

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

## Yttrande över En mer likvärdig skola (SOU 2020:28)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och ändring i skollagen (2010:800). Vidare föreslås ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och ändring i skolförordningen (2011:185). Det föreslås också ändring av förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor och en ny förordning om statsbidrag till likvärdighet och skolutveckling.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Utredningen föreslår ett gemensamt skolval där alla vårdnadshavare deltar och där alla skolor, både kommunala och fristående liksom sameskolan, är valbara. De urvalsgrunder som ska få tillämpas vid urvalet till en kommunal skolenhet föreslås vara syskonförtur, geografiskt baserat urval, kvot<sup>1</sup>, skolspår<sup>2</sup> samt lika möjligheter, som anges vara en urvalsgrund som ger alla elever samma möjlighet till en skolplacering<sup>3</sup>. Urval till enskilda huvudmäns skolenheter föreslås ske enligt i huvudsak samma urvalsgrunder. En skillnad finns emellertid när det gäller innebörden i urvalsgrunden lika möjligheter för enskilda huvudmän. Det anges att Fristående skolor inte har det uppdrag som kommunala skolor har att tillgodose en skolplacering i närhet till hemmet. För att fristående skolor fortsatt ska kunna vara ett valbart alternativ även för elever som inte är bosatta i närhet till skolan bedömer utredningen att urvalsgrunden lika möjligheter bör begränsas till maximalt 50 procent av platserna. De fristående skolhuvudmännen föreslås också kunna använda urvalsgrunden verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter. Utredningen föreslår också att varken kötid eller urval till förskoleklass genom verksamhetsmässigt samband med förskola ska vara tillåtna urvalsgrunder för enskilda huvudmän, vilket de är enligt dagens bestämmelser. Vidare föreslås att ett flertal riktade statsbidrag på skolområdet ska slås samman till ett sektorsbidrag. Det föreslås också att beräkningen av grundbeloppet för enskilda huvudmän ska förändras. Elevens hemkommun ska enligt förslaget göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras. Därutöver föreslås att Skolpengen ska i vissa fall följa med eleven med viss fördröjning. Således föreslås att bidrag till enskilda huvudmän ska justeras med två månaders fördröjning när en elev byter huvudman under läsåret.

<sup>1</sup> Kvotens syfte ska vara att uppnå en mer allsidig social sammansättning av elever.

<sup>2</sup> Skolspår innebär att elever som går vid en viss skolenhet ges en garanterad skolplacering vid en annan skolenhet med högre årskurser.

<sup>3</sup> Genom att använda urvalsgrunden lika möjligheter kan kommunala huvudmän ge möjlighet till skolplacering vid en populär kommunal skolenhet för de elever som inte är bosatta i närheten av skolan och som inte heller omfattas av en annan urvalsgrund

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. I juli 2018 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare för att analysera och föreslå åtgärder för att minska skolsegregationen och förbättra resurstilldelningen till förskoleklass och grundskola. Syftet anges vara att öka likvärdigheten i berörda skolformer. Det anges att direktivet koncentreras kring skolsegregationen och regleringen av det s.k. skolvalet liksom hur dagens skillnader i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten. Det anges att utredaren enligt direktivet ska analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om dels placering vid kommunala skolenheter, dels mottagande och urval till fristående skolor, bör ändras för att i större utsträckning främja en allsidig social sammansättning av elever inom förskoleklass och grundskola samt, vid behov, grundsärskola. Vidare anges att utredningen ska kartlägga och analysera de bakomliggande orsakerna till skillnaderna i avsatta resurser för undervisning och elevhälsa inom förskoleklass och grundskola mellan kommunerna och mellan de enskilda huvudmännen samt hur skillnaden i avsatta resurser påverkar kunskapsresultaten. Det anges att om analysen visar att skillnaderna i avsatta resurser behöver minskas för att förbättra kunskapsresultaten, ska utredningen ta fram förslag för att minska dessa skillnader genom resurstilldelning och vid behov också lämna förslag på kompletterande insatser, och lämna förslag till nödvändiga författningsändringar. Det anges också att det framgår av direktivet att utredningens uppdrag huvudsakligen omfattar att ytterligare utreda några av de förslag som 2015 års Skolkommision presenterade. Skälet till detta anges vara att Skolkommisionen i flera frågor pekade på reformer som borde genomföras men inte lämnade konkreta förslag på hur det skulle ske utan i stället förslag om ytterligare analys och utredning.

Vidare anges i remissen att internationellt sett är den svenska skolan som helhet relativt likvärdig. Detta anges framför allt vara en konsekvens av att Sverige, till skillnad från många andra länder, har ett sammanhållet skolsystem relativt högt upp i åldrarna. Sverige anges emellertid internationellt sett vara medelmåttigt vad gäller att klara det kompensatoriska uppdraget och uppväga elevernas socioekonomiska förutsättningar. Sett ur ett nationellt perspektiv anges utvecklingen av den svenska skolans likvärdighet över tid inte vara positiv. Det anges att i stället för att bli allt mer likvärdig verkar utvecklingen t.o.m. vara negativ. Vidare anges att en viktig förklaring till den ökade skolsegregationen är den allt större boendesegregationen men skolvalet och den ökade andelen elever i fristående skolor har bidragit till utvecklingen.

Utredningen anger vidare att ca 850 olika huvudmän i dag ansvarar för utbildningen i grundskolan. De fördelar som det decentraliserade och delvis marknadsanpassade skolsystemet var tänkta att generera när det infördes i början av 1990-talet anges endast till begränsad del ha infriats. De 25 år som har gått anges inte ha lett till vare sig ökad likvärdighet eller förbättrade resultat trots att det under lång tid varit centrala mål för svenskt utbildningsväsende. Vad detta beror på kan och har diskuterats länge, viktigare anges vara att se till att utvecklingen vänder. Mot denna bakgrund lämnas utredningens förslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Som en del i informationsinsamlingen inför detta yttrande har Regelrådet också tagit del av branschorganisationens remissvar. Det kan konstateras att den problembild som utredningen presenterar delvis överensstämmer med branschorganisationens syn men också delvis avviker från denna. Detta uppfattar Regelrådet också förefaller stämma väl överens med det som utredningen anger om att de bakomliggande orsakerna till dagens situation är omdiskuterade. Regelrådet noterar det som anges att den aktuella remissens arbete utifrån uppdragsformulering väntas bygga på tidigare utrednings analyser. Det kan noteras att en sådan inriktning kan innebära en analytisk begränsning, som i sin tur kan ge konsekvenser för hur väl genomarbetat förslaget blir. Eller annorlunda

uttryckt: mycket kan bli beroende av hur väl genomförd den tidigare utredningens analys var och i vilken utsträckning denna är fortsatt aktuell. Regelrådets granskning i detta yttrande omfattar inte den tidigare utredningens analys. Oaktat dessa aspekter har utredningen på ett tydligt och utförligt sätt beskrivit utgångspunkterna för förslaget som lämnas.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

### **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

I konsekvensutredningen finns ingen samlad bild av alternativa lösningar eller effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Däremot redovisas resonemang kring alternativa lösningar i förekommande fall i anslutning till beskrivningen av utredningens förslag.

Således finns en beskrivning av för- och nackdelar med lokala respektive regionala lösningar för förslag om ett gemensamt antagningssystem till kommunala och fristående skolor. Därvid anges bland annat att en lokal snarare än regional lösning skulle medföra en mindre inskränkning i det kommunala självstyret. Det anges också att utifrån perspektivet att likvärdiga förutsättningar ska gälla för kommunala och enskilda huvudmän kan det vara problematiskt att kommunen samtidigt är huvudman åt egna skolor och således i viss mån kan befinna sig i en konkurrenssituation till de fristående skolorna. Beskrivningen anger också andra för- och nackdelar med alternativet<sup>4</sup>.

Alternativa lösningar för hur beslut av Statens skolverk att underkänna en huvudmans urvalsgrunder ska få överklagas har också övervägts. Förslaget är att huvudmannen får överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Ett alternativ som har analyserats är att det skulle kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd, vilket emellertid anges innebära att denna nämnd skulle få hantera ärenden som är främmande för dess syfte.

Det anges också att ett alternativ till att helt avskaffa kötid som urvalsgrund till skolplacering har analyserats enligt följande. Utredningen har i direktivet givits i uppgift att undersöka en modell med åldersgräns för när ett barn kan ställas i kö till fristående skolor. Kötiden skulle då räknas med utgångspunkt från den tidpunkt under dagen som anmälan gjorts. Det anges att en sådan modell förvisso skulle lösa problemet för de som är nyinflyttade till en viss kommun. Modellen anges emellertid leda till att många familjer anmäler sig direkt när anmälningssperioden öppnar, vilket betyder att många barn får samma kötid, det avgörande för en skolplacering blir i praktiken vilken minut som anmälan görs. Detta anges ge en fördel åt de elever vars vårdnadshavare har särskilt god kunskap om när anmälan öppnar och som samtidigt har den flexibilitet som krävs för att just då kunna skicka in anmälningar till olika populära fristående skolor. Precis som med kötid generellt anges detta innebära att platserna i vissa skolor redan är fördelade innan alla vårdnadshavare nåtts av informationen om olika skolor och om hur skolvalet fungerar. Förslagsställaren anger att modellen inte heller ger några tydliga vinster för vårdnadshavarnas framförhållning inför skolstart eller för skolornas planeringsmöjligheter. Utredningens bedömning anges vara att urvalsgrunden ger en viss fördel till elever med på förhand välinformerade vårdnadshavare vid urvalet till attraktiva fristående skolor och att den därmed sannolikt bidrar till segregationen mellan skolor. Utredningen har därför valt att avfärda denna modell som alternativ till kötid som urvalsgrund<sup>5</sup>.

I anslutning till utredningens förslag om avdrag i kommunernas grundbidrag till fristående skolor anges bland annat följande. Utredningen har uppskattat den genomsnittliga merkostnaden för kommunala

<sup>4</sup> Se sid 276-277 i betänkandet. Frågeställningar kring möjligheten att låta kommuner hantera antagning har också beskrivits på sidorna 284-285.

<sup>5</sup> Se sid 328 i betänkandet.

huvudmän att alltid kunna bereda plats för nya elever och att hantera variation i elevunderlag över tid till 8,4 procent i genomsnitt. Utöver dessa "säkra" merkostnader för kommunen, har kommunen också en slags försäkringskostnad för att kunna ta emot elever om en annan huvudman väljer eller tvingas att lägga ner sin verksamhet. Ett schablonavdrag om 10 procent från beräkningen av grundbeloppet anges därför ha övervägts. Fördelar med ett schablonavdrag anges vara att det är enkelt att tillämpa, och det finns en saklig grund för avdragets storlek. En nackdel anges vara att ett schablonavdrag skulle vara rimligt i genomsnitt och över tid, men vissa år och i vissa kommuner skulle det bli alltför stort och i andra fall alltför litet. En andra nackdel anges vara att ett schablonavdrag på 10 procent från bidrag beräknade enligt dagens regelverk skulle leda till större avdrag än vad som kan motiveras utifrån utredningens jämförelser av ekonomiska resurser för kommunala och enskilda huvudmän. I dag tycks det finnas en viss överkompensation av enskilda huvudmäns verksamhet jämfört med de kommunala, men den är betydligt mindre än 10 procent. En schablon av den storleken skulle riskera leda till att enskilda huvudmän väljer att lägga ned sin verksamhet. Vidare anges att utredningen har övervägt att föreslå att beräkningen av bidrag till enskilda huvudmän ska göras på ett annat sätt än i dag, att ersätta dagens skolpengssystem med ett klasspengssystem. Skäl för detta anges vara att marginalkostnaden för att ta emot ytterligare en elev i en skola inte är konstant. Om ytterligare en elev får plats i en befintlig klass med befintliga lärare anges skolans kostnad för den ytterligare eleven vara mycket begränsad. Det anges således vara en attraktiv tanke att resurssätta skolor utifrån antalet klasser och inte utifrån antalet elever. Det anges att det statliga ersättningssystem som fanns innan kommunaliseringen omfattade delvis en ersättning per klass. Detta visade sig enligt förslagsställaren, tillsammans med flera andra orsaker, leda till ett intrikat fixande och manipulerande med klasstorlekar, antagning av elever osv. vilket inte gynnade likvärdigheten och dessutom var kostnadsdrivande. En elev som tvingar en skola att dela på en klass och anställa ytterligare en lärare orsakar en mycket hög extra kostnad. De skolledare som hade bäst förståelse av det tidigare systemet hade också chans att skaffa sina skolenheter betydligt bättre förutsättningar. Ett klasspengssystem anges också bygga på att klasstorlekar behöver definieras, något som bara det kan vara mycket svårt med tanke på den stora variation som finns i skolors förutsättningar över landet. Förslagsställaren anser därför att trots att skolpengssystemet har sina tydliga nackdelar bedömer utredningen ändå att det, med vissa justeringar, är ett bättre alternativ än ett klasspengssystem. Det finns emellertid inget som hindrar att huvudmän med flera skolenheter använder ett klasspengssystem för fördelning av medel mellan sina skolenheter, men ersättningen från kommunen till de enskilda huvudmännen bör även fortsatt baseras på genomsnittskostnad.

Utöver detta anges en rad övriga alternativa förslag som utredningen har övervägt under arbetets gång. *Således har utredningen övervägt möjligheten att staten skulle ansvara för merparten av kostnaden för skolan*, dvs. utöver undervisning och lärverktyg även för lokaler, elevhälsa och skolmåltider liksom vissa övriga kostnader. Lokalförsörjningen anges emellertid, genom kommunernas ansvar för stadsplanering och bättre kännedom om befolkningsutveckling inom olika delar av kommunen, vara ett naturligt kommunalt ansvarsåtagande. När det gäller elevhälsa och skolmåltider finns det möjligheter till och potentiellt stora vinster med samordning med andra kommunala åtaganden. Av dessa skäl förordar utredningen att de kostnadsposterna fortsätter vara under kommunalt ansvar. Vidare har utredningen övervägt att *staten årligen skulle publicera uppgifter om hur omfattande resurserna till skolan i en kommun borde vara och hur de borde fördelas*. Kommunerna skulle då enligt utredningen få ett externt framtaget beslutsunderlag att använda i sitt budgetarbete, ett underlag som kan bidra till en ökad likvärdighet mellan skolor i olika delar av landet. Beräkningarna skulle redovisas transparent, på olika komponenter, så att kommunen kan avgöra hur pass rimliga de är för den enskilda kommunen. Förslaget anges vara attraktivt eftersom det skulle vara relativt snabbt och lätt att genomföra och ge kommunerna bättre förutsättningar att avsätta medel som bidrar till en ökad nationell likvärdighet. Förslaget anges däremot inte bidra med säkerhet till att likvärdigheten ökar eller att tillräckliga resurser avsätts för verksamheten. Vidare anges det att utredningen har övervägt att *staten skulle ansvara för*

*finansieringen av enskilda skolhuvudmän.* Den ersättning som de fristående skolorna erhåller skulle då, något förenklat, motsvara den genomsnittliga skolpengen i landet justerad utifrån vissa strukturvariabler som glesbygdsgrad och elevernas socioekonomiska bakgrund samt skillnader i uppdrag mellan enskilda och kommunala huvudmän. Det anges att ett sådant system skulle, om det omfattar samtliga kostnader knutna till skolverksamheten, kunna lätta huvudmännens administrativa börda betydligt, liksom ge de enskilda huvudmännen bättre planeringsförutsättningar jämfört med i dag. Dagens krav på kommunen att beräkna en behovsviktad skolpeng skulle minska och en mer behovsanpassad resurssättning av den kommunala verksamheten underlättas. Dessutom skulle de rättsliga tvisterna mellan kommun och enskilda huvudmän kring denna framräknade skolpengs storlek upphöra. Det skulle också enligt utredningens uppfattning ge enskilda huvudmän i olika delar av landet likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Däremot skulle det kunna leda till skillnader i resurser mellan en fristående skola och en kommunal skola i samma kommun. Detta faktum anges emellertid gälla för många huvudmän redan i dag då många fristående skolor samlar elever från olika kommuner och därmed erhåller olika skolpeng för olika elever. Finansieringen skulle kunna ske genom ett avdrag motsvarande bidragen till de enskilda huvudmännens verksamhet, från statens nettotillskott till utjämningsystemet för kommuner. En risk med förslaget anges vara att endera kommunala eller fristående skolor favoriseras, beroende på den vid tillfället sittande regeringens preferenser. Dessutom anges det kunna uppstå svårigheter att beräkna en nivå på ersättningen som inte genererar ohanterliga effekter till exempel i form av att fristående skolor plötsligt lägger ner verksamheten i bred skala alternativt att fristående skolorna i lågkostnadskommuner plötsligt får en betydligt högre peng än de kommunala. Det anges också ha övervägts att staten skulle inrätta en *statlig "buffertfond" för att svara mot kommunernas skiftande möjligheter att finansiera skolan*, t.ex. under lågkonjunktur. Staten anges ha större möjligheter att motverka svängningar eftersom kraven på ekonomisk balans ser annorlunda ut för staten än för kommunerna. Det anges emellertid förekomma statlig kompensation för sådana typer av svängningar redan idag i form av extra tillskott genom de generella statsbidragen. Vidare anges *möjligheten att det föreslagna sektorsbidraget skulle ta hänsyn till skillnader i finansieringsförmåga* ha övervägts. Det anges emellertid att utredningens analyser (i betänkandets kapitel 8) visar att kostnaden för grundskolan både i hemkommunen och i den kommunala skolverksamheten samvarierar med hemkommunens finansieringsförmåga. Skillnader i finansieringsförmåga, som den har beräknats av utredningen, anges huvudsakligen bestämmas av utformningen av det kommunala utjämningsystemet. Utjämningsystemet anges i sin tur vara resultatet av politiska överväganden som utredningen bedömer vara svåra att åsidosätta. Samtidigt bedöms förslagen om ett större statligt ansvarstagande för skolan på kort och lång sikt helt eller delvis kunna minska effekterna av skillnader i finansieringsförmåga. Slutligen anges den alternativa lösningen *att resursfördelningen ska premiera skolor med hög kvalitet*. Ett första fundamentalt problem med tanken anges vara att det saknas tillförlitliga mått på skolors kvalitet. Mått på value added anges vara teoretiskt tilltalande, men de metodmässiga utmaningarna anges vara mycket stora. Betygsinflationen anges kunna öka om skolornas intäkter påverkas positivt av bättre skolresultat. Vidare skulle en sådan resursfördelning enligt förslagsställaren innebära att de som inte söker till eller får plats på de bästa skolorna hänvisas till sämre skolor som dessutom har mindre resurser. Resultatet skulle inte vara förenligt med nuvarande princip att resursfördelningen ska beakta elevernas behov.

I remissen redovisas beräkningar avseende hur resursfördelning till skolor fungerar idag. Detta beskrivs i betänkandets sjunde kapitel och i sammanfattningen. I sammanfattningen anges att skillnader i uppdrag finns mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunala huvudmän har – utöver ansvaret att sörja för skolskjutsar – dels ett myndighetsansvar som de enskilda huvudmännen inte har, dels ett ansvar att se till att det alltid finns plats i skolan för barn i kommunen. Den faktor som utredningen bedömer är av störst kostnadsmässig betydelse i det avseendet är den merkostnad kommunala huvudmän har för att alltid kunna erbjuda plats i en skola nära hemmet och konsekvenserna av att den kommunala skolan bär ansvaret att hantera de stora variationer i elevunderlaget som observeras

över tid. En modell för att uppskatta dessa merkostnader presenteras i kapitel 7 och ger vid handen att kommunala huvudmän under de senaste två decennierna har haft merkostnader på i genomsnitt drygt 8 procent till följd av sitt större ansvar. Dessa merkostnader ska enligt dagens regelverk inte avräknas då kommunerna fastställer bidrag till enskilda huvudmän. I kapitel 7 görs en regressionsanalys som dels avser perioden 1997-2018, dels perioden 2009-2018. Analysen avser hur fristående skolor anpassar sitt elevantal efter demografisk variation över tid. Det anges att en svaghet för analysen som avser hela perioden är att sambanden skattas för en period då andelen friskolor ökade mycket kraftigt. Av detta skäl genomfördes analysen också för perioden 2009-2018, som anges visserligen präglas av expansion i sektorn, men inte i samma utsträckning.

Som ett led i en bredare inhämtning av information inför detta yttrande har Regelrådet som redan nämnts tagit del av remissvar från branschorganisation samt av en alternativ analys av vissa frågor kring finansieringen av skolor som har tagits fram av en skolforskare som anlitas av annan branschorganisation<sup>6</sup>. I remissvar från branschorganisation anges att regressionsanalysen som utredningen gör i sig är väl genomförd men att den lämnar flera frågor obesvarade<sup>7</sup>. I den alternativa analysen framhåller rapportförfattaren ett antal synpunkter när det gäller förutsättningarna för utredningens analys och slutsatser. Det anges inte finnas något tydligt stöd för utredningens grundantagande om att fristående skolor i lägre grad anpassar sig till variationer i elevunderlaget. Det anges finnas flera problem med utredningens analyser, som rapportförfattaren anser sig ha visat påverkar resultaten. Således analyseras i den aktuella rapporten hur resultaten påverkas om andra årtal väljs för den analyserade perioden och jämförelser görs med avvikelser i antalet barn som faktiskt går i grundskolan i stället för med antal barn som är i ålder för att gå i grundskola som författaren anser är en missvisande variabel. Utifrån förändringar i sådana utgångspunkten finner författaren att det kan vara så att fristående skolor i själva verket anpassade sig mer till variationer till linjära kommuntrender avseende antal barn i grundskola än skolor med kommunala huvudmän<sup>8</sup>. I rapporten anges även kritik mot ett flertal andra aspekter i utredningens analys.

Regelrådet gör följande bedömning. Som Regelrådet noterade i avsnittet om bakgrund och syfte med förslaget ovan, innebär utredningens inriktning på att utveckla vidare förslag som tagits fram av tidigare utredning en viss analytisk begränsning. Givet att denna begränsning finns finner Regelrådet att förslagsställaren har redovisat alternativa lösningar på ett tillräckligt utförligt och tydligt sätt. Det skulle, sett ur de aspekter som Regelrådet granskar, ha varit önskvärt om konsekvenserna för företag av att välja eller välja bort alternativa lösningar hade angetts tydligare än vad som är fallet. Utifrån förutsättningarna i ärendet kan beskrivningen likväl anses tillräcklig. När det gäller redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd gör Regelrådet följande bedömning. Rent generellt går det att sluta sig till att utredningen synes utgå från att om inte förslaget genomförs kommer de problem som bedöms finnas idag bli bestående. Specifikt när det gäller delförslaget om att återinföra ett avdrag i kommunernas grundbidrag gör Regelrådet följande bedömning. Det är enligt Regelrådets uppfattning rimligt att uppfatta den analys som har gjorts av variationer i hur enskilda huvudmäns elevantal har varierat över tid som en beskrivning av ett nollalternativ – vad som skulle gälla om ingen förändring sker. Det kan konstateras att den alternativa analysen, som görs i den rapport som refererades ovan, utifrån delvis förändrade förutsättningar har gett väsentligt annorlunda resultat än det som utredningen finner. De variationer som görs i den alternativa analysen - alltså exempelvis att andra årtal granskas

<sup>6</sup> Här avses rapporten Friskolorna och skolkostnaderna, framtagen av Gabriel Heller Sahlgren (PhD) på uppdrag från Svenskt Näringsliv. Det remissvar som refereras i yttrandet är från Friskolornas riksförbund.

<sup>7</sup> Exempelvis anges det inte ges svar på om någon förändring i friskolesektorns karaktär och sammansättning skett under perioden eller om kommuner som haft en kraftig expansion av friskolesektorn skiljer sig från andra kommuner. Det anges inte heller vara möjligt att utläsa vad som förklarar resultaten, till exempel hur stor del av resultaten som förklaras av stor ökning i andelen nyanlända migranter.

<sup>8</sup> Här ska noteras att rapportförfattaren anger att dessa resultat, i likhet med utredningens, bör tolkas med försiktighet.

och att jämförelsen görs med antal barn i grundskolan i stället för antal barn i grundskoleålder - framstår inte som uppenbart orimliga för Regelrådet. När en alternativ analys kan göras, med vissa justeringar i förutsättningarna som i vart fall inte är uppenbart orimliga, och leda till drastiskt annorlunda resultat uppfattar Regelrådet att det kan finnas osäkerheter i utredningens analys. Regelrådet noterar att utredningen också i sin redogörelse anger att det finns osäkerheter, vilket är värdefullt. Regelrådet finner emellertid att de mycket annorlunda resultat som kan uppnås med förhållandevis små justeringar i den alternativa analysen visar att utredningen borde ha gjort fler känslighetsanalyser för att säkerställa att slutsatserna som utredningen landar i är så väl grundade i empiri som möjligt. Regelrådet finner därför att redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd inte är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

### Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges följande. Personuppgiftslagen (PuL) (1998:204) ersattes i maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) – Dataskyddsförordningen. Skolverket kommer enligt förslaget att fatta automatiserade beslut om skolplaceringar, något som anges vara tillåtet enligt 28 § första stycket förvaltningslagen. Enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen ska den registrerade ha rätt att inte bli föremål för ett beslut som enbart grundas på automatiserad behandling, inbegripet profilering, vilket har rättsliga följder för honom eller henne eller på liknande sätt i betydande grad påverkar honom eller henne. Undantag från rättigheten att inte bli föremål för automatiserat individuellt beslutsfattande gäller bl.a. för beslut som tillåts enligt nationell rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter, friheter och berättigade intressen. Utredningen anser att den ordning som föreslås gälla för hanteringen av skolval, jämte de generella bestämmelser om bl.a. kommunikation, rätt till omprövning och generella krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet som finns i förvaltningslagen, innebär att automatiserade beslut i skolplaceringsärenden utgör ett sådant undantag från rätten att inte bli föremål för automatiserat individuellt beslutsfattande som regleras i artikel 22.2 b) i dataskyddsförordningen. Därutöver ställs förslag om kvoter som urvalsgrund också i relation till bland annat EU-rättsliga regler i konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur förslaget förhåller sig till EU-rätten i betänkandet. Det hade gjort konsekvensutredningen mer transparent om det också hade framgått i vilken mån som utredningen bedömer att de delförslag som berör enskilda skolhuvudmäns förutsättningar i förhållande till kommunala har någon EU-rättslig koppling. Eftersom det ändå förhållandevis utförligt har beskrivits hur förslaget i några avseenden förhåller sig till EU-rätten och Regelrådet inte finner det uppenbart att det skulle finnas andra EU-rättsliga kopplingar kan befintlig beskrivning anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det finns inte någon samlad beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande eller behov av speciella informationsinsatser i konsekvensutredningen. Såvitt Regelrådet kan se finns det heller inte på

annan plats i betänkandet. Det finns ett resonemang om olika möjliga tidpunkter för ikraftträdande när det gäller urvalsgrunder<sup>9</sup>. Det anges att lagförslagen ska träda i kraft 1 juli 2023, när det gäller förordningsförslag anges att bestämmelserna om urvalsgrunder ska träda i kraft senare än så.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns visserligen viss information om särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande för en del av författningsförslaget som utredningen lämnar men även om detta är värdefullt kan det enligt Regelrådets uppfattning inte fullt ut kompensera för att det saknas en tydlig redovisning när det gäller helheten. Att det helt saknas beskrivning av behovet av speciella informationsinsatser är också en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I remissen anges, som refererats ovan, att undervisning i grundskolan sköts av ca 850 huvudmän. Det anges att ca 17 procent av eleverna i förskoleklass och grundskolan går på fristående skolor idag<sup>10</sup>. Vidare anges att kommunernas bidrag till enskilda huvudmän i allt väsentligt går till privata företag, stiftelser och föreningar. Enligt den statistik som visas för perioden 2002-2018 har bidrag till privatägda företag ökat under perioden medan andelen till stiftelser och föreningar legat i princip konstant<sup>11</sup>.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går att sluta sig till branschtillhörighet för de företag som främst berörs av förslaget. Det finns viss information om huvudmännens antal. Om 290 kommuner räknas bort från totalsumman huvudmän kan det konstateras att antalet företag som är skolhuvudmän borde utgöra en andel av de resterande 540 huvudmännen. Eftersom det anges att det är bidrag till företag som har ökat under perioden skulle det kunna vara ett rimligt antagande att det är en förhållandevis stor andel av de ca 540 enskilda huvudmännen som är privata företag. En säker uppgift om företagets antal finns, såvitt Regelrådet kan se, inte i betänkandet men det är möjligt att få en uppfattning om ett tak för hur många det skulle kunna vara. Regelrådet finner att företagets antal kan anses vara tillräckligt beskriven även om större tydlighet hade varit önskvärd. Storleksmässig beskrivning av de berörda företagen saknas emellertid, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

### **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

#### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges avseende delförslaget om avdrag i bidrag till enskilda huvudmän att framför allt inledningsvis då förslaget genomförs finns en risk att mängden överklaganden av bidragsbeslut ökar, vilket kan leda till ökade administrativa kostnader för de enskilda huvudmännen. Utredningen räknar med att den föreslagna förändrade hanteringen av statsbidragen kommer att leda till att i snitt 50 procent av en årsarbetskraft i skolförvaltningen i varje kommun frigörs när antalet ansökningar och redovisningar begränsas. Det anges att konsekvenserna av denna förändring i statsbidragen kommer att vara densamma för kommunala och enskilda huvudmän.

<sup>9</sup> Se sid. 390-391 i betänkandet.

<sup>10</sup> Se sid 222 i betänkandet. Där framgår även att andelen är högre i årskurserna 7-9 och lägre i de lägre årskurserna.

<sup>11</sup> Se sidorna 478 – 479 i betänkandet.



Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas kvantifiering av möjlig påverkan på de berörda företagens administrativa kostnader. Det finns information i kvalitativ form om viss möjlig påverkan i form av överklaganden. Regelrådet bedömer även att förändringar när det gäller hanteringen av statsbidrag främst skulle beröra företagens administrativa kostnader, i den utsträckning som det blir konsekvenser. När det gäller total effekt för kommunala huvudmän har förslagsställaren beräknat att det skulle kunna innebära ett frigörande av resurser motsvarande ca 75 miljoner kr totalt. Det är oklart om förslagsställaren med sin formulering om att det blir samma konsekvenser för kommunala och enskilda huvudmän också inkluderar en sådan påverkan på administrativa kostnader. Såvitt Regelrådet kan bedöma är det inte självklart att det skulle bli samma belopp, eftersom antalet huvudmän sannolikt är ett annat än de kommunala och även genomsnittlig lönekostnad skulle kunna vara annorlunda. Det hade varit motiverat att utveckla denna information vidare. Sammantaget finner Regelrådet att även om viss värdefull information om påverkan på administrativa kostnader finns, är beskrivningen inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Det anges i konsekvensutredningen att förslaget att Skolverket tar över ansvaret för administration och beslut om antagning kommer att påverka de enskilda huvudmännen. Den enskilda huvudmannen kommer dock även fortsättningsvis att besluta om antalet platser som erbjuds vid respektive skolenhet och kommer också att bestämma vilka urvalsgrunder som ska användas. Det anges att den enskilda huvudmannens inflytande i dessa frågor kommer även fortsättningsvis att vara stort. Både enskilda och kommunala huvudmän ska ingå i det gemensamma skolvalet. Skolverket ska ha i uppgift att informera vårdnadshavare och elever om utbildning som såväl enskilda som kommunala huvudmän erbjuder. Utredningen bedömer att detta kommer att öka vårdnadshavares kännedom om de fristående skolor som finns i kommunen och därmed även öka intresset för att låta sitt barn fullgöra skolplikten i en skolenhet med enskild huvudman. Förslaget att möjliga urvalsgrunder förändras liksom regleras i lag anges innebära att den i dag vanligaste urvalsgrunden, dvs. kö, inte kommer att kunna användas efter en övergångsperiod. I stället regleras flera andra valbara urvalsgrunder som huvudmannen kan välja att använda, däribland syskonförtur vilket fristående skolor ofta använder i dag. Utredningens förslag anges ge enskilda huvudmän tydligare planeringsförutsättningar för verksamheten. Många vårdnadshavare ställer sina barn i flera köer, vilket leder till att det i kön finns många elever vars vårdnadshavare kommer att tacka nej till en skolplacering på grund av att eleven får plats vid en högre prioriterad skola. För många fristående skolor är det därför svårt att avgöra hur stort det faktiska intresset för skolan är. Det är heller inte ovanligt att vårdnadshavare tackar ja till flera olika skolplaceringar vilket bidrar till en osäkerhet om hur många elever skolan kommer att ha vid terminsstart. Även förslagen om att begränsa skolbyten till en gång per termin liksom att skolpengen flyttas med viss fördröjning när en elev byter skola bedöms ge huvudmannen bättre förutsättningar för att planera verksamheten när bidraget till huvudmannen blir mer stabilt. För enskilda huvudmän, till skillnad från kommunala, innebär förslaget ingen ändring vad gäller elever och vårdnadshavares möjligheter att överklaga beslut om mottagande till fristående skolor då detta inte är möjligt enligt dagens reglering. De förändringar förslagen innebär för de enskilda huvudmännens kostnader för verksamheten anges utjämnas genom bidraget från elevernas hemkommuner.

Det föreslås också ett utökat statligt bidrag till skolan. Av det statliga tillskottet på 3 miljarder kronor beräknas 314 miljoner kronor fördelas mellan enskilda huvudmän. Fördelningen mellan kommunala och enskilda huvudmän anges bygga på det socioekonomiska index och de uppgifter om genomsnittligt antal elever 2016–2018 som Skolverket har använt för att beräkna det statliga bidraget för likvärdig skola för 2020. Om det inte via ordinarie budgetprocess tillförs ytterligare medel utan förslaget finansieras genom att de generella statliga bidragen till kommunerna minskas anges det vara rimligt att

tänka sig att kommunerna, då en större del av skolverksamheten finansieras av staten via sektorsbidraget, minskar sina bidrag till de enskilda huvudmännen. Den sammantagna nettoeffekten för de enskilda huvudmännen anges därför att bero på hur respektive hemkommun påverkas av förslaget och dess finansiering, samt vilket genomslag förändringen får på kommunens resurssättning av skolan. Det anges därför vara omöjligt att sja om utfallet per huvudman. För sektorn som helhet borde nettoeffekten dock bli begränsad.

När det gäller avdraget i bidrag till enskilda huvudmän anges följande. Delförslaget kommer att ge mer likvärdiga förutsättningar mellan enskilda och kommunala huvudmän i förhållande till de olika uppdrag huvudmännen har. Förslaget innebär att de enskilda huvudmännens intäkter kommer att minska, men det anges vara omöjligt att på förhand ange hur mycket. Klart är att förslaget kommer att få olika stor betydelse för olika huvudmän beroende på hur stor variationen i elevunderlag är i elevernas hemkommuner och beroende på kommunens bedömning av merkostnadernas storlek. Det anges att över tid kommer de enskilda huvudmännens intäkter per elev att bli mer stabila än i dag. Eftersom kommunernas kostnad per elev varierar över tid beroende på elevunderlagets utveckling varierar i dag de enskilda huvudmännens intäkter per elev på ett sätt som inte motsvaras av variation i deras kostnader. Ett tecken på det anges vara de stora skillnader i överskott (intäkt minus kostnad) för enskilda huvudmän som beskrivs i utredningens analys. Med ett avdrag som anpassas till demografiskt betingade variationer i kostnader i kommunernas verksamhet bör bidragen per elev till de enskilda huvudmännen bli mer lika mellan åren enligt förslagsställaren.

Som har refererats ovan har Regelrådet i sin informationshämtning inför yttrande även tagit del av remissvar från branschorganisation över det aktuella betänkandet. I detta remissvar anges att organisationen samlat in bedömningar från fristående skolor avseende förslaget till avdrag till följd av kommunernas merkostnader. Det refereras uppgifter från fem skolor med olika förutsättningar. En huvudman med totalt 470 elever på 3 skolenheter har bedömt att en sänkning av skolpengen med 5 procent skulle motsvara bortfall av 3,5 heltidstjänster assistent och 1 legitimerad lärare medan en sänkning med 10 procent skulle motsvara 6 heltidsassistenter och 3 legitimerade lärare. En liten skola med mindre elevgrupper i förskoleklass t.o.m. årskurs tre har angett att logoped, arbetsterapeut och extra personer för att tillgodose specifika behov inte skulle kunna vara anställda samt att det i förlängningen skulle vara svårt att driva verksamheten vidare. I remissvaret finns även ytterligare synpunkter som avser både hur ersättning till enskilda huvudmän är utformad idag och avseende utredningens förslag till förändring. Branschorganisationen har också angett att ett delförslag om att huvudmännen ska ta fram en årlig handlingsplan om hur man arbetar för allsidig social sammansättning bland eleverna, som kan resultera i en omprövning av sektorsbidraget skapar osäkerhet och inte ger den långsiktighet som behövs.

Regelrådet gör följande bedömning. Den bedömning som utredningen gör av hur de olika delarna i förslaget kan väntas påverka de enskilda huvudmännen förefaller Regelrådet kännetecknas av en viss förenkling. Det kan konstateras att uppgifter från branschorganisation indikerar att det skulle kunna finnas påtagliga konsekvenser för enskilda huvudmäns verksamhet av det föreslagna avdraget i det kommunala bidraget till finansiering. Såvitt Regelrådet kan förstå underlaget finns det en möjlighet att ökad statlig finansiering skulle kunna medföra en kompensation. Det är emellertid oklart i vilken mån denna kompensation är heltäckande. Förutsättningen för delförslaget om avdraget är vidare de merkostnader som kommunala huvudmän bedöms ha. Den alternativa analys som refererades till i avsnittet ovan har, som nämnts, indikerat osäkerheter i förutsättningarna för utredningens analys av dessa frågor, som kan vara av betydelse. Regelrådet noterar också det som anges om att påverkan på de enskilda huvudmännens kostnader för verksamheten till följd av utredningens förslag om exempelvis nya urvalsgrunder kompenseras genom det bidrag som ges från elevernas hemkommuner. Det är inte klart för Regelrådet hur eventuella merkostnader till följd av sådana förändringar skulle kunna

komponeras genom bidrag från elevernas hemkommuner, som såvitt Regelrådet kan förstå, väntas bli i vart fall något lägre. Det är möjligt att analysen är korrekt, men om så är fallet så är den enligt Regelrådets uppfattning inte särskilt tydligt redovisad. Regelrådet finner överlag att konsekvenserna för de enskilda huvudmännens andra kostnader och verksamhet (inklusive intäktsförändringar) borde ha utvecklats och förtydligats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på andra kostnader och verksamhet bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges att det utökade krav på huvudmannen som utredningens förslag om en allsidig social sammansättning innebär för enskilda huvudmän, kompenseras genom det befintliga systemet med bidrag från elevernas hemkommuner. Det finns inte skäl att anta att förslagen får konsekvensen att fler eller färre elever jämfört med i dag kommer att välja fristående skolor. Varken konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor bedöms därför påverkas. Det anges också att förslaget i vissa avseenden innebär större likhet i förutsättningarna för enskilda och kommunala huvudmän.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om hur utredningen bedömer att förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag. Som angavs ovan finner Regelrådet resonemanget om att utökade krav kompenseras genom befintligt system med bidrag från elevernas hemkommuner är något otydligt i en situation där detta bidrag såvitt Regelrådet kan förstå föreslås sänkas. Regelrådet kan vidare notera att om det skulle vara korrekt som vissa skolhuvudmän har angett till branschorganisation att verksamhet inte kommer att kunna bedrivas vidare till följd av utredningens förslag så kan detta också väntas ha en påverkan på konkurrensförhållandena mellan huvudmän, utöver i de fall som verksamheter eventuellt skulle läggas ner. Om antalet huvudmän eller fristående skolor minskar borde detta allt annat lika medföra en påverkan på konkurrensförhållandena mellan de kvarvarande aktörer som ägnar sig åt skolverksamhet. Sammantaget finner Regelrådet att utredningen inte har analyserat påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag tillräckligt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom beskrivningen av hur enskilda huvudmän påverkas av förslaget överlag får sägas kännetecknas av vissa brister i tydlighet, kan det inte på förhand uteslutas att påverkan på företagen i andra avseenden kan finnas. Avsaknaden av information blir därmed en brist.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns inget i underlaget som tydligt tyder på att särskilda hänsyn till små företag har tagits vid utformning av förslaget. Det saknas, som nämnts, en storleksmässig beskrivning av de berörda företagen, vilket medför att förslagsställaren inte har redovisat information som skulle kunna indikera om det vore motiverat med särskilda hänsyn till små företag. Remissvar från branschorganisation indikerar såvitt Regelrådet kan förstå att det inte är ovanligt med

enskilda huvudmän som bedriver en småskalig verksamhet. Sammantaget hade en tydligare beskrivning varit motiverad.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen i vissa avseenden håller tillräcklig kvalitet. Den information som finns om hur berörda företag kan väntas påverkas av förslaget är emellertid alltför begränsad och alltför otydlig för att kunna anses tillräcklig.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 november 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hans Peter Larsson, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande