

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Utbildningsdepartementet

Yttrande över Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan (SOU 2025:72)

Regelrådets ställningstagande

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

Enligt övergångsbestämmelser i förordning (2024:183) ska denna förordning inte tillämpas för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats före det att den förordningen trädde i kraft, den 6 maj 2024. Den utredning vars betänkande detta yttrande avser tillträdde före det ikraftträdandet och konsekvensutredningen bedöms därför enligt den tidigare förordningen, som var i kraft när utredningen genomförde sin konsekvensutredning.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i många avseenden uppfyller kraven, i en del fall är den mycket tydlig. Det är värdefullt att bakgrunden till ett förslag om avdrag för utbudsansvaret beskrivs tydligare i detta betänkande än i tidigare utredningar som lämnat motsvarande förslag och beskrivningen av kostnadspåverkan är tillräckligt tydlig. Det är emellertid tydligt utifrån utredningens beskrivning att framför allt detta delförslag om avdrag kan väntas påverka huvudmän av olika storlek väsentligt olika och detta medför att det är en väsentlig brist att påverkan på konkurrensförhållanden och av vilka skäl särskild hänsyn till små företag inte kan tas inte har beskrivits tydligare. Av dessa skäl är konsekvensutredningen sammantaget inte tillräcklig även om den i många avseenden är tydlig.

Innehållet i förslaget

Det föreslås i delbetänkandet att en vägledande norm för kommunens resursfördelning till sin egen förskoleklass och grundskola ska införas. Det ska regleras i skollagen att kommunerna i sin resursfördelning ska beakta normen och dokumentera sitt beslutsunderlag. Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ta fram och besluta om normen samt att utvärdera den. Vidare föreslås att det ska regleras i skollagen att kommunerna ska göra ett avdrag för sina merkostnader för utbudsansvaret, men vid särskilda skäl kan kommunen avstå från att göra avdraget. Skolförordningen ska reglera storleken för avdraget. Skolförordningen ska också reglera att avdraget ska framgå av kommunens redovisning till enskild huvudman av hur bidraget har beräknats. Däremot ska kommunen inte göra en egen beräkning av avdraget utan endast redovisa om den förordningsreglerade schablonen om sex procent använts eller om kommunen avstått från att göra ett avdrag på grund av särskilda skäl. Det ska läggas till i skolförordningen att om det finns synnerliga skäl behöver inte kommunen ge motsvarande tillskott till enskilda huvudmän, när ytterligare resurser ges till kommunens verksamhet under budgetåret. Villkorade belopp ska införas i skollagen, som innebär en möjlighet för en kommun att utge ett belopp för ett visst ändamål och förena det med villkor. Skollagens

bemyndigande om att utfärda föreskrifter ska även omfatta villkorade belopp. Skolförordningen ska reglera att mottagaren är skyldig att betala tillbaka ett villkorat belopp som inte har använts i enlighet med villkoren. Skolförordningen ska också reglera att bestämmelsen om mervärdesskatt även ska omfatta villkorade belopp.

Regelrådets granskning fokuserar på de delar av förslaget som bedöms kunna ge effekter av betydelse för företag.

Bedömning av delasppekter

Bakgrund och syfte med förslaget

Framför allt i kapitel 2 och 4 beskrivs utredningens uppdrag och syfte. Enligt direktiven ska en särskild utredare föreslå ett system för resursfördelning som utgår från en nationellt bindande skolpengsnorm för förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Syftet med uppdraget anges vara att genom statlig styrning av finansieringen öka likvärdigheten i den svenska skolan i hela landet. I anslutning till de kapitel där utredningen lämnar sina förslag och gör sina bedömningar finns ytterligare beskrivningar av bakgrund och syfte.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vad som ingår i utredningens uppdrag, vilka förutsättningar och problem som bedöms finnas och vilken förändring som eftersträvas. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I avsnitt 5.4 anges att utredningen har tagit fram en beräkningsmodell för en bindande skolpengsnorm för förskoleklass, grundskola och fritidshem, och för de ersättningar som Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan benämnde grundersättning, strukturtillägg och ansvarstillägg. Beräkningsmodellen för dessa delar beskrivs i kapitel 6 och 7. I utredningens direktiv har också ingått att ta ställning till vilka kostnadsslag som modellen ska omfatta, vilket behandlas i kapitel 5.4 med utgångspunkten för att beräkna en norm. Det anges bland annat att utredningen har övervägt olika grunder för att beräkna en norm och funnit att nettokostnaden är den mest lämpade. Utredningen anser inte att det skulle vara lämpligt att beräkna en nationell norm baserat på exempelvis hur mycket personal och lärverktyg det bör finnas. Svenskt skolväsende utgår inte från den typen av styrning, till exempel av hur mycket personalresurser en skola minst ska ha. Det finns därmed inte en grund för att beräkna en norm på det sättet. Utredningen ser också en stor utmaning i att ta fram den typen av antaganden för det här syftet, som är tillräckligt träffsäkra över hela landet. Utredningen anser därför att det inte är en lämplig metod för att beräkna normen.

Utredningen har också övervägt om det skulle vara möjligt att beräkna en norm baserad på kommunernas budgetar. Utredningen anser inte heller att det är en lämplig metod för att beräkna en norm. Syftet med normen är att skapa en ökad likvärdighet genom att styra resursfördelningen. Normen kan därmed komma att påverka budgeten. Likt riksprislistan för gymnasiet skulle normen behöva fastställas i början av det aktuella budgetåret och sedan skulle kommunerna därefter eventuellt behöva anpassa sina budgetbeslut till normen. Detta sätt att beräkna en norm skulle därmed tidsmässigt innebära en stor påverkan på

förutsättningarna för den kommunala budgetprocessen. Att använda budgeten som utgångspunkt, skulle dessutom betyda en ny rapporteringsskyldighet för kommunerna.

I kapitel 6 beskriver utredningen den beräkningsmodell med en bindande norm som utredningen har tagit fram för förskoleklass och grundskola (inklusive internationell skola), samt redogör för utfallet av modellen. I avsnitt 6.3 redovisas utfall av en bindande norm. Utredningen har utgått från kostnadsstatistiken för 2020 i Räkenskapssammandraget för att beräkna utfallet av modellen för 2022. Utredningen har jämfört detta utfall med den intäkt som de enskilda huvudmännen redovisat till SCB att de hade 2022 respektive den kostnad som de kommunala huvudmännen redovisade för 2022. För de kommunala huvudmännen genererar modellen tillskott om totalt 2 miljarder kr. Det motsvarar 1,9 procent av den jämförbara kostnaden. För enskilda huvudmän anges modellen generera minskade intäkter om totalt cirka 34 miljoner kronor. Det motsvarar 0,2 procent av den jämförbara kostnaden. Det anges samtidigt troligt att en del kommuner skulle välja att fortsätta ge en högre ersättning än vad modellen innebär. Det beskrivs även fler möjliga effekter av en bindande norm, inklusive effekter på lång sikt.

I kapitel 8 gör utredningen en analys på nivån skolenheter och huvudmän. Därvid anges det framgå att en stor del av huvudmännen enligt simuleringarna skulle få en betydande påverkan, antingen i form av ökade eller minskade intäkter. 66 procent av de enskilda huvudmännen skulle kunna få en ökad eller minskad intäkt med minst 5 000 kr per elev. 38 procent av de kommunala huvudmännen skulle behöva skjuta till resurser till sin egen verksamhet och av dessa är det 48 kommuner som skulle behöva skjuta till mellan 5 000 och 25 500 kr per elev. Stora förändringar i resurser, vare sig om de är uppåt eller nedåt, anges kunna vara svåra att hantera för huvudmännen, inte minst om de sker på kort sikt. Utredningen analyserar ett antal sätt som en bindande norm skulle kunna justeras, men finner inte dessa tillfyllest. Av dessa och andra skäl som anges drar utredningen slutsatsen att en bindande skolpengsnorm inte är lämplig att införa i nuläget. I kapitel 9 beskrivs en modell för vägledande skolpengsnorm. Även i detta kapitel diskuteras en del alternativa lösningar för hur denna skulle kunna se ut och för- och nackdelar med dessa.

I kapitel 10 anges bland annat följande. Beräkningsmodellen för en bindande norm har innehållit en del där de kommunala huvudmännen har kompenserats för sitt utbudsansvar. En vägledande norm innebär att dagens reglering om bidrag efter samma grunder kvarstår tills vidare. Utredningens uppdrag om att möjliggöra att ersättningen kan vara differentierad efter ansvar behöver därmed hanteras på annat sätt. I detta kapitel lämnar utredningen därför förslag om hur nuvarande reglering kan justeras för merkostnader till följd av ansvarsskillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Det redovisas ett resonemang om det så kallade utbudsansvaret för skolverksamheten. Det innebär i korthet ett ansvar för att säkerställa att det alltid finns en skola i rimlig närhet till hemmet för alla skolpliktiga barn. Detta ansvar gäller vid varje givet tillfälle. För att uppfylla utbudsansvaret behöver kommunerna således vara framåtblickande och ta höjd för såväl nutida som framtida förändringar i elevantalet. Utbudsansvaret manifesteras i praktiken på olika sätt. På kort sikt måste kommunerna ha en löpande beredskap för att kunna ta emot nya elever. Det kan till exempel handla om elever som flyttar till kommunen eller mellan olika stadsdelar i kommunen. Utöver den här typen av mer kontinuerliga rörelser i elevunderlaget måste kommunerna även kunna hantera plötsliga och stora elevtalsförändringar på både utbuds- och efterfrågesidan. Exempelvis kan det ske i form av skolnedläggningar eller ett plötsligt ökat inflöde av asylsökande elever. På lång sikt innebär utbudsansvaret ett behov av att utöka eller minska verksamheten i takt med den demografiska utvecklingen.

Utredningen redogör för tidigare analyser som gjorts av utbudsansvaret och hänvisar då bland annat till den analys som gjordes av den tidigare utredningen för en mer likvärdig skola, i betänkandet SOU 2020:28. (Regelrådet yttrade sig över detta ärende, se yttrande RR 2020-275 från den 25 november 2020). I det nu aktuella betänkandet redogörs också för den kritik som framfördes av Svenskt Näringsliv mot analysen som gjordes av den tidigare utredningen. Utredningen om en nationell skolpengsnorm gör sin egen analys av utbudsansvaret under olika förutsättningar och med olika tidsintervall. Därvid beaktar utredningen om en nationell skolpengsnorm kritik som framfördes i rapporten från Svenskt Näringsliv och väljer att analysera data från hemkommunen (i stället för lägeskommun som gjordes i den tidigare utredningen). Däremot har utredningen inte valt att inkludera ytterligare kontrollvariabler (som också förordats av branschorganisationen) eftersom utredningen anser att det inte finns starka skäl för detta och att dessa variabler skulle kunna kontrollera bort en del av den variation som är av intresse. Utredningen väljer att analysera med tillräckligt långt tidsspann för att det ska kunna motsvara en demografisk cykel, med kortare intervall som jämförelse. Det förklaras varför detta val görs.

Analysen anges visa att trenden, och därmed avvikelsen från trend, ser annorlunda ut beroende på vilken period som inkluderas. Sett till hela perioden är avvikelsen från trend, det vill säga skillnaden mellan faktiskt antal elever och trenden för antal elever, många gånger betydande. När trenden i stället beräknas, för samma kommuner som i den långa trenden, men för perioden 2010–2023, är avvikelserna från trend betydligt mindre. År 2010 är särskilt intressant eftersom det är ett av de år då avvikelsen från trend till och med har olika tecken. Jämfört med den långa trenden är elevantalet lägre och avvikelsen alltså negativ, men jämfört med den korta trenden är elevantalet något högre och avvikelsen därmed positiv.

Utredningen om en nationell skolpengsnorm drar följande slutsatser. Analyserna från såväl utredningen om en mer likvärdig skola som Svenskt Näringsliv visade att det, när en längre period studeras, finns ett stabilt stöd för hypotesen att de kommunala skolorna i högre grad än de fristående skolorna anpassar verksamhetsvolymen till den demografiska utvecklingen. Även de förnyade empiriska analyser som den nu aktuella utredningen gjort anges visa på detta. Detta anges vara ett resultat som gäller på systemnivå och ska enligt utredningen inte tolkas som att det inte finns fristående skolor som också möter en variation i elevunderlag. Det är drygt 16 procent av eleverna som går i skolenheter med enskild huvudman inom grundskolan. Enskilda huvudmän är på så sätt ett väsentligt inslag i det svenska skolväsendet och utredningen har tagit del av underlag och exempel på hur fristående skolor bidrar till utbudsansvaret, exempelvis genom att ta emot elever vid skolnedläggningar. På kommunal nivå varierar förutsättningarna för utbudsansvaret. I en del kommuner finns ett välutvecklat samarbete mellan kommunen och de enskilda huvudmännen. I andra kommuner finns inga fristående skolor etablerade. I den typen av kommuner är det givet att kommunen bär hela utbudsansvaret. Baserat på analysen av data på nationell nivå är emellertid utredningens slutsats att kommunerna inte bara har, utan också i praktiken tar merparten av utbudsansvaret. De eventuella merkostnader som den kommunala skolan har med anledning av det bör således enligt utredningen beaktas i beräkningen av bidraget, den så kallade skolpengen, till enskilda huvudmän. Det resoneras också om alternativa lösningar till det avdrag som utredningen om skolpengsnorm föreslår och det finns även andra beskrivningar av alternativa lösningar i betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar av alternativa lösningar som i flera fall är tydliga. Det finns en analys av frågan om utbudsansvar. Denna analys visar hur faktorer som har betydelse för utbudsansvaret utvecklas över tid under olika förutsättningar. Regelrådet uppfattar att detta kan ses som en analys av effekter om ingen åtgärd vidtas,

såvitt gäller frågan om ett avdrag för utbudsansvaret. Nästa frågeställning är om analysen kan anses tillräcklig. Regelrådet yttrade sig, som redan nämnts, över den tidigare analys av utbudsansvar som fanns i betänkandet SOU 2020:28 och tog då även upp den kritik som framfördes av denna analys och de alternativa analyser som fanns i den tidigare nämnda rapporten från branschorganisation. Regelrådet fann i sitt yttrande RR 2020-275 att de alternativa analyserna visade att väsentligt olika resultat kunde uppnås om förutsättningarna varierades och Regelrådet förordade att känslighetsanalyser borde ha gjorts. I den nu aktuella utredningens analys har vissa justeringar gjorts, framför allt valet av hemkommun i stället för lägeskommun som utgångspunkt. Men det är också tydligare förklarat varför de tidsperioder som väljs som utgångspunkt för utredningens bedömning har valts. Dessutom finns det i den nu aktuella utredningens analys medtaget analyser som använder ett kortare tidsintervall, vilket gör att det är transparent att ett sådant i förekommande fall kan ge andra utfall. Utredningen har diskuterat av vilka skäl som det längre tidsintervallet bedömts mest relevant. Regelrådet finner att den analys som nu finns av vilka skäl som talar för att se kommuner som de som huvudsakligen tar utbudsansvaret på flera sätt är tydligare än den som gjordes i tidigare utredning. Det är inte minst värdefullt att tidigare kritik delvis har lett till justeringar i analysen och att det förklaras varför justeringar inte görs i de avseenden som det är fallet. Det skulle ha varit önskvärt att utredningen förklarade mer utvecklat varför ytterligare kontrollvariabler inte ansågs relevant att använda. Däremot är det tydligt beskrivet varför det längre tidsintervallet ses som mest relevant. Regelrådet kan inte överblicka om alla aspekter som potentiellt skulle ha betydelse har blivit beaktade i den nu aktuella utredningens analys, men det är möjligt att se att analysen är tydligare och ger bättre möjligheter för remissinstanser att förstå grunderna för resonemanget och komma med synpunkter om de finner detta motiverat. Sammantaget finner Regelrådet att analysen av effekter om ingen åtgärd vidtas i denna utredning är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i kapitel 11 (Konsekvenser) att utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte påverkar Sveriges skyldigheter gentemot den Europeiska unionen. Det anges främst röra sig om anpassningar för att åstadkomma en mer korrekt ersättning av skolan, som återspeglar skillnader i ansvar och i andra förutsättningar mellan huvudmännen. Utredningen bedömer tvärtom att förslagen samlat leder till en god överensstämmelse med EU:s principer om exempelvis statsstöd och konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget bedöms överensstämma med EU-rätten. Regelrådet finner visserligen att inte minst frågan om konkurrens kan ha fler aspekter än den som utredningen tagit upp i detta sammanhang. Detta hindrar emellertid inte att bedömningen av överensstämmelse med EU-rätten i sig kan vara riktig. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandet anges följande. Bestämmelserna om en vägledande norm föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Tidpunkten motiveras. Utredningen bedömer att det inte finns något

behov av övergångsregler med en vägledande norm. Bestämmelserna om avdrag för utbudsansvaret föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 och tillämpas första gången på kalenderåret som börjar med den 1 januari 2028. Tidpunkter motiveras. Övergångsregler föreslås införas med två steg där avdraget är tre procent år 2028 för att därefter öka till sex procent år 2029. Skäl för att övergångsregler behövs anges.

På sida 197 beskrivs informationsinsatser som ska göras av Skolverket.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om vilka överväganden som gjorts när det gäller tid för ikraftträdande, tillämpning och i förekommande fall övergångsregler. Vidare finns en beskrivning av speciella informationsinsatser som bedöms motiverade.

Regelrådet finner redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I betänkandets kapitel 11 anges följande. Under kalenderåret 2022 fanns det 576 enskilda huvudmän inom grundskola och förskoleklass, som totalt drev 873 skolenheter. Totalt omslöt dessa skolenheter knappt 198 000 elever. Till detta kommer ett mindre antal huvudmän som bedriver så kallade friliggande fritidshem, som inte ligger i anslutning till en skolenhet, (cirka 30 huvudmän), eller som bedriver anpassad grundskola och som inte samtidigt bedriver grundskola (cirka 10 huvudmän). Den vanligaste associationsformen var aktiebolag. Det gäller oavsett om fördelningen av det totala antalet elever, skolenheter eller huvudmän studeras. Det anges att inom gruppen aktiebolag hade över 60 procent av skolorna en koncerntillhörighet, och på dessa skolor gick över 75 procent av eleverna i gruppen. Sett till alla elever som studerade hos enskilda huvudmän, oavsett associationsform, gick över hälften (56 procent) på skolor som ingick i en koncernstruktur. Koncernerna anges således ha kommit att bli ett betydande inslag i friskolesektorn.

Friskolesektorn anges emellertid vara heterogen. Vid sidan av koncernerna finns vad utredningen har valt att benämna solitära enskilda huvudmän, det vill säga huvudmän som varken ingår i en koncernstruktur eller driver fler än en skolenhet. Dessa solitärer finns i alla associationsformer och är många till antalet. Totalt drev de hälften av alla fristående skolor under 2022 och samlade knappt 37 procent det totala elevantalet i friskolesektorn. Även i denna grupp anges det emellertid finnas stora skillnader. Å ena sidan finns små nischade skolenheter, ofta med en viss pedagogisk inriktning, med ett tiotal elever. Å andra sidan finns mycket stora skolenheter med flera hundra elever och stor ekonomisk omslutning. Vid avgränsning till gruppen "små solitärer", här definierat som solitära huvudmän med högst 50 elever, fanns det 85 sådana huvudmän under 2022. Av dessa var 38 aktiebolag, 25 ekonomiska föreningar, 16 ideella föreningar och 6 stiftelser. Även i denna grupp fanns det alltså en spridning av associationsformer. Totalt omslöt gruppen av små solitärer huvudmän cirka 1 procent av det totala antalet elever i friskolesektorn. Sett till var de flesta eleverna befinner sig är alltså större huvudmän klart överrepresenterade. Förutom den beskrivning som finns i kapitel 11, finns också vissa beskrivningar av skolor fördelat på kommunala respektive enskilda huvudmän i kapitel 6.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av företagens bransch, antal och storlek. Beskrivningen är förhållandevis utförlig och tydlig i jämförelse såväl med flera andra tidigare utredningar på skolområdet som i relativt många ärenden generellt. Denna tydlighet är värdefull.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I kapitel 11 anges bland annat följande. När det gäller förslagets påverkan på tidsåtgång och administrativa kostnader för enskilda huvudmän, anser utredningen att förslagen inte innebär någon förändring, eftersom förslagen inte medför någon ny skyldighet att lämna uppgifter eller liknande. Det anges vidare att utredningens förslag reglerar att det är kommunerna som ska beakta den vägledande normen vid resursfördelningen till den egna verksamheten. Enskilda huvudmän påverkas därför enligt utredningen inte direkt av detta förslag, eftersom det inte innebär något nytt uppdrag eller liknande för enskilda huvudmän. Införandet av normen anges inte heller innebära någon skillnad mot hur kommunernas beslut om resursfördelning till den egna verksamheten påverkar de enskilda huvudmännen i dag. Kommunens beaktande av normen kan därmed få en indirekt påverkan på de enskilda huvudmännen, eftersom de ska ersättas på samma grunder som hemkommunens utbildningsverksamhet. Om kommunen väljer att följa den vägledande normen för sin verksamhet kommer det därför att påverka även bidraget till enskild huvudman. Utredningen kan inte på förhand avgöra hur kommunerna kommer att förhålla sig till normen när den är en av flera aspekter som ska beaktas i resursfördelningen och kan därför inte bedöma hur stor den indirekta påverkan på de enskilda huvudmännen eventuellt kan komma att bli. Den typen av bedömningar begränsas också av att utredningens analys avser 2022 och det är inte säkert att situationen är densamma 2028 när normen införs. Med denna reservation sagd, visade simuleringen av den vägledandenormens utfall att merparten av kommunerna hamnade under normen. Det innebär att om dessa kommuner skulle följa normen skulle det enligt regleringen om samma grunder betyda ett höjt bidrag på motsvarande sätt till enskilda huvudmän. Motsvarande gäller för de kommuner som, även om det vid publiceringen av normen betonas att nivåerna inte avser en högstanivå, minskar sina resurser till de egna skolorna. Enligt regleringen om ersättning efter samma grunder innebär minskade resurser till kommunens skolor motsvarande för enskild huvudman. Av de 100 kommuner som enligt simuleringen skulle hamna över normen är det drygt hälften som har fristående skolor i sin kommun. Utredningen bedömer emellertid ovan att risken är begränsad för att flertalet kommuner skulle minska sina resurser enbart på grund av normen.

Förslaget om att kommunerna ska få göra ett avdrag för merkostnader för utbudsansvaret kan påverka enskilda huvudmän genom att de kan få en intäktsminskning jämfört med i dag. Det förutsätter dock att kommunerna inför avdraget som en sänkning av bidraget för de enskilda huvudmännen och inte en ökning av resurserna till den egna verksamheten. Nettoeffekten för enskilda huvudmän är också beroende av kommunernas tillämpning av den vägledande normen. I de kommuner som, på grund av normen, beslutar att öka resurserna till skolan är det inte givet att avdraget kommer att innebära en intäktsminskning jämfört med i dag. För att analysera ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän har utredningen fått tillgång till en sammanställning av ekonomiska data till grund för Skolinspektionens årsrapport 2022, där enskilda huvudmän med bokslutsdatum under 2021 ingår. Viss ytterligare bearbetning och informationssamling anges ha gjorts och beskrivs. Utredningen bedömer att de nyckeltal som är mest relevanta att analysera i relation till ett avdrag för utbudsansvaret är dels rörelsemarginalen, dels olika nyckeltal som har att göra med det egna kapitalet.

Det finns en kvantifierad genomgång av rörelsemarginaler för alla enskilda huvudmän med verksamhet i grundskola och förskoleklass under 2022. Det anges finnas en väsentlig spridning när det gäller rörelsemarginaler, med ett högsta värde på +25 procent och ett lägsta

med -17 procent. Genomsnittlig rörelsemarginal för alla huvudmännen var 4,7 procent. Ett ovägt genomsnitt var 3,4 procent, vilket anges indikera att små huvudmän i regel har lägre marginaler än stora. Totalt var det 126 huvudmän i underlaget som hade en negativ rörelsemarginal det aktuella året. Utredningen för ett resonemang om att det inte nödvändigtvis betyder att en huvudman går i konkurs för att denne går med förlust ett givet år, eftersom förlusterna kan rymmas inom det egna kapitalet i de flesta fall, enligt Skolinspektionens erfarenhet.

Det beskrivs skillnader mellan olika typer av huvudmän. Koncernerna anges ha den högsta rörelsemarginalen med 5,8 procent (ovägt snitt), ungefär i paritet med det avdrag som föreslagits av utredningen. Det anges att avdrag inte kommer att innebära att rörelsemarginal faller med samma andel, eftersom endast en delmängd intäkter träffas av det. Detta förklaras med att huvudmännen kan ha intäkter från andra verksamheter, dels från riktade statsbidrag som inte omfattas av avdraget. Bland koncerner var negativa rörelsemarginaler relativt ovanliga (8 av 91 huvudmän). För de solitära huvudmännen anges rörelsemarginalerna generellt sett vara lägre. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var i den här gruppen cirka 2,9 procent (ovägt snitt). Totalt var det 110 av 413 huvudmän som hade negativa rörelsemarginaler. Även om rörelsemarginalen är lägre än för koncerner är den fortfarande positiv, och det är alltså betydligt vanligare att solitära huvudmän har en positiv rörelsemarginal än en negativ. I undergruppen av små solitära huvudmän, det vill säga solitära huvudmän med högst 50 elever, är siffrorna tämligen jämförbara med huvudgruppen. Den genomsnittliga rörelsemarginalen var här något bättre (3,1 procent), samtidigt som andelen huvudmän med negativ rörelsemarginal var något högre.

Utredningen anger vidare att eftersom det ändå förefaller vara relativt vanligt att enskilda huvudmän går med förlust från år till år behövs det ett tillräckligt högt eget kapital för att kunna hantera dessa förluster och inte riskera att hamna på obestånd. Det justerade egna kapitalet i förhållande till rörelseintäkterna i sektorn som helhet uppgick till 17 procent (vägt snitt) under det studerade året. Återigen finns det stor variation mellan olika huvudmän. Till skillnad från vad utredningen kunde konstatera tidigare har de mindre huvudmännen i regel mer eget kapital som andel av de totala intäkterna än vad de stora huvudmännen har. I gruppen av solitära huvudmän uppgick det justerade egna kapitalet till 22 procent av omsättningen (ovägt snitt). I undergruppen av små solitära huvudmän var motsvarande andel 20 procent. Det kan jämföras med samma nyckeltal för de huvudmän som ingår i en koncernstruktur. I denna grupp utgjorde det justerade egna kapitalet 12 procent av omsättningen (ovägt snitt).

Eftersom mindre huvudmän i regel har mindre intäkter anges det vara relevant att även analysera det egna kapitalets storlek. Totalt i friskolesektorn under det studerade året var det en femtedel av huvudmännen som hade ett eget kapital som understeg en miljon kronor. Ett så litet eget kapital skulle förbrukas vid ett elevtapp på knappt tio elever, om inte motsvarande anpassning sker på kostnadssidan. Dessa huvudmän har således en utsatt finansiell ställning och kan anses vara särskilt känsliga för intäktsminskningar. Totalt var det åtta procent av eleverna i friskolesektorn som studerade hos huvudmän med så låga nivåer på det egna kapitalet. Bilden över vilka huvudmän som har ett så lågt eget kapital anges emellertid vara tämligen disparat. I gruppen finns till exempel 15 huvudmän som tillhör koncerner, som enligt utredningen av allt att döma skulle kunna hantera intäktsminskningar inom ramen för koncerninterna transaktioner. Bland de solitära huvudmännen som ingår i gruppen finns huvudmän med flera hundra elever och huvudmän som endast har ett tiotal elever. Andelen huvudmän där det egna kapitalet understiger en miljon kronor är dock klart

störst i gruppen av små solitära huvudmän. I denna undergrupp var det mer än var tredje huvudman som har en så låg nivå på det egna kapitalet.

Om det egna kapitalets storlek i kronor jämförs mellan olika huvudmannatyper framgår att de större huvudmännens har mer eget kapital. Bland koncernerna var den genomsnittliga nivån på det egna kapitalet 23,5 miljoner kr. Uttryckt som ett vägt genomsnitt var dock det egna kapitalet väsentligt högre (125,3 miljoner kr). Detta anges indikera att de största koncernerna tenderar att ha mer eget kapital. Bland de solitära huvudmännen var nivån på det egna kapitalet i genomsnitt 6,4 miljoner kr, och i undergruppen av små solitära huvudmän 5,6 miljoner kr. Även om de solitära huvudmännen har mer eget kapital som andel av rörelseintäkterna är nivån på det egna kapitalet, uttryckt i kronor, alltså tydligt lägre.

Vilka förutsättningar som finns i friskolesektorn att absorbera det föreslagna avdraget varierar, enligt utredningens bedömning, med förmågan till anpassning. Det är inte ovanligt att enskilda huvudmän möter förändringar i intäkter. Utredningen har i sina analyser noterat stora skillnader, inte minst på basis av skillnader i kapacitetsutnyttjande i den kommunala skolan, i skolpengen mellan olika år. Intäkter förändras enligt utredningen också mer kontinuerligt när elever slutar på en skola utan att nya elever tillkommer. Att intäkterna minskar är således inte liktydigt med att enskilda huvudmän tvingas upphöra med sin verksamhet. Snarare har de att, som alla ekonomiska organisationer, anpassa sig till ett nytt intäktsläge. Utredningen nämner också möjliga skillnader i anpassningsförmåga beroende på storlek, som refereras nedan i avsnitt om särskild hänsyn till små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvantifierad beskrivning av de enskilda huvudmännens rörelsemarginaler och eget kapital vid en given tidpunkt, kompletterad med viss ytterligare informationsinsamling från utredningen. Denna beskrivning är i sig utförlig och tydlig, vilket är värdefullt. Det är positivt att skilda förutsättningar för enskilda huvudmän av olika storlek beskrivs på en nivå som är mer detaljerad än vad som är fallet i förhållandevis många andra konsekvensutredningar. Det finns också aspekter som hade varit motiverat att ge en mer utvecklad bild av. Det som anges om att avdraget enbart träffar en delmängd av huvudmännens intäkter är relevant information, men det är inte särskilt tydligt i vilken utsträckning som de intäkter som inte berörs av avdraget skulle kunna kompensera för det intäktsbortfall som avdraget medför och i så fall i vilken grad. Sådan information hade haft ett icke obetydligt värde. Inte minst skulle det ha varit betydelsefullt när det gäller de enskilda huvudmän som har en rörelsemarginal som ligger väsentligt lägre än det föreslagna avdraget. Det är tydligt att utredningen föreslagit ett stegvis införande för att underlätta en anpassning. Regelrådet finner att även om det hade kunnat förbättra konsekvensutredningens transparens väsentligt ifall möjliga kompenserande effekter från andra intäkter hade beskrivits tydligare är beskrivningen tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att se att påverkan för enskilda huvudmän kan bli kännbar och att den kommer variera mellan olika huvudmän utifrån deras förutsättningar. Det framgår också vilken bedömning som görs och varför när det gäller påverkan till följd av andra delförslag än avdraget. Sammantaget är beskrivningen tillräcklig för att ge en bild av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet. I sitt yttrande över det tidigare ärendet RR 2020-275 där det också föreslogs motsvarande avdrag fann Regelrådet att beskrivningen av kostnadspåverkan var alltför otydlig. Det är positivt att den nu aktuella analysen är tydligare, även om förbättringspotential fortfarande finns.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att utredningen inte bedömer att förslagen påverkar konkurrensförhållandena mellan företagen. Den kommunala likställighetsprincipen gäller, som innebär att kommuner inte får behandla enskilda huvudmän olika sinsemellan utan sakliga skäl. Redan i dag skiljer det sig vilka grundbelopp fristående skolor får beroende på att olika kommuner har olika grundbelopp. En och samma kommun måste dock ge samma belopp till alla fristående skolor, om det inte finns sakliga skäl för annat. Principen om bidrag på lika villkor anges finnas kvar i grunden, samtidigt som den kompletteras med bestämmelser för att åstadkomma likvärdighet mellan huvudmannatyper. Utbudsansvarsavdraget anges vara motiverat av en merkostnad som den kommunala huvudmannen har och förslaget innebär därmed enligt utredningen en mer likvärdig balans i de ekonomiska förutsättningarna mellan enskilda och kommunala huvudmän jämfört med i dag.

Utredningen anger att de kommuner som ligger över normen enligt simuleringen för 2022, (och som därför eventuellt skulle kunna minska bidrag) och som har fristående skolor inom kommunen, är spridda över landet och de fristående skolorna som är belägna i dessa kommuner har olika associationsformer och storlek. Utredningen ser därför inte heller det som troligt att kommunernas beaktande av normen skulle påverka olika typer av fristående skolor, vad gäller storlek eller associationsform, på olika sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt av utredningens redogörelse för de enskilda huvudmännens rörelsemarginaler och egna kapital att gruppen enskilda huvudmän är heterogen. Utredningen har också angett att det kan finnas skillnader i olika aktörers möjlighet att hantera effekter av det föreslagna avdraget. Alldeles oavsett att avdraget avser att kompensera för en skillnad mellan kommunala och enskilda aktörer, framstår det som troligt att olika enskilda aktörer kommer att påverkas i olika grad av det. Därför är det Regelrådets uppfattning att utredningens resonemang om påverkan på konkurrensförhållanden kan vara felaktigt och i alla händelser är förenklat, om man beaktar hur enskilda huvudmän med olika förutsättningar kan påverkas. Detta gäller oavsett det som angetts om att övergångsbestämmelser syftar till att underlätta anpassning.

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 finner inget som uppenbart talar för att påverkan i andra avseenden skulle bli aktuell.

Regelrådet finner avsaknad av information om påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar utifrån förutsättningarna i ärendet.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att förmågan till anpassning kan skilja sig mellan olika huvudmän, där framför allt storleken på verksamheten kan vara en faktor av betydelse. För en huvudman med flera hundra, och i förekommande fall tusentals elever, torde det vara enklare att genomföra anpassningar. Omvänt kan förmågan till anpassning vara lägre hos enskilda huvudmän med ett litet antal elever och en ansträngd ekonomi redan i dagsläget. Hos dessa huvudmän kan

det vara utmanande att genomföra ytterligare rationaliseringar av kostnadsstrukturen. Framför allt kan de stora kostnadsposterna – lärare och lokaler – vara svåra att påverka för en liten huvudman, samtidigt som verksamhetsvolymen kan vara så begränsad att kostnadsbesparingar är svåra att räkna hem i andra kostnadsslag. Många mindre huvudmän är också solitära och kan därmed inte heller stöttas upp av ett annat bolag eller ägare som ingår i samma koncern. I den mån utredningen ser risker för att enskilda huvudmän kan ha svårt att bära avdraget så är det framför allt i relation till de små solitära huvudmännen. Som har konstaterats ovan har dessa huvudmän lägre rörelsemarginaler än snittet. De har ofta även en nivå på det egna kapitalet, uttryckt i kronor, som kan göra verksamheten sårbar för ekonomiska förluster. Men framför allt är det den begränsade skalan på verksamheten som, enligt utredningens uppfattning, väcker frågor om dessa huvudmäns förmåga till anpassning. Enligt vad utredningen har erfarit ökar den ekonomiska känsligheten tydligt för enskilda huvudmän med färre än 50 elever. Utredningen framhåller att det är en procent av det totala antalet elever i fristående skola som tillhör de små, solitära huvudmännen. Mot bakgrund av avdragets syfte att avspejla skillnad i merkostnader till följd av utbudsansvar anser utredningen inte det motiverat att differentiera avdraget mellan olika typer av enskilda huvudmän.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslaget inte innebär att särskild hänsyn tas till små företag och vilka skäl som utredningen ansett talar för detta. Regelrådet finner att den allmänpolitiska prioriteringen att utjämna skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän framgår. Däremot är det inte uppenbart av vilka skäl som en anpassning till olika enskilda huvudmäns förutsättningar skulle vara oförenlig med ett sådant syfte. Därför hade beskrivningen behövt vara tydligare.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag bristfällig.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 12 november 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Per Högström.

Anna-Lena Bohm
Ordförande

Per Högström
Föredragande