

Remissyttrande angående SOU 2020:28, dnr U2020/02667/S En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning

Sammanfattning

I tankesmedjan Balans arbete med att granska kommunernas skolbudgetar och delårsrapporter ser vi återkommande exempel på hur friskoleetableringar belastar de kommunala skolornas ekonomi. Inte sällan är intäktsförlusterna så omfattande att de kommunala skolornas rektorer omöjligen kan anpassa sina kostnader till den minskade budgeten. I alla fall inte utan att förutsättningarna för att bedriva undervisning försämras.

Utredningens förslag till minskad grundpeng för friskolor (9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet) baseras till stor del på teoretiska modeller som har stöd av långsiktigt konstaterade förändringar av elevantal och kostnader för undervisning. Som komplement till utredningens långsiktiga perspektiv anser vi att det behövs en nulägesbeskrivning av marknadsskolans konsekvenser. Tankesmedjan Balans vill genom detta remissvar bidra med detta perspektiv till utredningens förslag 9.2.3. Utredningens övriga delar lämnar vi därhän då de ligger bortom vårt kompetensområde.

Under hösten har utredningens metoder för att komma fram till slutsatsen att friskolor är överkompenserade diskuterats. Svenskt Näringsliv har gett ut en rapport¹ och utredarna har bemött den². Både utredningen, rapporten och bemötandet rör *kvantitativa* studier av *utfall*. Debatten har varit teknisk och antyder att slutsatserna kan vara beroende av specifikationer och mätperioder. I detta remissvar granskar vi *kvalitativt* hur kommunerna *planerar*. Därmed belyser vi problematiken med en annan metod. Vi når då samma slutsats som utredningen.

Tankesmedjan Balans ställer sig bakom utredningens förslag om att kommunala skolor bör få en högre grundpeng än fristående skolor. Vi rekommenderar lagstiftaren att använda sig av en generell minskning av fristående skolors grundpeng istället för att kommunerna själva ska räkna ut avvikelsen.

30 november 2020

Marcus Larsson och Åsa Plesner

Tankesmedjan Balans

¹ [Friskolorna och skolkostnaderna – En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser](#)

² [DEBATT: Ansvar för skolan kostar](#)

Tankesmedjan Balans synpunkter

Nuvarande lagstiftning om samma grundpeng för friskolors elever som för kommunala skolors elever förutsätter att följande antaganden är sanna:

1. Kommuner och fristående skolor har lika stort uppdrag.
2. Kommuner kan anpassa sin organisation när friskolor etablerar sig, utan att kostnader uppstår.
3. Kommuner fördelar tillräckligt stor andel av skolpengen enligt socioekonomiska variabler.

Vi kommer i det här remissvaret använda utdrag från kommunbudgetar och andra kommunala handlingar för att leda i bevis att inget av dessa tre antaganden stämmer och att samma grundpeng således är orättvist. Vi har valt att enbart hänvisa till handlingar från kommuner där den politiska majoriteten uttalat stöd för aktuella friskoleetableringar. Detta för att undvika att bygga vår argumentation på fall där kommunen kanske inte gjort sitt bästa för att möjliggöra en fungerande skolmarknad.

1. Kommuner och fristående skolor har inte lika stort uppdrag

Exempel från Huddinge kommun

Huddinges politiker har som ambition att öka fristående skolors marknadsandelar i kommunen. I budget för 2020 slår Huddinges politiska majoritet fast att "hälften av alla tillkommande lokaler för kommunalt finansierad verksamhet bör tillkomma genom investeringar från andra aktörer."³ I en utredning som kommunstyrelsens förvaltning gjort varnar tjänstemännen politikerna för att beslutet kommer att innebära svårigheter för Huddinge kommun vad gäller planeringen av kommunens skolorganisation.⁴ Förvaltningens slutsatser är relevanta för att besvara frågan om kommuner och fristående skolor har samma uppdrag.

Förvaltningen konstaterar att:

* Huddinge kommun behöver ha beredskap för att erbjuda undervisning för elever som flyttar till kommunen och elever som byter skola från en fristående skola eller från en skola i annan kommun.

Huddinge kommun behöver ha rimlig beredskap för att alla elever boende i kommunen ska kunna få en utbildningsplats i en kommunal skola. Huddinge kommun ska som hemkommun alltid kunna erbjuda en skolpliktig elev en skolplacering. Ansvaret innebär att kommunen, med kort varsel, är skyldig att erbjuda en plats i en kommunal skola. Det gäller elever som flyttar till kommunen och elever som tidigare valt att gå i en fristående skola eller en skola i annan kommun.

* Huddinge kommun behöver ha en beredskap för att ta emot elever om den fristående skola de går på skulle gå i konkurs.

³ [Mål- och budget 2020](#)

⁴ [Bilaga 4, utredning grundskola Östra Balingsnäs och Solgård](#)

De senaste två åren har tre fristående skolor i andra kommuner, med elever från Huddinge kommun, med kort varsel lagts ned.

* Huddinge kommun behöver säkerställa den av politikerna önskade valfriheten så att elever alltid ska kunna välja en skola i sitt närområde.

Föräldrar och elever ska ha en reell valfrihet i sitt skolval. Valfriheten innebär att kommunen ska undvika att ha så hög beläggning i sina skolor att en elev inte kan beredas plats i sitt närområde, för att slippa bli hänvisad till en annan skola längre från hemmet. Det finns idag exempel på flyttmönster, konsekvenser av relativ närhetsprincip, inom delar av kommunen som är problematiska ur skolplaceringsperspektiv.

* Valfrihet kräver överkapacitet och detta är både kommunens som fristående aktörers ansvar.

Det fria skolvalet förutsätter en viss överkapacitet för att möjliggöra en valfrihet, både bland kommunens fristående och kommunala skolor. Om det inte finns en viss ledig kapacitet minskar valfriheten... Den fria kapaciteten bör vara spridd över alla årskurser och i alla skolområden.

* Huddinge kommun kan inte styra fristående skolors val av skolorganisation, överkapacitet eller vilket urvalssystem fristående skolor använder för att ta in elever.

En fristående grundskola har normalt ett eget kösystem vilket innebär att kommunen kan få svårt att påverka vilka elever som söker och får plats på den nya skolan. Kommunen kan inte heller bestämma vilka årskurser eller hur många elevplatser som skolan erbjuder.

Slutsatsen av Huddinge kommuns resonemang blir alltså att kommunen har ett större uppdrag till följd av kommunens lagbundna utbudsansvar. Det är önskvärt att även friskolorna tar ett utbudsansvar genom att ha överkapacitet, men kommunen saknar medel att se till att de tar det ansvaret. Därför vilar ansvaret slutligen på kommunen, vilket gör kommunens uppdrag större än friskolornas.

Exempel från Härryda kommun

Kommunledningen i Härryda kommun vill använda den möjlighet till undantag från genomsnittlig lokalkostnadsersättning som lagen tillåter för att få Internationella Engelska Skolan att etablera sig i orten Mölnlycke. I den tjänsteskrivelse förvaltningen tagit fram förs ett resonemang om vilka konsekvenser ökad andel friskolor skulle ge för kommunens möjligheter att organisera sina skolor.⁵

⁵ [Redovisning av uppdrag att ta fram förslag till modell för lokalersättning för kommunal och fristående verksamhet 17 2020KS](#)

Förvaltningen konstaterar att en nyetablering av fristående aktör skulle innebära ett lokalöverskott och att en kommunal skola i så fall borde läggas ner. Problemet med att lägga ner en kommunal skola är dock att den skolan redan är avskriven och att driftkostnaderna är låga i jämförelse med nybyggda skolor.

Eftersom det i dagsläget bedöms finnas tillräckligt med förskole- och grundskolelokaler inom överskådlig tid, skulle en nyetablering i kommunen oavsett huvudman innebära ett lokalöverskott. Det ekonomiskt mest rationella skulle då vara att lägga ned en eller flera kommunala skolenheter, vilket samtidigt medför att äldre och billigare lokaler har ersatts med nyare och dyrare lokaler. En nedläggning av en kommunal förskola eller skola skulle alltså inte ge full ekonomisk effekt, eftersom lokalkostnaderna för kommunens egna lokaler är lägre än för en nybyggd förskola eller grundskola med extra lokalersättning.

Nedläggning av en kommunal skola skulle även vara problematiskt eftersom tomma platser kommer att vara utspridda på flera kommunala skolor, och eftersom kommunen har ansvar för att ta emot alla elever som vill ha plats i en kommunal skola. Kommunen måste ha beredskap för att elever kommer att flytta till kommunen samt för att elevantal kommer att variera.

Det kan också finnas svårigheter med att lägga ned en viss förskola eller skola, eftersom de tomma platserna kan vara utspridda på flera olika enheter i ett större geografiskt område. I kommunens ansvar ingår också att kunna ta emot alla barn/elever som vill ha en plats i en kommunal förskola/grundskola. För att kunna erbjuda plats till barn/elever som flyttar in till kommunen och anpassa efter växlande barn- och elevkullar behöver kommunen ha en rimlig beredskap.

Om Härryda kommun väljer att stänga en kommunal skola som är billig i drift finns risken att de inte kan leva upp till kravet att erbjuda alla elever skola. Alternativet är att ha kvar de kommunala skolorna och acceptera ett stort överskott av lokaler. **Vilket alternativ de än väljer kommer att leda till att den egna genomsnittliga lokalkostnaden ökar, som konsekvens av Internationella Engelska Skolans etablering.**

Exempel från Partille kommun

Internationella Engelska Skolan har även fått klartecken från den politiska majoriteten i Partille kommun om att etablera sig i kommunen. I sitt yttrande till IES ansökan till Skolinspektionen beskriver förvaltningen varför de anser att politikerna bör föreslå avslag till IES ansökan.⁶

Förvaltningen konstaterar inledningsvis att det inte finns något behov av en till skola i Partille kommun. Följaktligen kommer en eventuell IES-etablering att skapa ett överskott av skollokaler.

Partille kommun kommer vid läsårsstart 2019/2020 starta en ny skola i Partille centrum med inriktning 7-9. Förvaltningen upplever att kommunen ligger i fas med det elevunderlag som existerar och antal skolplatser.

⁶ [Yttrande avseende ansökan om etablering av Internationella Engelska Skolan i Partille kommun.pdf](#)

När förvaltningen undersökt hur IES etableringar i andra kommuner påverkat den kommunala organisationen har man noterat att det är vanligt att elever som börjar på IES byter tillbaka till kommunens skolor. Detta måste kommunerna ta höjd för i sin organisation.

En del elever som påbörjar sin skolgång i IES väljer att byta/återgå till en kommunal skola då pedagogiken som bedrivs inte fungerat för eleven. Andra byter/återgår då man föredrar att ha en och samma lärare under låg- och mellanstadiet, till skillnad från IES där eleverna får en ny lärare varje år.

Omvänt kan elever som sökt till IES men inte kommit in bli antagna som reserv, t ex som konsekvens av att elever bytt tillbaka till den kommunala skolan. Förvaltningen i Partille har hittat exempel på att detta skapat stora svårigheter för andra kommuner.

Elever som fått en reservplats (på IES) kan några veckor in på terminen erbjudas en plats och väljer då att byta. I en kommun blev detta så påtagligt att kommunen fått arbeta med att planera ett mer flexibelt låg- och mellanstadium för att kunna möta denna utmaning.

Förvaltningen konstaterar att två friskolor avvecklat sin verksamhet i Partille och att kommunen då omgående behövt bereda plats för de skolornas elever. Något som fått både ekonomiska och organisatoriska konsekvenser.

Om efterfrågan inte motsvarar förväntningarna kan konsekvensen bli att skolan avvecklar sin verksamhet och kommunen behöver bereda plats till eleverna. Två fristående förskolor har tidigare valt att avveckla sin verksamhet i Partille kommun. Kommunen har i samband med det omgående behövt bereda plats till de barn som blivit av med en placering. Beroende hur många barn/elever som kommunen behövt ordna plats åt har kommunen påverkats på olika nivåer ekonomiskt och organisatoriskt.

Gemensamt för dessa tre kommuner är att de politiska majoriteterna varit tydliga med att de vill öka andelen elever i fristående skolor. Trots den politiska viljeinriktningen visar tjänstemännen att ökad andel elever i fristående skolor kommer att skapa organisatoriska och ekonomiska problem för kommunen, kopplade till kommunens ansvar att säkerställa att alla elever som vill ha en plats i kommunal skola får det.

Våra granskningar av Huddinge kommun, Härryda kommun och Partille kommun stöder påståendet att kommunen och fristående skolor inte har samma uppdrag. Kommunen har ett mer omfattande uppdrag än fristående skolor.

2. Kommuner kan inte anpassa sin organisation när friskolor etablerar sig, utan att kostnader uppstår.

När fristående skolor etablerar sig minskar de kommunala skolornas elevunderlag. Systemet med samma grundpeng per elev bygger på att kommunala skolor kan anpassa sin kostnadsnivå för lokaler och lärare när elever försvinner till nyöppnade fristående skolor. I praktiken är det dock svårt att fullt ut anpassa kostnader

till ett minskat antal elevers grundpeng. Lokalerna kostar lika mycket även om antalet elever som går i dem minskar och det behövs fortfarande en lärare i en klass även om det går färre elever i klassen.

Om inte de kommunala skolorna lyckas anpassa budget till förändrat elevantal ökar kommunens genomsnittliga grundpeng. Fristående skolor skall då kompenseras med motsvarande ökning vilket i praktiken innebär att kommuner har att välja mellan att försämra förutsättningarna för de kommunala skolornas elever att lära sig saker eller att överkompensera friskolor med ökad grundpeng trots att friskolorna inte haft ökade kostnader.

Eftersom det är svårt för rektorer att skära ner på klasslärare och/eller lokaler är ett vanligt sätt att hålla budget att elevassistenter inte får förlängd tjänst, något som drabbar elever i behov av stöd extra hårt.

Exempel från Östersunds kommun

Höstterminen 2020 startade IES sin skola i Östersund. I förvaltningens konsekvensbeskrivning av hur det kommunala skolans organisation skulle påverkas av etableringen framgår att det är svårt för en kommun att anpassa sin organisation i förväg, eftersom IES elever kommer från ett stort geografiskt område och att en elevs flytt mycket väl kan leda till en annan elevs flytt.⁷

I vilken omfattning dessa skolor kommer att påverkas är omöjligt att förutse och måste följas upp över tid. Det troliga är att det kommer att bli en form av dominoeffekt i hur skolorna påverkas. Detta i form av att elever söker sig från en skola till en annan som då öppnar upp för andra elever på den skola som de lämnar o.s.v.

Förvaltningen beskriver problem med att anpassa organisationen och att det kan behövas färre klasser på kommunala skolor samt nedläggningar av kommunala skolor för att få en kostnadseffektiv organisation efter IES etablering. Det här är förändringar som inte kan genomföras utan längre framförhållning och där de ekonomiska effekterna kommer att vara kännbara över tid. Det handlar inte bara om ett års anpassning så är problemet med IES etablering löst.

För att ha möjlighet till en kostnadseffektiv organisation för den kommunala verksamheten behövs tidiga beslut om anpassning vid genomförande av skolval, exempelvis begränsning av gruppantal per skola alternativt planering för färre skolenheter.

Förvaltningen uppmärksammar politikerna på att kommunens planering försvåras av att friskolor inte måste ta hänsyn till närhetsprincipen. Ena året kan många elever från ett skolområde välja att gå på en friskola, andra året få.

Något som ytterligare försvårar analysen är det faktum att fristående och kommunala skolor har olika regler för mottagande av elever. Fristående skolor tillämpar ofta syskonförtur och kötid. De kommunala skolorna är skyldiga att tillämpa principen om relativ närhet.

⁷ [Barn- och utbildningsnämnden Östersund 2019-05-16.pdf](#)

Avslutningsvis beskriver förvaltningen det generella drag vi ser när vi granskar kommunbudgetar och konsekvensbeskrivningar av friskoleetablering: snittkostnaden per elev för lokaler ökar.

Erfarenhetsmässigt blir snittkostnaden per elev för lokaler alltid högre vid en etablering av fristående verksamheter. Den totala lokalkostnaden för kommunen ska fördelas på färre elever.

Så sent som på utbildningsnämndens nämndmöte i januari 2020⁸ upplystes ansvariga politiker om att förvaltningen inte hade en aning om hur många elever som berörs av IES etablering och varifrån de eleverna kommer, trots att det budgetår då anpassningar förväntas göra redan hade inletts.

Den stora utmaningen under år 2020 blir att snabbt kunna anpassa den kommunala skolverksamheten utifrån det faktum att Internationella engelska skolan ska etablera sig i kommunen och eventuellt andra friskoleintressenter kan anmäla intresse. I skrivande stund vet ingen hur många elever som kommer att beröras och varifrån de eleverna kommer. Då denna omställning ska ske, samtidigt som stadiindelningen ska träda i kraft, kommer det att ta mycket tid och resurser från förvaltning och rektorer för att ställa om.

I slutet av vårterminen 2020 skrev 24 av Östersunds kommuns rektorer ett öppet brev till kommunpolitikerna där de beskrev stora nedskärningar i sina verksamheter och angav IES etablering som en av orsakerna.

Under samma tidsperiod som budget ska göras, har vi heller inte elevantal klart på grund av den nya stadiindelningen och Internationella engelska skolans etablering i kommunen. Vilket också försvårat budgetarbetet och vi fått använda oss av kvalificerade gissningar.

När Östersundsposten granskade rektorernas påstående och tog del av en tjänsteskrivelse om nedskärningarna på den kommunala skolan kom de fram till att IES etablering skapat behov av anpassningar på 19,4 miljoner kronor.⁹ Om inte de här nedskärningarna görs under höstterminen 2020 ökar den kommunal skolans grundpeng och kommunen måste betala kompensation till de fristående skolorna i kommunen.

Tertialbokslutet talar klarspråk. På helår är siffrorna nu beräknade till minus 19,4 miljoner. Bekymret för den kommunala förvaltningen är Internationella Engelska Skolans start.

Exempel från Skellefteå kommun

Internationella Engelska Skolan startade med lokalpolitikernas goda minne en skola i Skellefteå höstterminen 2019. Förvaltningen beskriver konsekvenserna av detta i en tjänsteskrivelse daterad september 2019.¹⁰ De kommunala skolorna prognosticerar minusresultat och IES etablering anges som delorsak. Bland annat beskrivs hur rektorer har svårt att skapa ekonomiskt hållbar klasstruktur eftersom elevtappet till IES ser olika ut i olika grupper.

⁸ [Östersund: Barn- och utbildningsnämnden 2020-01-29.pdf](#)

⁹ [Kommunala skolan tappar 20 miljoner: Nu väntar nedläggningar i centrala Östersund](#)

¹⁰ [Skellefteå: Detaljerad bokslutsprognos per 2019-09-30.pdf](#)

Har tappat ganska många elever till Internationella engelska skolan och Lejonströmsskolan, det gör utgångsläget än mer problematiskt. Rektor har nekat ett antal elever som sökt plats i förskoleklass på Sunnanå för att inte behöva starta för små grupper då delningstalet blir ogynnsamt ur ett ekonomiskt perspektiv. Rektor hade som intention att slå ihop klasser där det var möjligt, men tappet av elever påverkar spridda grupper och gör sammanslagningar omöjliga.

Förvaltningen beskriver en slimmad organisation där IES etablering gör att rektorer försöker att anpassa verksamheten efter elevförändringar. Personaltätheten har minskat och de kommunala skolornas lärare har gjorts "beställningsbara" (innebär att andra kommunala skolor i kommunen kan hyra in dem).

Schemat och organisationen är slimmad, man har få delningar och stora klasser. Rektor ser över personaltätheten och gör pedagoger beställningsbara. Rektor bygger om organisationen utifrån hur Internationella engelska skolan och Lejonströmsskolan övertar elever från Sörböleskolan. Det har inneburit att rektor är i ständig process gällande organisation, även nu till jul vrider man i organisationen.

Svårighet att anpassa klasstorlek återkommer i skrivelsen och att det enda sättet att klara budget är att göra sig av med personal. Problemet är att det inte går att minska antalet klasser för då blir klasserna för stora istället för för små.

Avvikelse mot budget är -3,3 mnkr, motsvarande -6,1%. Uppdraget är en budget i balans och det är att se över antalet medarbetare. I dagsläget är det för många medarbetare. Klasstorlekar och elevantalet påverkar möjligheten att klara budget. Inom området finns inte det antal elever som behövs för att hålla budget. Det går inte heller att minska antalet klasser eftersom det då blir för många i varje klass. Rektor tittar på alternativa organisationer.

Exempel från Upplands Väsby kommun

Som resultat av den politiska strävan att öka andelen friskolor i kommunen öppnade IES en skola i Upplands Väsby i augusti 2020. Förvaltningen beskriver konsekvenserna för den kommunala skolan i utbildningsnämndens delårsrapport och det är uppenbart att IES etablering skapat organisatoriska och ekonomiska problem för kommunen.¹¹ Fler elever än väntat har valt bort några av de kommunala skolorna och det har lett till nedskärningar.

Grimsta Enheten hade räknat med fler elever till årskurs 6 än vad som blev utfallet. Internationella Engelska Skolans etablering i kombination med att Grimsta hade ett rörigt läsår 19/20 har gjort att fler elever än väntat valt bort Grimsta. Nordanskolans verksamhet med elever med psykosociala svårigheter innebär en stor ekonomisk utmaning, där möjligheten att effektivisera ytterligare är högst begränsad. Det finns inte ekonomisk bäring att bedriva verksamhet i mindre gruppering, vilket skapar ett svårt läge för enheten.

Skolenheter har genomfört åtgärder för att "förtäta i tjänstefördelningen" (ökat lärares undervisningstid) för att försöka att anpassa verksamheten till färre antal elever, men åtgärderna har inte varit tillräckliga. Aktuell

¹¹ [Upplands Väsby: Tertialrapport 2, augusti 2020.pdf](#)

skolenhet har fått minskade intäkter om 5,8 miljoner, vilket är omöjligt att spara in när lokalkostnaderna är lika stora som innan elevtappet.

Insatser har gjorts genom att förtäta i tjänstefördelningen inför verksamhetsåret 19/20. Dessa åtgärder har inte varit tillräckliga. I dagsläget har Väsby skola även färre elever än budgeterat på grund av att Internationella Engelska Skolan startar sin verksamhet hösten 2020. Det innebär minskade intäkter om -5,8 mkr.

Samma skolenhet tvingas minska ner på studiehandledning (hjälp till elever som behöver stöttning i svenska språket) eftersom den kostnadsposten ökat i förhållande till budget. Det här är ett vanligt fenomen när IES startat en skola och beror ofta på att de elever som lämnat den kommunala skolan sällan varit i behov av stöd. Det lämnar en högre andel elever i behov av stöd kvar på den kommunala skolan, men med färre elevers skolpeng som ska finansiera stödet.

Även studiehandledningen har ökat i förhållande till budget. I uppföljningsmötet med rektorn framkom det att kostnaderna för studiehandledningen kommer minska med 1 mkr i förhållande till lagd prognos på -2,9 mkr, se tabellen ovan.

Samma mönster återkommer i Upplands Väsby's övriga grundskolor. Rektor har optimerat klasstorlekar och klassantal men kan inte klara en intäktsförlust på 5-6 miljoner kronor. Lokalerna står ju där de står och behöver betalas av färre elevers skolpeng.

Det negativa resultatet beror på att färre elever än budgeterat har valt Grimsta skolan på grund av Internationella Engelska skolans etablering i kommunen. Tidigare läsår hade skolan 450 elever och nu har de endast 380 elever. Konkret innebär detta en minskad intäkt på cirka 5-6 mkr. I nuläget är det inte möjligt att göra fler effektiviseringar än vad som är gjort. Skolan har redan så stora grupper som klassrummen kräver och kan inte öka antalet elever i klassrummen. Det innebär att storleken på lärarstaben är vad som krävs för att följa lagstiftningen.

Exempel från Botkyrka kommun

I likhet med Partille och Härryda är Botkyrka en kommun där förvaltningen ville att politikerna skulle yrka avslag på en koncernskolas (JENSEN:s) ansökan om etablering - eftersom kommunens skolor skulle påverkas påtagligt negativt - men där politiken tog ett annat beslut.

Tjänsteskrivelsen innehåller ett resonemang om hur kommunens lokalkostnader skulle komma att påverkas av ytterligare en skola i Tumba.¹² Enligt förvaltningen fanns det innan JENSEN:s etablering en överkapacitet på lokaler till en total kostnad om 7,5 miljoner kronor per år.

Överkapacitet på skolplatser innebär kostnader för kommunen. Nuvarande överkapacitet i Tumba kostar cirka 7,5 miljoner kronor avseende inte fullt utnyttjade lokaler (se tabell 3). Beräkningarna bygger på den del av elevpengen som avser lokalpeng. Lokalpengen följer med eleven oavsett vilken huvudman eleven väljer,

¹² [Botkyrka: Utbildningsnämnden 2019-05-07.pdf](#)

fristående eller kommunal. Det innebär att varje elev som väljer en fristående huvudman kostar kommunen 13 679 kr.

Om samtliga elever på JENSEN:s planerade skola i Tumba skulle komma från Botkyrka kommun skulle det innebära en fördubblad överkapacitet och en ökad kommunal kostnad med 7,5 miljoner.

En nyetablering av en fristående grundskola om 560 platser skulle innebära att överkapaciteten på antalet skolplatser ökar. I värsta fall skulle en nyetablering locka samtliga elever från Botkyrka kommun. Det skulle i så fall innebära en fördubblad överkapacitet i kommunens skolor, vilket motsvarar drygt 15 miljoner kronor per år. En nyetablering skulle därför medföra negativa ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för Botkyrkas kommunala skolor.

Hur blev det då när JENSEN öppnade i augusti 2010? I Botkyrka kommuns delårsrapport framkommer att de kommunala grundskolorna har ett omfattande underskott. Rektorer arbetar för att få en budget i balans och förvaltningen har ett extra fokus på de enheter som har “ekonomiska utmaningar av strukturell karaktär”.

Enheternas ekonomiska läge under hösten 2020 är ingången till 2021. Därför måste de åtgärds- och anpassningsarbeten som pågår på enhetsnivå i syfte att komma i ekonomisk balans inför 2021 fortsätta. Detta gäller samtliga enheter för en långsiktig hållbarhet. Särskilt fokus och arbete riktas till de enheter som har större ekonomiska utmaningar av strukturell karaktär.

En optimal kommunal skolstruktur är viktig för att kunna frigöra resurser till undervisning. Överskott på lokaler innebär att pengar tas från undervisning och läggs på att betala för byggnader. 2020 är de kommunala skolornas intäkter fem miljoner lägre än budgeterat till följd av lägre volymer. När elever lämnar kommunala skolan och istället går på friskolor minskar skolpengen men lokalkostnaden består. Detta är ett typexempel på “ekonomiska utmaningar av strukturell karaktär”.

Grundskolans finansiering beräknas redovisa underskott med 5 miljoner kronor till följd av volymavvikelser i grundskolans verksamheter.

Det totala underskottet för Botkyrkas kommunala grundskolor uppgår till 20 miljoner kronor och det är främst två av grundskolorna som bidrar till underskottet. Det är sannolikt inte en slump att Storstretskolan ligger i Tumba där överskottet på lokaler var stort redan innan JENSEN etablerade sig på orten.

Det samlade underskottet för grundskolorna uppgår till 20 miljoner kronor om statsbidragen av engångskaraktär exkluderas. Underskotten hänförs till ett fåtal skolor varav Språkcentrum, Malmsjöskolan och Storstretskolan har de största utmaningarna och står för större delen av det totala underskottet. Ett arbete pågår mellan rektorerna, verksamhetschefen och ekonomistöd för att säkerställa att enheterna har en budget i balans till nästa år.

Våra granskningar av Östersunds kommun, Upplands Väsby kommun, Skellefteå kommun och Botkyrka kommun stöder påståendet att kommuner kan inte anpassa sin organisation när friskolor etablerar sig, utan att kostnader uppstår.

3. Kommuner fördelar inte tillräckligt stor andel av skolpengen enligt socioekonomiska variabler

En bedömning av vad som är tillräcklig fördelning av resurser efter socioekonomiska variabler ligger inte inom tankesmedjan Balans kompetensområde. Vi vill dock flagga för en trend vi kan skönja när vi granskar kommunala dokument: kommuner där IES etablerar sig byter socioekonomisk fördelningsmodell till en som ger alla skolor pengar istället för bara några skolor.

Exempel från Värmdö kommun

IES Värmdö slår upp portarna i augusti 2021. Etableringen har skapat behov av en ny kommunal skolorganisation och föräldrar engagerar sig för att stoppa nedläggningar av kommunala skolor och förskolor. Värmdö skulle även kunna vara med som exempel när det gäller konsekvenser för kommunala skolans elevunderlag och kommunens mer omfattande uppdrag men vi använder Värmdö som exempel på hur resursfördelningen enligt socioekonomiska variabler förändras.

Diagrammet nedan visar vilka skolor som fick pengar enligt den resursfördelningsmodell för socioekonomiska faktorer som gällde innan nytt beslut togs i höstas (grå stapel) och hur mycket pengar skolorna skulle få med fördelning enligt ett nytt fördelningssystem med olika brytpunkter. Brytpunkt 100 innebär att hela potten fördelas enligt socioekonomiska variabler. Brytpunkt 50 innebär att halva potten fördelas enligt socioekonomiska variabler.¹³

¹³ [Genomlysning av skolpeng i förskola och skola i Värmdö kommun.PDF](#)

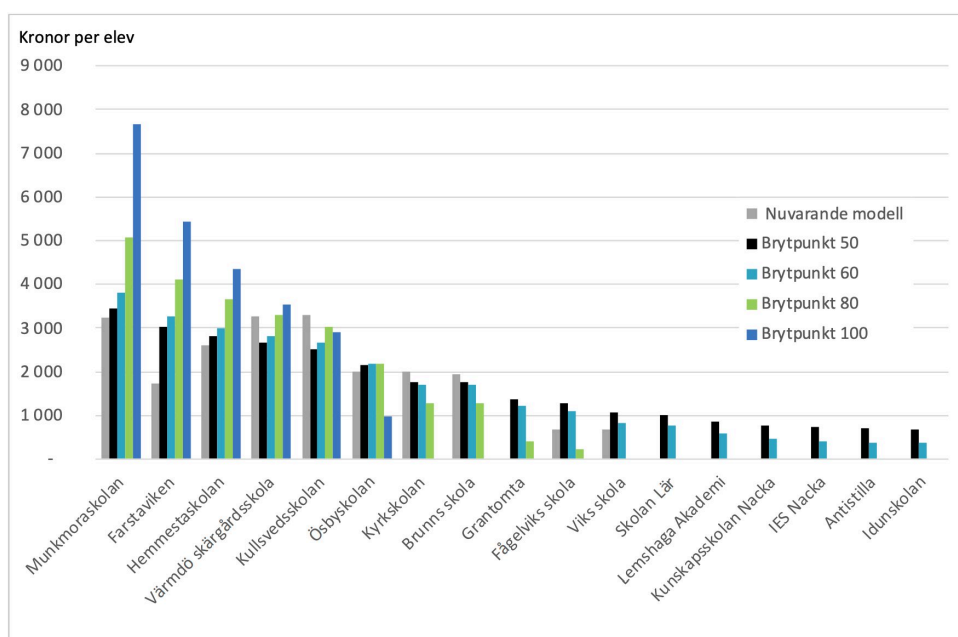


Diagram 7: Socioekonomisk ersättning, nuvarande modell samt SCB:s modell vid olika brytpunkt

Politikerna valde att lämna den modell som gällde innan nämndmötet. Med den föregående modellen fick sju skolor inte några pengar alls enligt den socioekonomiska fördelningen. Samtliga dessa skolor är friskolor. Politikerna valde att gå över till att fördela resurser enligt “brytpunkt 60” (ljusblå stapel). Det innebär att samtliga grundskolor i Värmdö numer får pengar i den socioekonomiska fördelningen.

Exempel från Huddinge kommun

Motsvarande förändring av resursfördelningsmodellen har gjorts av politikerna i Huddinge kommun, där IES inom kort öppnar sin tredje skola. Även i Huddinge går man från en modell där de skolor med mest behov får dela på den socioekonomiska potten till en modell där samtliga skolor får ta del av de här pengarna.¹⁴

Vid jämförelse av utfallet mellan den nuvarande modellen och den förslagna modellen så kommer samtliga grundskolor att ta del av medlen med regressionsmodellen. Dock kommer grundskolor med större socioekonomisk tyngd även fortsättningsvis att erhålla ett högre belopp även med regressionsmodellen. För att dämpa förändringen vid övergången till regressionsmodell föreslår förvaltningen att den nya modellen fasas in över fyra år.

Vi kan såklart inte bevisa att de här förändringarna i Värmdö och Huddinge sker enbart på grund av IES etableringar. Men det är inte heller viktigt *varför* kommunerna byter resursfördelningsmodell till modeller som fördelar mindre av resurserna efter socioekonomiska variabler. Det intressanta är *att* kommuner fördelar mindre resurser efter behov. Våra granskningar av Värmdö kommun och Huddinge kommun kan ses som en indikation på att kommuner inte fördelar tillräckligt av skolpeng enligt socioekonomiska variabler, utan att de tvärtom rör sig mot att minska det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen.

¹⁴ [Framtagande av ny socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskola](#)

Tankesmedjan Balans slutsatser angående punkten “9.2.3 Förändra beräkningen av grundbeloppet”

Inledningsvis konstaterades att nuvarande lagstiftning om samma grundpeng för friskolors elever som för kommunala skolors elever förutsätter att följande antaganden är sanna:

1. Kommuner och fristående skolor har lika stort uppdrag.
2. Kommuner kan anpassa sin organisation när friskolor etablerar sig, utan att kostnader uppstår.
3. Kommuner fördelar tillräckligt stor andel av skolpeng enligt socioekonomiska variabler.

När tankesmedjan Balans granskar kommunala handlingar - budget, delårsrapporter och konsekvensbeskrivningar - finner vi tydliga tecken på att dessa antaganden är falska. Resultatet av våra granskningar stödjer istället utredningens förslag att kommunernas grundpeng borde vara högre än fristående skolors grundpeng. Dock inte endast för att kompensera för kommunernas mer omfattande uppdrag att säkerställa undervisningen för alla elever utan även för att kompensera kommunerna för direkta ekonomiska och organisatoriska effekter av friskoleetableringar. Vi ser även exempel på att den socioekonomiska fördelningen minskar i omfattning vilket drabbar kommunala skolor som oftast har ett mer resurskrävande elevunderlag än fristående skolor.

Kommuner borde ha en högre grundpeng än fristående skolor. Tankesmedjan Balans har inte kompetens för att uttala oss om exakt i vilken omfattning kommunala skolan ska kompenseras för sitt mer omfattande uppdrag och för friskoleetableringars konsekvenser. Vi rekommenderar dock att lagstiftaren låter samma avvikelse mellan kommunens och fristående skolors grundpeng gälla över hela landet och att kommuner inte själva ska avgöra avvikelens omfattning.

Det finns flera skäl till att vi inte anser att kommunen själv ska avgöra grundpengsavdragets omfattning. Kommunens kostnader för administration skulle öka, friskolekoncerner skulle sätta överklagande av sin grundpeng i system och kommunpolitiker som gått till val på att koncernskolors etableringar är positivt för kommunen skulle ha incitament att inte besluta om differentierad grundpeng i sina kommuner. Om valet står mellan att kommuner själva avgör avvikelens storlek och att kommuner och friskolor fortsätter att ha samma grundpeng förespråkar vi tveklöst att kommunerna själva avgör avvikelens storlek.

Några ytterligare kommentarer

Tankesmedjan Balans har inget principiellt emot friskolor. Valfrihet har blivit en accepterad del av den svenska skolan. Men vi behöver skapa ett resursfördelningssystem som maximerar mångfald, kvalitet och likvärdighet, inte aktieägares möjligheter att göra vinst.

Vi finner det nödvändigt att göra en distinktion mellan ideellt drivna friskolor utan inneboende strävan att expandera och koncerndrivna aktiebolagsskolor med uttalad målsättning att öka sin omsättning genom att starta nya skolor. Med våra granskningar av koncernskolornas expansion i ryggen kan vi konstatera att den svenska grundskolemarknaden är på väg att gå i samma riktning som gymnasimarknaden, med en ökad andel elever i koncerndrivna skolor och en kommunal skola satt under allt hårdare ekonomisk press. Den

privata gymnasie marknaden har växt sig så stor att det kanske inte går att genomföra reformer som stärker den kommunala gymnasieskolans ställning. Grundskolan kan dock fortfarande räddas.

Det finns, som utredningen och våra granskningar visat, mycket goda skäl till att kommunala skolor ska ha en högre grundpeng än friskolor. Det är dock främst för att stävja koncernskolornas tillväxt som en differentierad skolpeng är nödvändig. Om det inte vore för att den svenska skolmarknaden blivit en marknad där aktieägare relativt riskfritt kan få sitt kapital att växa hade det kanske varit rimligt att skattebetalarna betalade ett pris för den ökade valfrihet som ideellt drivna skolor innebär. Att ge skolkoncerner möjlighet att tjäna pengar på en för hög grundpeng är dock orimligt. I synnerhet som de växande koncernskolorna lockar mindre resurskrävande elever vilket lämnar de kommunala skolorna med ett allt mer resurskrävande elevunderlag.

Den största risken med att minska friskolors grundpeng är att små friskolor med hög andel elever med behov av stöd kommer ges minskade möjligheter att leva upp till skollagens krav. Utredningen för ett resonemang kring tilläggsbelopp. Vi har noterat att kommuner blivit allt strängare i sin bedömning av friskolors ansökningar om tilläggsbelopp och då blir små fristående skolor tvingade att använda grundpengen för att finansiera särskilt stöd. Det här är en farlig utveckling och vi vill betona vikten att staten tar ett större ansvar för att se till att skollagens skrivelser om individuella beslut om tilläggsbelopp följs. Om vi ska ge friskolor bättre förutsättningar är det rimligt att göra det genom stärkta tilläggsbelopp, inte genom orättvist hög grundpeng. Det skulle styra resurser till de fristående skolor som tar ett stort ansvar för elever som behöver mer hjälp för att klara grundskolan.

Avslutningsvis vill vi kort kommentera utredningens förslag gällande "9.2.4 Skolpengen följer i vissa fall eleven med viss fördröjning". Utredningen föreslår att skolpeng ska betalas ut med två månaders fördröjning när elev byter huvudman under läsåret. Vi sympatiserar med strävan att öka möjligheten för huvudmän att justera sin organisation till nya förutsättningar, men det är vår uppfattning att två månader inte är i närheten av tillräcklig tid för att lyckas med detta. Förslaget behöver genomföras i kombination med förslaget om att i normalfall förlägga skolbyten till terminsstarter, eller ännu hellre till läsårsstarter, för att ge skolor en reell möjlighet att hantera förändringarna.