

# Ökad konkurrens och ökad kostnad

Cream skimming och etableringsfrihet i svensk skola

# Abstract

The Swedish school system is highly influenced by the extensive school reforms that took place in the beginning of 1990's. Through the free school reform, a market was created where schools compete with other schools, the main aim being higher quality and lower costs. The recent debate regarding free schools is mainly driven by ideological narratives where questions about free schools' impact on costs largely lack a firm empirical foundation. By examining the development in twelve different municipalities that have a newly established free school this thesis answers the question: how does the establishment of a free school impact costs in a municipality and why does this development occur? Public documents and official statistics are studied from the year before an establishment of a free school to the year after. The material is analysed and discussed through the lens of five costs-driving factors and the mechanisms that define the school market. The results show that the impact on costs is higher in smaller municipalities but that almost all municipalities see higher costs in the short term. The development may well derive from the establishment of single free schools but fundamentally stem from the mechanisms that characterize the school market.

*Nyckelord:* Skolmarknad, friskola, kommun, kostnad, cream skimming,  
Antal ord: 9.344

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Problemformulering och frågeställning .....	2
<b>2</b>	<b>Teori</b> .....	<b>3</b>
2.1	Skolmarknaden.....	3
2.1.1	Friskolereformen och fritt skolval.....	3
2.1.2	Resursfördelningen inom skolan.....	4
2.1.3	Fri etableringsrätt .....	5
2.2	Kostnadsdrivande faktorer .....	5
2.2.1	Elevunderlag.....	6
2.2.2	Lärartäthet .....	6
2.2.3	Organisation .....	7
2.2.4	Lokalkostnader .....	7
2.2.5	Kompensation.....	8
<b>3</b>	<b>Metod</b> .....	<b>9</b>
3.1	Forskningsdesign.....	9
3.2	Urval.....	9
3.3	Definitioner och operationaliseringar.....	11
3.3.1	Kostnad.....	11
3.3.2	Kostnadsdrivande faktorer .....	11
3.4	Avvägningar och material .....	13
<b>4</b>	<b>Empiri och diskussion</b> .....	<b>15</b>
4.1	Förändring i de kostnadsdrivande faktorerna.....	15
4.1.1	Elevunderlag.....	15
4.1.2	Lärartäthet .....	16
4.1.3	Organisation .....	17
4.1.4	Lokalkostnader .....	18
4.1.5	Kompensation.....	19
4.1.6	Sammanställning av kostnadsförändring .....	19
4.2	Sammanfattande diskussion .....	20
4.2.1	Kostnadsdrivande faktorer .....	20
4.2.2	Skolmarknaden.....	21

<b>5</b>	<b>Slutsatser.....</b>	<b>23</b>
<b>6</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>25</b>
	<b>Bilaga 1.....</b>	<b>28</b>
	<b>Bilaga 2.....</b>	<b>29</b>
	<b>Bilaga 3.....</b>	<b>30</b>
	<b>Bilaga 4.....</b>	<b>31</b>
	<b>Bilaga 5.....</b>	<b>32</b>
	<b>Bilaga 6.....</b>	<b>33</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Valfrihet leder till kostnadseffektivitet! Det var ett av grundantagandena till friskolereformen i början av 1990-talet. Elever och föräldrar skulle inte bara få börja välja skolor fritt utifrån behov och preferenser, skolan skulle också genom konkurrensen bli bättre och billigare (Prop. 1991/92:95, s. 35). Införandet av friskolereformen, det fria skolvalet och den så kallade ”skolpengen” skapade ett skolsystem som fungerade som en marknad där fristående skolor hade möjlighet att etablera sig fritt och säkra sin finansiering genom att attrahera elever i konkurrens med andra skolor.

Nästan tre decennier har gått sedan friskolereformen och det har i omgångar tillsatts omfattande utredningar för att komma till rätta med olika brister som identifierats i skolsystemet. 2007 överlämnade Utbildningsinspektions-utredningen sitt betänkande där de fastslog att det krävdes en utbildningsinspektion för att följa upp och granska om alla lokala huvudmän tog sitt ansvar (SOU 2007:101, s. 9) och i delbetänkandet som överlämnades av Utredningen om villkoren för fristående skolor lämnades förslag på hur offentliga och fristående skolor skulle få mer lika villkor (SOU 2008:8, s. 9). Senare kom Friskolekommittén att konstatera att friskolor är här för att stanna och att det är värdefullt att elever har möjlighet att välja skola. Vidare fastslog utredningen att möjligheten att gå med vinst fortsatt skulle finnas men att det skulle förenas med krav på god kvalitet (SOU 2013:56, s. 15).

De senaste årens stora utredningar som tillsats för att komma till bukt med fallande kunskapsresultat, segregation och vinster har alla presenterat olika typer av förslag för att stärka likvärdigheten i svensk skola. Den så kallade Reepalu-utredningen föreslog ett vinsttak för friskolor för att mer resurser skulle stanna i verksamheten, Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog bland annat att huvudmännen aktivt skulle verka för en allsidig social sammansättning för att komma till rätta med segregationen och 2015 års skolkommision föreslog bland annat att resurser till skolor i högre utsträckning skulle fördelas efter skolors behov (SOU 2016:78 s. 21, SOU 2020:28, s. 16, SOU 2017:35, s. 21).

Gemensamt för dessa utredningar är att de har tillsatts med anledning av att det har funnits behov av reformer och korrigeringar för att stärka den svenska skolan. Det de dessutom har gemensamt är att de alla slår vakt om friskolereformen och valfriheten. Det visar att utöver grundantagandena om högre kvalitet och kostnadseffektivitet som låg till grund för friskolereformen så har valfriheten i sig självt

blivit viktigt och fått ett värde. Ett värde som gjort att Friskolekommitténs konstaterande var helt korrekt: friskolor och valfriheten är här för att stanna.

## 1.2 Problemformulering och frågeställning

Trots Friskolekommitténs konstaterande existerar varken friskolor eller valfriheten utan ifrågasättande; ökat statligt ansvarstagande och vinster i välfärden är frågor som återkommande debatteras på ledarsidor och i de politiska rummen, i synnerhet kopplat till skolväsendet. Den sistnämnda frågan diskuteras nästan uteslutande utifrån ideologiska ståndpunkter där företrädare till vänster om mitten i den klassiska höger-vänster-skalan har en kritisk hållning till vinster i välfärden, medan företrädare på motsatt sida har motsatt hållning. De förstnämnda menar ofta att skattepengar inte ska hamna som vinst i privata fickor medan de sistnämnda menar att vinsten genereras genom mer effektiva verksamheter och att den då är berättigad. De ideologiska skiljelinjerna ligger som en våt filt över debatten.

Kostnadsfrågan har även på senare tid börjat diskuteras mer och mer, alltså frågan om huruvida privata alternativ i välfärden innebär en ökad eller minskad kostnad för det offentliga, även det i hög utsträckning i relation till skolväsendet. I ena ringhörnan står de som menar att fristående skolor ökar mångfalden och därmed konkurrensen, vilket i sin tur tvingar alla skolor att bli mer effektiva och kostnadseffektiva. I andra ringhörnan står de som menar att ersättningsnivåerna är orättvisa och att de fristående skolorna överkompenseras i förhållande till sitt uppdrag vilket leder till ökade kostnader (Hamilton, 2020 & Vallgård & Enfeldt, 2020). Kostnadsfrågan kan, även den, så klart diskuteras under den ideologiska filten, men är då kanske mest relevant i relation till om merkostnaderna är berättigade eller inte. Frågan om huruvida privata alternativ faktiskt innebär en merkostnad för det offentliga eller inte är dock ingen ideologisk tvistefråga utan en empirisk sådan, men diskussionen och debatten om kostnader i välfärden saknar en stadig empirisk grund. Visserligen finns studier på att en och annan faktor kan påverka det offentliga kostnader när privata alternativ etablerar sig (Böhlmark m.fl., 2015 & Vlachos, 2011), men något helhetsgrepp som enbart fokuserar på frågan om privata alternativs påverkan på det offentliga kostnader finns inte.

Med debatten om kostnader som utgångspunkt är syftet att undersöka huruvida fristående skolor faktiskt ökar en kommuns kostnader för skolan eller inte. Eftersom diskussionen om friskolors roll i skolsystemet är aktuell och regelbundet återkommande är det fundamentalt att diskussionen utgår från en samlad empiri, snarare än att enskilda faktorer plockas som argument för den ena eller andra ståndpunkten. På samma sätt som det är vedertaget att fristående alternativ inneburit en ökad valfrihet bör en lika grundläggande faktor som kostnad kunna ha ett givet svar som olika motparter kan utgå ifrån. Genom att systematiskt undersöka hur fem faktorer förändras över tid i tolv kommuner ämnar jag erbjuda ett sådant svar och genom att svara på frågan ”hur påverkas en kommuns skolkostnader av en friskoleetablering och varför sker den här utvecklingen?” ämnar jag avgöra om det överhuvudtaget är möjligt att tala om fristående skolor som kostnadsdrivande.

## 2 Teori

Min teoretiska ram utgörs av två segment som fyller två olika syften. Det första segmentet handlar om *skolmarknaden* och utgör dels en fresk för att skapa en förståelse för hur det svenska skolsystemet fungerar och dels utgör det ett teoretiskt ramverk från vilket själva *varför*-ansatsen tar avstamp. För att förstå och förklara varför kommuner påverkas av att friskolor etablerar sig är det grundläggande att förstå den marknad och de mekanismer som huvudmän verkar inom.

Det andra segmentet är en teoretisk förklaring till de faktorer som jag menar påverkar kostnader för det offentliga och det kommer användas som teoretisk ram för analysen av materialet. Dessa faktorer benämns som *kostnadsdrivande faktorer* och de är fem faktorer som utgör stora utgiftsposter för huvudmän och vars variation kan påverka en huvudmans ekonomiska förutsättningar.

### 2.1 Skolmarknaden

Skolväsendet är ingen marknad i egentlig mening utan kan närmast betecknas som en kvasimarknad eftersom den regleras politiskt och eftersom producenter och konsumenter inte kan styra premisserna som utbytet av tjänsterna vilar på (Skolverket, 2012, s. 8). Skolverket använder begreppet skolmarknad eftersom att (1) offentliga och enskilda huvudmän driver skolor, (2) elever och vårdnadshavare har rätt att välja mellan olika huvudmän och att (3) valet av huvudman avgör resursfördelningen vilket skapar konkurrens (ibid.). Dessa utgångspunkter är gällande även i denna undersökning med tillägget att enskilda huvudmän har möjlighet att i stor utsträckning fritt etablera sig i kommuner, vilket spär på konkurrenssituationen (SOU 2020:28, s. 133-134).

#### 2.1.1 Friskolereformen och fritt skolval

Det fria skolvalet, även kallat fritt skolval, blev en realitet 1992 då regeringen Bildt genomförde friskolereformen. Reformens viktigaste utgångspunkter var att det skulle öka valfriheten för elever och vårdnadshavare genom att de fritt skulle få välja skola utifrån deras preferenser och behov. Valfriheten skulle också bidra till att öka skolans kvalitet eftersom att skolor då skulle konkurrera om eleverna på en marknad, något som också förväntades bidra till en större kostnadseffektivitet. Med eleverna som kunder som med sin skolpeng finansierade de bra skolorna skulle de dåliga skolorna tvingas bli bättre och mer effektiva (Prop. 1991/92:95 s. 35).

Friheten för vårdnadshavare och elever att välja skola fritt innebär att populära skolor kan ha fler sökande än vad de har plats för. För sådana situationer kan huvudmannen förhålla sig ett antal urvalsgrunder som den fritt kan välja bland: syskonförtur, geografisk närhet, anmälningdatum och särskilda verksamhetsmässiga grunder som om det exempelvis är en särskild idrottsprofil på skolan (Skolinspektionen, 2020a). Flera studier har visat att högutbildade föräldrar i högre grad använder sig av det fria skolvalet och att det bidrar till en ökad segregation. Vidare förstärker det fria skolvalet den redan existerande bostadssegregationen genom att elever med högutbildade föräldrar i utsatta områden istället väljer en annan, ofta fristående, skola än den närmaste. Den här processen har gett upphov till begreppet *cream skimming* som innebär att fristående skolor genom det fria skolvalet får tillgång till ett ”lättare” elevunderlag som kräver mindre resurser än de elever som blir kvar på de kommunala skolorna (Böhlmark m.fl. 2016, s.1182, Böhlmark m.fl., 2015, s. 16, Lindblom, 2010, s. 628 & SOU 2020:28, s. 196).

### 2.1.2 Resursfördelningen inom skolan

Friskolereformen innebar inte bara att elever och vårdnadshavare fritt kunde välja skola, det innebar också att eleverna skulle bära med sig ett belopp som finansierade skolverksamheten (Prop. 1991/92:95 s. 2), något ofta benämns som skolpeng. Termen skolpeng är dock inte reglerad eller tydligt definierad utan den ersättning som enskilda huvudmän erhåller från kommunen benämns som bidrag och består av olika belopp: grundbelopp, tilläggsbelopp och extra ersättning för lokalkostnader (SOU 2020:28, s. 125). Kommunala skolor tilldelas i regel också medel genom så kallad skolpeng, även om det finns ett fåtal undantag (SKL, 2018a, s. 7). Kommunen ansvarar för att fördela medel till egna skolor och för att lämna bidrag till enskilda huvudmän och det ska göras utifrån elevernas förutsättningar och behov (SFS 2010:800, 2 kap. 8 §) vilket har medfört att grundbeloppet i allt högre utsträckning kompletteras med ett socioekonomiskt viktat bidrag (SKL, 2018a, s. 19).

Grundbeloppet som enskilda huvudmän erhåller bestäms på samma grunder som kommunen använder för att bestämma ersättningen till de egna skolorna. Ersättningen ska täcka kostnaderna för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader (SFS 2010:800, 10 kap. 38 §) och ska baseras på kommunens genomsnittliga elevkostnad i de skolor som drivs i egen regi (SOU 2020:28, s. 504). De senaste två decennierna har kommunala huvudmän i genomsnitt haft merkostnader på ca 8 procent jämfört med enskilda huvudmän eftersom att de kommunala huvudmännen har ett större ansvar. Det större ansvaret innefattar sådant som ansvar för skolskjuts, att kunna bereda plats åt barn i kommunen och ett myndighetsansvar (SOU 2020:28, s. 25). Grundbeloppet är med andra ord dimensionerat efter den enskilda kommunala huvudmannens förutsättningar och ansvar vilket i högre och lägre grad kan stämma överens med en fristående skola som bedriver skola i kommunen.



### 2.1.3 Fri etableringsrätt

Med fri etableringsrätt avses möjligheten för enskilda huvudmän att starta en fristående skola i en kommun. Själva benämningen ”fri etableringsrätt” är omtvistad, exempelvis menar Friskolornas Riksförbund att det inte råder någon sådan medan utbildningsministern å andra sidan använder den benämningen (Friskolornas Riksförbund, 2018). Klart är i varje fall att etableringsrätten inte är helt fri i den meningen att det inte finns några krav som behöver uppfyllas, samtidigt är benämningen ”fri etableringsrätt” den mest vedertagna och kommer således användas framgent för att beskriva möjligheten för fristående skolor att starta i kommuner.

För att starta en friskola behöver den sökande huvudmannen ha de förutsättningar som krävs för att kunna följa de föreskrifter som finns för verksamheten, framför allt skollagen och skolförordningen (SOU 2016:66, s. 135). Vidare behöver den sökande visa att den uppfyller kraven för ägar- och ledningsprövningen som görs av Skolinspektionen vilken omfattar krav på insikt i eller erfarenhet av de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt krav på lämplighet att bedriva verksamheten. Lämplighetskravet omfattar exempelvis laglydnad och förmågan och viljan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (Skolinspektionen, 2020b).

Innan Skolinspektionen fattar beslut i frågan har kommuner möjlighet att yttra sig ärendet, där de också bör bifoga en konsekvensbeskrivning (SOU 2016:66, s. 137). Finner Skolinspektionen att utbildningen får påtagliga negativa följder för elever eller kommunen kan ansökan avslås, men de negativa följderna ska framför allt vara bestående för att det ska vara aktuellt. Kortsiktiga konsekvenser på kommunens organisation eller planering ses inte som en grund för avslag (SOU 2016:66, s. 135-137).

Slutligen innan en ny skola får öppna genomför Skolinspektionen en etableringskontroll där de kontrollerar att det finns förutsättningar för att ge eleverna en god utbildning i en trygg miljö. I Skolinspektionens rapport *Etableringskontroller 2020* (Skolinspektionen, 2020c, s. 2-3) konstateras att av de 24 skolor som ansökt om nyetablering inför höstterminen 2020 hade inga brister i områdena ägar- och ledningsprövning eller prövning av ekonomiska förutsättningar. Fem skolor brister i etableringskontrollen men innan terminsstart åtgärdades bristerna och således behövde inte Skolinspektionen återkalla något godkännande.

Även om en fristående skola behöver godkännas av Skolinspektionen för att få bedriva verksamhet så har den fria etableringsrätten haft en långtgående påverkan på de kommunala huvudmännen. Kommunerna har inte på samma sätt som tidigare möjlighet att påverka *att* eller *var* en enskild huvudman väljer att etablera sig vilket påverkar möjligheten till långsiktig planering (SOU 2020:28, s. 133-134).

## 2.2 Kostnadsdrivande faktorer

## 2.2.1 Elevunderlag

Sannolikheten att en elev ska nå målen för gymnasiebehörighet i slutet av grundskolan kan framför allt förklaras av faktorerna föräldrarnas utbildningsnivå, föräldrarnas inkomst och föräldrarnas grad av bidragstagande. Av de tre faktorerna så är föräldrarnas utbildningsnivå den enskilt viktigaste faktorn och det är den faktor som har störst betydelse för elevresultaten (Skolverket, 2018, s. 13 & 16).

Statsbidraget för likvärdig skola betalas ut till huvudmän utifrån deras socioekonomiska index, det vill säga, ju lägre socioekonomiskt index hos en huvudman desto större del av bidraget får huvudmannen. Föräldrarnas utbildningsnivå är en av faktorerna i socioekonomiskt index vilket innebär att om en huvudman har ett elevunderlag med föräldrar med lägre utbildningsnivå, så justeras indexet så att huvudmannen får ett större bidrag (Skolverket, 2020). Anledningen till detta är att elever med en lägre sannolikhet att nå behörighet till gymnasiet kräver mer resurser för att nå målen jämfört med elever med föräldrar med högre utbildning. Socioekonomiska förutsättningar, och framför allt föräldrarnas utbildningsnivå, har alltså en stor betydelse för hur resurskrävande en elev eller en elevgrupp är.

Enskilda huvudmän har i genomsnitt högre andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning (Bilaga 6), vilket med andra ord innebär att de i genomsnitt har ett elevunderlag som är mindre resurskrävande än kommunala huvudmän. Som jag beskrev ovan så tilldelas skolor inte bara grundbelopp utan de får också ett belopp som är socioekonomiskt viktat vilket innebär att skolorna utöver grundbeloppet får ett bidrag som är anpassat efter elevernas socioekonomiska förutsättningar. Det socioekonomiska bidraget är i regel dock förhållandevis litet vilket innebär att det inte helt kan kompensera för alla skillnader mellan skolor (SKL, 2018a). För en kommuns skolor kan det med andra ord innebära att de har ett elevunderlag som den får ett högre socioekonomiskt viktat bidrag för som inte kompenserar för skillnaden mellan dem och den fristående skolan i kommunen. Grundbeloppet kan då behöva höjas för de kommunala skolorna så att de får de resurser de behöver för att kompensera för sitt mer resurskrävande elevunderlag. Det medför då att den enskilda huvudmannen även den tilldelas den högre ersättningen eftersom att den har rätt till ersättning på samma grunder som de kommunala skolorna (SFS 2010:800, 10 kap. 38 §).

## 2.2.2 Lärartäthet

Eftersom att ersättningen som tilldelas skolor i regel baseras på antalet elever i skolan är det ekonomiskt gynnsamt att ta emot så många elever som möjligt (SOU 2020, s. 504). Uttryckt annorlunda så är det alltså gynnsamt att ha många elever i en klass eftersom att skolan då får in en större summa som täcker de fasta kostnaderna. Ju fler i elever som går i en klass desto lägre blir lärartätheten, alltså antalet lärare minskar i förhållande till antalet elever. Ur ett kostnadsperspektiv är det med andra ord eftersträvänsvärt att ha en låg lärartäthet eftersom att ersättningen skolan då får överstiger kostnaden för klassens lärare. Om antalet elever minskar

ökar således kostnaden för skolan eftersom de fasta kostnaderna och kostnaden för läraren måste fördelas på färre elever (ibid.).

Fristående skolor har i genomsnitt lägre lärartäthet, alltså fler elever per lärare, än kommunala skolor (Bilaga 1) vilket dels innebär att de har en lägre kostnad för undervisning men också att de i förstone har attraherat många elever från de kommunala skolorna. Det fria skolvalet gör att kommunerna inte kan avgöra vilka eller hur många elever som lämnar för en fristående skola utan behöver anpassa sig efter en friskoleetablering. En ny friskola kan innebära att en eller flera kommunala skolor tappar ett antal elever som gör att klasserna endast blir marginellt mindre och att det då saknas möjlighet till en effektiv anpassning. I ett sådant scenario ökar lärartätheten och därmed kostnaderna för lärare.

### 2.2.3 Organisation

Omorganisationer och organisatorisk förändring kostar oavsett om det gäller planerade förändringar eller sådana som görs av nödvändighet (Fernandez & Rainey, 2006, s. 172). Under vanliga förutsättningar vet kommuner hur många barn som föds och hur många barn som behöver beredas plats i kommunens skolor med flera års framförhållning vilket innebär att de kan planera och dimensionera skolorganisationen efter elevkullar av varierande storlekar. Det fria skolvalet och den fria etableringsrätten innebär dock att en fristående skola kan etablera sig i en kommun, utan att kommunen tillstyrker etableringen, och att elever och vårdnadshavare kan välja att flytta till den fristående skolan. Eftersom kommunen inte kan påverka elevernas rörlighet och har väldigt liten möjlighet att påverka en eventuell friskoleetablering innebär det att kommunen även har en liten möjlighet att planera sin organisation inför en sådan förändring. Om många elever flyttar från den kommunala huvudmannen till en enskild huvudman riskerar kommunens skolorganisation att bli feldimensionerad vilket kräver att organisationen anpassas genom exempelvis sammanslagningar eller nedläggningar av skolor, något som utgör en kostnad.

### 2.2.4 Lokalkostnader

Som ovan beskrivet ska grundbeloppet som tilldelas de fristående skolorna täcka deras lokalkostnader, vilket då motsvarar genomsnittskostnaden hos de kommunala skolorna. Men om det finns särskilda skäl kan en kommun ersätta en fristående skola för dess faktiska kostnader vilket innebär att ersättningen beräknas på andra grunder än kommunens genomsnittskostnad. En skillnad mellan en kommuns genomsnittskostnader och en fristående skolas faktiska kostnader kan uppstå om kommunen exempelvis investerat i nya lokaler eller renoverat lokaler som sedan fristående skolan bedriver verksamhet i (SOU 2020:26, s. 125). Om den fristående skolan bygger nya lokaler som det finns behov av, eller att det finns ett intresse av en etablering av den verksamheten, kan en särskild ersättning utöver grundbeloppet tilldelas den enskilda huvudmannen. Även i det fallet ska inte ersättning överstiga

den fristående skolans faktiska kostnader (ibid., Prop. 2009/10:157 & SFS 2011:185, 14 kap. 6 §).

### 2.2.5 Kompensation

Som bekant har fristående skolor rätt till grundpeng på samma grunder som kommunala skolor vilket innebär att ersättningen motsvarar den genomsnittliga eleven i de kommunala skolorna (SOU 2020:28, s. 504). Om kommunen ändrar nivån på ersättningen till kommunens skolor så ändras alltså även ersättningen till den fristående skolan. Sker en ersättningsförändring som innebär ett tillskott till de kommunala skolorna under ett budgetår har den fristående skolan rätt till samma tillskott men om det motsatta sker, alltså en resurserna minskas under ett budgetår, så behöver inte den fristående skolan betala tillbaka ersättning som den redan erhållit eftersom att ett nytt beslut gällande bidrag inte gäller redan utbetalt bidrag. Kommande utbetalningar till den fristående skolan kan dock minskas under ett budgetår om ett särskilt beslut om minskat bidrag tas av kommunen (SFS 2011:185, 14 kap. 1-2 §).

Går de kommunala skolorna med underskott där den negativa avvikelserna inte beror på saker som är kopplat till huvudmannskapet, exempelvis skolskjuts, myndighetsansvaret eller fler elever totalt, utan istället beror på underskott i skolverksamheten kan det räknas som ett resurstillskott. Om den negativa avvikelserna beror på att den kommunala verksamheten överskridit budget och det bedöms som ett resurstillskott så har den fristående skolan rätt till samma tillskott. Det innebär att den fristående skolan i efterhand har rätt att få lika del av resurstillskottet och om det råder oklarhet i hur kommunen beräknat bidraget eller att den enskilda huvudmannen på något sätt missgynnats finns möjligheten att överklaga bidragsbeslutet, vilket görs ofta (SKL, 2018b, s. 7-8 & SOU2020:28, s. 126).

## 3 Metod

### 3.1 Forskningsdesign

Det primära syftet med den här undersökningen är att beskriva hur en kommun påverkas av en friskoleetablering. Med andra ord är avsikten att empiriskt visa och beskriva *om* och *hur* (Esaiasson m.fl., 2017, s. 37) en nystartad friskola påverkar de fem kostnadsdrivande faktorerna och om det i sin tur påverkar kommunens kostnader enligt min definition.

Men undersökningen är inte bara beskrivande: det ingår i redogörelsen för förändringen av de kostnadsdrivande faktorerna att teoretiskt förklara mekanismerna i dem och hur olika processer gör att de förändras. Det innebär alltså att syftet även är att förklara *varför* en förändring sker i de kostnadsdrivande faktorerna samt *varför* en friskoleetablering kan påverka de kostnadsdrivande faktorerna på ett sätt som gör att kostnaden för kommunen förändras (Teorell & Svensson, 2007, s. 27).

Det är viktigt att poängtera att en friskoleetablering endast kan tjäna som en delförklaring till de förändringar av de kostnadsdrivande faktorerna som identifieras av materialet. En kommun och dess ansvarsområden är inte något statiskt utan i ständig förändring: elevkullarna har en naturlig variation, lärartätheten påverkas av såväl pensionsavgångar som rekryteringsmöjligheter och lokal-kostnaderna är avhängiga lokalernas skick. Dessa förändringar går dock i regel att förutse och planera för vilket innebär att de inte är så stora och att de är budgeterade för. Effekterna av en friskoleetablering riskerar dock att skapa förändringar i de kostnadsdrivande faktorerna som del är gemensamma för kommunerna där friskolorna startat och dels skapar en förändring som går tvärt emot den naturliga förändringen eller som förstärker densamma. Eftersom det är de här konsekvenserna som ligger till grund för analysen så skulle kunna sägas att undersökningen är, utöver beskrivande, även en förklarande effektanalys (Teorell & Svensson, 2007, s. 27).

### 3.2 Urval

I studien undersöker jag hur nyetablerade friskolor påverkar kostnaden hos kommuner och för att göra mängden material hanterbar har jag behövt formulera ett antal kriterier för att begränsa urvalet. Utan sådana kriterier skulle antalet

friskolor vara alldeles för stort för att kvalitativt kunna undersöka effekten av deras etableringar och det skulle vara än mer komplicerat få tag på och gå igenom allt material som ligger till grund för analysen. Målet med kriterierna är med andra ord att göra urvalet mindre samtidigt som variationen mellan analysenheterna i hög grad överensstämmer med populationens (Teorell & Svensson, 2007, s. 230). Av de kommuner som uppfyller kriterierna gör jag inget ytterligare urval: tolv kommuner uppfyller dem och de är alla med i undersökningen. Kommunerna i urvalet kan i någon mån ses som typiska fall eftersom de inte skiljer sig på något systematiskt sätt från populationen (Esaiasson m.fl., 2017, s. 165).

Det första kriteriet handlar om tidsram: friskolan ska ha öppnat mellan 2015 och 2018. För att materialet och undersökningen ska vara så rättvisande och representativ som möjligt för dagens situation undersöker jag kommuner som har haft en etablering av en friskola i närtid. Anledningen till att studien inte sträcker sig till 2019 är att de allmänna handlingar som skulle behövas för att undersöka utvecklingen i de kommunerna på samma sätt som i övriga helt enkelt inte finns än. En viktig sak att notera när det gäller de kommuner som hade en etablering 2015 är att det inföll samtidigt som den s.k. flyktingkrisen. I vissa kommuner innebar det ett stort inflöde av elever i skolsystemet vilket skulle kunna påverka resultatet, till exempel genom att inflödet av elever till den kommunala huvudmannen vägde upp för de elever som flyttade från den kommunala till den enskilda huvudmannen.

Det andra kriteriet gäller kommunstorlek: jag har valt att undersöka icke storstadskommuner. Det innebär att Stockholm, Göteborg och Malmö inte representeras av urvalet och således inte ses som en del av populationen. Storleken har betydelse på så sätt att om en skola med 500 elever etablerar sig i en kommun med 5000 invånare så är den logiska följden att det har en större påverkan på den kommunala huvudmannen än om samma skola hade öppnat i en kommun med 500.000 invånare. Men för att, trots allt, ge en rättvis bild av hur kommuner påverkas så har inga andra begränsningar av kommunstorlek formulerats.

Det tredje kriteriet ställer krav på skolstorlek, med liknande resonemang som i kriteriet ovan. Om en fristående skola med enbart 50 elever öppnar i en kommun så riskerar det att ha en sådan liten påverkan på den kommunala huvudmannen att de variationer som uppstår i de operationella indikatorerna inte nödvändigtvis beror på etableringen, utan istället på naturliga variationer. Därför ingår inte kommuner där en fristående skola med färre än 100 startat i urvalet.

För att verkligen reda ut och kunna se hur en kommuns kostnader påverkas av att en fristående skola startar i kommunen så undersöker jag enbart kommuner där en (1) fristående skola med minst 100 elever startat mellan 2015 och 2018. Exempelvis startade 2017 och 2018 två fristående skolor i Sundbybergs kommun vilket gör att kommunen inte är med i urvalet med bedömningen att eftersom två större skolor startat inom loppet av två år så är inte den eventuella påverkan på kommunen representativ eller jämförbar med övriga kommuner.

Målet har alltså varit att undersöka en variation av kommuner för att kunna avgöra om det finns några liknande tendenser i hur en etablering av en fristående skola påverkar kommuner av olika storlekar. De tolv kommunerna som uppfyller kriterierna varierar i så måtto att den minsta har strax under 16.000 invånare och den största nästan 150.000 invånare och de är allt från landsbygdskommuner,

mindre städer, pendlingskommuner till större städer. De nyetablerade friskolorna i kommunerna visar även dem en variation: det är allt från mindre icke vinstdrivande skolor med strax över 100 elever till s.k. vinstdrivande skolor tillhörande större koncerner med över 400 elever etableringsåret.

### 3.3 Definitioner och operationaliseringar

#### 3.3.1 Kostnad

För att kunna avgöra om en friskoleetablering påverkar en kommuns kostnader behöver vad som utgör en kostnad så klart beskrivas och definieras. Som jag beskrev ovan så är en kommun och dess åtaganden inte något statiskt, dess medel och förutsättningar förändras från år till år med anledning av allt från förändrade skatteintäkter, politiska beslut och faktiska fysiska förutsättningar. Eftersom ett resultat i första hand avhängigt hur budgeten sett ut, som i sin tur är avhängig verksamheten och de politiska och praktiska avvägningar som gjorts avseende den är det utifrån resultatet svårt att avgöra om kostnaderna ökat eller ej. Kostnaderna kan ligga på samma nivå fast att resultatet innebär ett underskott eftersom att exempelvis budgeten minskat på volymbaserade grunder inför året (SKL, 2018a, s. 7). Det är med andra ord svårt att helt enkelt titta på kommuners bokslut för olika år och konstatera att en negativ avvikelse inneburit en ökad kostnad.

Definitionen av kostnad är istället en s.k. uppräknande definition (Teorell & Svensson, 2007, s. 38) där kostnad ses som en negativ förändring av ett antal faktorer som utgör utgiftsposter för en kommun. Dessa faktorer är desamma som de kostnadsdrivande faktorerna elevunderlag, lärartäthet, organisation, hyreskostnad och kompensation. Vilken förändring av dem som krävs för att det ska ses som en ökad kostnad definieras ytterligare nedan.

#### 3.3.2 Kostnadsdrivande faktorer

Kostnader, operationaliseras genom att undersöka förändringen i de fem kostnadsdrivande faktorerna *elevunderlag, lärartäthet, organisation, lokal-kostnader och kompensation*. Genom att undersöka utvecklingen och förändringarna av dessa faktorer skapas en bild av hur kommunens kostnader förändrats i varje enskild faktor (Esaiasson m.fl., 2017, s. 56). Sedan, genom att sammanställa förändringarna i de enskilda faktorerna, ges också en helhetsbild av hur kostnadsutvecklingen varit i kommunen.

De kostnadsdrivande faktorerna är olika till sin karaktär och undersöks således på olika vis. Faktorerna elevunderlag och lärartäthet undersöks genom att titta på offentlig statistik som hämtats från Kolada, en databas som skapats av Rådet för främjande av kommunala analyser (Kolada, 2020). Faktorn organisation undersöks

genom att identifiera faktiska organisationsförändringar eller behov av organisationsförändringar, eller avsaknaden av dem, i allmänna handlingar från ansvarig nämnd. Faktorn kompensation undersöks i ansvarig nämnds bokslut för att identifiera eventuell avvikelse och slutligen undersöks faktorn hyreskostnad genom att dels titta på medierapportering men dels även allmänna handlingar för att se om lokal- eller markkostnader på något sätt subventionerats.

Huruvida en förändring av en kostnadsdrivande faktor innebär en ökad kostnad för kommunen eller inte avgörs genom att det sker en negativ förändring av de kostnadsdrivande faktorerna. Det innebär att om kommunens kostnader ska sägas ha ökat när det gäller faktorn elevunderlag så måste andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning ha minskat och i faktorn lärartäthet så måste antalet elever per lärare minska för att det ska ses som en kostnadsökning. Vidare så behöver eventuella organisationsförändringar eller behov av organisationsförändringar hittas och negativa avvikelser i grundskoleverksamheten identifieras för att kostnaden ska kunna sägas ha ökat i faktorerna organisation och kompensation. För att förändringen i faktorn hyreskostnad ska ses som en ökad kostnad behöver eventuella extra ersättningar gällande lokal- eller markkostnad hittas.

Eftersom, som sagt, de kostnadsdrivande faktorerna är av olika art och förändringarna mäts på olika vis så visar jag schematiskt nedan hur förändringen av de olika faktorerna beskrivs och vilka förändringar som ses som en kostnadsökning. I ett antal fall är förändringen av den operationella indikatorn inte definierad och det beror dels på att förändringen inte är identifierbar i det undersökta materialet men dels på att förändringen helt enkelt inte finns. I exempelvis faktorn kompensation så kan det inte ske en minskad kostnad eftersom att kommuner inte kan begära tillbaka utbetalda bidrag med anledning av att de använt mindre pengar än budgeterat. Kommande utbetalningar under ett budgetår kan däremot minskas om ett särskilt beslut om minskade bidrag till skolorna tas av kommunen (SFS 2011:185, 14 kap. 2 §), det är dock något som inte har kunnat identifieras i de handlingar som undersökts.

	<b>Minskad kostnad</b> <i>Positiv förändr.</i>	<b>Oförändrad kostnad</b>	<b>Ökad kostnad</b> <i>Negativ förändr.</i>
<b>Elevunderlag</b>	Ökad andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning.	Oförändrad andel.	Minskad andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning.
<b>Lärartäthet</b>	Ökat antal elever per lärare (årsarbetare).	Oförändrat antal.	Minskad antal elever per lärare (årsarbetare).
<b>Organisation</b>	-	Ej beskrivet.	Faktiska omorganisationer och/eller beskrivningar av behov av omorganisationer.



<b>Lokalkostnad</b>	-	Genomsnittskostnad.	Extra bidrag för faktiska kostnader.
<b>Kompensation</b>	-	-	Negativ avvikelse i grundskoleverksamheten.

### 3.4 Avvägningar och material

Föräldrarnas utbildningsnivå är den enskilt viktigaste faktorn för hur väl en elev lyckas i skolan (Skolverket, 2018, s. 16) och därför är det förändringen av den faktorn jag följer för att avgöra om elevunderlaget blivit mer eller mindre resurskrävande. Att följa utvecklingen av den kommunala huvudmannens sammanvägda socioekonomiska index hade eventuellt gett en mer rättvisande bild av elevunderlaget eftersom det förutom föräldrarnas utbildningsnivå även tar hänsyn till fler faktorer. Men eftersom det indexet endast finns från 2018 hade jag behövt använda olika indikatorer för olika kommuner vilket hade kunnat vara upphov till systematiska mätfel (Teorell & Svensson, 2007, s. 57). Om andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning är oförändrad hos den kommunala huvudmannen även efter att den fristående skolan startat så har jag gjort bedömningen att det inte innebär en kostnadsökning. Det skulle kunna hävdas att andelen hade varit högre om inte den fristående skolan startat och att det indirekt innebär en ökad kostnad. Min bedömning är dock att det inte är en *faktisk kostnadsökning* och därmed registrerar jag det inte som en sådan, däremot diskuterar jag det närmre nedan.

Lärartäthetens utveckling följer jag genom att använda statistikdatabasen Kolada och statistiken omfattar legitimerade lärare som är anställda av den kommunala huvudmannen och för jämförelse den fristående skolan. Märk väl att det inte visar personaltätheten: elevassistenter, fritidspedagoger eller vikarier räknas inte in i statistiken vilket innebär att det mycket väl skulle kunna vara så att utvecklingen sett annorlunda ut om övriga yrkesgrupper även dem omfattats av statistiken.

Organisationsförändringarna som identifieras är sådana som beskrivs eller som faktiskt sker på en nämndsövergripande nivå. Med andra ord är inte sådana organisationsförändringar som kan ske på en enskild skola, som exempelvis sammanslagna klasser eller förändrade arbetslag, representerade i materialet. För att hitta eventuella omorganisationer eller behov av omorganisationer har jag gått igenom respektive kommuns utbildningsnämnds budgetar/verksamhetsplaner och årsredovisningar/verksamhetsberättelser och identifierat omorganisationer på kommunnivå. Den kan gälla exempelvis skolnedläggningar, flytt av skolor eller sammanslagning av skolor till följd av en omfattande elevomsättning.

Vad gäller lokalkostnader och eventuell särskild ersättning har jag till största del fått förlita mig till medierapportering eftersom det inte framgått av dokumenten

i materialet. I ett av fallen där det förekommer har ansvarig nämnd inte behandlat frågan utan beslut tagits av kommunstyrelsen, men uppgiften om den särskilda ersättningens existens har jag hittat i media. Det går inte utesluta att fler kommuner än dem jag hittat ger extra ersättning för faktiska kostnader till den fristående skolan men det är dessvärre ett alldeles för omfattande företag att gå igenom alla protokoll från alla kommunstyrelsers möten för att leda det i bevis. Har jag inte hittat någon information i varken media eller ansvarig nämnds dokument om att en kommun ger extra ersättning till en fristående skola registrerar jag det som att det inte förekommer.

När det kommer till kompensation så avgörs den faktorn av huruvida grundskoleverksamheten i ansvarig nämnd har en negativ avvikelse eller inte i bokslutet. Finns en avvikelse så kan kommunen bli skyldig att ersätta den fristående skolan eftersom att det då kan räknas som ett resurstillskott till de kommunala skolorna. Av materialet framgår inte om ett sådan ersättning faktiskt utbetalats utan den negativa avvikelsen innebär att det kan komma att uppstå en extra kostnad för kommunen. Vidare så har olika kommuner olika principer för resultatöverföring vilket innebär att om enskilda skolor gör ett underskott kan de få ta med underskottet in i nästa budgetår i vissa kommuner men inte i andra kommuner. Sker det en resultatöverföring så ses det inte som ett resurstillskott som behöver kompenseras till fristående skolor och om det inte sker någon resultatöverföring ses det som ett som ett resurstillskott (SKL, 2018b, s. 7-8). Eftersom att det skiljer sig mellan kommuner och framför allt mellan år och det inte presenteras på något systematiskt sätt i det material jag har undersökt har jag gjort bedömningen att en negativ avvikelse avseende grundskoleverksamheten utgör grund för att registreras som en kostnadsökning. Det innebär att den här faktorn skiljer sig mot de andra på så sätt att jag inte kan presentera något otvetydigt bevis för att det är en de facto-kostnad, utan endast visar att det finns förutsättningar för en extra kostnad.

Slutligen så har jag inte fått tillgång till alla de handlingar jag har begärt ut från Solna stad. Förutom att det är beklämmande att kommunen inte kunnat lämna ut kopior av handlingarna lika skyndsamt som övriga kommuner så är det också något som i viss mån påverkar resultatet. I faktorerna *organisation* och *kompensation*, som är avhängiga kommunernas egna handlingar, har jag därför inte kunnat identifiera några förändringar i Solna stad. I *elevunderlag* och *lärartäthet* utgår jag från officiell statistik vilket innebär att resultaten där inte påverkas och lyckligtvis hittade jag ansvarig nämnds budget för 2018 vilket gjorde att faktorn *lokalkostnad* kunde identifieras.

## 4 Empiri och diskussion

### 4.1 Förändring i de kostnadsdrivande faktorerna

I det här avsnittet presenteras och diskuteras först förändringarna i de kostnadsdrivande faktorerna som identifierats i de olika kommunerna och sedan diskuteras resultatet i relation till den teoretiska ramen, såväl med hänsyn till mekanismerna i de kostnadsdrivande faktorerna som de mer övergripande processerna i skolmarknaden. Presentationen av resultatet disponeras enligt följande: först görs en generell beskrivning av eventuell förändring och tendens och sedan exemplifieras förändringen genom illustrativa exempel från kommuner och slutligen så diskuteras den enskilda faktorns resultat.

#### 4.1.1 Elevunderlag

I endast två kommuner syns en minskning över tid av andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning i de kommunala skolorna och i nio kommuner ökar andelen hos den kommunala huvudmannen. I de nio kommuner där andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning blir större ökar andelen med i genomsnitt 1,66 procentenheter, medan minskningen i de två andra kommunerna i genomsnitt är 2 procentenheter. I Landskrona minskar andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning med en procentenhet året då den fristående skolan etableras, men efterföljande år ökar andelen med två procentenheter vilket innebär en ökning över tid med en procentenhet (Bilaga 2).

I Flen och Hässleholm minskar andelen elever med föräldrar med eftergymnasial bakgrund över tid, det vill säga när hänsyn tas till förändringen av andelen året då den fristående skolan etableras samt nästkommande år (ibid.). Gemensamt för kommunerna är att de fristående skolorna ökar sitt elevantal från etableringsåret till nästa och att båda skolorna under etableringsåret har väsentligt högre andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning än de kommunala skolorna. I Flen skiljer det sex procentenheter mellan den fristående skolan och den kommunala huvudmannen och i Hässleholm 18 procentenheter (Bilaga 2 & Bilaga 3).

I Flen, Hässleholm och Landskrona minskar andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning över tid eller året för den fristående skolans etablering vilket innebär att den kommunala huvudmannen i kommunerna får ett mer resurskrävande elevunderlag. I övriga kommuner ökade andelen över tid men under

vissa enskilda år är andelen oförändrad (Bilaga 2). Att andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning stadigt ökar i de flesta kommuner stämmer överens med den nationella trenden att andelen personer med eftergymnasial utbildning ökar (SCB, 2020). Med hänsyn till det bör kommunerna kunna förvänta sig en allt större andel elever har föräldrar med eftergymnasial utbildning och att det således bidrar till ett mindre resurskrävande elevunderlag. I alla undersökta kommuner har den fristående skolan en högre andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning än den kommunala huvudmannen (Bilaga 2 & Bilaga 3) vilket med ett kontrafaktiskt resonemang skulle innebära att de kommunala huvudmännen har ett mer resurskrävande elevunderlag än vad som varit fallet om inte de fristående skolorna startat i kommunerna. Med andra ord skulle förändringen av elevunderlaget kunna ses som en kostnadsökning i alla de undersökta kommunerna eftersom att andelen elever med föräldrar med eftergymnasialutbildning skulle kunnat vara större om inte ett stort antal elever valt att börja på den fristående skolan. Detta är dock, som sagt, kontrafaktiskt och i högsta grad hypotetiskt varför det endast är tre kommuner som bedöms ha en kostnadsökning i faktorn elevunderlag. De två som har en negativ utveckling över tid markeras med ”X” i den schematiska sammanställningen nedan och den kommun som har haft en minskning ett enskilt år markeras med ”/”.

#### 4.1.2 Lärartäthet

Fyra kommunala huvudmän har en ökad lärartäthet över tid, alltså färre elever per lärare två år efter att en fristående skola etablerats i kommunen. Det innebär att en tredjedel av de undersökta kommunerna har ett elevantal som minskar i högre grad än antalet lärare vilket för att illustrera kort sagt innebär att klasserna blir mindre. Två kommunala huvudmän har en minskning över tid, utan någon ökning ett enskilt år, vilket innebär att det efter att fristående skolor etablerats går fler elever per lärare i de kommunala skolorna. Sex kommuner har en minskad eller oförändrad lärartäthet över tid men har ökningsår av lärartätheten andra året efter att en friskola har etablerats i kommunen (Bilaga 4).

De sex kommunerna som har en ökad lärartäthet är två, men en minskning eller ingen förändring över tid är Hässleholm, Karlstad, Nacka, Solna, Södertälje och Umeå. Ökningen av lärartätheten är två sker samtidigt som friskolorna i kommunerna ökar sitt elevantal till sitt andra verksamhetsår (Bilaga 5). Det vill säga att friskolorna i kommunen inte går med full kapacitet redan under etableringsåret utan ökar sitt elevantal successivt. I exempelvis Hässleholm ökar den aktuella friskolan sitt elevantal i årskurs 1-9 från 179 elever 2015/2016 till 337 elever 2016/2017 (ibid.). Kommunen beskriver då att ett problem med etableringen av den fristående skolan är att eleverna tidigare var fördelade på i princip samtliga av kommunens skolenheter och att det gör att kostnaden för personal inte kan minskas. Detta eftersom att omfattningen av en lärartjänst inte påverkas om en eller ett fåtal elever försvinner från en klass (Hässleholms kommun, 2016, s. 2). Samma problem beskrivs i Södertälje (Södertälje kommun, 2018, s. 14-15) där nämnden beskriver att köp av platser på friskolor är större än budgeterat och att

personalkostnaderna är högre på grund av att anpassningar av personalstyrkan tar tid med anledning av anställningsavtal och uppsägningstider. Även ansvarig nämnd Umeå beskriver en situation med fler elever än beräknat i fristående skolor (Umeå kommun, 2016, s. 10), vilket bidrar till situationen med ökad lärartäthet.

Noteras bör att flera av kommunerna undersöks åren kring 2015 när den så kallade "flyktingkrisen" innebar ett stort antal nya elever i svensk skola. I exempelvis Hässleholm, Nacka, Umeå och Varberg (Hässleholms kommun, 2015, s. 3, Nacka kommun, 2016, s. 7, Umeå kommun, 2016, s. 1, Varbergs kommun, 2015, s. 23) beskrivs en situation där antalet elever som är asylsökande är högre än beräknat vilket skulle kunna innebära att antalet nya elever i de kommunala skolorna kompenseras för de elever som byter från den kommunala huvudmannen till den nya fristående skolan.

Sammantaget är det alltså tio kommuner som har en ökad lärartäthet, antingen över tid efter att den fristående skolan har etablerats eller ett enskilt år när den fristående skolan ökar sitt elevantal. Det innebär att tio kommuner har en ökad kostnad i faktorn *lärartäthet*, även om den ökade kostnaden varierar i grad. I den schematiska sammanställningen nedan markeras de kommuner med en ökning över tid med "X" och övriga sex kommuner som sett en ökning markeras med "/".

#### 4.1.3 Organisation

Sju av tolv kommuner beskriver ett behov av omorganisation eller en faktisk omorganisation till följd av en friskoleetablering. Omorganisationerna eller behoven av omorganisation beskrivs på olika sätt i kommunerna där några exempelvis uttryckligen skriver att den fristående skolan skapat en överkapacitet i den kommunala verksamheten som gör att organisationen behöver anpassas, det gäller exempelvis Hässleholm, Leksand och Södertälje (Hässleholms kommun, 2015, s.2, Leksands kommun, 2019, s. 3 & Södertälje kommun, 2017, s. 46). Andra kommuner skriver att etableringen av en fristående skola har skapat en osäkerhet kring organisationen och att anpassningar kan komma att behövas, vilket är fallet i exempelvis Helsingborg och Landskrona (Helsingborgs kommun, 2017, s. 23 & Landskrona kommun, 2017, s. 3).

I Flen skriver ansvarig nämnd att den fristående skolans etablering har skapat en svår ekonomisk situation eftersom att 250 elever från den kommunala huvudmannen valt att börja på den fristående skolan. Detta har inneburit att kommunen startat flera utredningar för att komma tillrätta med skolorganisationen och för att kunna effektivisera den (Flens kommun, 2015, s. 2-3). En liknande situation beskrivs i Nacka där den lediga kapaciteten i de kommunala skolorna uppstått på grund av att de tappat elever i ett sent skede till fristående skolor, så sent att organisationen inte kunnat anpassas. För de kommunala skolorna innebär det strukturanpassningar under flera år och att de måste anpassa sina organisationer och vara kostnadsmedvetna (Nacka kommun, 2017, s. 41 & Nacka kommun, 2018, s. 29)

En majoritet av kommunerna ser alltså behov av omorganisationer efter att en fristående skola etablerats i kommunen. Somliga kommuner skriver uttryckligen att

behoven av omorganisation är en direkt konsekvens av en given friskola medan andra kommuner skriver att det råder en osäkerhet gällande organisationen. Osäkerheten, som uttrycks av ansvariga nämnder i Helsingborg och Landskrona, mynnar i det paradoxala att antalet elever ökar och fler skolplatser behövs, men att fler skolplatser genom en etablering av en fristående skola gör att det är svårt att den kommunala huvudmannen att planera organisationen (Helsingborgs kommun, 2017, s. 23 & Landskrona kommun, 2017, s. 3). Eftersom att kommunerna inte i förväg kan veta hur många elever som kommer välja att gå på de kommunala respektive fristående skolorna skapas en osäkerhet kring organisationen som gör att den ständigt behöver ses över på ett annat sätt än om kommunerna endast hade behövt ta hänsyn till en naturlig variation i elevunderlaget. En etablering av en fristående skolan kan alltså förstärka ett behov av en omorganisation samt skapa ett behov av en omorganisation men det kan också skapa planeringssvårigheter för de kommunala huvudmännen.

#### 4.1.4 Lokalkostnader

Två kommuner ger, utifrån den empiri jag kunnat hitta, en särskild ersättning för lokalkostnader till den enskilda huvudmannen. Den generella tendensen är alltså att de fristående skolorna finansierar sina lokalkostnader genom bidragen som baseras på kommunerna genomsnittskostnader som de får av kommunerna.

De två kommuner som ger en särskild ersättning till de fristående skolorna är Landskrona och Solna. I Landskrona godkände kommunstyrelsen 2015 en ansökan om att bygga en skola och att huvudmannen för den skolan skulle få en särskild ersättning för lokalkostnader. Eftersom att den fristående skolan skulle förfoga över helt nya lokaler täckte inte grundbeloppet den förväntade kostnaden vilket motiverade en extra ersättning utöver grundbeloppet (Landskrona kommun, 2015, s. 15). I Solna konstateras att de ökade kostnaderna i driftbudgeten inför 2018 bland annat beror på en extra lokalersättning för den fristående skolan (Solna stad, 2018, s. 7).

I både Solna och Landskrona uppstår det en extra kostnad för särskilt ersättning för lokalkostnader till de fristående skolorna, vilket är tydligt i de handlingar som jag tagit del av. Något som dock skulle kunna innebära en extra kostnad även i övriga kommuner är om den fristående skolan hyr lokaler av en privat fastighetsägare och att den hyran är lägre den genomsnittskostnaden som kommunen beräknar sin ersättning utifrån. Det skulle uttryckt på annat sätt innebära att kommunen skulle betala mer i bidrag än vad som egentligen skulle vara nödvändigt. Även här är det dels kontrafaktiskt och dels ett fenomen som inte framgår av de handlingar som ligger till grund för analysen och därför ingenting som kan redovisas som en kostnadsökning. Vidare skulle ett motargument mot att de extra ersättningarna innebär en ökad kostnad presenteras: hade det istället varit kommunen som uppfört en ny skolbyggnad hade kostnaderna mycket väl kunnat bli högre och det finns inga garantier att den kommunala huvudmannen hade använt lokalerna lika effektivt.

#### 4.1.5 Kompensation

I sju av tolv kommuner redovisar ansvarig nämnd ett underskott för grundskoleverksamheten. I Flen, Leksand och Umeå redovisas en negativ avvikelse för grundskoleverksamheten både året då den fristående skolan etableras samt nästkommande år. I Helsingborg, Hässleholm, Karlstad och Södertälje redovisas en negativ avvikelse ett av åren då den fristående skolan bedriver verksamhet.

I några av kommunerna motiveras avvikelserna med att fler elever än beräknat gått i fristående verksamhet, till exempel i Flen, Hässleholm, Umeå (Flens kommun, 2015, s. 3, Flens kommun, 2016, s. 5, Hässleholms kommun, 2015, s. 1, Umeå kommun, 2015, s. 10, Umeå kommun, 2016, s. 10) och i några av kommunerna motiveras underskottet ökade personalkostnader som i Karlstad och Leksand (Karlstads kommun, 2018, s. 2, Leksands kommun, 2019, s. 16). I Södertälje motiveras de negativa avvikelserna med ökade personalkostnader, lokalkostnader och fler elever i fristående skolor (Södertälje, 2018, s. 13) och i Helsingborg är den negativa avvikelserna framför allt kopplad till att elevantalet är större än beräknat. Utöver det bidrar det faktum att flera mindre enheter fått färre elever och att en ny verksamhet har höga uppstartskostnader (Helsingborg, 2017, s. 22).

I alla kommuner ovan har ansvarig nämnd en negativ avvikelse som inte, åtminstone enbart, har sin grund i huvudmannaskapet. Det innebär med andra ord att dessa negativa avvikelser kan komma att ses som resurstillskott till de kommunala skolorna som även de fristående skolorna har rätt till. Helsingborg är den kommun där största delen av underskottet går att härleda till huvudmannaskapet, men även där är en del av underskottet fördelat på enskilda enheter.

#### 4.1.6 Sammanställning av kostnadsförändring

Kommuner efter befolkning	Elevund.	Lärartäthet	Organisation	Lokalkostnader	Kompensation
Leksand		X	X		X
Flen	X	X	X		X
Landskrona	/	X	X	X	
Hässleholm	X	/	X		X
Varberg		X			
Solna		/	-	X	-
Karlstad		/			X
Södertälje		/	X		X
Nacka		/	X		
Huddinge					
Umeå		/			X
Helsingborg			X		X
<b>TOTALT</b>	<b>3/12</b>	<b>10/12</b>	<b>7/12</b>	<b>2/12</b>	<b>7/12</b>

## 4.2 Sammanfattande diskussion

### 4.2.1 Kostnadsdrivande faktorer

Av tolv kommuner så identifierades en negativ förändring av minst en kostnadsdrivande faktor i elva. Flen, Hässleholm och Landskrona har alla förändringar i fyra faktorer, Leksand och Södertälje i tre, Helsingborg, Karlstad, Nacka, Solna och Umeå i två och Varberg i en. Eftersom en negativ förändring av en enskild kostnadsdrivande faktor innebär att kostnaden för den faktorn har ökat så innebär det att elva av tolv kommuner har sett en ökad kostnad i åtminstone ett avseende sedan en fristående skola etablerats i kommunen. Huruvida kostnaderna för skolan ökat totalt sett för kommunerna är svårare att bedöma eftersom om en kommun, som exempelvis Varberg, enbart fått en negativ förändring i *lärartäthet* skulle eventuella förändringar i de andra faktorerna kunna kompensera för den kostnadsökningen. Det vill säga, om personalkostnaderna ökar så kanske det kompenseras av att till exempel elevunderlaget blir mindre resurskrävande. För de kommuner som har negativa förändringar i flera faktorer torde dock kostnadsökningen vara större än den eventuella minskningen eftersom att minskningen, som jag inte registrerar, i så fall måste vara anmärkningsvärt stor.

När det gäller positiva förändringar så skulle Huddinge kunna vara ett exempel på att kommunen fått minskande kostnader efter att en fristående skola etablerats. Kommunen har inga negativa förändringar av de kostnadsdrivande faktorerna vilket innebär att det inte skett några kostnadsökningar för skolverksamheten efter friskoleetableringen. Det kan med andra ord vara så att kostnaderna faktiskt minskat eller att de förändrats i så liten utsträckning att det inte ger något utslag på kommunnivå.

Flera gånger har jag diskuterat kontrafaktiska möjligheter, även om de kontrafaktiska eventualiteterna inte registrerats som faktiska utfall. Även här återkommer jag till det kontrafaktiska perspektivet: hur hade de kostnadsdrivande faktorerna förändrats om inte en fristående skola etablerats i kommunerna? Vad som kan konstateras är att de två faktorerna *kompensation* och *lokalkostnad* inte hade haft en negativ förändring utan en friskoleetablering. Utslag i de faktorerna sker bara om det de facto finns en fristående skola att betala ut ersättningen till. Vad gäller de övriga faktorerna så kan de förändras naturligt från år till år: en organisation är aldrig perfekt, andelen barn med högutbildade föräldrar är aldrig konstant och antalet elever per lärare varierar med barnkullarnas storlek och lärares pensionsavgångar och tillgänglighet. Den naturliga variationen är dock inte en tillräcklig förklaring till flera av de negativa förändringar som registrerats hos kommunerna. Flera kommuner skriver uttryckligen att organisationen behövs förändras eftersom att den har blivit feldimensionerad efter att många elever valt



den fristående skolan. Vidare så har jag visat ovan att de fristående skolorna dels har en högre andel elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning än de kommunala huvudmännen och dels att ökningen av lärartätheten hos de kommunala huvudmännen korrelerar med ökningen av antalet elever i fristående skolor. Om den fristående skolan inte etablerats hade möjligen dessa elever gått kvar i de kommunala skolorna vilket hade inneburit ett större antal elever per lärare och fler elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning. Inga garantier finns dock, eleverna hade så klart kunnat välja en annan fristående skola i kommunen.

De flesta kommunerna har alltså haft en kostnadsökning efter att en fristående skola etablerats i kommunen. Utvecklingen kan mycket väl till viss del förklaras av naturliga variationer men det går inte utesluta att etableringen av fristående skolor varit drivande i kostnadsökningen. Undersökningen tar endast hänsyn till förändringar som sker på kommunnivå vilket innebär att enskilda skolor mycket väl kan ha haft ännu större förändringar med ännu större kostnadsökningar som följd.

Den sammanvägda bedömningen är att etableringen av fristående skolor har haft en kostnadsdrivande påverkan på majoriteten av kommunerna. Otvetydigt är dock att i de fall där den fristående skolan pekats ut av ansvarig nämnd som orsak till elevtapp eller orsak till behov av omorganisation så har den också varit orsaken till kostnadsökningarna.

#### 4.2.2 Skolmarknaden

I alla kommuner som undersökts har skolmarknadens mekanismer framgått med tydlighet: en enskild huvudman har etablerat en fristående skola i en kommun, elever har utnyttjat sin valfrihet och börjat på den fristående skolan och den fristående har fått resurser från kommunen. I den mån förändringen av kommunens kostnader beror på etableringen av fristående skolor så är skolmarknaden och dess mekanismer själva förutsättningen för att en fristående skola har möjlighet att påverka kommunen. Eftersom en enskild huvudman har en relativt stor möjlighet att etablera en fristående skola när som helst och var som helst i en kommun har den kommunala huvudmannen svårare förutsättningar att planera och organisera verksamheten långsiktigt, vilket kan påverka kostnaden negativt. Vidare, eftersom elever och vårdnadshavare fritt kan välja skola så får den kommunala huvudmannen i genomsnitt ett mer resurskrävande elevunderlag och även ytterligare organisatoriskt huvudbry eftersom det svårigen kan planeras för en elevomsättning som är okänd, vilket även det kan påverka kostnaden negativt. Skolpengen i sin tur skapar en resursfördelning där den kommunala huvudmannen dels underkompenseras i förhållande till sitt bredare ansvar och dels måste kompensera fristående skolor om det bredare ansvaret leder till underskott, vilket då kan leda till ökade kostnader. Med andra ord kan själva skolmarknadens funktionssätt utgöra grundförklaring till att kommunens kostnader riskerar att öka.

Men, det är inte nödvändigtvis så enkelt att skolmarknaden missgynnar kommuner och kommunala huvudmän. I undersökningen har utvecklingen i kommuner följts från året innan en fristående skola etablerats till året efter etableringen. I det tidsperspektivet har i många fall kostnaderna ökat men hur det

ligger till i ett längre perspektiv lämnar undersökningen därhän. Att kommunala huvudmän med omfattande skolorganisationer i det korta perspektivet upplever förändringar som är kostnadsdrivande när konkurrens uppstår är kanske inte så anmärkningsvärt eftersom att det i det långa perspektivet skulle kunna leda till en större kostnadseffektivitet. En friskoleetablering skulle helt enkelt kunna vara någonting som blottar den kommunala huvudmannens ineffektiva organisation och fungerar som ett startskott för en mer effektiv och kostnadseffektiv kommunal skolorganisation på lång sikt.

## 5 Slutsatser

Slutligen kan jag, efter att ha undersökt tolv kommuner, besvara frågan om hur kommuners kostnader påverkas av att en enskild huvudman startar en friskola i kommunen. Av de undersökta kommunerna har elva en negativ förändring i åtminstone en kostnadsdrivande faktor vilket innebär att kostnaden på ett eller annat vis ökad för kommunen. Tio av kommunerna har en negativ förändring av minst två kostnadsdrivande faktorer vilket kan med större säkerhet konstateras som en helomfattande kostnadsökning, eftersom att kostnadsminskande förändringar i de fallen behöver vara anmärkningsvärt stora för att kompensera för kostnadsökningen. De största kommunerna har i genomsnitt en negativ förändring av färre kostnadsdrivna faktorer än de mindre kommunerna i urvalet men med vissa undantag. Noterbart är att storleken verkat ha betydelse: kommuner i urvalet med färre än 60.000 invånare har alla negativa förändringar i *lärartäthet* och *organisation*, därutöver har tre av fyra har en negativ utveckling i *elevunderlag* och *kompensation*. Varberg, med en befolkning på strax över 60.000 har inte samma förändringar vilket skulle kunna bero på att den fristående skolan som etablerades där endast tog emot strax över 100 elever, vilket var en avsevärt mindre andel än övriga mindre kommuner (Bilaga 6).

Kostnadsökande förändringar i faktorerna *lokalkostnader* och *kompensation* sker som en direkt följd av att en fristående skola etableras medan en eventuell korrelation mellan negativa förändringar av övriga faktorer och en friskoleetablering inte på något sätt är självklar, om än sannolik. Kostnadsökningar kan bero på såväl naturliga variationer av elevunderlag som möjligheten att rekrytera lärare men i flera fall har ansvariga nämnder explicit pekat ut en etablering av en fristående skola som orsak till givna negativa förändringar. Enskilda friskolors etableringar utgör dock inte grundorsaken till eventuella kostnadsökningar; skolmarknaden skapar förhållanden som i viss mån missgynnar kommuner och påverkar kommuners möjligheter att planera och organisera sin skolverksamhet. Genom skolmarknaden kan enskilda huvudmän etablera fristående skolor i kommuner och locka elever vilket, som jag har visat, ofta leder till negativa förändringar i kostnadsdrivande faktorer och därigenom till ökade kostnader i ett kort perspektiv.

Förändringarna som identifierats och registrerats är sådana att de har beskrivits på nämnds nivå vilket innebär att det mycket väl har kunnat uppstå negativa förändringar och kostnader på skolenhetsnivå som inte fångats upp av undersökningen. För att bygga vidare på undersökningen vore det intressant och givande att djupdyka i en enskild kommun för att se vilka följder en etablering av en fristående skola kan ha på skolnivå och i ett längre perspektiv. I det avseendet vore det intressant att exempelvis jämföra Huddinge och Södertälje som inte skiljer sig särskilt mycket storleksmässigt men som har upplevt vitt skilda förändringar av

de kostnadsdrivande faktorerna, där den förstnämnda kommunen inte haft några kostnadsökningar och den sistnämnda en negativ förändring av tre faktorer.

Avslutningsvis vill jag återigen påpeka att de kostnadsdrivande faktorerna som ligger till grund för analysen inte är de enda som skulle kunna innebära ökade kostnader. Exempelvis vore det relevant att undersöka hur den relativa lokalkostnaden i de kommunala skolorna påverkas av ett elevtapp genom en mätbar indikator som jag inte lyckats identifiera. Vidare vore det relevant att undersöka i vilken utsträckning den fristående skolan erbjuder saker som elevhälsovård, skolbibliotek och skolmat och i vilken utsträckning den kommunala huvudmannen erbjuder dessa tjänster. Men eftersom att fristående skolor inte omfattas av offentlighetsprincipen och eftersom att det råder viss oklarhet om huruvida ny statistik om skolan ska vara offentlig eller ej så kan det innebära en utmaning att genomföra framtida undersökningar som tar hänsyn till fler faktorer.

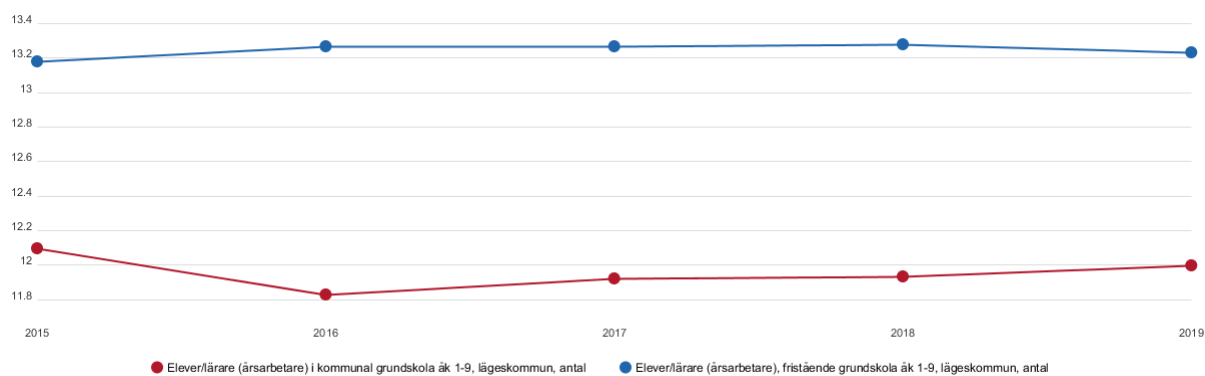
## 6 Referenser

- Böhlmark, Anders - Holmlund, Helena - Lindahl, Mikael, 2015. *Skolsegregation och skolval*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Böhlmark, Anders - Holmlund, Helena - Lindahl, Mikael, 2016. "Parental choice, neighbourhood segregation or cream skimming? An analysis of school segregation after a generalized choice reform", *Journal of Population Economics*, 2016, vol. 29, issue 4, No 7, 1155–1190.
- Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Ann Towns - Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Fernandez, Sergio - Rainey, Hal Griffin, 2006. "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector", *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 2 (Mar. - Apr., 2006), pp. 168-176.
- Flens kommun, 2015. *Nämndernas redovisning. (Årsredovisning 153)*. Barn-, utbildnings- och kulturnämnden.
- Flens kommun, 2016. *Nämndernas redovisning. (Årsredov 163)*. Barn-, utbildnings- och kulturnämnden.
- Friskolornas Riksförbund, 2018. "Varför anpassar inte kommuner utbudet efter elevunderlaget på samma sätt som friskolor?" Friskolornas Riksförbund. Blogginlägg. 2018-03-12. [Elektronisk] <https://www.friskola.se/2018/03/12/varfor-anpassar-kommunerna-inte-utbudet-efter-elevunderlaget-pa-samma-satt-som-friskolor/>. Hämtdatum 2020-12-09.
- Hamilton, Ulla, 2020. "Den förvirrade skoldebatten – gör skillnad på kommunen och kommunala skolor." Friskolornas Riksförbund. Blogginlägg 2020-12-06. [Elektronisk] <https://www.friskola.se/2020/12/06/den-forvirrade-skoldebatten-gor-skillnad-pa-kommunen-och-kommunala-skolor/>. Hämtdatum 2020-12-09.
- Helsingborgs kommun, 2017. *Årsbokslut mål och ekonomi 2017. Barn- och utbildningsnämnden*. Barn- och utbildningsnämnden.
- Hässleholms kommun, 2015. *Bokslut 2015*. Barn- och utbildningsnämnden.
- Hässleholms kommun, 2016. *Bokslut 2016*. Barn- och utbildningsnämnden.
- Karlstads kommun, 2018. *Bokslut 2018*. Barn- och ungdomsnämnden.
- Kolada, 2020. "Om RKA och Kolada". Rådet för främjande av kommunala analyser. [Elektronisk] <https://www.kolada.se/om-oss/om-rka-och-kolada/> Hämtdatum 2020-11-27.
- Landskrona kommun, 2015. *Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsen*. Kommunstyrelsen.
- Landskrona kommun, 2017. *Nämndsberättelse 2017. Utbildningsnämnd*. Utbildningsnämnden.

- Leksands kommun, 2019. *Sektorplan, Lärande och stöd 2019*. Utskottet lärande och stöd.
- Lindblom, Anders, 2010. "School Choice in Sweden: Effects on Student Performance, School Costs, and Segregation", *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54:6, 615-630
- Nacka kommun, 2016. *Internbudget för utbildningsnämnden år 2016*. Utbildningsnämnden.
- Nacka kommun, 2017. *Årsredovisning*. Nacka kommun.
- Nacka kommun, 2018. *Årsredovisning*. Nacka kommun.
- Prop. 1991/92:95. Om valfrihet och fristående skolor.
- Prop. 2009/10:157. Bidragsvillkor för fristående verksamhet.
- SCB, 2020. "Utbildningsnivån i Sverige". Statistiska Centralbyrån, senast uppdaterad 2020-09-01. [Elektronisk] <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/utbildning-jobb-och-pengar/utbildningsnivan-i-sverige/>. Hämtdatum 2020-12-03.
- SFS 2011:185. Skolförordning.
- SFS 2010:800. Skollag.
- SKL, 2018a. *Fokus på. Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKL, 2018b. "Bidrag till fristående skolor - intressanta domar." PM. 2018-11-14. [Elektronisk] <https://skr.se/download/18.138315e61677d89dfe7a9b7a/1544696400543/Intressanta%20domar%20om%20bidragen%20till%20frist%C3%A5ende%20verksamheter.pdf>. Hämtdatum 2020-11-04.
- Skolinspektionen, 2020a. "Frågor & Svar" [Elektronisk] <https://skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/fragor-och-svar/starta-fristaende-skola/?p=2>. Hämtdatum 2020-12-01.
- Skolinspektionen, 2020b. "Ägar- och ledningsprovning". Skolinspektionen, senast uppdaterad 2020-10-12 [Elektronisk] <https://www.skolinspektionen.se/inspektion-och-tillstand/ansok-om-tillstand/fristaende-skola/agar--och-ledningsprovning/>. Hämtdatum 2020-12-02.
- Skolinspektionen, 2020c. Etableringskontroller 2020
- Skolverket, 2012. *En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt*. Skolverkets aktuella analyser 2012. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket, 2018. *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket, 2020. "Statsbidrag för likvärdig skola 2020". Senast uppdaterad 2020-10-28. [Elektronisk] <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2020>. Hämtdatum 2020-12-02.
- Solna stad, 2018. *Verksamhetsplan och budget 2018*. Skolnämnden.
- SOU 2007:101. *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion*. Betänkande av Utbildningsinspektionsutredningen.

- SOU 2008:8. *Bidrag på lika villkor*. Delbetänkande av Utredningen av villkoren för fristående skolor.
- SOU 2013:56. *Friskolorna i samhället*. Betänkande av Friskolekommittén.
- SOU 2016:78. *Ordning och reda i välfärden*. Valfärdsutredningens betänkande.
- SOU 2017:35. *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Slutbetänkande av 2015 års skolkommision.
- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande av Utredningen för likvärdig skola.
- Södertälje kommun, 2017. *Årsrapport utbildningsnämnden*. Utbildningsnämnden.
- Södertälje kommun, 2018. *Årsrapport 2018*. Utbildningsnämnden.
- Teorell, Jan – Torsten Svensson, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Umeå kommun, 2015. *Verksamhetsuppföljning 2015-12*. För- och grundskolenämnden.
- Umeå kommun, 2016. *Verksamhetsuppföljning 2016-12*. För- och grundskolenämnden.
- Vallgård, Boel & Enfeldt, Johan, 2020. "Sänk ersättning till vinstdrivna skolor" Svenska Dagbladet. Debattartikel. 2020-03-01. [Elektronisk] <https://www.svd.se/sank-ersattningen-till-vinstdrivna-skolor>. Hämtdatum: 2020-12-09.
- Varbergs kommun, 2015. *Årsredovisning & kvalitetsanalys 2015*. Förskole- och grundskolenämnden.
- Vlanchos, Jonas, 2011. "Friskolor i förändring" i *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Laura Hartman (red.). Stockholm: SNS Förlag.

# Bilaga 1



Källa: Kolada, 2020. *Elever/lärare (årsarbetare) i kommunal grundskola åk 1-9, lägeskommun, antal. Elever/lärare (årsarbetare), fristående grundskola åk 1-9, lägeskommun, antal* [graf].

<https://www.kolada.se/verktyg/fri->

[sokning/?kpi=35413,35415&years=30196,30195,30194,30193,30192&municipals=82304&rows=municipal,kpi&visualization=line-chart-profile](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpi=35413,35415&years=30196,30195,30194,30193,30192&municipals=82304&rows=municipal,kpi&visualization=line-chart-profile) [2020-12-09].



## Bilaga 2





		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, åk 1-9 i kommunal grundskola, lägeskommun, andel (%)	Flen	34	33	31	32	32	31
	Helsingborg	55	56	56	57	58	58
	Huddinge	58	59	59	61	62	64
	Hässleholm	47	47	46	47	48	50
	Karlstad	65	66	66	66	67	68
	Landskrona	41	43	43	42	44	45
	Leksand	58	57	55	55	56	57
	Nacka	73	74	75	75	76	76
	Solna	61	63	65	65	66	67
	Södertälje	42	44	44	45	45	45
	Umeå	70	71	71	71	72	72
	Varberg	57	58	60	61	62	62

Källa: Kolada, 2020. *Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, åk 1-9 i kommunal grundskola, lägeskommun, andel (%)* [tabell].

[https://www.kolada.se/verktyg/fri-](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile)

[sokning/?kpis=80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile) [2020-12-09].

# Bilaga 3

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, fristående grundskola åk 1-9, lägeskommun, andel (%)    	Flen	22	32	41	46	46	47
	Helsingborg	56	57	58	59	59	61
	Huddinge	66	68	70	73	71	71
	Hässleholm	61	65	66	69	70	69
	Karlstad	75	73	74	75	76	76
	Landskrona	50	49	52	56	54	54
	Leksand	.	.	.	65	63	61
	Nacka	79	78	80	80	79	81
	Solna	69	71	72	76	76	78
	Södertälje	57	58	59	60	60	48
	Umeå	75	74	80	80	82	83
	Varberg	53	55	68	65	69	70

Källa: Kolada, 2020. *Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, fristående grundskola åk 1-9, lägeskommun, andel (%)* [tabell].

[https://www.kolada.se/verktyg/fri-](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=80610,80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile)

[sokning/?kpis=80610,80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=80610,80616&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart-profile) [2020-12-09]

# Bilaga 4

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Elever/lärare (årsarbetare) i kommunal grundskola åk 1-9, lägeskommun, antal	Flen	12.0	12.9	11.1	11.1	12.3	11.9
	Helsingborg	12.3	11.9	11.8	11.8	11.9	12.8
	Huddinge	13.4	13.8	13.9	13.9	14.7	14.8
	Hässleholm	11.3	11.7	11.3	11.2	10.8	10.7
	Karlstad	12.7	11.9	12.2	11.8	12.1	11.9
	Landskrona	11.5	11.5	11.3	11.1	10.9	11.5
	Leksand	12.3	11.7	12.7	11.8	12.2	11.4
	Nacka	13.4	13.7	13.7	13.8	13.7	14.1
	Solna	13.1	12.5	12.6	13.1	12.7	13.2
	Södertälje	11.9	11.4	11.5	12.3	11.7	11.6
	Umeå	11.2	12.9	12.6	12.2	11.5	12.2
	Varberg	12.2	11.3	11.5	11.5	11.6	11.8

Källa: Kolada: 2020. *Elever/lärare (årsarbetare) I kommunal grundskola åk 1-9, lägeskommun, antal* [tabell].

[https://www.kolada.se/verktyg/fri-](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpi=35415&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553)

[sokning/?kpi=35415&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=line-chart-profile](https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpi=35415&years=30196,30195,30194,30193,30192,30191&municipals=16541,16552,16553,16555,16573,16653,16654,16662,16667,16728,16759,16808&rows=municipal,kpi&visualization=line-chart-profile) [2020-12-09].

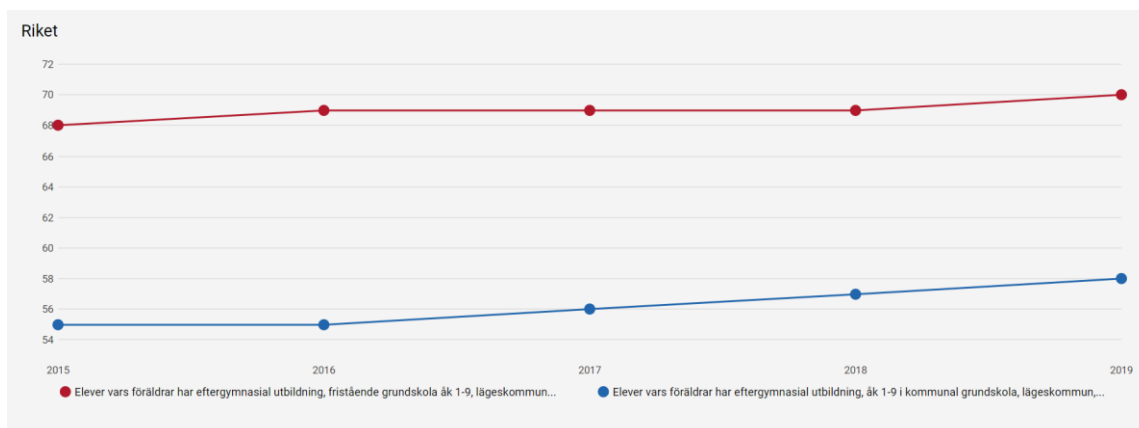
## Bilaga 5

Kommun	Skola	Elevantal etableringsår	Elevantal år 2
<b>Flen</b>	Europaskolan Malma	242	260
<b>Helsingborg</b>	Internationella Engelska Skolan	258	387
<b>Huddinge</b>	Internationella Engelska Skolan	407	508
<b>Hässleholm</b>	Internationella Engelska Skolan	179	337
<b>Karlstad</b>	Nordic International School	123	179
<b>Landskrona</b>	Internationella Engelska Skolan	414	517
<b>Leksand</b>	Profilskolan Excel	124	160
<b>Nacka</b>	Ebba Braheskolan	179	251
<b>Solna</b>	Raoul Wallenbergskolan	246	369
<b>Södertälje</b>	Internationella Engelska Skolan	368	466
<b>Umeå</b>	Internationella Engelska Skolan	184	345
<b>Varberg</b>	Kunskapsskolan	104	147

Källa: Skolverket, 2020. *Antal elever i årskurs 1-9 Europaskolan Malma, Internationella Engelska Skolan Helsingborg, Internationella Engelska Skolan Länna, Internationella Engelska Skolan Hässleholm, Nordic International School Karlstad, Internationella Engelska Skolan Landskrona, Profilskolan Excel, Ebba Braheskolan, Raoul Wallenbergskolan Järvastaden, Internationella Engelska Skolan Södertälje, Internationella Engelska Skolan Umeå, Kunskapsskolan Varberg* [tabell].

<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokA> [2020-12-09].

# Bilaga 6



Källa: Kolada 2020. *Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, fristående grundskola åk 1-9, lägeskommun, andel (%)*. *Elever vars föräldrar har eftergymnasial utbildning, åk 1-9 i kommunal grundskola, lägeskommun, andel (%)* [graf].

<https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=80610,80616&years=30196,30195,30194,30193,30192&municipals=82304&rows=municipal,kpi&visualization=line-chart-profile> [2020-12-09].