för att mindre kommuner – som alltså har sämre förutsättningar att söka bidragen – tvingas lägga en större del av sin generella budget på skolan jämfört med större kommuner när de riktade statsbidragen blir allt viktigare för den totala finansieringen.

Samtidigt har även kritik riktats mot den decentraliserade finansieringen av skolan, bland annat eftersom man menar att det leder till större skillnader i finansieringen mellan olika kommuner. Detta ses som ett allt större hot mot likvärdigheten. Tidigare utredning har visat att kommunernas resursfördelning kan variera med så mycket som 80 procent. Ungefär 50 procent av skillnaderna mellan kommuner kan förklaras av strukturella skillnader, såsom elevsammansättning, driftförutsättningar och finansieringsförmåga. Kommuner med mindre fördelaktigt elevunderlag lägger samtidigt mindre egna pengar på skolan; det är endast när man räknar med de riktade statsbidragen som finansieringen är kompensatorisk mellan kommunerna. Det verkar även som att resursstorleken är kopplad till kommunernas finansieringsförmåga efter att man justerar för kommunernas olika förutsättningar, vilket ytterligare har tagits som ett bevis för att finansieringen inte är likvärdig (se SOU 2020:28; SOU 2022:53). Risken med den decentraliserade finansieringen är att skolans resurser blir alltför beroende av kommunernas ekonomi och kapacitet samt deras relativa prioriteringar av andra verksamheter (SOU 2022:53).

Till sist har utredningar också påpekat problem med kommunernas system för beräkningen av strukturbidrag som utgår för att kompensera huvudmän och skolor som utbildar elever med olika bakgrund. Det finns ingen enhetlig modell för hur kommuner ska vikta ersättningen och beräkningarna samt andelen av budgeten som omfördelas varierar därför ofta en hel del mellan kommuner (SOU 2016:66; SOU 2025:72). Ungefär 35 procent av kommunerna använder olika variationer av en modell som SCB har tagit fram, medan ungefär 15 procent använder modellen som Skolverket (2025b) har tagit fram för att fördela kunskapsbidraget. En del kommuner har även egna modeller (se SOU 2025:72). Det finns problem med alla nuvarande modeller: (1) i flera fall är bakgrundsvariablerna som används begränsade, (2) modellerna riskerar att fånga upp skillnader i skolkvalitet och (3) man fokuserar enbart på relevansen av bakgrundsvariablerna för låga prestationer

snarare än hela fördelningen av kunskaper.<sup>10</sup> Och faktum är alltså att en del kommuner fortfarande inte använder något strukturbidrag och att andelen av budgeten som omfördelas varierar mycket i dem som gör det (RiR 2022:17; SOU 2025:72).

### 3.1.2 Tidigare utredningars förslag

För att åtgärda de rent administrativa problemen med de riktade statsbidragen i sig förslog Likvärdighetsutredningen att ett flertal av stimulansbidragen ersätts med ett större bidrag som inte är tidsbegränsat. Huvudmän skulle dock fortfarande vara tvungna att ansöka om bidraget och vara tvungna att sammanställa en handlingsplan för förbättrad likvärdighet och undervisningskvalitet, men de skulle själva få bestämma prioriteringarna i dessa hänseenden. Bidraget skulle kunna sökas för tre år i taget men skulle beviljas och betalas ut årligen efter uppföljning av handlingsplanen. Man menade dock att vissa av stimulansbidragen borde finnas kvar utanför det större bidraget – såsom insatser för att stärka lärares kompetensutveckling – om de medför fördelar för fler än huvudmannen som nyttjar dem och därför riskerar att nedprioriteras om huvudmannen själv betalar för dem (SOU 2020:28).<sup>11</sup>

För att åtgärda problemen med skillnaderna i finansieringen mellan olika kommuner finns också ett antal olika förslag på bordet. Likvärdighetsutredningen föreslog att man på sikt skulle övergå till ett större sektorsbidrag som skulle täcka kostnadsposterna undervisning och lärverktyg. Detta bidrag skulle beräknas per huvudman och viktas efter elevernas förutsättningar. Samtidigt skulle kommunerna fortsätta vara ansvariga för övriga delar av finansieringen (SOU 2020:28). Även utredningen för statens ansvar för skolan föreslog ett snarlikt sektorsbidrag som en av flera tänkbara varianter för att stärka statens inflytande över den kommunala skolans resurser (SOU 2022:53). I praktiken skulle en sådan ordning innebära en återgång till finansieringssystemet så som det fungerade innan kommunaliseringen.

Andra förslag skulle innebära ett ännu större statligt ansvarsövertagande. I en variant förstatligas resursfördelningsmodellen helt, med eller utan ett statligt huvudmannskap. I detta scenario skulle staten fördela resurser till både kommunala och fristående huvudmän, som ska täcka alla kostnader för grundskolan – och endast kunna användas inom grundskolan – även om de själva skulle få bestämma tilldelning

10 SCB:s (2025b) modell inkluderar enbart några få bakgrundsfaktorer, medan Skolverkets (2025b) modell är bättre i den aspekten. Men eftersom modellerna inte tar hänsyn till skolfixa effekter i beräkningen riskerar de även i viss mån fånga upp skillnader i skolkvalitet och inte bara elevers bakgrund (se Holmlund m.fl. 2019). Likaså fokuserar alla modeller på bakgrundsvariablernas relevans för sannolikheten att elever inte når gymnasiebehörighet (och i SCB:s modell även för sannolikheten att elever får betyget F i minst två ämnen). Man ignorerar därför hur bakgrundsvariablerna är relaterade till elevers utfall i hela fördelningen av kunskaper och fokuserar enbart på eleverna med lägst prestationer.

11 Huvudmannen kan vara ovillig att finansiera något som även andra huvudmän kan dra nytta av. Om en huvudman exempelvis satsar på kompetensutveckling för lärare kan andra huvudmän också tjäna på detta, om lärarna senare får jobb hos dem. Risken är därför att man totalt sett inte investerar tillräckligt i kompetensutveckling. Sådana effekter brukar förenklat kallas för "positiva externaliteter".

av resurserna på de olika enheterna. Kommunerna skulle i ett system där det kommunala huvudmannskapet kvarstår också få skjuta till resurser till sina egna skolor själva om de så vill (SOU 2022:53).<sup>12</sup>

I andra varianter skulle staten i stället ange bindande eller normerande miniminivåer för den kommunala skolfinansieringen. I varianten med bindande miniminivåer är det tänkt att en myndighet ska beräkna hur mycket som varje kommun skulle vara tvungen att spendera på grundskolan, medan varianten med normerande miniminivåer skulle innebära att myndigheten beräknar hur mycket som kommunerna bör tilldela verksamheten givet socioekonomiska och strukturella förutsättningar. I den modellen skulle detta dock inte vara något krav utan enbart en vägledande norm (SOU 2022:53; SOU 2025:72).<sup>13</sup>

Till sist är det värt att notera att ingen utredning – såvitt författaren till den här rapporten känner till – har kommit med förslag som riktar specifikt mot skillnaderna i kommunernas modeller för socioekonomisk viktning av sina egna skolresurser. De förslag som görs faller i stället inom ramen för ett större statligt ansvarstagande för skolfinansieringen totalt sett (se t.ex. SOU 2025:72) eller fokuserar på att göra systemet mer transparent (se SOU 2016:66). Dessa utredningar har heller inte tagit fasta på de problem med nuvarande modeller som diskuterades i avsnitt 3.1.1.

### 3.1.3 För- och nackdelar med tidigare utredningars förslag

Ovanstående lösningar har både för- och nackdelar. Att omstrukturera de flesta stimulansbidragen till ett större statsbidrag har flera fördelar, såsom större lokal autonomi och mindre byråkrati, men eftersom huvudmännen själva måste söka bidraget och redovisa handlingsplaner som fokuserar specifikt på undervisningskvalitet och likvärdighet kvarstår fortfarande viss byråkrati och styrning mot specifika insatser. Huvudmän kan ha större problem inom andra områden som är viktigare att åtgärda än specifikt undervisningskvalitet eller likvärdighet. Riskerna med att kommunerna själva drar ner på finansieringen som svar på statsbidraget kvarstår också.

Förslagen om ett större statligt sektorsbidrag som täcker specifika kostnadsposter, en nationell resursfördelningsmodell och/eller en bindande norm för kommunernas resursfördelning har i sin tur också fördelar. Fördelen med ökat statligt inflytande via driftersättningen av

<sup>12</sup> I dessa system skulle de riktade statsbidragen nästan tas bort helt och ersättas med högre driftersättning. Även i detta förslag skulle vissa riktade statsbidrag finnas kvar – stimulansbidrag som medför nyttor för andra huvudmän än de som nyttjar dem samt rena kostnadsersättningar – men den totala andelen av resurserna som kommer från riktade statsbidrag skulle minska markant (SOU 2022:53).

<sup>13</sup> Resurserna skulle i alla scenarion fördelas till huvudmännen efter förutsättningar så att de med större behov – exempelvis på grund av olika elevunderlag men också beroende på strukturella skillnader beroende på geografiskt läge (såsom skillnader i lönenivåer) – skulle få mer resurser.

skolan är att den observerbara likvärdigheten i resurstilldelning mellan huvudmän sannolikt skulle förbättras. I kommuner som idag spenderar relativt lite på skolan skulle resurstilldelningen öka, med förhoppningen att detta skulle bidra till starkare utfall. Kommunernas ambitionsnivå för skolan skulle därmed få mindre betydelse för resurstilldelningen.

Men det finns också många nackdelar. Olika huvudmän har olika kostnadslägen och behov av resurser, som inte nödvändigtvis fångas upp av observerbara faktorer som en statlig myndighet kan ta hänsyn till. Lokala förhållanden som inte nödvändigtvis fångas upp i observerbara faktorer riskerar därför att nedprioriteras i en modell där staten tar ett större finansiellt ansvar för driftersättningen eller där man bestämmer en norm för miniminivåer för finansieringen. Likaså blir ansvarskedjan mindre tydlig och ansvaret vad gäller skolans finansiering flyttas längre ifrån de som närmast berörs av besluten kring den. Detta blir tydligast i en modell där staten tar över större delar av finansieringen, men är även relevant i en modell med bindande miniminivåer.

Ett alltför starkt fokus på strikt likvärdighet i resursfördelningen mellan kommuner riskerar dessutom att minska incitamenten att göra verksamheten effektiv. Med en bindande miniminivå för resurstilldelning kan exempelvis kommuner tvingas att öka sin resurstilldelning, trots att man uppnår goda resultat med lägre utgifter än andra kommuner. Sådana kommuner kan också tvingas skära ner på andra verksamheter där man når mindre tillfredsställande resultat, för att kompensera för högre utgifter i skolväsendet. Alternativt kan man tvingas att höja skatterna för att finansiera de ökade utgifterna inom skolan. För mindre effektiva kommuner skulle också möjligheten att lära av mer effektiva kommuner försvinna.

Även om en vägledande norm för miniminivåerna vore bättre ur ovanstående aspekter skulle även denna lösning innebära vissa risker, om än inte lika skarpa. Detta för att en sådan kan skapa ett politiskt tryck att höja kostnaderna, även om så inte är nödvändigt ur en kvalitetsaspekt. De kommuner som har högst kostnader skulle i någon mån sanktioneras som framgångsexempel av staten, utan hänsyn till kvaliteten som levereras, vilket knappast vore önskvärt ur en samhällsekonomisk synpunkt.

Mer generellt skulle en stor utökning av statligt åtagande för driftersättningen i grundskolan kräva ingrepp i det kommunala självstyret och dessutom medföra stora omställningskostnader. Risken är också att ett sådant åtagande blir kostnadsdrivande generellt sett; en anledning bakom kommunaliseringen var just att bryta vad man upplevde som en skenande kostnadsutveckling i skolan (se Lakomaa 2008).

## 3.2 Friskolornas finansiering

Som noterades i avsnitt 2 har det genomförts en rad förändringar i friskolornas ersättningssystem under de senaste årtiondean. Den senaste förändringen skedde 2009 då man uppdaterade lagstiftningen för att bättre uppnå lika villkor oberoende av huvudmannaskap. Tidigare hade kommuner ofta använt vitt skilda metoder för att beräkna skolpengen på grund av otydligheter i lagstiftningen. Eftersom friskolor inte kunde få beräkningen prövad i domstol som förvaltningsbesvär – utan enbart via laglighetsprövning – blev det i praktiken svårt för många friskolor att göra någonting åt saken, om man misstänkte att kommuner missgynnade dem på ett sätt som inte var förenligt med principen om lika villkor (se SOU 2008:8).

Det finns ingen strikt definition av vad lika villkor innebär, men i propositionen som ligger till grund för dagens ersättningssystem menar man att "en kommuns modell för ersättning till enskilt bedriven verksamhet i princip måste inkludera samtliga kostnader som kommunen har för ett barn eller en elev i den kommunala verksamheten av motsvarande slag" och att detta "innebär att bidraget inte ska avvika oskäligt från kommunens kostnad per barn för motsvarande verksamhet" (Prop. 2008/09:171, s. 26). För att bättre säkerställa detta införde man en rätt bland fristående skolor att få bidraget prövat som förvaltningsbesvär i förvaltningsdomstol (Prop. 2008/09:171).<sup>14</sup>

För att öka möjligheterna att nå lika villkor specificerades i skollagen för första gången också de kommunala kostnadsposter som ska ingå i beräkningarna av de fristående skolornas grundbelopp: "undervisning", "lärverktyg", "skolmåltider", "elevhälsa" och "lokaler". För att ersätta friskolorna för administration och moms-kostnader valde man dock att ge en schablonersättning på tre respektive sex procent av det totala grundbeloppet, beräknat efter de fem ovanstående kostnadsposterna (se Prop. 2008/09:171; SFS 2011:185). Grundbeloppet behöver alltså inte motsvara hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev i den egna verksamheten – en föreskrift som togs bort redan 1997 (se fotnot 2) – utan lagen föreskriver enbart att det ska beräknas "efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna grundskolan" (SFS 2011:185, kap. 10 §38).<sup>15</sup> Det enda undantaget till denna regel är lokalkostnaderna, som enligt huvudregeln ska beräknas enligt den genomsnittliga lokalkostnaden per elev i kommunens skolor. Kommuner kan dock även välja att ersätta friskolor för deras faktiska lokalkostnader (SFS 2011:185, 14 kap. 10 §).

<sup>14</sup> Sedan dess har Högsta förvaltningsdomstolen dock fastslagit att detta inte gäller kommuners generella bidragsbeslut och resursfördelningsmodeller, utan enbart individuella bidragsbeslut (se RiR 2022:17). Rättsläget är inte helt klart, men rättspraxis tyder på att individuella beslut ställda till huvudmän på basis av tidigare generella beslut om skolpengen innebär tillräcklig individualisering för att kunna prövas som förvaltningsbesvär (se SKR 2023).

<sup>15</sup> Att man ska använda samma grund för beräkningen kan dock vara en bidragande orsak till att de allra flesta kommuner idag använder en skolpengsmodell även för sina egna skolor (RiR 2022:17).

Enligt reglerna ska kommunernas merkostnader för skolplikts- och utbudsansvaret explicit inte påverka beräkningen av de fristående skolornas skolpeng. Man valde dock att inte införa ett explicit förbud mot sådana avdrag, då man menade att det nu var "tydligt vilka kostnader de enskilda skolorna m.fl. har rätt till ersättning för" och att det därför inte fanns utrymme att göra ett avdrag från dessa kostnadsposter inom de nya reglerna (Prop. 2008/09:171, s. 53).

Alla kostnader som inte faller inom ovanstående fem kostnadsposter undantas därför från beräkningen av grundbeloppet och påverkar därför inte friskolornas skolpeng. Detta inkluderar exempelvis kommunernas kostnader för myndighetsansvar (för till exempel skolpliktsbevakning och planeringsansvar) samt skolskjuts (RiR 2022:17). Men alla kostnader som inte explicit faller inom ovanstående fem kostnadsposter kan principiellt undantas beräkningen av grundbeloppet.

Grundbeloppet bestäms per kalenderår och om en kommun skjuter till extra resurser – som faller i de fem kostnadsposterna som utgör beräkningen av beloppet – till sina egna skolor under året ska motsvarande resurser tilldelas de fristående skolorna. Minskade resurser till kommunens egna skolor kan i sin tur minska återstående belopp till fristående skolor, men utbetalda belopp kan inte krävas tillbaka (se t.ex. RiR 2022:17).

I den utsträckning kommuner viktat ersättningen till sina egna skolor för att ta hänsyn till att vissa av dem har högre strukturella kostnader än andra – exempelvis på grund av elevernas bakgrund eller på grund av lokalisering i glesbygd – ska detta även påverka grundbeloppet till fristående huvudmän, i den utsträckning som deras elever och skolor uppfyller de kriterier som kommunerna använder för tilldelning av medel till sina egna skolor (RiR 2022:17; SOU 2016:66).

Utöver grund- och strukturbeloppet kan fristående skolor även ansöka om tilläggsbelopp för elever som (1) har ett omfattande behov av särskilt stöd, (2) har rätt till modersmålsundervisning och (3) deltar i lovskola.<sup>16</sup> Det särskilda stödet ska enbart avse ersättning för extraordinära stödåtgärder utan koppling till den vanliga undervisningen. Andra former av stödåtgärder ska inkluderas i grundbeloppet.<sup>17</sup> Friskolorna får tilläggsbelopp för 2 procent av eleverna i sina skolor. En del av dessa går på specifika resursskolor som har specialiserat sig på att anta elever som är i behov av särskilt stöd och som numera regleras separat i skollagen (Skolverket 2021; SOU 2020:28; SOU 2025:72). I slutet på 2023 fanns dock endast 89 resursskolor på grundskolenivå, varav ungefär hälften var fristående. Dessa skolor

16 I dessa fall ska även momsersättning motsvarande 6 procent av tilläggsbeloppet utgå till den fristående huvudmannen (se SFS 2011:185).

17 Till skillnad från grundbeloppet och eventuell socioekonomisk viktning är tilläggsbeloppet alltid kopplat till specifika insatser för enskilda elever.

finansieras antingen med grundbelopp tillsammans med tilläggsbelopp, medan ungefär en femtedel av kommunerna även har infört ett särskilt strukturbidrag för sådana skolor (SOU 2025:72).

### 3.2.1 Problem

Flera analyser har lyft problem med dagens system. Vissa utredningar menar att det missgynnar kommunala skolor, på grund av kommunernas juridiska skyldighet att garantera utbildning för alla barn i skolåldern. Argumentet är att detta ansvar påverkar kostnaderna i den kommunala skolverksamheten, bland annat för att denna måste hålla viss överkapacitet för att snabbt kunna ta emot elever som flyttar in till (eller inom) kommunen och för att de måste hantera cykliska rörelser i elevantalet. Dessa rörelser går i vågmönster och kan göra det svårt för kommunerna att anpassa trögrörliga kostnadsposter under år när elevkullarna viker nedåt i relation till den långsiktiga trenden. Eftersom fristående skolor inte har samma ansvar menar kritiker att de är överkompenserade i dagens system, speciellt under perioder när elevantalet minskar. När det går färre elever i kommunala skolor blir kostnaderna per elev högre – något man också påpekar spåds på av att en högre andel elever väljer fristående skolor – vilket teoretiskt driver upp ersättningen till fristående skolor givet skolpengens konstruktion (se RiR 2022:17; SOU 2020:28; SOU 2025:72).

Andra menar dock att problemet sannolikt överdrivs då man ignorerar rättspraxis vad gäller kommuners möjligheter att undanta vissa merkostnader som härrör från skolplikts- och utbudsansvaret från beräkningen av skolpengen till fristående skolor (se Heller-Sahlgren 2025a). Eftersom grundbeloppet redan exkluderar kostnader som inte faller inom de fem specificerade kostnadsslagen påverkas skolpengen till friskolorna av i vilken post som kostnader för kommunens skolor bokförs. Anses de falla inom kostnadsposten "övrigt" – som inkluderar exempelvis administrationskostnader och specifika kommun-gemensamma kostnader som utportioneras på grundskolan – påverkar de inte friskolornas finansiering (se Heller-Sahlgren 2020). Enligt en genomgång av ett större antal kommuners budgetar inkluderar också dessa ibland delar av skolplikts- och utbudsansvaret intressant nog i administrationskostnaderna, som inkluderas i kostnadsposten "övrigt" (Valtersson 2023).<sup>18</sup>

Totalt sett är det alltså oklart om kommunerna i snitt redan kompenseras tillräckligt för ansvarskostnaderna inom ramen för dagens system. Men även om så är fallet är dagens regelverk helt klart inte tillräckligt tydligt i detta hänseende.

<sup>18</sup> Skolkostnadsutredningen påpekade att "[e]ftersom [särskilda kostnader för kommunalt ansvar] inte heller ska ingå i underlaget i dag" vad gäller beräkningen av friskolors skolpeng skulle ett förslag om att specificera och särskilja kostnaderna inte ha några större ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Man menade att förslagen som helhet heller "inte anses innebära några merkostnader för enskilda huvudmän" (SOU 2016:66, ss. 164, s. 167).

Samtidigt menar andra att vissa delar av dagens finansieringssystem i stället missgynnar friskolorna ekonomiskt sett. Analyser har funnit att administrationskostnaderna i flera fall uppgår till 6,6 procent av budgeten exklusive skolpengen till friskolor (Valtersson 2023), vilket kan tyda på att schablonersättningen på 3 procent är för låg.<sup>19</sup> Likaså finns det tecken på att dagens momscompensation med en schablonersättning på 6 procent av de fem kostnadsposterna som utgör grundbeloppet (och eventuellt tilläggsbelopp) kan missgynna friskolor (se Morin och Sandström 2022).

Även ersättningen för lokalkostnader missgynnar sannolikt friskolorna i dagens system. Beräkningen varierar markant mellan kommuner och beror på vilken typ av internprissättning som kommunerna använder för att beräkna sina egna lokalkostnader. Merparten av dem använder ett kostnadsbaserat system i vilket alla kostnader som hör till drift, underhåll och kapital ska täckas, även om exakt metod varierar. Vissa kommuner försöker i stället uppskatta en marknadshyra för liknande fastigheter för att beräkna kostnaderna (se Morin och Sandström 2022; SOU 2016:66, RiR 2022:17). Friskolor måste dock betala marknadsmässiga hyror, inklusive ett vinstpåslag, varför kostnadsbaserade modeller i praktiken ofta missgynnar friskolor i jämförelse med kommunala skolor (Morin och Sandström 2022).

Det finns även en allmän risk att friskolor missgynnas i ett system där de riktade statsbidragen står för en högre andel av finansieringen, eftersom deras finansiering sjunker i och med att kommunernas egna kostnader minskar. Samtidigt tycks de inte ha kunnat öka statsbidragen i samma utsträckning som kommunerna drar ner på sin egen finansiering (Heller-Sahlgren 2020). I ett system där de riktade statsbidragens relativa betydelse ökar finns det alltså skäl att tro att friskolornas totala finansiering påverkas negativt.

Ett tecken på att friskolor kan missgynnas något inom dagens system är att kommuners grundskolekostnader per elev sjunker i och med att fler elever går i friskolor. Detta går emot den generella problembild som Likvärdighetsutredningen och Skolpengsutredningen målar upp, då kommuner tycks tjäna på att ha fler elever som går i fristående skolor inom ramen för dagens system. Överslagsberäkningar tyder samtidigt på att fristående skolor i snitt underkompenseras något över en hel demografisk cykel, även om man tar i beaktning uppskattade merkostnader så höga som 6,5 procent av de totala skolkostnaderna för skolplikts- och utbudsansvaret (Heller-Sahlgren 2020). Empiriskt finns det alltså mer stöd för att fristående skolor är något underkompenserade än för att de är överkompenserade.

<sup>19</sup> Om vissa kommuner faktiskt inkluderar delar av skolplikts- och utbudsansvaret i kostnaderna för administration måste man dock bestämma de faktiska merkostnaderna för detta ansvar innan man avgör om schablonersättningen för administration är för låg.

Mer generellt är finansieringssystemet inte tillräckligt transparent. Det finns inga specifika regler för hur kommuner ska beräkna eller redovisa alla olika delar av grundbeloppet. Bidraget ska beräknas enligt samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, enligt de fem kostnadsposterna, men mer exakt hur beräkningen ska gå till i praktiken bestämmer kommunerna själva (se Deloitte 2018; RiR 2022:17; SOU 2016:66).

Inte heller finns regler om hur kommunerna ska specificera beräkningarna – eller egentligen ens hur stor del av bidraget som utgörs av de olika kostnadsposterna. Skolförordningen stipulerar visserligen att beräkningen av alla kostnadsslag ska redovisas "[o]m det inte finns särskilda skäl" (SFS 2011:185, 14 kap. 10 §). Men rättspraxis har tagit fasta vid att avsikten i förarbetena inte är att "kommunen ska vara skyldig att utforma sin egen budget så att den är uppdelad på samtliga de kostnadsslag som ska ingå i grundbeloppet" och [b]eroende på hur kommunens resursfördelningssystem är uppbyggt, måste alltså kommunernas redovisningar inte alltid vara uppdelade på vart och ett av de kostnadsslag som bidraget ska utgöra ersättning för". Det faktiska minimikravet är därför enbart att "det ska vara möjligt att urskilja hur lokalkostnadsersättningen, administrationsschablonen och momskompensationen har beräknats" (KRGBG 2014, ss. 7–8). Överlag är det alltså tydligt att den juridiska redovisningsskyldigheten är relativt begränsad.

Den begränsade redovisningsskyldigheten ger också avtryck i verkligheten. Av de 125 kommuner som kom in med svar till Riksrevisionens genomgång med tillräckligt god kvalitet för att kunna bedömas var det bara 52 procent som ens redovisade alla kostnadsposterna i bidragsbeslutet. Av alla beslut var det enbart 4 procent som utförligt beskrev hur de olika kostnadsposterna var beräknade (RiR 2022:17).<sup>20</sup> Sedan 2011 har Skolverket ett bemyndigande för att utfärda föreskrifter om hur kommunernas redovisning ska ske (SFS 2011:185, 14 kap. 10 §), men detta har ännu inte utnyttjats.

Det råder alltså ingen tvekan om att systemet idag inte är tillräckligt transparent vad gäller beräkningsmetoderna som kommunerna använder för att komma fram till skolpengen. Detsamma gäller redovisningen mer generellt. Det är därför i praktiken omöjligt att veta om kommunerna lever upp till målsättningen om att säkerställa lika villkor.

Mer allmänt har Riksrevisionen (2022:17) riktat kritik mot hela skolpengssystemet i sig – i benämningen att resursfördelningen grundas på en ersättning per elev – då man menar att det leder till ryckighet vid skolbyten och svårigheter att säkerställa planeringen, speciellt efter-

<sup>20</sup> Riksrevisionen tycks dock i sin bedömning ignorera att minimikravet vad gäller beräkningsunderlaget enligt rättspraxis i praktiken enbart gäller lokalkostnaderna och schablonersättningen för administration respektive moms (RiR 2022:17).

som kommunens egen finansiering påverkas av hur många elever som väljer fristående skolor. Man menar att kommunerna dessutom styrs mot att använda skolpeng som resursallokeringsmetod för sina egna skolor – även om de tekniskt sett inte behöver göra det – då de enligt regelverket ska kunna visa att de ger bidrag till friskolor på samma grunder som till sina egna skolor.

Till sist har ett flertal utredningar påpekat problem med dagens ordning för tilläggsbelopp, som har varit föremål för ett stort antal rättstvister mellan kommuner och fristående huvudmän. Exakt var gränsdragningen går för vilka elever som ska omfattas av rätten till tilläggsbelopp varierar från kommun till kommun och beloppet varierar också kraftigt. I vissa fall använder kommuner enbart tilläggsbelopp för elever i friskolor, medan man använder en intern resursfördelningsmodell för elever i sina egna skolor. Ändringar i skollagen trädde i kraft i juni 2024 för att göra systemet mer likvärdigt och rättssäkert. Bland annat ska numera åtgärdernas omfattning och varighet särskilt beaktas när man avgör om de utgör extraordinära åtgärder. Likaså infördes begreppet "helt anpassad lärmiljö" – karaktäriserad av särskilt små grupper, hög lärartäthet och specialpedagogisk kompetens – vilket man bedömer är tillämpligt i resursskolor. Skolverket har nu även tagit fram vissa föreskrifter för hur tilläggsbeloppet ska bestämmas (Skolverket 2021; SOU 2016:66; SOU 2020:28; SOU 2025:72). Huruvida kommuner juridiskt kan återkräva tilläggsbelopp som inte använts i enlighet med ansökan är dock oklart och kommunernas bevakning av huvudmännens åtgärder är resurskrävande (SOU 2025:37).

Samtidigt är det tydligt att resursskolorna – både fristående och kommunala – passar dåligt in i dagens generella ersättningssystem. Resursskolor omfattas oftast av samma finansieringssystem som alla andra skolor, med undantag för tilläggsbeloppet, förutom i de kommuner där man ersätter dem med ett separat strukturbidrag. I praktiken har alla elever som går på en resursskola särskilda behov i någon form, varför det blir administrativt svårt och betungande att ansöka om tilläggsbelopp som täcker alla enskilda elever. Resursskolorna påverkas också speciellt mycket av kommunernas olika bedömningar vad gäller huruvida elever har rätt till tilläggsbelopp och storleken på dessa, speciellt då en och samma skola ofta antar elever från ett flertal kommuner (SOU 2016:66; SOU 2020:28; SOU 2025:72).

Problemet med tilläggsbelopp – oavsett om det spenderas i en resursskola eller en vanlig grundskola – är också avsaknaden av rigorös evidens för de åtgärder som genomförs.<sup>21</sup> Eftersom tilläggsbeloppet enbart får spenderas på eleven som har rätt till det är det i praktiken ett krav att åtgärder ska vara extremt individualiserade. I det samman-

<sup>21</sup> Generellt är forskningen om specialundervisning inte speciellt utvecklad och det finns enbart ett fåtal studier som använder en någorlunda rimlig metodologisk ansats, varav några finner positiva effekter medan andra inte gör det (se Kvande m.fl. 2018; O'Hagan och Stiefel 2024).

hanget är det intressant att stark forskning finner att elever som har klassats som att vara i behov av särskilt stöd presterar mycket bättre när de lottas in i skolor med strukturerade miljöer och generellt högkvalitativ gruppundervisning, samtidigt som de får individualiserade anpassningar i mycket mindre utsträckning än på andra skolor. Faktum är att sannolikheten att elever blir av med sitt särskilda stöd fördubblas av att gå på de förstnämnda skolorna, något som tyder på att bedömningen av behov av stöd påverkas kraftigt av hur skolmiljön ser ut i sig (Setren 2021).

Studien tyder alltså på att elever med särskilda behov kan tjäna på en utbildning där man fokuserar mer på kollektiva åtgärder som påverkar eleverna i grupp. Men eftersom tilläggsbeloppen idag måste spenderas på stödåtgärder för varje enskild elev separat – såsom en elevassistent som enbart arbetar med en enskild elev – kan skolor inte använda resurserna för att genomföra åtgärder på klassrums- eller skolnivå, även om dessa åtgärder skulle vara mer effektiva för eleverna som har rätt till tilläggsbelopp (se Ryffé 2022).

### 3.2.2 Tidigare utredningars förslag

För att ta hänsyn till kommunernas större uppdrag förordade Likvärdighetsutredningen att kommuner ska göra ett skolplikts- och utbudsavdrag i beräkningen av skolpengen till friskolor – och tydligt redovisa hur man har beräknat merkostnaderna – för att kompensera sina egna skolor. I snitt uppskattade man med antaganden om olika kostnadsposters trögrörlighet att merkostnaden uppgick till 8,4 procent, samtidigt som man noterade att utredningens egen överslagsberäkning inte tydde på att den siffran stämde (SOU 2020:28). Skolpengsutredningen grundade sin analys på liknande antaganden men med data på riksnivå. Eftersom det är svårt för kommuner att beräkna merkostnaderna föreslog man också i stället ett nationellt schablonavdrag från skolpengen på 6 procent (SOU 2025:72).

Samtidigt föreslog Riksrevisionen att man helt borde separera friskolornas finansiering från den kommunala. I en sådan modell skulle friskolorna ersättas med ett nationellt bestämt schablonbidrag, som tillåts variera beroende på olika strukturkostnader. I praktiken skulle detta innebära att man tar bort målsättningen om lika villkor. Man menar att ett sådant system måste utredas noga, men öppnar för att schablonbidraget skulle kunna utformas som en klasspeng snarare än en skolpeng. Om nuvarande system ändå behålls förordar man att åtminstone lokalkostnaderna ersätts med en schablon (RiR 2022:17).

Ett annat förslag rör möjligheterna för kommuner att införa villkorade belopp för särskilda satsningar. Detta skulle gälla riktade och tillfälliga satsningar som innebär merkostnader som inte faller inom grund-

beloppet, exempelvis ett extra frukostprogram. I dag kan kommuner inte kräva att fristående skolor ska genomföra sådana satsningar, men måste ändå låta motsvarande resurser komma dem till del enligt principen om lika villkor. Skolpengsutredningen föreslog därför att kommuner i sådana fall ska kunna villkora den extra ersättningen med att den fristående skolan faktiskt genomför motsvarande satsning (SOU 2025:72).

Ovanstående utredningar har inte haft i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkerställa att friskolor inte missgynnas i jämförelse med kommunala skolor. De har därför inga specifika förslag i dessa avseenden. Skolkostnadsutredningen (2016:66) föreslog dock att friskolornas schablonersättning för administration bör ersättas med en princip där de ersätts för de genomsnittliga kommunala administrationskostnaderna. Däremot föreslog man att nuvarande momsschablonen och system för att ersätta lokalkostnaderna skulle behållas.<sup>22</sup>

Flera utredningar har också gett förslag som kan stärka systemets transparens, exempelvis genom att Skolverket använder den rätt man har att utge föreskrifter för hur skolpengen ska redovisas (RiR 2022:17). Skolkostnadsutredningen föreslog också att kommuner ska specificera alla kostnadsposter som ingår och vad som har undantagits från beräkningen, inklusive merkostnader för skolplikts- och utbudsansvar. Man föreslog dessutom att kommunerna skulle beräkna och redovisa strukturbidraget separat från grundbeloppet, för att öka transparensen ytterligare. Dessutom föreslog man att man skulle stämma av beslutade grundbelopp med det faktiska utfallet senast den 30:e september, året efter det år som bidraget gavs för – där eventuella avvikelser till friskolornas nackdel korrigeras – för att stärka transparensen ytterligare och säkerställa att man når lika villkor (SOU 2016:66).

Vad gäller systemet för tilläggsbelopp generellt har tidigare utredningar huvudsakligen föreslagit vidare utredning innan beslut tas, utan konkreta förslag på några större ändringar till dagens övergripande system (se SOU 2020:28; SOU 2020:42; SOU 2025:72). Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven föreslog att Skolverket skulle ta fram föreskrifter för hur tilläggsbeloppet ska bestämmas, vilket nu också har skett (SOU 2020:42). Vad gäller resursskolor specifikt gav Skolkostnadsutredningen två konkreta förslag som ännu inte har införts: att resursskolor enbart ska fokusera på – och därmed begränsa antagningen till – elever som har ett så pass omfattande behov av särskilt stöd att de har rätt till tilläggsbelopp, vilka i sin tur

<sup>22</sup> En tidigare utredning föreslog att kommunernas momskompensation från staten skulle sänkas till 5 procent, vilket sannolikt även hade föranlett en sänkning av friskolornas momskompensation. Alternativet att ersätta kommunerna för friskolornas faktiska momskostnader ansågs för krångligt administrativt sett (SOU 2015:93).

ska fastställas genom en överenskommelse med hemkommunen. Utan sådan överenskommelse skulle resursskolan inte behöva ta emot eleven (SOU 2016:66).<sup>23</sup>

Å andra sidan föreslog Skolpengsutredningen en större utredning för att bättre definiera resursskolornas målgrupp och uppdrag, men att man i väntan på en sådan menade att kommunerna bör få möjlighet att besluta om ett högre bidrag till sådana skolor och att kommunerna ska kunna sätta villkor för detta bidrag. Dessa villkor skulle också underlätta möjligheten att återkräva belopp som inte använts på det sättet huvudmannen påstod i ansökan (SOU 2025:72). Vinstutredningen föreslog dessutom att fristående huvudmän ska bli återbetalnings-skyldiga om man inte genomfört de extraordinära stödåtgärder som man har fått tilläggsbelopp för att införa (SOU 2025:37).

### 3.2.3 För- och nackdelar med tidigare utredningars förslag

Det finns både för- och nackdelar med tidigare utredningars förslag. Vad gäller möjligheten att göra avdrag på friskolornas skolpeng för att kompensera kommunerna för skolplikts- och utbudsansvaret – som Likvärdighetsutredningen och Skolpengsutredningen föreslog – skulle förslagen som bäst stärka transparensen kring mekanismen med vilken sådan compensation sker. Samtidigt ignorerar utredningarna att dagens system redan möjliggör för kommunerna att åtminstone i vissa delar kompenseras för skolplikts- och utbudsavdraget genom andra mekanismer – och man utreder inte heller andra aspekter i finansieringssystemet som bidrar till att fristående skolor sannolikt är något underkompenserade idag. Att föreslå ett avdrag i skolpengen utan att justera för dessa mekanismer och aspekter riskerar att minska likvärdigheten mellan kommunala och fristående huvudmän över lag.

Förslagen grundas inte heller i tillräcklig empiri. Som noteras i avsnitt 3.2.1 tyder inte empirin på att friskolor överkompenseras, även om man tar hänsyn till eventuella merkostnader för skolplikts- och utbudsansvaret. Och empiriska analyser av storleken på ansvarskostnaderna finner samtidigt att merkostnaderna är mycket lägre än vad utredningarna uppskattat: 1,3–1,7 procent av skolkostnaderna i genomsnitt och ingen effekt alls i trendmässigt växande kommuner, där de flesta friskolor har etablerat sig. Större inflöden av elever tycks samtidigt inte ha några effekter på kostnaderna i genomsnitt (Heller-Sahlgren 2025a, 2025b). Mycket tyder därför på att tidigare utredningars metoder och förslag skulle leda till större skillnader i finansieringen mellan kommunala och fristående huvudmän än vad som kan motiveras.

<sup>23</sup> Fristående resursskolor kan idag neka plats till elever som bedömts inte ha rätt till tilläggsbelopp, men de kan inte neka plats till elever som bedömts ha rätt till ett tilläggsbelopp men där skolorna menar att beloppet är för lågt.

Att införa en statlig schablonersättning för fristående skolor på det sätt som Riksrevisionen föreslog skulle också ha vissa fördelar. Framför allt skulle det förenkla planeringen för både kommunala och fristående skolor, samtidigt som de rättsliga tvisterna som härrör från resursfördelningen skulle upphöra. Samtidigt skulle man i praktiken ta bort målsättningen om lika villkor mellan fristående och kommunala huvudmän, då de sistnämnda helt enkelt kan välja att spendera mer resurser på sina egna skolor än vad de fristående får från staten.<sup>24</sup> Man skulle också kraftigt försämra kommunernas incitament att justera verksamheten i takt med att fler föräldrar väljer friskolor, då finansieringen av kommunens egna skolor inte skulle påverkas direkt av denna dynamik. Ett sådant system riskerar både att bli kostnadsdrivande och kan dessutom komma att bidra till sämre utfall, via sämre incitament att stärka den kommunala verksamheten som svar på konkurrensen från den fristående sektorn.<sup>25</sup>

Vad gäller möjligheten för kommuner att införa villkorade belopp för riktade och tillfälliga satsningar finns det vissa fördelar. Det kan framstå som rimligt att fristående skolor enbart får del av extra finansiering för en särskild satsning om de faktiskt genomför motsvarande satsning. Samtidigt riskerar en sådan ordning att ge kommuner en alltför bred möjlighet att styra fristående skolors arbetsätt, prioriteringar och resursanvändning. Sådan reglering är allmänt sett inte att föredra framför uppföljning på basis av kvalitet och resultat, bland annat eftersom den minskar skolors autonomi att anpassa verksamheten efter lokala behov. Fristående skolor tar dessutom ofta emot elever från flera olika kommuner. Om olika kommuner kopplar olika villkor till olika satsningar kan systemet snabbt bli svårt att hantera, särskilt om satsningarna inte kan genomföras gemensamt på skolenhetsnivå utan kräver olika lösningar för olika elevgrupper beroende på hemkommun.

Förslagen som syftar till att stärka likvärdigheten i finansieringen mellan kommunala och fristående skolor är samtidigt över lag välkomna. Som noterades i avsnitt 3.2.1 finns det mycket som tyder på att administrationskostnaderna idag är högre i kommunala skolor än friskolornas schablonersättning. Skolkostnadsutredningens förslag om att ersätta friskolor med kommunens genomsnittliga administrationskostnader per elev vore därför generellt positivt. Att man lämnade schablonersättningen för beräkningen av momsersättningen var också rimligt, givet att större förändringar till systemet som sådant kräver ett vidare utredningsuppdrag. Att man däremot lämnade systemet för beräkningen av lokalkostnader helt orört utan åtminstone förslag

24 Visserligen skulle man kunna tänka sig att staten åtar sig att finansiera friskolorna på basis av hur finansieringen ser ut i hemkommunerna bland eleverna som väljer dessa skolor. Men eftersom kommunernas egen finansiering inte behöver påverkas av hur många föräldrar som väljer en friskola riskerar ett sådant system bli kostnadsdrivande.

25 Över lag tyder forskningen på att friskolekonkurrensen på grundskolenivå har stärkt elevers utfall, även bland elever i kommunala skolor (se t.ex. Böhlmark och Lindahl 2015; Heller-Sahlgren 2023).

på vidare utredning var dock problematiskt, givet att det kostnadsbaserade systemet i praktiken säkerställer att lika villkor mellan sektorerna blir svåra att upprätthålla, som noterades i avsnitt 3.2.2.

Samtidigt gick förslagen från Riksrevisionen och Skolkostnadsutredningen vad gäller stärkt transparens i beräkningen och redovisningen av skolpengen helt i rätt riktning. De gör dock ingenting åt problemet att modellerna för resursfördelning till friskolor skiljer sig åt; det finns skäl att se över möjligheterna att standardisera beräkningsmodellen mellan kommunerna. I dagens läge finns inga möjligheter för myndigheter att utfärda föreskrifter för på vilket sätt skolpengen ska beräknas i sig. Även om stärkt transparens i hur kommunerna räknar – samt i redovisningen av dessa beräkningar – är mycket bättre än dagens situation är det sannolikt otillräckligt för att uppnå lika villkor.

Till sist är tidigare utredningars förslag vad gäller reformering av systemet för tilläggsbelopp inte tillräckliga, även om vissa förändringar som har genomförts är positiva. Exempelvis ger de föreskrifter som Skolverket (2023) har tagit fram som stöd vid beslut om tilläggsbelopp fortfarande stort tolkningsutrymme till alla parter. Detta är dock naturligt givet att det särskilda stödet fortfarande bedöms på individuell basis. För att det ska bli möjligt att säkerställa likvärdig behandling av olika elever med ett mer standardiserat förfarande skulle det sannolikt krävas en slags prislista för vilka diagnoser och problem som ska ge rätt till tilläggsbelopp samt hur stort ett sådant ska vara.

Vad gäller resursskolor specifikt är Skolkostnadsutredningens förslag att begränsa resursskolor till de som har rätt till tilläggsbelopp rimligt. Att själva tilläggsbeloppet ska baseras på överenskommelser mellan huvudmän och kommunerna är dock ingen hållbar lösning då den fortfarande kräver subjektiva bedömningar och godtyckligt bestämda bidragsbelopp. Inte heller tar man hänsyn till avsaknaden av forskning kring åtgärdernas effekter. Däremot är Skolpengsutredningens förslag om en vidare utredning om resursskolornas målgrupp och uppdrag fullt rimligt. Likaså är det rimligt att kommunerna ska kunna ställa villkor för att utge tilläggsbelopp innan det nuvarande systemet har ersatts med ett bättre. Detsamma gäller återbetalningsskyldigheten som Vinstutredningen föreslog i de fall som fristående aktörer inte genomför åtgärderna för vilka de har fått tilläggsbelopp.



## **4. En vägkarta för ett bättre finansieringssystem**

Det här avsnittet redovisar en övergripande vägkarta för ett bättre finansieringssystem. På grund av frågornas komplexitet och ett begränsat uppdrag är det inte möjligt att presentera detaljerade förslag. Förslagen kräver därför vidare utredning, för att noggrant studera för- och nackdelar samt utarbeta detaljerna innan eventuell implementering.

### **4.1 Gör om de riktade statsbidragen till ett sektorsbidrag**

Att staten detaljstyr grundskolan via riktade statsbidrag är inte optimalt av de skäl som beskrevs i avsnitt 3.1.1: det leder till att lokala behov ignoreras, ökar kostnader för administration och byråkrati, missgynnar små (ofta fristående) huvudmän och gör att tillgängliga medel inte nyttjas till fullo inom skolsystemet.

Rapporten föreslår därför att alla stimulansbidrag slås samman till ett större sektorsbidrag som ingår ovillkorligen som en del av den kommunala finansieringen av grundskolan. Även vissa kostnadsersättningar – såsom statsbidrag för rättning och bedömning av nationella prov – kan inkluderas i sektorsbidraget. Sannolikt finns det fördelar att hålla vissa kostnadsersättningar utanför stödet – såsom migrationsrelaterade ersättningar och stöd till utlandsskolor – men detta bör utredas ordentligt. Målet bör vara att skapa ett så enhetligt system som möjligt.

För att minimera administrationen bör sektorsbidraget inte behöva sökas utan i stället tilldelas automatiskt, på ett liknande sätt som idag sker inom systemet för generella statsbidrag. Till skillnad från nuvarande situation skulle kommunerna kunna bestämma hur detta bidrag spenderas så länge det används för att stärka grundskolan och riktas mot lokala behov i detta hänseende.<sup>26</sup>

I praktiken skulle detta innebära en viss återgång till systemet som det fungerade under de första två åren efter kommunaliseringen. Skillnaden är att dagens generella statsbidragssystem skulle finnas kvar och nyttjas till fullo; det är enbart de extra resurser som staten vill spendera på specifikt grundskolan som skulle göras om till ett sektorsbidrag.

Som diskuterades i avsnitt 3.1 finns det särskilda områden som riskerar att underfinansieras om huvudmännen helt får bestämma resursfördelningen, inklusive kompetensutveckling för lärare. Den här rapporten menar att dessa bör inkluderas i sektorsbidraget, men som ett öronmärkt belopp som ska spenderas inom de områden som omfattas av risken för underfinansiering. I dessa fall bör också vissa krav på redovisning införas för att säkerställa att pengarna faktiskt används inom ett givet område. På detta sätt minimerar man byråkrati men säkerställer samtidigt att områden med risk för underfinansiering också prioriteras.

Sektorsbidraget bör justeras för strukturella skillnader som påverkar både kommuners kostnader och elevers utfall, såsom glesbygdslokalisering och elevsammansättning. Som noteras i avsnitt 3.1.1 finns det flera problem med dagens modeller som används för viktning efter elevers bakgrund i resursfördelningen på både statlig och kommunal nivå. Exakt vilka variabler som bör ingå i modellen måste analyseras ordentligt, men det är rimligt att utgå från bakgrundsfaktorerna som används av exempelvis Holmlund med flera (2019) och Skolverket (2025b)

<sup>26</sup> Ett annat alternativ skulle vara att staten ersätter de riktade statsbidragen med större generella statsbidrag och helt frångår riktat stöd till grundskolan från statligt håll. En sådan ordning skulle också ha vissa fördelar, men den huvudsakliga nackdelen är att man inte kan garantera att resurserna går till skolan. Rapporten gör antagandet att man från statligt håll uppenbarligen vill kunna skjuta till resurser till specifika verksamheter, något som framväxten av statliga statsbidrag i någon mån påvisar.

i en sådan utredning. För att justera för kommuners finansieringsförmåga bör dock den övergripande modellen för resursfördelning sannolikt även ta hänsyn till sådana faktorer.

Till skillnad från de flesta modeller som används idag för att vikta resursfördelningen är det dock viktigt att man inte enbart viktat sektorsbidraget efter den förutspådda sannolikheten att elever når bristfälliga resultat, utan även nyttjar bredare utfallsmått. Man kan tänka sig två delmodeller – en som förklarar sannolikheten att elever når tröskelvärden och en som förklarar elevers genomsnittsbetyg – som sedan viktas samman. Återigen måste den exakta övergripande modellen utredas ordentligt innan man landar i en viss specifikation.

Anledningen att rapporten inte föreslår ytterligare statlig involvering i finansieringen av skolan är de problem som diskuteras i avsnitt 3.1.3.<sup>27</sup> Man kan dock tänka sig att skolmyndigheter ska kunna påkalla en viss kommunal resursökning om man (1) har identifierat kvalitetsproblem och (2) det finns relevanta åtgärder som har stark grund i kausal forskning. Men ett alltför starkt fokus på strikt likvärdighet i själva resursfördelningen mellan kommuner – utan hänsyn till kvalitet och behov – riskerar att leda till sämre resurseffektivitet, oklarheter i styrkedjan och/eller att beslut flyttas längre ifrån de medborgare som påverkas av dem.

Ett problem i det föreslagna systemet är att kommunerna sannolikt kommer att behålla incitamenten att minska sin egen resursfördelning som idag finns inom ramen för de riktade statsbidragen. På basis av resultaten som rapporteras kort i avsnitt 3.1.1 kan man räkna med att kommunerna kommer att minska sin egen finansiering med cirka 0,3 kr för varje krona som man får i sektorsbidrag. Även om det sannolikt inte går att lösa problemet helt kan man sannolikt mildra det. Exempelvis kan man ge olika mycket i bidrag beroende på om kommuner sänker sina egna skolkostnader på ett sätt som inte kan rättfärdigas enligt strukturella förändringar eller andra faktorer som kommunerna vill åberopa. Det är därför rimligt att beslutet om sektorsbidrag bestäms efter att kommunernas budget har bestämts. Även detta är ett område som måste utredas innan implementering.

27 Däremot kan det finnas skäl att utreda huruvida dagens generella statsbidrag inom ramen för det kommunala utjämningsystemet bör ta hänsyn till hur bakgrundsfaktorerna samvarierar med elevers utfall. Efter utredning ska de generella statsbidragen i framtiden differentieras efter rudimentära variabler som fångar socioekonomisk och utländsk bakgrund. Fem procent av beloppet i delmodellen för grundskola kommer att fördelas efter sådan extra strukturviktning (SOU 2024:72). En bättre lösning vore dock att skapa ett övergripande index på basis av hur bakgrundsvariablerna samvarierar med elevers utfall – efter den utredning som föreslås ovan – och sedan använda samma modell för att differentiera det generella statsbidraget i denna delmodell.

## 4.2 Beräkna strukturvikter för användning i kommunernas resursfördelning

Skollagen stipulerar sedan 2014 att kommuner ska använda en kompensatorisk resurstilldelning, men den föreskriver inte hur en sådan bör se ut. Som noterades i avsnitt 3.1.1 skiljer sig modellerna för strukturbidrag markant mellan kommuner och det finns problem med alla modeller. Detta bör åtgärdas genom att man först analyserar olika modeller för resursfördelning på skolenhetsnivå, inom ramen för samma utredning som ska föreslå hur sektorsbidraget bör viktas. Dessa är väldigt närliggande frågor och bör utredas tillsammans.

Utredningen bör också analysera om dessa strukturvikter ska vara obligatoriska eller normerande för kommunerna. Även i detta hänseende finns det en avvägning att göra mellan kommunalt självbestämmande och likvärdighet i resursfördelningen. Skillnaden är dock att strukturvikterna som tas fram inom ramen för utredningen grundas i empiriska förhållanden mellan bakgrund och utfall, vilket inte är fallet när det gäller hur mycket resurser mer generellt som bör spenderas på verksamheten. Att säkerställa att kommuner använder vetenskapligt kvalitetssäkrade modeller för den kompensatoriska resursfördelning som idag garanteras i lagen – inom ramen för ett system och ett belopp som de själva beslutar om – ter sig som en rimlig avvägning.

Skolverket bör sedan helst få i uppdrag att beräkna strukturvikter för alla skolenheter i hela landet och tillhandahålla dessa till kommunerna att använda i sin resursfördelning. Eftersom det är omöjligt att veta vilken elevsammansättning skolenheter kommer att ha när budgeten bestäms bör strukturbidraget till skolenheterna beräknas så snart som den preliminära antagningen är klar. Som noteras i avsnitt 5 skulle detta underlättas av ett gemensamt skolvalssystem till kommunala och fristående skolor, då man skulle kunna göra dessa beräkningar redan under våren.

## 4.3 Gör friskolornas ersättningssystem mer likvärdigt och transparent

Som diskuteras i avsnitt 3.2.1 finns det ett antal problem med dagens ersättningssystem för friskolor. I nuläget finns det mer som tyder på att friskolor underkompenseras något än att de överkompenseras, även när man räknar med kommuners merkostnader för skolplikts-

och utbudsansvaret. Men systemet är inte transparent och det är därför svårt att säkerställa lika villkor utan vidare reformer. Tidigare utredningar har inte tagit ett helhetsgrepp kring problemen, vilket gör att ytterligare utredning behövs.

Till att börja med bör man förtydliga hur merkostnader för skolplikts- och utbudsansvaret ska hanteras, en fråga som nu har diskuterats i flera år i debatten. Den här rapporten menar att Likvärdighetsutredningens och Skolpengsutredningens modeller inte bör införas av skälen som diskuteras i avsnitt 3.2.3. Den föreslår i stället en modifierad variant av Skolkostnadsutredningens förslag. I modellen skulle kommunerna först reservera ett belopp centralt för att täcka eventuella ansvarskostnader som kan förväntas uppstå. Storleken på beloppet skulle i detta system avgöras av kommunerna själva, men bör lämpligen baseras på befolkningsframskrivningar – i kombination med kvalitetssäkrade beräkningar av merkostnaderna för demografiska svängningar – samt historiska erfarenheter.

Det reserverade beloppet kan sedan användas för att ersätta de skolor där merkostnaderna faktiskt uppstår. Samtidigt skulle det använda beloppet behöva redovisas i efterhand för att säkerställa att reserven enbart används för ansvarskostnader. Återstående medel skulle ligga kvar i reserven eller frigöras för andra syften.

Denna modell är mer flexibel än tidigare utredningars modeller som baseras på avdrag i förväg – eller undantag från beräkningen av friskolornas skolpeng i förväg – och utgår inte heller från att alla merkostnader nödvändigtvis enbart landar på kommunala skolor.

För att säkerställa att systemet blir rättvist måste dock den föreslagna utredningen också noga analysera och definiera kommunala merkostnader för skolplikts- och utbudsansvaret mer generellt samt hur de ska kunna redovisas. Innan vidare reformer genomförs måste det vara tydligt vad kommunerna ska kunna undanta i beräkningen av skolpengen och vad de inte ska kunna undanta.

Det andra alternativet som föreslagits är att övergå till en statlig schablonersättning till friskolor, som i sådana fall helt skulle separeras beräkningen av kommunala skolors resursfördelning. Men problemen med detta förslag är större än problemen det skulle lösa, av de skäl som anges i avsnitt 3.2.3. Att avskaffa principen om lika villkor och radikalt försämra kommuners incitament att svara på konkurrens från den fristående sektorn – något som sannolikt kommer vara mycket kostnadsdrivande – ter sig helt enkelt inte som proportionerliga givet den problembild som existerar.

Däremot finns det skäl att göra justeringar i dagens system för att stärka likvärdigheten gentemot kommunala skolor. Till att börja med behöver reglerna för hur friskolornas skolpeng ska beräknas sannolikt uppdateras, utöver frågan om hur man ska hantera kostnader för skolplikts- och utbudsansvaret. Det finns framför allt skäl att anta Skolkostnadsutredningens förslag om att ersätta friskolornas schablonersättning för administration med kommunernas faktiska administrationskostnader.

Likaså finns det skäl att vidare utreda alternativ till dagens schablonersättning för momskostnader samt lokalkostnadsersättningen. Att ändra schablonersättningen för momskompensation kräver förändringar i hur kommuner ersätts av staten, något som också bör analyseras inom ramen för utredningen.<sup>28</sup> Medan det är svårt att se något realistiskt alternativ till lokalkostnadsersättningen så som den är utformad idag är dagens situation långt ifrån bra och bör därför analyseras vidare.

Utöver detta bör man också utreda möjligheten att låta Skolverket utfärda normerande föreskrifter för hur beräkningen av friskolornas ersättning ska genomföras i praktiken, på samma sätt som Skolverket idag har möjligheten att utfärda föreskrifter för hur redovisningen ska se ut. Sådana föreskrifter skulle göra det enklare att bedöma om kommuner har följt regelverket.

Likaså är det viktigt att stärka transparensen i hur kommunerna har räknat mer generellt. Man bör därför implementera Skolkostnadsutredningens förslag för stärkt transparens: kommuner ska redovisa beräkningen av alla enskilda kostnadsposter och finansieringen som härrör från modellen för strukturviktning ska redovisas separat. Att ha ett avstämningsbeslut som jämför budgeterade medel med det faktiska utfallet efteråt – där eventuella avvikelser till friskolornas nackdel kan korrigeras – skulle stärka transparensen ytterligare. Rapporten rekommenderar också – i linje med Riksrevisionens förslag – att Skolverket tar fram föreskrifter för hur redovisningen av beräkningarna bör se ut.

Ytterligare ett alternativ att utreda är huruvida man bör inspireras av beräkningsregeln så som den såg ut innan 1997, då kommuner enligt skollagen skulle basera beräkningen av friskolornas skolpeng på den genomsnittliga kostnaden per elev i hemkommunen. Detta är en mycket tydligare regel än den som använts sedan dess, som stipulerar att kommuner ska fördela resurser på samma grunder som

28 Ett alternativ är att göra utbildningssektorn momspliktig med 0 procent skattesats, vilket skulle säkerställa att friskolor får avdragsrätt för ingående moms. Detta är dock i praktiken omöjligt på grund av EU-regler. Man skulle kunna tänka sig en skattesats på 5 procent, men detta skulle leda till mer administration och byråkrati och bli budgettekniskt otympligt. Att ersätta friskolor för faktiska momskostnader skulle kunna vara en framkomlig väg, men detta måste i så fall också justeras i samklang med en större förändring i hur kommuner ersätts för friskolornas momskostnader från staten.

man gör till sina egna skolor. I ett uppdaterat system skulle dock varje kostnadspost som ligger till grund för skolpengen beräknas utifrån den genomsnittliga kommunala skolkostnaden per elev för respektive kostnadspost. Detta skulle underlätta både beräkningarna och möjligheten för friskolor att avgöra om de är korrekta.

Till sist kan det teoretiskt sett vara rimligt att – inom tydligt avgränsade ramar – tillåta kommuner att ge särskilda medel för riktade och tillfälliga satsningar (såsom frukostprogram), som föreslogs av Skolpengsutredningen. I dag kan kommuner inte kräva att fristående skolor genomför sådana särskilda satsningar, men måste ändå låta motsvarande resurser komma dem till del enligt principen om lika villkor i resursfördelningen. Det kan därför framstå som rimligt att fristående skolor enbart får del av den extra finansieringen om de faktiskt genomför motsvarande satsning.

Samtidigt finns betydande principiella och praktiska risker. Ett sådant system får inte användas för att styra fristående skolors verksamhet i mer generell riktning eller för att kringgå principen om lika villkor. Vidare måste satsningarna vara möjliga att genomföra utan orimliga särlösningar för elever beroende på hemkommun. Detta är särskilt viktigt eftersom fristående skolor ofta tar emot elever från flera olika kommuner. Om olika kommuner villkorar ersättning med olika satsningar – exempelvis att en kommun erbjuder medel för frukostprogram, en annan för en särskild idrottssatsning och en tredje för något annat – kan systemet snabbt bli svårt att hantera för berörda skolor. Detta gäller särskilt om satsningarna inte kan genomföras samlat på skolenhetsnivå, utan kräver olika lösningar för olika elevgrupper beroende på hemkommun.

Eventuella villkorade belopp bör därför endast kunna avse åtgärder som är tydligt avgränsade och möjliga att genomföra utan orimliga särlösningar för elever beroende på hemkommun. Detta bör särskilt beaktas när man avgör vilka slags satsningar som över huvud taget kan omfattas av ett sådant system innan eventuell implementering.

## **4.4 Skapa ett mer enhetligt finansieringssystem för särskilt stöd och resursskolor**

Dagens system vad gäller de individuella tilläggsbeloppen för elever med behov av extraordinärt stöd är inte ändamålsenligt. Olika kommuner godkänner ansökningar och tilldelar olika belopp på en till synes godtycklig basis – utan stark forskning som stöd för beviljade

stödåtgärder – något som är speciellt svårt att hantera för resursskolor. I ett system som helt bygger på individuell behovsprövning snarare än objektiva kriterier är detta i praktiken ofrånkomligt.

Den här rapporten föreslår att man i stället utreder möjligheten att empiriskt skapa ett "behovsindex" på basis av empiriska modeller för hur olika funktionsnedsättningar och andra relevanta faktorer påverkar elevers utfall, på ett liknande sätt som man skapar sådana index efter elevers bakgrund mer generellt.<sup>29</sup> Det kan även finnas skäl att prova om man kan skapa en enda behovsmodell, där både bakgrundsfaktorer och indikatorer som indikerar särskilda behov ingår. Bägge varianter skulle kräva att den föreslagna utredningen kan koppla elevers bakgrund och utfall i grundskolan till patientregistret. Analysen bör föregås av en kartläggning av vilka diagnoser och faktorer som idag oftast ger upphov till att tilläggsbelopp godkänns eller inte godkänns.

Med ett sådant behovsindex kan man skapa ett separat behovsbelopp som tilldelas för varje elev som skolorna utbildar, på samma sätt som modellerna som används för att fördela strukturbidrag. Ett sådant system har fördelen att det skulle minska godtyckligheten i bedömningen av elevers behov av stöd. Man kan inom ramen för en sådan modell också utreda om resursskolor – som enbart har sådana elever – har särskilda förutsättningar som ger skäl till ytterligare viktning.

I ett sådant system skulle tilläggsbeloppet inte direkt kopplas till specifika åtgärder för enskilda elever, även om skolor kan komma att välja sådana åtgärder inom ramen för finansieringen. Avsaknaden av krav på ren individualisering får anses vara en styrka då man i sådana fall kan använda beloppet för åtgärder som inte nödvändigtvis innebär en kraftigt individualiserad skolmiljö men som enligt viss forskning kan vara mer effektiva för eleven i fråga. Däremot bör det fortfarande finnas krav på rapportering kring hur medlen har använts för att säkerställa ansvarsutkrävande i detta hänseende.

Samtidigt bör man inom ramen för den tilltänkta utredningen även analysera huruvida resursskolornas finansiering verkligen bör grundas på samma principer som vanliga grundskolor eller om de bör anordnas som en separat skolform med åtskild finansiering. Ett alternativ skulle vara att sätta upp en riksprislista som bestäms av Skolverket eller Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Oavsett vilket system som väljs bör man utreda huruvida huvudmannen är bäst lämpad att bestämma antagningen till resursskolorna, såsom är fallet idag. Ett annat alternativ är att elevers hemkommun i ett första steg godkänner tilldelningen av särskilt stöd för en elev,

<sup>29</sup> Naturligtvis kan man även här inkludera betydelsen av att ha studiehandledning på modersmålet, vilket är det vanligaste särskilda stödet, även om man måste säkerställa att man inte dubbelräknar effekten då den sannolikt också fångas upp av modellen för strukturbidrag (se SOU 2025:72). Detta kan man göra genom att kombinera modellerna på olika sätt, men detta måste analyseras separat av den tilltänkta utredningen.

med stöd av tydliga riktlinjer från myndigheter såsom Skolverket eller Specialpedagogiska skolmyndigheten. Inom ramen för ett reformerat system som bygger mer på objektiva kriterier skulle detta sannolikt huvudsakligen handla om att identifiera tröskelvärden på behovsindexet. Med ett godkännande att kunna söka en resursskola i förväg skulle föräldrar, elever och huvudmän få större visshet i god tid om huruvida de faktiskt kan antas till en sådan skola och vilket belopp de har beräknats att få rätt till.



## 5. Interaktioner med andra reformförslag

Det kan naturligtvis existera interaktionseffekter mellan ett nytt finansieringssystem och andra reformförslag inom grundskolan. Även sådana interaktioner bör analyseras och bedömas inom ramen för den föreslagna utredningen, som alltså måste föregå reformer.

Ett gemensamt antagningssystem för kommunala och fristående skolor skulle exempelvis sannolikt understödja det föreslagna resursfördelningssystemet. Med ett gemensamt system – likt det som föreslås av Likvärdighetsutredningen (SOU 2020:28) – skulle huvudmännen ha samlad och relativt säker information om vilka elever som kommer att finnas i verksamheten till hösten. Detta skulle dels underlätta för fördelningen av resurser till skolenheter, dels underlätta den centrala beräkningen av struktur- och tilläggsbidrag, som då kan baseras på antagningen under våren och beräknas för de flesta elever redan innan skolåret börjar. Ett gemensamt antagningssystem skulle dessutom minska behovet av parallella kösystem, begränsa utrymmet för strategiskt urval och göra det lättare att följa förändringar i elevsammansättningen över tid inom och mellan huvudmän.

För ett finansieringssystem som bygger på empiriskt skattade samband mellan bakgrund, behov och utfall innebär detta både bättre data för prognoser och mindre risk för att viktningen efter struktur och behov släpar efter faktiska elevflöden, samtidigt som dimensioneringen av lokaler, lärarresurser och särskilt stöd kan göras mer kostnadseffektiv redan innan läsåret påbörjas.

Ett annat exempel på förslag som skulle påverka förutsättningarna för ett fungerande resursfördelningssystem är Betygsutredningens förslag. Om betygssättningen blir mer likvärdig mellan skolor och huvudmän – vilket är syftet med Betygsutredningens förslag (se SOU 2025:18) – ökar tillförlitligheten i de utfallsdata som används för att skatta sambanden mellan elevers bakgrund, andra strukturella faktorer och utfall. Det skulle därför stärka validiteten i de empiriska modeller som ligger till grund för strukturvikterna och göra det lättare att skilja effekter av elevsammansättning från effekter av skillnader i betygssättning.

På så sätt skulle betygsreformen sannolikt stärka ett reformerat finansieringssystem: mer jämförbara betyg ger bättre underlag för viktningen efter bakgrund och struktur, vilket i sin tur ökar sannolikheten att resurserna riktas mot de skolor och elevgrupper där de gör störst nytta.



## **6. Vad bör vi förvänta oss för resultat av förändrad resurstilldelning?**

Förslagen i rapporten skulle sannolikt förstärka likvärdigheten i resursfördelningen mellan kommuner och huvudmän. Förhoppningen från många tidiga utredningar är att en sådan utveckling i sig ska stärka likvärdigheten i utfallen mellan kommuner och skolenheter. Det finns dock skäl att vara realistisk i detta hänseende. I genomsnitt finner färsk, metodologiskt stark amerikansk forskning att 10 000 kr mer i resurser per elev – motsvarande cirka 7 procent av den genomsnittliga kostnaden per elev i Sverige år 2023 – ger cirka 3 PISA-poäng per elev. Dessa relativt blygsamma effekter är huvudsakligen koncentrerade bland elever från sämre förhållanden (Jackson och Mackevicius 2024).

Det finns dock flera exempel där resurser inte tycks ha några effekter alls; den genomsnittliga effekten döljer stora variationer mellan olika studier och kontexter (Handel och Hanushek 2023; Jackson och Mackevicius 2024). Detta tyder på att det spelar stor roll för utfallen

Vad bör vi förvänta oss för resultat av förändrad resurstilldelning?

hur man spenderar de extra resurserna (Handel och Hanushek 2023).<sup>30</sup> Det är här noterbart att kunskapsbidraget faktiskt inte tycks ha lett till bättre utfall på de nationella proven i genomsnitt, även om det har ökat behörigheten i berörda skolor (Rosenqvist och Sauermann 2025).<sup>31</sup> Över lag finns det heller ingen relation mellan hur mycket kommuner spenderar och elevernas utfall i årskurs 9, korrigerade för tidigare prestationer och bakgrund (se Heller-Sahlgren 2022).

Även om forskningen alltså tyder på att man bör förvänta sig positiva effekter är det viktigt att inte förvänta sig kraftigt förändrade resultat enbart på basis av en förändrad resursfördelning. Elever med svensk bakgrund presterar redan i genomsnitt bland de bästa i världen, speciellt vad gäller andelen lågpresterande. De två enskilt största problemen i svensk skola rör i stället de väldigt stora skillnaderna mellan dessa elever och de med utländsk bakgrund och skillnaderna mellan elever i städer och på landsbygden (se Heller-Sahlgren 2021, 2025c). Givet att skolor med en hög andel elever med utländsk bakgrund i utanförskapsområden redan idag får väldigt mycket mer pengar (Hellberg 2021) – och skolor på landsbygden har sett högre resurser i form av lärartäthet i relation till skolor i städer sedan runt millennieskiftet (se Holmlund m.fl. 2019) – är det oklart hur mycket bättre resultat vi bör förvänta oss på basis av enbart en förändrad resursfördelning.

Det är därför viktigt att man inte förväntar sig alltför mycket av en förändrad resursfördelning i sig. Hur man nyttjar resurserna är avgörande för att stärka utfallen bland svagpresterande grupper på allvar. Den föreslagna utredningen bör därför också ge förslag på hur man kan använda resurserna för att främja bättre och mer likvärdiga utfall i skolsystemet.

30 Forskning om andra reformer som ökar resurserna – exempelvis genom att minska klasstorleken – visar att dessa ofta inte är speciellt framgångsrika. Det finns en rad potentiella oavsiktliga konsekvenser som följer av resursintensiva reformer – exempelvis att man kan tvingas anställa lärare med sämre kvalitet – vilket gör att de inte nödvändigtvis har så stora effekter som man hoppas på (se Heller-Sahlgren 2014). Mycket riktigt tycks den högre lärartätheten och de mindre klasserna också ha följts av försämringar i lärarkvaliteten (se Rosenqvist och Sauermann 2025).

31 Det är oklart vad skillnaden beror på. De nationella proven är de enda gemensamma kunskapsmätningarna där alla elever deltar och där finns inga effekter alls i genomsnitt. Faktum är att effekterna är något negativa för elever med svensk bakgrund, samtidigt som effekterna är mer otydligt positiva bland elever med utländsk bakgrund (Rosenqvist och Sauermann 2025).

# 7. Slutsatser

Den här rapporten har visat att dagens finansieringssystem för grundskolan kännetecknas av en rad obalanser snarare än ett enskilt, tydligt systemfel. Kommunaliseringen och skolvalsreformerna etablerade en ordning där kommunerna ansvarar för finansieringen inom statligt satta mål och ramar, men utvecklingen med ett växande antal riktade statsbidrag och förändringar i regelverket för fristående skolor har gradvis skapat ett mer fragmenterat system. Resultatet är en finansieringsstruktur där ansvarsfördelningen är otydlig, där styrningen sker via ett lapptäcke av olika bidrag och där transparensen i hur resurserna fördelas är begränsad.

Genomgången av tidigare utredningar visar samtidigt att flera av de mest långtgående reformförslagen riskerar att skapa nya problem. Förslag om att staten ska ta ett betydligt större ansvar för driftersättningen eller införa (bindande eller normerande) miniminivåer för kommunernas finansiering kan förvisso stärka vissa likvärdighetsambitioner, men riskerar också att försvaga incitamenten att hushålla med resurser och göra ansvarskedjan mindre tydlig. På motsvarande sätt framstår varken generella skolpliktsavdrag i friskolornas skolpeng eller en statlig schablonersättning som välavvägda lösningar på de problem som identifierats. Båda modellerna tar fasta på delar av systemet, men bortser från hur olika kostnadsposter, incitament och rättsliga ramar samspekar i praktiken.

När det gäller friskolor pekar analysen på att det finns flera frågor kring hur merkostnader för skolplikts- och utbudsansvaret bäst hanteras, hur grundbeloppet beräknas samt hur kostnader för administration, moms och lokaler ersätts och redovisas. Totalt sett är det långt ifrån givet att friskolor i genomsnitt överkompenseras; delar av dagens system innebär snarare att de riskerar att underkompenseras, vilket empirin också tyder på. En reformagenda som utgår från en överdriven bild av kommunernas merkostnader riskerar därför att leda fel. En mer ändamålsenlig lösning är att ta ett samlat grepp om hela ersättningsystemet – inklusive dylika ansvarskostnader, beräkningsmodellen för skolpengen och gränsdragningar för eventuella villkorade belopp kopplade till riktade satsningar – och göra reglerna tydligare, mer transparenta och mer standardiserade.

En liknande bild framträder vad gäller systemet för särskilt stöd och resursskolor. De individuella tilläggsbeloppen varierar kraftigt mellan kommuner, besluten är ofta svåra att förutse och kopplingen till evidens om vilka åtgärder som fungerar är svag. Detta skapar osäkerhet för elever och föräldrar och försvårar planeringen för resursskolor,

vars hela verksamhet bygger på att ta emot elever med omfattande stödbehov. Ett mer enhetligt system, där omfattningen av stödet i högre grad bygger på empiriskt skattade samband mellan behov och utfall och där kriterierna är tydligare, framstår som en viktig förutsättning för att både resurser och ansvar ska kunna fördelas mer rättssäkert.

Mot denna bakgrund föreslår rapporten en vägkarta som bygger vidare på den nuvarande ansvarsfördelningen, men syftar till att göra den mer konsekvent och transparent: (1) de riktade statsbidragen bör göras om till ett sektorsbidrag som automatiskt tilldelas kommunerna och strukturjusteras utifrån empiriska modeller, (2) man bör ta fram vetenskapligt kvalitetssäkrade strukturvikter för kommunernas kompensatoriska resursfördelning, (3) ersättningssystemet för friskolorna bör reformeras inom ramen för principen om lika villkor och (4) ett mer enhetligt, evidensbaserat system för särskilt stöd och resursskolor bör införas. Tanken är inte att ersätta det övergripande kommunala ansvaret för finansieringen, utan att ge det stabilare spelregler och bättre verktyg.

Det är samtidigt viktigt att understryka att även ett bättre utformat finansieringssystem bara kan förväntas ge begränsade effekter på elevernas resultat om inte resurserna används på ett ändamålsenligt sätt. Forskningen tyder på att ökade resurser i genomsnitt har positiva men relativt måttliga effekter; utfallet beror sannolikt i hög grad på hur medlen används och vilka arbetssätt som införs.

Den vägkarta som presenteras här bör därför ses som en grund för en större utredning som inte enbart analyserar hur resurserna fördelas, utan också hur de kan nyttjas för att stödja mer evidensbaserade arbetssätt i skolan. Ambitionen är därmed inte att finansieringsreformer i sig ska lösa alla skolans problem, utan att skapa ett mer förutsägbart, likvärdigt och resurseffektivt finansieringssystem som ger bättre förutsättningar att långsiktigt stärka kvalitet och resultat i svensk grundskola.

# Referenser

- Böhlmark, Anders och Mikael Lindahl. 2015. "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform", *Economica* 82(327): 508–551.
- Deloitte. 2018 "Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och fristående skolor", Rapport, Friskolornas Riksförbund, Stockholm.
- Friskolornas Riksförbund. 2013. "Långt kvar till lika villkor", Rapport, Stockholm.
- Handel, Danielle V., & Hanushek, Eric A. 2023. "U.S. school finance: Resources and outcomes." Ss. 143–226 i Eric A. Hanushek, Stephen Machin och Ludger Woessmann (Eds.), *Handbook of the economics of education* (Vol. 7). North Holland.
- Hellberg, Ludde. 2021. "Den ojämlika skolan – en granskning från Kvartal", Kvartal, 1 mars, <https://kvartal.se/kvartalsredaktion/artiklar/den-ojamlika-skolan-en-granskning-fran-kvartal/cG9zdDo1NTU0>.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2014. "Slänger vi pengarna i sjön? Resurser, reformer och utbildningspolitiska slutsatser", IFN Policy Paper No. 68.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2020. "Friskolorna och skolkostnaderna", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2021. "Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2022. "Stora skillnader i skolkvalitet – En geografisk kartläggning av förädlingsvärden i matematik", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2023. "Independent-School Competition and Sweden's Performance in TIMSS", IFN Working Paper No. 1472.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2025a. "Överkapacitet i grundskolan och merkostnader för kommuner", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2025b. "Merkostnader för skolpliktsansvaret enligt empirin", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2025c. "TIMSS 2023 – Sveriges resultat, studiero och huvudmannaskap", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- HFD 2020, ref 69. "Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 15 december 2020 följande dom (mål nr 3918-19)", <https://www.domstol.se/globalassets/filer/domstol/hogstaforvaltningsdomstolen/2020/referat/hfd-2020-ref.-69.pdf>.
- Holmlund, Helena, Anna Sjögren och Björn Öckert. 2019. "Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan." Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.
- Ivarsson Westerberg, Anders. 2022. "Administrativa konsekvenser av riktade statsbidrag", Rapport till Statskontoret, Stockholm.

- Jackson, C. Kirabo och Claire L. Mackevicius. 2024. "What Impacts Can We Expect from School Spending Policy? Evidence from Evaluations in the United States", *American Economic Journal: Applied Economics* 16(1): 412–446.
- KRRGBG. 2014. Mål nr 8396-11, Dom 2014-06-04 Kammarrätten i Göteborg.
- Kvande, Marianne Nilsen, Oda Bjørklund, Stian Lydersen, Jay Belsky och Lars Wichstrøm. 2019. "Effects of special education on academic achievement and task motivation: a propensity-score and fixed-effects approach", *European Journal of Special Needs Education* 34(4): 409–423.
- Lakomaa, Erik. 2008. "The Economic Psychology of the Welfare State", Doktorsavhandling, Handelshögskolan, Stockholm.
- Morin, Anders och Mikael Sandström. 2022. "Vårda friskolereformen – konkreta förslag, i stället för slag i luften", Rapport, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- O'Hagan, Kaitlyn G. och Leanna Stiefel. 2025. "Does Special Education Work? A Systematic Literature Review of Evidence From Administrative Data", *Remedial and Special Education* 46(2): 103–117.
- Prop. 1991/92:95. "Om valfrihet och fristående skolor", <https://data.riksdagen.se/fil/5277FE6D-7C0B-47CB-AE25-7B2234DE5FBE>.
- Prop. 1992/93:230. "Valfrihet i skolan", <https://data.riksdagen.se/fil/EB93DF05-0BE2-400C-A8AF-AB89E185204D>.
- Prop. 1994/95:157. "Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.", <https://data.riksdagen.se/fil/F826C4AD-D671-4706-A41F-D2C8E3B3B117>.
- Prop. 1995/96:200. "Fristående skolor m.m.", <https://www.regeringen.se/contentassets/028728288d6647cfa8df9ccaa345e2ed/prop.-199596200>.
- Prop. 2008/09:171. "Offentliga bidrag på lika villkor." <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2009/03/prop.-200809171>.
- RiR 2014:25. "Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola", Rapport, Riksrevisionen, Stockholm.
- RiR 2022:17. "Skolpengen – effektivitet och konsekvenser", Rapport, Riksrevisionen, Stockholm.
- Ryffé, David. 2022. "Skolväsendets ekonomisk-rättsliga dilemma", *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2022(3): 393–414.
- Rosenqvist, Olof och Jan Sauermann (2025). "The effects of increasing compensatory resource allocation on student achievement." IFAU Working Paper 2025:15.
- SCB. 2025a. Data hämtad från SCB:s statistikdatabas och beställd för ett relaterat forskningsprojekt.
- SCB. 2025b. "Resursfördelningsmodell inom skolan.", <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/regionala-statistikprodukter/socioekonomisk-resursfordelning-inom-skolan/resursfordelningsmodell-inom-skolan/>.
- Setren, Elizabeth. 2021. "Targeted vs. General Education Investments: Evidence from Special Education and English Language Learners in Boston Charter Schools", *Journal of Human Resources* 56(4): 1073–1112.

- SFS 2011:185. "Skolförordning (2011:185)." Svensk författningssamling, Stockholm.
- SOU 1992:38. "Fristående skolor – Bidrag och elevavgifter." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 1995:109. "Likvärdig utbildning på lika villkor." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2008:8. "Bidrag på lika villkor." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2015:93. "Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2016:66. "Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2020:28. "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2020:42. "En annan möjlighet till särskilt stöd – Reglering av kommunala resursskolor." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2024:50. "Nätt och jämnt – Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2025:18. "Ett likvärdigt betygssystem." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2025:37. "Skärpta villkor för friskolesektorn." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2025:72. "Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Skolverket. 2009. "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov", Rapport, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket. 2021. "Utredning av kommunens hantering av tilläggsbelopp.", Rapport, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket. 2023. "Redovisning av uppdrag om föreskrifter om tilläggsbelopp", Redovisning av regeringsuppdrag, Skolverket, Stockholm.
- Skolverket. 2025a. "Grundskolans ekonomi – En översikt", Rapport, Stockholm.
- Skolverket. 2025b. "Så tar vi fram bidragsramarna", <https://www.skolverket.se/styrning-och-ansvar/statsbidrag/hitta-statsbidrag/statsbidrag-for-starkt-kunskapsutveckling-2026#h-Hurstortarstatsbidraget>.
- SKR. 2023. "Beslut om bidragsbelopp till enskilda huvudmän överklagas genom förvaltningsbesvär", Cirkulär SKR2023/01824, Sveriges Kommuner och Regioner, Stockholm.
- Statskontoret. 2013. "Resurserna i skolan", Rapport 2013:10, Stockholm.
- Statskontoret. 2021. "Olika vägar till likvärdig skola? Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan", Rapport 2021:2, Stockholm.
- U2013/6278/S. "Vissa skollagsfrågor." Promemoria, Utbildningsdepartementet, Stockholm.
- Valtersson, Mikaela. 2023. "Är friskolorna överkompenserade? En studie av 32 kommuner." Friskolornas Riksförbund, Stockholm.

**Almega Utbildning har funnits sedan den 1 juli 2024 och är Sveriges bransch- och arbetsgivarorganisation för fristående förskolor, grund- och gymnasieskolor.**

**Förbundet har drygt 800 medlemmar och sammanlagt närmare 47 000 medarbetare på ungefär 2 000 arbetsplatser.**

---