

En negativ spiral

LINNEA LINDQUIST

En negativ spiral

kampen om den kommunala
skolans resurser

© 2021 Linnea Lindquist

Layout av omslag är: Märta Lindquist Brånaform

Språkbearbetning: Pia Schmidtbauer

Korrekturläsning: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Tyskland

Inlaga: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Tyskland

Förlag: BoD – Books on Demand, Stockholm, Sverige

Tryck: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Tyskland

ISBN: 978-91-7969-012-0

Innehållsförteckning

Förord	7
Del 1 – Skolpengen	11
En historisk tillbakablick	12
Utbudsansvar	14
Lagstiftningen kring skolpeng	15
Skolpengens beståndsdelar	16
Underfinansierad kommunal skola	18
Konkurrens om elever	19
Exemplet kommun A	22
Kommunernas ersättningar till enskilda huvudmän	24
Skolpengen och landsbygden	29
Dubbla lokalkostnader	30
Rättsprocess kring skolpengen	33
Del två – Budget i (o)balans	35
Kommunala budgetar	36
Rektorn och budgeten	40
Exemplet Upplands Väsby	42
Effektiviseringskrav	42
Exempel på effektiviseringskrav i kommunerna	43
Sammanfattning av budget 2019 till 2021	47
Del tre – En mer likvärdig skola	49
Skarp kritik från OECD	50
Ökad skolsegregation	51
Human Development index	53
Vinster i skolan	55
Det fria skolvalet och skolpengen	56
Kö skapar oförutsägbarhet	57
Utredningen om en mer likvärdig skola	58

Differentierad skolpeng	58
Gemensamt skolval	60
Slutsatser av utredningen	61
Problemet är de dåliga kommunala skolorna	62
Sammanfattning	64
En negativ spiral	65

Förord

De senaste tre åren har jag skrivit 33 600 tweets om skolans styrning och hur kommunernas ekonomi drabbas när enskilda huvudmän etablerar sig. Jag har skrivit om och granskat betygsinflation och skolsegregation utifrån offentliga handlingar, statistik och statliga utredningar.

Sommaren 2020 skrev jag boken *En tickande bomb, en bok om skolsegregation* där jag med inifrånperspektiv förklarar hur elever drabbas av skolsegregationen.

Bakom varje röd siffra i kommunala budgetar finns elever som inte får den lagstadgade utbildning de har rätt till. I boken beskriver jag hur skillnaderna i resultat mellan olika elevgrupper ökar beroende på om föräldrarna har eftergymnasial utbildning eller inte. I boken förklarar jag även sambandet mellan elevernas förutsättningar att klara skolan och de principer som utgör skolans styrning. Det blev därför naturligt att skriva en bok som specifikt handlar om kampen om den kommunala skolans resurser. Jag kommer med exempel från nämndhandlingar att visa hur resurser snedfördelas till kommunala huvudmäns nackdel samt hur lagstiftningen kring skolpeng får konsekvensen att kommunala huvudmän målas in i ett hörn. Skrivningar om underskott och hur kommuner påverkas av friskolornas etableringar och expansioner är i princip lika oavsett vilka partier som styr i kommunerna. Frågan om vårt skolsystem är inte en höger eller vänsterfråga. Det är i allra högsta grad en samhällsfråga och det är så skolan ska behandlas. Citatet nedan kommer från Strängnäs kommuns budget där man beskriver hur skolsegregationen ökar i takt med att fler elever börjar i friskolor. De beskriver det som sker i alla kommuner som har friskolor, att elever delas upp utifrån sin socioekonomiska bakgrund.

Strängnäs kommun har i jämförelse med riket en hög andel elever vid fristående skolor. Barn- och utbildningsnämnden har i sina uppföljningar sett hur skolsegregationen ökat i takt med att antalet elever vid fristående skolor ökat och att likvärdigheten mellan enheter inom samma skolform minskar. En av förklaringarna återfinns i de socioekonomiska förutsättningarna.

Kommuner beskriver i delårsrapporter och budget hur etableringen av friskolor skapar underskott i den egna verksamheten samt att skolsegregationen ökar. Jag läser liknande beskrivningar i princip varenda kommun som har enskilda huvudmän. När jag började läsa budgetar år 2019 funderade jag på om detta är ett mönster eller om det är enstaka kommuner som drabbas. Under mina drygt åtta år som rektor har jag noterat att resurserna minskar men det tog några år innan jag på riktigt förstod att det beror på hur vi finansierar skolan. I samma veva som jag började reflektera kring detta hittade jag Tankesmedjan Balans som drivs av Marcus Larsson och Åsa Plesner. De lade ut klipp från budgetar på Twitter och i blogginlägg som visade hur politiker säger att de satsar på skolan, men sedan tar tillbaka satsningarna under täckmanteln – effektiviseringskrav. Tankesmedjan Balans granskningar av kommunbudgetar gjorde mig intresserad av kommunal ekonomi och jag ville veta mer om hur kommunala nämnder formulerar sig i sina budgetar samt vilka mål de sätter upp för verksamheterna. Jag började läsa budgetar och delårsrapporter 2019 och jag har fortsatt att läsa varje år.

Till vardags arbetar jag som rektor i ett av våra särskilt utsatta områden och under de senaste åren har jag sett hur skolsegregationen förvärras samt hur kommunala grundskolor påverkas av lagstiftningen om lika skolpeng mellan enskilda och kommunala huvudmän. Under mina genomgångar av budgetar och delårsrapporter har jag fått min misstanke bekräftad – att kommunala huvudmän är underfinansierade och friskolor som kollektiv är överkompenserade. Under januari 2021 ägnade jag alla helger och kvällar åt att läsa 290 kommunala budgetar för att ta reda på tre saker. Jag ville veta hur omfattande kommunernas nedskärningar är samt hur prognosen ser ut de kommande två åren. Jag ville veta vilket samband som finns mellan enskilda huvudmäns etableringar och underskott i kommunens budget. Slutligen ville jag ta reda på hur kommunerna själva beskriver konsekvenserna av etablering och expansion av friskolor.

Jag har avgränsat mig till utbildningsnämnders budgetar, vilket gör att jag inte drar några slutsatser om kommunerna som helhet. Kommunerna har hamnat i en negativ spiral där det pågår en ständig kamp om skolans resurser. Det är en kamp kommunerna förlorar eftersom lagstiftningen ensidigt gynnar enskilda huvudmän. Jag har valt att enbart fokusera på grundskolan

i den här boken och jag tar min utgångspunkt i delårsrapporter från 2020, och beslutade budgetar 2021. Det finns upprepningar i boken vilket är ett medvetet val eftersom jag vill påvisa systemfelet i skolans finansiering ur flera olika perspektiv. Källorna står utskrivna i texten samt en sammanfattning längst bak i boken. Majoriteten av källorna består av kommunala budgetar och statliga utredningar. Jag använder både begreppen enskilda huvudmän och friskolor i boken.

Tack för att du läser den här boken.

Linnea Lindquist,
Göteborg april 2021

Del 1

Skolpengen

En historisk tillbakablick

De senaste 30 åren har den svenska skolan varit föremål för en rad reformer. År 1990 kommunaliserades skolan och en del av ansvaret för skolan flyttades från staten till kommunerna. Två år senare införde regeringen Bildt friskolereformen, vilket bland annat innebar att man införde skolpeng per elev för friskolor. I samband med friskolereformen 1992 infördes även det fria skolvalet.

I proposition 1991/92:95 – om valfrihet och fristående skolor förklarar dåvarande skolminister Beatrice Ask varför det är viktigt att tillåta enskilda huvudmän.

Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet bör innebära möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja en skola i annan kommun. För att skapa realistiska möjligheter för föräldrar och elever att välja mellan kommunernas skolor och fristående skolor krävs att de som väljer en fristående skola tillförsäkras rätt till i allt väsentligt samma villkor och ekonomiska förutsättningar som de som väljer en kommunal skola.

Redan då, 1991/1992 förstod man att kommuner har ett mer omfattande uppdrag än vad friskolor kommer att ha.

Likvärdiga villkor innebär dock inte nödvändigtvis att varje skola skall ges samma ekonomiska stöd. Det offentliga stöd som tillfaller en skola måste utgå från vilket ansvar och åtagande skolan tar och fullgör. Likvärdig behandling mellan offentliga och fristående skolor syftar därför till att låta skolans åtagande avgöra omfattningen av de offentliga bidragen.

Det fanns en önskan att en ökad etablering av friskolor kommer leda till ökad mångfald av pedagogiska idéer och olika profiler och äganformer.

Men jag hyser också en förhoppning att reformen skall starta en utveckling även av fristående skolor med andra profiler. Det kan handla om föräldra-kooperativ, speciella ämnesprofiler eller nedläggningshotade glesbygdsskolor som kan få en ny chans under nytt huvudmannaskap.

Redan då, 1991/1992, beskrevs kommunernas utbudsansvar, ett ansvar som kommunerna fortfarande har.

Kommunen har, till skillnad från en fristående skola – ett övergripande ansvar för skolväsendet, både i fråga om placering och i fråga om skyldigheten att i sina skolor ta emot samtliga skolpliktiga elever som är hemmahörande i kommunen. En kommun kan således inte välja att i sina skolor enbart ta emot elever med en speciella intressen – eller begåvningsprofil. En kommun kan heller inte välja att endast ta emot det antal barn som ur ekonomisk synvinkel är mest fördelaktigt.

Avslutningsvis beskrivs detta med skolpengens storlek och varför kommuner ska ha rätt att göra ett avdrag på ersättningen till friskolor.

Sammantaget kan det därför vara rimligt att anta att kommunen får en högre genomsnittskostnad per elev än som normalt bör uppstå för den fristående skolan. Ett avdrag från genomsnittskostnaden bör därför göras vid tilldelningen av medel. Avdraget bör få uppgå till högst 15 procent av den framräknade genomsnittskostnaden.

Mellan 1992 och 1997 fick enskilda huvudmän 85 procent av kommunernas skolpeng eftersom man ansåg att kommunerna har ett mer omfattande uppdrag och att de därför ska ha en högre ersättning.

Skolpengen är sedan 1997 lika mellan huvudmännen, men den är inte likvärdig. Motiveringen Miljöpartiet och Socialdemokraterna hade som grund för beslutet att införa lika skolpeng mellan huvudmännen var att värna den solidariska finansieringen. I och med beslutet blev det mer lönsamt att driva friskolor och sedan 1997 har vi sett hur skolkoncerner expanderar

explosionsartat.¹ Idag domineras den enskilt drivna delen av skolmarknaden av ett fåtal skolkoncerner som ofta har utländska ägare. Syftet med friskolereformen var att öka mångfalden av skolor och genom konkurrens skapa kostnadseffektiva skolor med hög kvalitet. Samtidigt som friskolereformen är en i grunden systemförändrande reform är den en av få reformer på skolans område som inte föregåtts av en utredning. Det är brukligt vid stora reformer att förslagen utreds noga där för och nackdelar vägs mot varandra för att ge beslutet ett underlag. Det har alltså inte gjorts här utan friskolereformen är ett politiskt beslut utan en ordentlig konsekvensutredning.

Utbudsansvar

Kommunala huvudmän har lagstadgat utbudsansvar vilket innebär att

- Kommunala huvudmän har lagstadgad skyldighet att erbjuda skolplacering åt alla sina invånare, i alla geografiska områden i kommunen.
- Kommunala huvudmän har skyldighet att anordna skolplacering åt alla elever oavsett deras svårigheter eller hinder.

Enskilda huvudmän har inte skyldighet att ta emot elever med omfattande funktionshinder eller elever som kommunen inte betalar skolpeng för. Utbudsansvaret innebär att en kommunal huvudman aldrig kan ha fulla skolor eftersom de måste erbjuda skolplacering för nyinflyttade elever och elever som byter skola. Om Skolinspektionen återkallar tillståndet för en enskild huvudman eller av annan anledning avvecklar sin verksamhet måste kommunen erbjuda skolplacering åt alla elever. Kommunen står alltid med risken, även för enskilda huvudmän. Detta såg vi 2019 i Göteborg när Saffrinskolan fick sitt tillstånd indraget och kommunen blev tvungen att ordna drygt 400 skolplatser med några veckors varsel. Utbudsansvaret blir därför kostnadsdrivande eftersom varje tom skolbänk innebär en högre genomsnittskostnad per elev i den egna verksamheten.

1 Kent Werne 2018, Skolindustrin, Hur mångfald blev enfald.

Lagstiftningen kring skolpeng

Hur skolpengen ska fördelas mellan huvudmännen är reglerat i Skolförordningens kapitel 14. Inför varje nytt budgetår ska kommunen fatta beslut om bidrag till enskilda huvudmän. Det sker vanligtvis på oktober eller november månads nämndmöte. Det är viktigt att komma ihåg att skolpeng per elev bara är reglerat för enskilda huvudmän. Kommuner kan välja att fördela resurser till sin egen verksamhet på annat sätt, till exempel genom klasspeng där man ersätter per skolklass och inte per elev. Majoriteten av kommunerna ersätter dock per elev i den egna verksamheten. Jag har inte hittat någon kommun som inte ersätter per elev. I skollagen står det att kommunen – och rektorerna ska fördela resurser efter elevernas behov, men det står inte beskrivet hur det ska gå till. Det är upp till varje huvudman att avgöra.

I första paragrafen i Skolförordningens kapitel 14 står det:

- Ett bidrag till enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola och fritidshem samt pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem ska fastställas per kalenderår. Bidraget ska grunda sig på hemkommunens budget för det kommande budgetåret och beslutas före kalenderårets början. För barn och elever som börjar i utbildning eller annan pedagogisk verksamhet under kalenderåret ska hemkommunen besluta bidraget omgående.

I andra paragrafen i Skolförordningens kapitel 14 står följande:

- Om ytterligare resurser ges till hemkommunens verksamhet under budgetåret, ska motsvarande tillskott ges till de enskilda huvudmännen. Om hemkommunen minskar ersättningen till sin motsvarande verksamhet får bidrag till enskilda huvudmän minskas i motsvarande mån genom att återstående utbetalningar under budgetåret sätts ner.

Lagstiftningen reglerar hur ersättningen till enskilda huvudmän ska beräknas. Det är fritt fram för kommuner att finansiera på andra sätt i sin egen verksamhet.

Om en kommun vid budgetårets slut har underskott har kommunens verksamheter gjort av med mer resurser än de hade till förfogande vid årets början och därmed har genomsnittskostnaden per elev ökat. Skolpengen ska därmed räknas upp med motsvarande belopp och betalas ut till de enskilda huvudmän retroaktivt. Utbetalningen ska ske efter att kommunen upprättat årsbokslut vilket vanligtvis sker under januari och februari månad. Om kommunen inte har gjort av med sina tilldelade resurser under året har skolpengen minskat. Då får de sänka ersättningen till enskilda huvudmän i kommande utbetalningar men de får inte begära tillbaka utbetalda medel retroaktivt. Att lagstiftningen är skriven till enskilda huvudmäns fördel beror på att gynnande myndighetsbeslut inte får ändras om de är till men för den enskilde och enskilda huvudmän kategoriseras som just enskilda.

Skolpengens beståndsdelar

När man pratar om skolpeng är det grundbeloppet man menar. Grundbeloppet är den skolpeng som ska fördelas per individ till enskilda huvudmän beräknat på kommunens genomsnittskostnad per elev. Oavsett hur kommuner utformar ersättningen i sin egen verksamhet ska de beräkna genomsnittskostnaden per elev och ersätta enskilda huvudmän med motsvarande belopp till eleverna som går i enskilda verksamheter, alltså friskolor.

Vad grundbeloppet ska finansiera är reglerat i fjärde paragrafen i skolförordningen.

Det ska täcka kostnaden för:

- **Undervisning**
- Lärare, skolläda och stöd till elever
- **Lärverktyg**
- Läroböcker, litteratur, datorer, maskiner som används i undervisningen, skolbibliotek, studiebesök och liknande kostnader
- **Elevvård**
- Medicinska, psykologiska eller psykosociala insatser.
- **Måltider**

- Livsmedel, personal, transporter och därmed sammanhängande administration och liknande kostnader
- **Administration**
- Administrativa kostnader som ska beräknas till tre procent av grundbeloppet
- **Mervärdesskatt**
- Schablonbelopp som uppgår till sex procent av det totala bidragsbeloppet (grundbelopp och i förekommande fall tilläggsbelopp)
- **Lokalkostnader**
- Hyra, driftskostnader, inventarier som inte är läromedel, kapitalkostnader i form av ränta på lån och liknande, dock inte kostnader för amortering

Förutom grundbeloppet har vissa kommuner strukturersättning. Det innebär att de viktar en del av grundbeloppet utifrån socioekonomiska faktorer. Skolor som har hög andel elever med utländsk bakgrund, många nyanlända elever och föräldrar som inte har eftergymnasial utbildning får förutom grundbeloppet extra resurstilldelning för att kunna kompensera för elevernas olika förutsättningar. Kommunerna ger motsvarande strukturersättning till enskilda huvudmän om de har elever som genererar ersättningen.

Det finns tilläggsbelopp i vissa kommuner och det är ett bidrag som skolor kan söka för elever med extra stora stödbehov. Kommuner hanterar tilläggsbelopp på olika sätt för sina egna verksamheter, en del kommuner lägger det som en schablon för alla skolor och andra har ett förfarande där skolor kan söka tilläggsbelopp. Enskilda huvudmän ska kunna söka tilläggsbelopp från kommunen. Tilläggsbelopp är för elever med extraordinära stödbehov, till exempel fysiskt handikapp eller neuropsykiatriska diagnoser. Enskilda huvudmän behöver inte ta emot elever om det leder till oskäliga kostnader för huvudmannen eller om kommunen inte betalar ut skolpeng för eleven. När jag pratar om skolpeng i den här boken pratar jag bara om grundbeloppet, det som är lika för kommunala och enskilda huvudmän. Tilläggsbelopp och strukturersättning är inte en del av skolpengens grundbelopp. Det är svårt att säga något om dessa ersättningar eftersom det finns 290 olika modeller för hur de ska konstrueras.

Underfinansierad kommunal skola

Av grundskoleeleverna går cirka 85 procent i kommunala skolor. I Skolverkets statistik ser det ut som att kommunala skolor får cirka 10 000 kronor mer per elev och år. Att säga att elever i kommunala skolor har högre resurstilldelning är att blanda ihop kostnader med intäkter. För en elev i en kommunal grundskola är snittkostnaden 117 000 kronor per år och för en elev i en fristående grundskola är snittkostnaden 107 000 kronor. Skillnaden i kostnad per elev utgörs av skillnader i elevstruktur mellan kommunala och enskilda huvudmän, gruppstorlekar och lärarnas lönenivåer. Det är dyrare för kommuner att bedriva grundskola eftersom lärarlönerna är högre, elevunderlaget svårare och klasstorlekarna mindre än hos enskilda huvudmän. Differensen på 10 000 kronor per elev har alltså inget med skolpengens grundbelopp att göra eftersom skolpengen är lika för alla elever oavsett om de går i kommunal eller fristående grundskola. I Stockholms stad är till exempel elevantalet i en kommunal skola 25 elever per klass medan snittet i en fristående grundskola är 29 elever per klass. Det gör att snittkostnaden per elev är lägre i fristående skolor eftersom fler skolpengar betalar lärarnas löner och lokalkostnader. Vi resursfördelar utifrån ett i grunden felaktigt antagande, nämligen att en skolas utgifter påverkas av antal elever. Skolas utgifter till 90 procent är fasta. En skola har samma lön och lokalkostnader oavsett om det sitter 21 eller 25 elever i klassrummet. Det behövs lika många klassrum, slöjdsalar och lärarresurser. De fasta kostnaderna en skola har i kombination med att det inte utgår ersättning för utbudsansvaret gör att den kommunala skolan är kraftigt underfinansierad.

Konkurrens om elever

I budgetarna skriver kommuner hur de påverkas av skolornas konkurrens om elever och jag ska nu ge några exempel på det. Vi börjar med Bodens kommuns budget 2021.

Övriga utgångspunkter i utredningen är att Bodens kommun har, ur nationellt perspektiv en mycket stor andel privata aktörer inom skolområdet. Fler elever har under senare år valt andra alternativ än den kommunala verksamheten, viktigt är för utbildningsnämnden att försöka hitta åtgärder för att vända trenden. Ett lyckat arbete kommer lindra kommande anpassningar på den egna verksamheten. Det är troligt att det även framöver kommer vara svårt att förutse vilka skolor eleverna väljer och hur många som väljer andra alternativ.

I citatet nedan beskriver Strängnäs kommun hur svårt det är för grundskolorna i kommunen att skapa fulla klasser när elever byter skola. När ett par elever per klass slutar går det inte att slå ihop klasserna eftersom de blir för stora. I en annan del av kommunen kan situationen vara den omvända, att skolorna får för stora klasser, men inte tillräckligt stora för att göra en klass till. Det nuvarande regelverket kring skolval får konsekvensen att kommunala skolor får sämre förutsättningar att planera sin verksamhet. Friskolor har rätt att ha kö, vilket ger kontinuitet i elevunderlaget.

Tre av grundskolorna pekar mot ett underskott på helår. Dessa skolor brottas med svårigheter med delningstal i klasserna: för få elever per klass, men inte heller möjlighet att slå samman klasser. Två av grundskolorna pekar mot ett överskott på helår på grund av hög tillströmning samt bidrag för sjuklöner.

I Sundsvalls kommun har man problem med att elever lämnar den kommunala skolan. I en uppföljningsrapport 2020 skriver man att:

Till och med april följer grundskolan sin budget. Ytterligare justeringar kan komma att behöva göras med anledning av ett förväntat elevtapp på 187 elever till höstterminen 2020.

Salems kommuns utbildningsnämnd har underskott som en direkt konsekvens av att elever börjat på Jensen Campus Kvarnsjön. I nämndhandlingarna står det:

Vid elevinventeringen i november 2020 kan vi konstatera att 32 barn i förskolan och 138 elever inom grundskolan har skrivits in hos Jensen Education AB:s grundskola Campus Kvarnsjön. Konsekvensen blir att skolpengen för dessa elever ökar jämfört med om de hade varit kvar i egen regi. Det tillkommer nämligen lokalbidrag för fristående skolor. Detta är något som förvaltningen inte kan påverka. Beräkningen visar att de behövs 1 700 tkr för att kunna erbjuda ett grundbelopp i 2020-års nivå inom grundskolan. Det finns inte utrymme att flytta medel från annan verksamhet inom nämnden, detta har undersökts.

I Höörs kommun har man problem med att optimera klasserna eftersom några elever per klass har slutat. Kommunen har därför ändrat urvalsprinciperna för skolval vilket begränsar det fria skolvalet. I kommunen finns det cirka 50 procent enskilda huvudmän. Det är som jag förklarat flera gånger svårt, för att inte säga omöjligt, för kommuner att prognostisera korrekta elevflöden. Därför har man tagit till denna ingripande åtgärd i Höörs kommun.

Barn och utbildningsnämnden har beslutat att införa rangordnade önskemål och skolplaceringsprinciper med urvalskriterier grundade på den relativa närhetsprincipen. Det fria skolvalet kommer därmed att begränsas. För skolans del innebär det att antalet klasser kan minskas med optimala klasstorlekar och antalet tillfälliga moduler kan begränsas.

Det betyder att kommunen vill styra elevflödena till de skolor som har plats i sina klasser för att undvika halvfulla klasser på vissa skolor. På så vis behöver man inte tillfälliga moduler på populära skolor vilket innebär att lokalkostnaden inte kommer att öka.

I Sigtuna kommun öppnar två friskolekoncerner 2021, Internationella Engelska Skolan och Raoul Wallenbergsskolorna AB. I budgeten för 2021 skriver kommunen att:

Internationella Engelska Skolan startar en F-9 verksamhet för cirka 500 elever i Sigtuna Stadsängar. Etableringen kommer innebära ett större platsöverskott inom verksamheten i egen regi som kommer att behöva mötas med bland annat etablering av tillfälliga skollokaler och effektivisering av organisationen på flera skolenheter. En effekt av det fria skolvalet är att det i dagsläget inte är möjligt att avgöra vilka skolor som kommer behöva förändra skolorganisationen utifrån ett minskat elevunderlag. Raoul Walenbergsskolorna AB startar verksamhet för cirka 140 förskolebarn i Sigtuna Stadsängar under året. Även denna etablering kommer initialt att innebära ett platsöverskott inom kommunal regi.

Det som sker i Sigtuna är inte unikt. När en friskolekoncern etablerar sig lämnar elever den kommunala skolan vilket gör att genomsnittskostnaden per elev ökar för kommunen. Eftersom vi har lagstiftning om lika skolpeng måste friskolorna ersättas. Det skapar underskott för den kommunala skolan eftersom varje elev som slutar innebär att cirka tio procent av kostnaderna försvinner samtidigt som hundra procent av intäkterna försvinner. När en friskola med 500 platser etablerar sig innebär det 500 tomma skolbänkar i andra skolor. Eftersom det är några elever per klass som slutar kan inte kommunerna att anpassa sin verksamhet. Sigtuna kommun skriver i budgeten att det är omöjligt att förutse vilka elever som kommer byta skola. Det kan bli 20 elever på en skola och 50 på en annan skola, fördelat på alla klasser.

Huddinge kommun har en utmaning i att säkerställa elevernas rätt till det fria skolvalet och att inte ha överkapacitet på skolplatser. Huddinge kommun beskriver tydligt att utbudsansvaret är kostnadsdrivande eftersom det inte går att planera sin kapacitet samt att de måste ha tomma skolplatser för nyinflyttade elever, elever som byter skola och om enskilda huvudmän avvecklar sin verksamhet eller får tillståndet återkallat av Skolinspektionen. Samtidigt som kommunen vill värna det fria skolvalet och att det ska finnas olika aktörer som driver skola i Huddinge ser de problemet med sin egen kapacitet. De som styr i Huddinge kommun är givetvis medvetna om att varje tom skolbänk ökar genomsnittskostnaden per elev – vilket tar resurser i anspråk för kommunen.

När Huddinge växer ställs högre krav på lokalförsörjning samt stöd och samordning från central förvaltning till kommunala och fristående verk-

samheter. I syfte att säkerställa att fler elever får sitt förstahandsval av skola behöver förvaltningen tillsammans med kommunen i övrigt planera för såväl tids, som kostnadseffektiva processer och utbildningslokaler. En utmaning i arbetet är att det kan uppstå en målkonflikt mellan elevens och vårdnadshavarens rätt till valfrihet vid val av skola och försiktighet i planering för att inte ha en överkapacitet av platser, vilket är kostnadsdrivande.

Det är främst två faktorer som påverkar den kommunala skolan när en elev väljer en enskild huvudman:

- För varje elev som lämnar den kommunala skolan ökar genomsnittskostnaden per elev. Det betyder att färre skolpengar ska betala samma hyra och samma lönekostnad. Det gör att kostnaden för undervisningen per elev ökar i den kommunala skolan.
- När genomsnittskostnaden per elev ökar i den kommunala skolan ökar skolpengen och då måste enskilda huvudmän ersättas med motsvarande belopp per elev eftersom lagstiftningen säger att skolpengen ska vara lika mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Jag ska med några exempel från kommuner visa på vilket sätt kommunernas lagstadgade utbudsansvar är kostnadsdrivande.

Exemplet kommun A

I kommun A finns det tolv kommunala skolor och tre enskilda huvudmän som drivs som aktiebolag. De kommunala skolorna har ett snitt på 350 elever per skola och det går i snitt 25 elever i varje klass. Det gör att rektorerna vet hur mycket de får i skolpeng varje år eftersom antalet elever är stabilt. Hösten 2020 etablerar sig en koncerndriven friskola med internationell profil i kommunen. Skolan är nybyggd och den rymmer 650 elever från förskoleklass till årskurs nio. Den nya friskolan ligger centralt i kommunen, i närhet till kommunikationer och kommunens centrala delar.

Av de 650 elever som börjar på den nya friskolan kommer 620 elever från kommunala skolor och 30 elever från kommunens friskolor. Det innebär 620 färre elever i de kommunala skolorna och därmed 620 färre skolpengar.

Värst drabbade är de fyra skolorna som geografiskt ligger nära den nya friskolan men cirka 40 procent av eleverna kommer från andra kommunala skolor. Nu har inte längre rektorerna ett snitt på 25 elever per klass utan snittet sjunker till 21 elever per klass. Det innebär att varje rektor tappar i snitt fyra elever per klass – och därmed fyra skolpengar per klass. Det gör att genomsnittskostnaden per elev ökar. När genomsnittskostnaden per elev ökar måste kommunen ersätta friskolorna med motsvarande belopp eftersom lagstiftningen säger att skolpengen ska vara lika mellan kommunala och enskilda huvudmän.

Rektorerna behöver fortfarande en lärare i varje klass och lokalkostnaderna är desamma som innan den fristående skolan etablerade sig. Den största delen av intäkten försvinner samma dag som eleven byter skola men kostnaden finns kvar på skolan. Rektorn behöver fortfarande samma antal klassrum, slöjdsalar, idrottshall och matsal. Kostnaden att ha 21 eller 25 elever per klass är i princip densamma men intäkterna är avsevärt lägre med 21 elever per klass istället för 25 elever per klass. Det går inte att ta bort en lärare om fyra elever slutar i en klass eftersom hyres och lönekostnaden är samma oavsett elevantal i klasserna. Intäkten försvinner samtidigt som kostnaderna minskar marginellt med lite mindre läromedel och några färre skolluncher. När de kommunala skolorna tappar fyra elever per klass skapas därför underskott eftersom rektorerna inte kan anpassa organisationen när fyra elever per klass slutar. Det står i de kommunala budgetarna att rektorerna ska återställa underskotten inom tre år, men alla som är insatta i nuvarande regelverk kring skolpeng vet att det inte går eftersom kostnaderna kvarstår.

Det här är det som sker i alla kommuner där skolkoncerner etablerar sig. Problemet är att jag som rektor inte kan återställa underskotten eftersom det sitter kvar 21 elever per klass och de behöver lärare, klassrum, skolmat, elevhälsovård och det stöd som behövs för att de ska klara grundskolan med fullständiga betyg. När jag som rektor tappar finansieringen för fyra lärare, utan att kunna minska bemanningen med fyra lärartjänster kvarstår bara att skära ner i antalet elevassistenter och särskilt stöd till elever, öka gruppstorleken på fritidshemmet samt minska på administration och elevhälsa. Sammantaget gör det att den kommunala skolan upplevs som mer stökig och att kvaliteten blir sämre. Det som hänt är att fyra elever per klass har börjat i den nya friskolan vilket skapat underskott i kommunens

budget. Kommunernas utbudsansvar medför stora kostnader men med dagens lagstiftning utgår det ingen ersättning för det ansvaret. Det gör att kommunala skolor är underfinansierade – samtidigt som enskilda huvudmän är överkompenserade eftersom de får ersättning för utbudsansvaret, ett ansvar de inte har.

Kommunernas ersättningar till enskilda huvudmän

Jag ska med några exempel visa vilka ekonomiska konsekvenser det får för kommuner när de inte ersätts för de kostnader som uppstår som en konsekvens av utbudsansvaret.

Kostnaden i en skola ligger per klass men vi resursfördelar per elev. För varje elev som slutar i den kommunala skolan tappar rektorn 10 procent av utgifterna samtidigt som 100 procent av intäkten försvinner.

I Oskarshamn, Örnsköldsvik och Halmstad skriver man att:

Kostnaderna för bidrag till fristående verksamhet ser med sannolikhet ut att överskrida budget.

I Örnsköldsvik överskreds budgeten för ersättning till enskilda huvudmän med 3,9 miljoner kronor 2020. Det innebär att de måste skära ner 3,9 miljoner någon annanstans för att hämta hem det underskott som uppstått. I samma kommun fick man en tilläggsbudget på 12 miljoner kronor förra året och eftersom vi har lika skolpeng måste enskilda huvudmän ersättas eftersom skolpengen har ökat med tilläggsbudgeten. Anledningen till att kommunen fick tillskott i budgeten var att underskotten var så stora att de gjorde bedömningen att det inte gick att komma i balans.

I Danderyds kommun skriver man följande i ett utlåtande när en enskild huvudman vill utöka sin verksamhet i kommunen:

Om Elevverket beviljas permanent utökning av verksamheten kommer det få negativa ekonomiska och organisatoriska konsekvenser för Danderyds kommun.

I Solna kommun har man problem med att omsättningen av elever är hög. Man skriver att rörligheten av elever, in – och utskrivningar har varit högre än normalt. Problemet är som jag beskrivit att det är omöjligt att anpassa sin organisation när ett par elever per klass slutar.

Pågående åtgärder för en budget i balans är framförallt att anpassa grundskolans organisation och antal platser utifrån behoven. Rörligheten av elever, in – och utskrivningar, på grundskolor i egen regi har under augusti varit högre än normalt. Flera av skolorna har färre elever än planerat under hösten och har därför anpassat sin organisation.

I Solna kommun har man även underskott att återställa i sin egen verksamhet, underskott som man skriver beror på högre kostnader för bidrag till enskilda huvudmän. Man beskriver det på följande sätt:

Avvikelsen mot budget (2,6 mkr) kan främst förklaras med högre personalkostnader samt högre kostnader för bidrag till externa utförare, främst enskilda huvudmän, än budgeterat för perioden. Antalet elever som valt att studera på en friskola eller i en annan kommun är fler under hösten jämfört med vårterminen.

I Sundsvalls kommun har man konstaterat att man har överskott på skolplatser eftersom det finns många friskolor i kommunen och flera av dem tillhör skolkoncerner.

I nämndhandlingarna kan man läsa att:

Med tanke på överetableringen av skolor i Sundsvall kommer vår inställning vara att endast tillstyrka nyetableringar om dessa tillför någonting nytt.

Sundsvalls kommun har haft problem med ekonomin under lång tid. I uppföljningen för 2019 kan man läsa att:

Ekonomiska resultatet för 2019 är ett underskott på 121,9 miljoner kronor, varav 36 miljoner kronor avser reserverad kompensation till enskilda huvudmän för underskott inom kommunal skolverksamhet för 2018. Resultatet utöver nämnda kompensation är -85,9 miljoner kronor. Prognosen var -84,8 miljoner kronor.

Inför 2020 hade Sundsvalls kommun en prognos på ett underskott på 85 miljoner kronor, baserat på resultatet för 2019. I juli 2020 var kostnaderna högre än i juli 2019 och man skriver att det beror på ökad ersättning till enskilda huvudmän på 31 miljoner kronor. Under 2020 var de övriga kostnaderna 72 miljoner högre än under 2019. I budgetuppföljningen 2020 skriver nämnden att avvikelsen beror på ersättningen till enskilda huvudmän. Kostnaderna för hyra är nio miljoner högre vilket beror på att hyreskostnaden per elev ökar när färre skolpengar ska betala samma hyreskostnad och då måste enskilda huvudmän ersättas. Mellan åren 2019 – 2022 ska utbildningsnämnden i Sundsvall skära ner 150 miljoner kronor för att komma i balans. För 2020 blev underskottet 129 miljoner där 41,5 miljoner kronor beror på ersättning till friskolorna.

Sundsvalls kommun har haft underskott sju av de nio senaste åren och därmed måste enskilda huvudmän ersättas retroaktivt. Fram till 2020 har man minskat antalet årsarbetare med drygt 100 årsarbetare i skolorna, man har lagt ner centrala särskilda undervisningsgrupper, ökat klasstorlekarna och lagt ner skolor. Fler kommer att läggas ner under 2021. Trots alla insatser kvarstår ett stort underskott som kommunen ska hantera. Samtidigt skriver man att antalet behöriga lärare inte ska minska. Problemet är att när förutsättningarna försämras slutar lärarna eftersom arbetsbelastningen blir för hög.

I Överkalix har förvaltningen ett underskott på 712 000 kronor. Man skriver att det beror på ökad ersättning till enskilda huvudmän. Förvaltningen skriver att:

Det beror främst på ökade kostnader för fristående verksamheter då de har fler elever än som var budgeterat för.

Trollhättan har problem med sin ekonomi som en följd av att fler fristående aktörer påverkar förvaltningens barn och elevprognos.

Förvaltningen skriver att:

Kommunens nedskrivna befolkningsprognos (maj-20), samt fler fristående aktörer påverkar förvaltningens barn – och elevprognos. Inför budgeten 2021 har antalet budgeterade elever inom de kommunala skolorna minskat med 176 elever och det har ökat med 106 elever inom fristående verksamhet. Minskningen av elever inom de kommunala skolorna påverkar ersättningen till de fristående enheterna eftersom kommunens fasta kostnader, såsom hyreskostnader, måltidskostnader och lokalvård slås ut på ett färre antal elever. För utbildningsnämndens del så innebär det att avsättningen till fristående verksamhet har ökat med 18 mkr jämfört med budget 2020. En lika stor avsättning gjordes även året innan.

I Upplands Väsby är man tydlig i budgeten vad Internationella Engelska Skolans etablering genererat i underskott i sin egen verksamhet. Förvaltningen skriver att:

I dagsläget har Väsbyskolan färre elever än budgeterat på grund av att Internationella Engelska Skolan startade sin verksamhet hösten 2020. Det innebär minskade intäkter om 5,8 mkr.

Förvaltningen skriver följande i samma dokument:

Minskning av personalkostnader beror på att intäkterna för kommunal regi minskar utifrån färre antal barn och elever. När intäkterna minskar måste även kostnaderna minska med samma belopp för att få budget i balans. Rektorerna har ofta bara personalminskningar att använda som medel för att matcha kostnaderna mot intäkterna. Att göra organisationsförändringar utifrån minskat elevantal är ofta en utmaning för rektorn. När elevantalet sjunker är det oftast några elever från respektive årskurs och klass som valt en annan skola. Det innebär att rektorn får svårt att anpassa organisationen utifrån för-

ändrade volymer eftersom lika mycket personal kommer behövas i klassen.

I Falkenbergs kommun har man krav på nedskärningar som delvis beror på att ersättningen till enskilda huvudmän ökar. I budgeten för 2021 skriver man att:

Beslutet ämnar fastställa planerade åtgärder för att anpassa verksamheten till minskad budgetram utifrån beslutade effektiviseringar. I beslutad budget för 2021 har barn och utbildningsnämnden ålagts en besparing som motsvarar 9 576 tkr. Ytterligare 4000 tkr av budgeten justeras ner för minskad ambitionsnivå kring administration, utredning och övrig förvaltning. Totalt innebär det kostnadsminskningar motsvarande 13 576 tkr.

En mindre del av underskottet beror på ökad ersättning till enskilda huvudmän. I Falkenberg är det nästan 600 000 kronor som kommunen behöver ersätta de enskilda huvudmännen med. Det motsvarar en lärartjänst.

Avvikelsen mellan beslutat grundbelopp och utfallet per elev i kommunal verksamhet uppgick till 848 kr per elev. För att följa likabehandlingsprincipen ska motsvarande summa ersättas de fristående grundskoleeleverna i Falkenbergs kommun. Totalt kommer de fristående enheterna erhålla 580 910 kr, moms tillkommer.

Avslutningsvis ska vi titta på ett exempel från Skövde kommun. I Skövde har andelen elever som går i friskolor ökat de senaste åren. Förvaltningen har sammanställt hur elevströmmarna från kommunala till enskilda huvudmän ser ut. Från 2016 och fram till 2023 beräknas ökningen bli 609 fler elever i fristående verksamhet. På grund av konkurrensen om elever har Skövdes utbildningsnämnd underskott att hantera. För varje elev som lämnar kommunala skolor försvinner hela intäkten, medan kostnaden stannar kvar hos den kommunala huvudmannen. Mellan 2021 till 2023 ska man skära ner med 37,9 miljoner kronor. Om de inte återställer underskotten måste de ersätta enskilda huvudmän retroaktivt eftersom underskott i den egna

verksamheten innebär att skolpengen per elev har ökat. I nämndhandlingarna står det att om inte kommunen gör korrekta prognoser och budgeterar utifrån dem måste skattekollektivet betala 2,5 miljoner i extra ersättning till enskilda huvudmän. En kommun kan omöjligt veta hur många elever som kommer gå i vilka skolor över tid.

Skolpengen och landsbygden

När elever slutar i den kommunala skolan skapas underskott för skolorna med nuvarande lagstiftning. Det spelar ingen roll om elever börjar i friskolor eller i grannkommuner, genomsnittskostnaden per elev ökar när det uppstår tomma skolplatser och då måste friskolorna ersättas. Det gör att underskotten ökar varje år och därmed ersättningen till friskolor. Kommunerna måste ersätta friskolorna och de pengar de ska ersätta friskolorna med tas från de kommunala skolorna. Därför måste kommunerna se över sin skolstruktur för att minska sina egna kostnader. Mellan 2020 och 2021 är det ett hundratal kommuner som ser över skolstrukturen. När skolstrukturen ses över, det vill säga vilka som har ekonomisk bäring samt var de ligger geografiskt är det skolorna på landsbygden som avvecklas. Det är svårt att få bäring i en liten byskola men de har ett enormt värde för bygden. När bygdens enda skola stänger flyttar familjer och då lägger även annan service ner, såsom mataffär, pizzeria och bensinstation. Det är viktigt att synliggöra sambandet mellan skolpeng och nedlagda byskolor.

Ska vi fortsätta ha en levande landsbygd måste vi införa differentierad skolpeng för att kommunerna ska ersättas för utbudsansvaret. Därför måste vi skapa en differentierad skolpeng för att säkerställa att den kommunala skolan inte fortsätter vara underfinansierad. Koncernskolorna är det största hotet mot våra skolor på landsbygden eftersom de dränerar kommunerna på resurser. Jag tror att det är viktigt att borgerliga politiker står upp för den politik de säger sig driva – nämligen att vi ska fortsätta ha en levande landsbygd. Det går inte att ha en levande landsbygd med skolor med nuvarande lagstiftning kring skolpeng vilket jag har sett i bland annat Örnsköldsvik,

Sundsvall och Vällentuna. Det är inte en slump att de kommuner som initierar utredningar för att se över skolstrukturen är samma kommuner som skriver i budgeten att underskottet beror på ökad ersättning till enskilda huvudmän. I Sundsvall har man lagt ner mindre skolor under 2020 och man ska lägga ner fler skolor under 2021 eftersom friskolorna konkurrerar ut byskolorna. I Örnsköldsvik föreslår de en utredning som ger förslag att lägga ner byskolor och skjutsa eleverna till tätorten.

Dubbla lokalkostnader

I skolpengen ingår ersättning för lokalkostnad till enskilda huvudmän, dock inte amorteringar. Det innebär att kommunen ska ersätta enskilda huvudmän för sin genomsnittliga lokalkostnad per elev. Lagstiftningen kring skolpengen får konsekvensen att när kommuner ska bygga nya skolor eller renovera befintliga skolor måste de betala två gånger, dels renoveringen och dels ökad ersättning till enskilda huvudmän. Jag fick en förklaring av Marcus Larsson på Tankesmedjan Balans om tanken bakom regelverket om lokalersättning. Att regelverket får dessa konsekvenser beror på att det finns nya och gamla kommunala skolor, och nya och gamla friskolor. Det gör att friskolor ibland är vinnare på systemet om deras skolor är dyrare/nyare eller billigare/äldre än genomsnittet. När kommunala skolor måste renoveras har de varit billigare än genomsnittet under lång tid eftersom lokalerna är gamla och då har friskolorna som har nya lokaler varit förlorare. När kommunen ska renovera sina lokaler blir friskolorna vinnare eftersom de får ersättning för kommunens ökade lokalkostnad som uppstår när kommunen renoverar eller bygger nya skolor. För att enskilda huvudmän ska ha råd att renovera sina lokaler behöver de därför den ökade ersättningen som uppstår hos kommunen när de renoverar.

I budgetarna står det ofta att ersättningen till enskilda huvudmän ökar som en följd av kommunens högre lokalkostnad. Det är resurser som ska tas någonstans ifrån och det tas ofta från skolpengen vilket skapar underskott på skolorna. Underskottet ska sedan hämtas hem av verksamheterna. Vi

ska titta på två kommuner som skriver i sin budget hur renoveringar och nybyggnation påverkar kommunens ekonomi 2021. Vi börjar med Örebro kommun.

Kostnaderna för hyra av lokaler bedöms öka kraftigt under planperioden. De om – och nybyggda lokalerna som programområdet planerar för är dyrare än de lokaler som programområdet förhyr idag. Eftersom hyran för de kommunala lokalerna ökar måste kommunen kompensera de fristående huvudmännen för motsvarande ökning i ersättningen till fristående förskolor och skolor. Utöver hyran tillkommer också ökade driftskostnader såsom personalkostnader och övriga kostnader.

Det här är ytterligare ett exempel på hur resurserna snedfördelas mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunen måste betala sin renovering eller nybyggnation två gånger. Först själva renoveringen och sedan den ökade ersättningen till de fristående huvudmännen. Frågan är dock om det går att konstruera ett bättre regelverk kring detta? Man skulle kunna ha ett regelverk där enskilda huvudmän får äska pengar om de behöver renovera sina lokaler, eftersom både kommunala skolor och friskolor behöver renoveras tids nog. Det skulle dock öppna upp för dyra nyetableringar hos koncernskolorna som kommunerna skulle behöva finansiera. Problemet med nuvarande regelverk är att kommuner som redan har krav på nedskärningar behöver ersätta friskolor för sina egna ökade kostnader vilket blir en form av dubbelbestraffning.

En annan kommun som beskriver detta på ett liknande sätt är Huddinge kommun. De behöver renovera några av sina skollokaler och det innebär att lokalkostnaden per elev ökar med 16 procent i år. Det medför en högre lokalkostnad och då måste enskilda huvudmän ersättas.

I Huddinge kommuns skolbudget skriver de:

För kommunala skolor i egen regi ökar elevpengen i förskoleklass till årskurs 9 med i genomsnitt 1,6 procent som en konsekvens av att grundbeloppet höjs med 2,9 procent och att det kommunala avdraget ökar. För kommunala skolor i egen regi ökar elevpengen för fritidshem i förskoleklass till årskurs 6 med i genomsnitt 2,9 procent som en konsekvens av att grundbeloppet höjs.

För fristående huvudmän ökar elevpengen i förskoleklass till årskurs

9 med i genomsnitt 5 procent. För fritidshem i förskoleklass till årskurs 6 ökar elevpengen i genomsnitt med cirka 5 procent. Orsaken till ökningen är dels det ökade grundbeloppet med 2,9 procent, dels det ökade lokalbidraget med 16 procent som är en konsekvens av att lokalkostnaderna för de kommunala skolorna ökar 2021.

Det är samma sak i Huddinge som i Örebro. Konsekvensen blir att resurser som behövs i klassrummen går till enskilda huvudmän eftersom kommunens skollokaler behöver fräschas upp.

Det kom ett förtydligande från regeringen 20180111 kring detta med skolpeng och nybyggnation och renoveringar. Syftet med förtydligandet var att kommuner inte skulle behöva betala höga ersättningen till enskilda huvudmän när de behöver renovera och bygga nya skolor.

I förtydligandet kan man läsa att:

– Antalet barn och unga i Sverige ökar. Det leder till ökade lokalkostnader för skolan. För att kommunerna inte ska behöva betala oskäligt höga ersättningar till fristående huvudmän, som inte har lika höga kostnader för sina lokaler som kommunen har till följd av nybyggnation eller renovering, gör regeringen nu ett förtydligande kring reglerna för lokalkostnader. För varje elev får skolhuvudmannen pengar från kommunen för lokalkostnader. Ersättningen ska motsvara den genomsnittliga lokalkostnaden per elev i kommunen, men kan också, om det finns särskilda skäl, motsvara de faktiska kostnaderna, om dessa är skäliga. Det har dock funnits oklarheter om vad dessa särskilda skäl innebär och när de ska tillämpas. Därför har regeringen nu beslutat om ett förtydligande, där det framgår att prövningen av särskilda skäl ska ta hänsyn till investeringar i nya lokaler eller renoveringar. Syftet är att underlätta etablering av nya skolor, eftersom nyproduktion ofta är dyrare än den genomsnittliga kostnaden för skollokaler i kommunen. Kommuner som har höga lokalkostnader, till följd av nybyggnationer eller renoveringar, ska alltså inte behöva betala de fristående skolhuvudmännen samma ersättning. Istället ska ersättningen motsvara deras lägre faktiska kostnader. Omvänt innebär det att en fristående skola ska kunna få ersättning för högre lokalkostnader, även om kommunen har en lägre genomsnittlig kostnad på grund av låg standard och eftersatt underhåll i de egna lokalerna. Förtydligandet kan även ha betydelse för kommuner där lokalkostnaderna varierar stort mellan exempelvis glesbygd och tätort.

Trots detta förtydligande står det i budgetarna att ersättningen till enskilda huvudmän ökar som en följd av att kommunen ökar sin genomsnittskostnad för lokaler när de ska renovera eller bygga nya skolor.

Rättsprocess kring skolpengen

Ett problem som uppstår med nuvarande lagstiftning är att enskilda huvudmän överklagar skolpengens storlek och fördelning. Inför varje budgetår får enskilda huvudmän beslut från kommunen om skolpengen kommande år. Såväl skolkoncernerna som mindre huvudmän har uppsikt över kommunernas bokslut för att säkerställa att de får ut den extra ersättning de har rätt till. Kommunerna kan när som helst få krav på att ersätta friskolor retroaktivt för underskott i kommunens skolor och det pågår rättsprocesser kring skolpengen varje år. Jag ser i flera kommuner att enskilda huvudmän överklagar kommunens bokslut samt att de håller sig informerade om kommunens underskott eftersom det genererar extra ersättning. Kommunerna är skyldiga att ersätta enskilda huvudmän retroaktivt vilket vi har sett med bland annat John Bauers konkursbo, som fortfarande överklagar skolpengen i flera kommuner trots att det var flera år sedan skolan gick i konkurs.

I Sundsvall ska man ersätta enskilda huvudmän (per elev) retroaktivt enligt följande:

2012: 120 kronor

2013: 0 kronor

2014: 3 947 kronor

2015: 5 220 kronor

2016: 250 kronor

2017: 0 kronor

I Härnösand har enskilda huvudmän krävt ersättning retroaktivt eftersom kommunen har underskott i sin egen verksamhet och då har de enskilda huvudmän rätt till ersättning. De enskilda huvudmännen gör inget fel, de har rätt till pengarna, men jag tror att det är viktigt att vi funderar på om lagstiftningen är utformad på ett klokt sätt. Är det verkligen rimligt att

kommuner måste ersätta enskilda huvudmän när de har underskott i sin verksamhet?

I en framställan till kommunen skriver en enskild huvudman att:

För räkenskapsåret 2019 redovisade kommunens verksamhet för förskola ett underskott om 2,7 miljoner kronor. I sin framställan begär Framtidens förskolor i Västernorrland AB kompensation i enlighet med skolnämndens beslut 2020-11-19 §77 gällande Kastellskolans framställan för justering av barn och elevpeng versksamhetsåret 2019.

I Göteborg överklagade några enskilda huvudmän bokslutet för grundskoleförvaltningen 2019, men de drog senare tillbaka överklagandet när de läst förvaltningens bokslut.

När lagstiftningen utformas på detta sätt får det konsekvensen att skolpengen avgörs i domstol och inte främst av folkvalda politiker. Vi behöver fundera på om det är rimligt.

Om det är tvärtom, att kommunerna inte gör av med sina budgeterade medel och det uppstår ett överskott får de inte begära tillbaka pengar retroaktivt från friskolorna. Om kommunerna har överskott har skolpengen sjunkit. Lagstiftningen säger att man inte kan ändra ett gynnande beslut som är till men för den enskilde och friskolor räknas som enskilda.

Del två

Budget i (o)balans

Kommunala budgetar

Budgeten för en kommuns utbildningsverksamhet kan se olika ut beroende på hur stor kommunen är. De större kommunerna har ofta olika utbildningsnämnder för olika skolformer medan mindre kommuner ofta har hela utbildningsverksamheten tillsammans med socialtjänsten och/eller kulturverksamheten i en och samma nämnd. Mindre kommuner har inte alltid en egen gymnasieskola utan de delar gymnasieskola med grannkommunerna genom samverkansavtal. De större kommunerna har ofta en nämnd för förskolan, en för grundskolan samt en för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. En del kommuner har slagit ihop vuxenutbildning med arbetsmarknadsområdet. I de minsta kommunerna ligger ofta utbildningsverksamheten direkt under kommunstyrelsen. För att skapa systematik samt för att kunna dra slutsatser har jag genomfört granskningen av budgetarna på följande sätt:

1. Jag har tagit reda på hur stor uppräkningsram kommunen gör för utbildningssektorn, med utgångspunkt från SKR:s PKV index. Om kommunen räknar upp ramen enligt PKV och inte lägger några krav på effektiviseringar gör inte kommunen några nedskärningar för året.
2. Jag har tagit reda på om kommunen räknar upp ramen enligt PKV men sedan tar tillbaka resurser i effektiviseringskrav. Då har kommunen krav på nedskärningar för året.
3. Jag har även tagit reda på om det finns underskott från föregående år som ska återställas.

2021 är det 41 kommuner som har underskott på mer än fem miljoner kronor som ska återställas. Det får konsekvensen att verksamheten får ökade krav på anpassningar till budget, både de beslutade nedskärningarna 2021 och de underskott som ska återställas. Av de drygt två procent av kommunerna som inte har krav på nedskärningar 2021 är eventuella underskott avskrivna. Alla kommuner utom en skriver att coronapengarna har använts för att skriva av underskott. Några kommuner har ytterligare nedskärningar som måste genomföras men det är ännu inte bestämt hur de ska fördelas mellan nämnderna.

En budget inleds ofta med att nämnden redogör för sin vision för skolverksamheten. Det är ofta visioner som att elevernas ska bli sitt bästa jag, kommunen ska ha en skola i världsklass eller att alla elever i kommunen ska nå stjärnorna. Det är inte ovanligt att det står att kommunens utbildningsverksamhet ska vara Sveriges bästa. Kommunen ska vara en attraktiv arbetsgivare och det självklara valet för lärare och övrig skolpersonal.

När de beskrivit sin vision beskriver nämnden sina satsningar för året och planerade satsningar under planperioden. Det kan till exempel vara satsningar på språkutveckling, trygghet och studiero eller andra insatser för ökad måluppfyllelse. Det varierar hur många mål en nämnd sätter upp. En del nämnder har uppemot 40 mål som ska uppnås under året.

I budgetens sista och avslutande del redovisas budgetförutsättningarna i tabellform. Det avsnittet inleds ofta med en beskrivning av hur stor kompensationsnämnden ger för löne- och prisökning. Det är olika hur de skriver, ibland står uppräkningsbara för innevarande budgetår medan en del kommuner skriver den prognostiserade uppräkningsbara under hela planperioden. Det här är den viktigaste delen av budgeten eftersom den berättar om det finns förutsättningar för att genomföra de satsningar och uppnå den vision som nämnden beskrivit i det inledande kapitlet. Om uppräkningsbara av ramen är mindre än den prognostiserade pris- och löneökningen måste verksamheterna arbeta in de ökade kostnaderna genom att minska kostnaderna någon annanstans i verksamheten. Det är glappet mellan den prognostiserade pris- och löneökningen och den faktiska uppräkningsbara som utgör effektiviseringskravet. Det betyder att om priser och löner beräknas öka med två procent men nämnderna får en procents uppräkningsbara uppstår effektiviseringskrav på en procent.

SKR, Sveriges Kommuner och Regioner lämnar prognos på pris- och löneökning i kommunal verksamhet några gånger per år, det som heter PKV index. Det används för att beräkna kostnadsutvecklingen i verksamheten. När kommuner har planerade nedskärningar under planperiodens senare del, ofta 2022 – 2024 är det bara prognoser. Det kan ändras när det är dags att arbeta med kommande års budget. På SKR:s hemsida finns tabellen som ni ser nedan om prisindex i kommunal verksamhet från 2019 – 2023. Det är motsvarande ökning av budgetramen kommunerna måste göra för att undvika nedskärningar i verksamheten.

	2019	2020	2021	2022	2023
Personalkostnad	2,7	2,1	2,2	2,0	2,4
Övrig förbrukning	2,9	1,3	1,7	1,8	2,0
Prisindex kommunal verksamhet	2,7 %	1,8 %	2,0 %	1,9 %	2,3 %

En budget skrivs för nästkommande år men innehåller även en plan för de kommande två eller tre åren. Det är för att man ska ha en prognos att utgå från planeringsmässigt för de kommande åren, även om den ofta ändras när det är dags att besluta om nästa års budget. Kommuner har krav på att arbeta med ekonomisk hushållning. Det betyder att nuvarande generationer ska ta ansvar för sina kostnader och inte lämna budgetunderskott efter sig till kommande generationer. Kommuner har olika resultatkrav men det vanliga är mellan 1 och 2 procents överskott. Jag har sett tydliga tecken på att i takt med att kommunernas ekonomi försämras sänks resultatmålet, ofta från två procent till en procent. Kommuner har krav på sig att gå med överskott för att klara av förändringar i invånarantal och oförutsedda händelser under året.

Kommuner måste ha en ekonomisk reserv för framtida underskott. Därför infördes den frivilliga resultatutjämningsreserven 2013. De kommuner som använder den måste fatta beslut i kommunfullmäktige hur den ska hanteras. Ett flertal kommuner har beslut om att använda RUR men på grund av det svåra ekonomiska läget fattar de beslut i år att inte avsätta några medel till RUR under planperioden.

Under de tre år jag läst kommunala skolbudgetar och delårsrapporter har andelen kommuner som måste sänka kostnaderna i sin skolverksamhet ökat från cirka 80 procent till drygt 97 procent. Det finns två huvudsakliga anledningar till det. Det handlar om den demografiska utvecklingen i befolkningen, det vill säga att fler är under 20 år och över 65 år. Då den andel som är i arbetsför ålder minskar ger det minskade skatteintäkter. För de kommuner med friskolor är skolpengens konstruktion starkt bidrag till budgetunderskottet. I många kommunala budgetar hittar jag citat som liknar detta:

Vid konflikt mellan verksamhetens mål och ekonomiska medel är ekonomiska medel överordnade verksamhetens mål.

När jag först läste ett citat som detta i en budget hajade jag till, vilket gjorde att jag läste det igen. Under de senaste tre åren har allt fler kommuner skrivningar om att det är budgetdisciplin som gäller. När jag läser delårsrapporter står det ofta att nedskärningarna inte genomförs enligt plan och att det får konsekvensen att budgeten riskerar att inte vara i balans vid årets slut. Kommunallagen är tydlig med att kommuner ska tillämpa ekonomisk hushållning vilket betyder att de ska hushålla med resurserna. Det står i princip i varenda budget att nämnderna har i uppdrag att hålla sig inom tilldelad ram.

I Härnösands budget står det att:

Om det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och resultatuppdrag ska nämnd/styrelse prioritera så att budgetramen inte överskrids.

I Huddinge kommun poängterar man att det är budgetdisciplin som gäller. I budgeten kan vi läsa att:

I den händelse att en verksamhet inte ser ut att uppnå budget i balans ska en åtgärdsplan tas fram och åtgärder som säkerställer budget i balans ska genomföras. Inga verksamheter ska över tid påverka ett budgetunderskott.

I en handlingsplan för budget i balans från 2020 i Mölndals stad står det att:

Kommunens fördelning av resurser till skollämnden måste i högre utsträckning ske efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. (Skollagen 2 kap 8 b§) Detta möjliggörs inte med nuvarande utgiftstak och effektiviseringskrav på nämndens verksamheter.

När jag läser budgetar står det ofta att när verksamhetens mål och ekonomiska medel krockar är ekonomin överordnad verksamhetens mål. Det

betyder att det är viktigare att ha budget i balans än att nå verksamhetens mål. Det är vanligt att tjänstepersonerna förklarar för nämnden att de föreslagna nedskärningarna leder att arbetsmiljön och resultaten riskerar att försämrats men trots det beslutar nämnden att nedskärningarna ska genomföras. Kommunerna måste skriva på detta sätt eftersom det inte finns oändliga resurser. Problemet är att nämnder och kommunfullmäktige ger sina förvaltningar mål att uppnå samtidigt som de lägger omfattande krav på kostnadsminskningar.

Tilldelningen av resurser handlar om en skolas förutsättningar att bedriva utbildning och i 2021 års budget betyder budget i balans en verksamhet i obalans i drygt 97 procent av kommunerna. I många kommuner skriver man att nedskärningarna får stora konsekvenser, till exempel sämre arbetsmiljö för medarbetarna, att eleverna inte får det stöd de har rätt till samt att kunskapsresultaten riskerar att sjunka. Det finns nämnder som får ett 40-tal mål att uppfylla under året – samtidigt som de ska minska kostnaderna med tiotals miljoner kronor. Det är en ekvation som inte går ihop.

Rektorn och budgeten

Jag ska visa i ett exempel från vardagen hur motsägelsefull en arbetsvecka kan vara för oss rektorer. Det här är en påhittad historia, men det är ungefär såhär det går till.

På måndagen har rektorn arbetsplatsträff med all personal. Mötet handlar om ekonomi och rektor förklarar att budgeten visar röda siffror. Rektor förklarar att vi har tappat fyra elever per klass och därmed försvinner finansieringen för fyra lärartjänster. Rektor måste göra anpassningar i organisationen men eftersom det måste finnas en lärare per klass behöver rektor plocka bort trygghetsskapande personal och minska på elevhälsan, även lästräningen för elever försvinner. På tisdagen har rektorn möte med sin verksamhetsekonom som frågar hur det kommer sig att underskottet fortsätter öka. Rektor förklarar att flera elever har slutat eftersom det

öppnat en ny friskola i kommunen. Med på mötet är även rektorns chef. Ekonomen och chefen frågar vilka anpassningar rektor tänker göra och de är tydliga med att budget i balans gäller. Rektor förklarar att elevhälsan kommer att minska, det blir mindre särskilt stöd, lästräningen försvinner och trygghetsskapande personal sätts i omställning. På onsdagen träffar rektor Skolverket eftersom skolan är med i projektet Samverkan för bästa skola. Skolverket säger att analysen visar att elevhälsan brister, det är otryggt på skolan och att eleverna inte får det stöd de behöver. Rektor instämmer i problembilden och förklarar budgetläget. Skolverket säger att de ska hjälpa till med processarbetet och att de kan handleda pedagogerna i hur de ska utveckla undervisningen. Skolverket kan hjälpa till med pedagogiska diskussioner och att hålla i vissa möten. På torsdagen träffar rektor en handläggare på förvaltningen som ska hjälpa till med att svara på Skolinspektionens senaste beslut från tillsynen som visar att det finns brister i elevhälsa, särskilt stöd samt trygghet och studiero. Handläggaren frågar vad rektor har för inplanerade åtgärder för att avhjälpa bristerna. Vad ska rektor svara handläggaren?

– Att på grund av att en friskola har etablerat sig har fyra elever per klass bytt skola och därför måste rektorn ta bort särskilt stöd för eleverna, minska på elevhälsan och sätta den trygghetsskapande personalen i omställning.

Med det här exemplet vill jag visa att det påverkar oss rektorer när vi sitter parallellt med Skolverket som ska hjälpa oss att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet samtidigt som vi sitter med förelägganden från Skolinspektionen med brister ska avhjälpas. Vi har möten med våra medarbetare och ger besked om nedskärningar som handlar om de konstaterar både kräver budget i balans men ökad kvalitet och förbättrade skolresultat. Det som främst omöjliggör budget i balans är konkurrensen om elever. Elevantalet varierar ibland från månad till månad eller till och med från vecka till vecka. Det är det här som gör att rektors uppdrag blir en omöjlig ekvation att lösa.

Exemplet Upplands Väsby

Jag har följt Upplands Väsby en tid genom att läsa nämndhandlingarna. Kommunen har haft ett svårt ekonomiskt läge en tid och i augusti 2020 etablerade sig Internationella Engelska Skolan i kommunen. Jag kommer i nästa del återkomma till Upplands Väsby och vad IES etablering har inneburit. I delårsrapporten för 2020 kan man läsa att:

Det ges inte förutsättningar gällande resurstilldelning för verksamhetens genomförande enligt skolväsendets nationella styrdokument.

De skriver i konsekvensbeskrivningen att nedskärningarna får konsekvensen att de inte kan utföra utbildning i enlighet med de nationella styrdokumenten. Vi behöver resonera kring detta med att kommuner tydligt poängterar att med tilldelade resurser kan de inte utföra uppdraget i skolans nationella styrdokument. Det är häpnadsväckande att en kommun skriver att de inte har tillräckligt med resurser för att utföra sitt nationella uppdrag.

Effektiviseringskrav

När jag skriver effektiviseringskrav syftar jag på att det ställs krav på att verksamheten ska sänka kostnaden utan att uppdragets omfång eller kvalitet påverkas. I kommunala budgetar står det ofta att det är upp till verksamhetens chefer att komma fram till var kostnaden ska minska, ofta med förevändningen att de känner verksamheten bäst. I drygt 97 procent av budgetarna står det att nedskärningar ska ske inom skolans område. Utöver det skriver drygt två procent av kommunerna att effektiviseringarna måste fortsätta men man skriver inte hur det ska ske eller i vilken del av skolverksamheten. Eftersom det finns en idé om att det går att minska resurserna och samtidigt bibehålla kvaliteten kommer effektiviseringskraven att fortsätta även om skolan får mer resurser. Det grundläggande proble-

met är idén om att det går att minska kostnaden utan att verksamhetens kvalitet försämrass.

Exempel på effektiviseringskrav i kommunerna

I mina exempel har jag främst tagit exempel från utbildningsbudgetarna men i Östra Göinge och Landskrona kommun lyfter jag exempel på kommunnivå för att visa hur nedskärningarna slår mot hela kommunen, och givetvis även utbildningsverksamheten.

I Vallentuna kommun räknar man upp index, löner och prisökning med 35,7 miljoner kronor, men man tar tillbaka 32,5 miljoner i effektiviseringar. Det innebär att av den ursprungliga uppräkningsindex för löner och prisökning är det bara 3,2 miljoner kronor kvar och drygt tre miljoner täcker inte både löneökning och generell prisökning i en kommun. Det innebär att verksamhetens chefer måste komma på billigare och smartare sätt att arbeta. Vallentuna är inte ensam om att utforma budgeten på detta sätt. Jag ska visa några exempel på hur kommuner skriver om de nedskärningar de ska genomföra. Exempelen är från olika delar av Sverige, både små och stora kommuner.

I Torsby kommun skriver i budgeten

En besparing på 8 miljoner motsvarar cirka 16 årsarbetare, vilket inte är möjligt att hyvla bort i den nuvarande organisationen utan att det får stora konsekvenser för undervisningen. Mycket större klasser/grupper samt sämre undervisningssituation för lärarna är en ofrånkomlig konsekvens.

I Vännäs kommun har man genomfört nedskärningar de senaste åren och 2021 är inget undantag. I år ska man minska med tre lärartjänster till för att lyckas med att komma i balans.

Skolans verksamhet och lärarnas uppdrag styrs till stora delar av skollag, läroplan och andra styrdokument. Lärarnas viktigaste uppgifter ligger inom elevernas kunskapsresultat och arbetet med värdegrund. Vi har idag inte tillräckligt goda resultat i Vännäs kommun och det är utifrån våra förutsättningar alldeles för många elever som inte når gymnasiebehörighet. Skolan har mellan 2016 – 2020 gjort neddragningar på cirka 7 miljoner varav 4 miljoner det senaste året. En minskning av antalet lärare på våra skolor drabbar till större del socioekonomiskt utsatta barn och familjer och barn – i behov av särskilt stöd. Det gäller oavsett hur besparingarna utformas.

I Östra Göinge har man stora ekonomiska problem. I budgeten skriver man att:

Totalt sett över fyra år innebär den ekonomiska verkligheten att 43 miljoner måste effektiviseras. Detta motsvarar cirka 4,3 procent av kommunens totala omsättning på ett år.

I Sollentunas budget beskriver de hur nedskärningar i den här storleken påverkar hela kommunens verksamhet.

Sedan 2016 har inte skolpengen reviderats i samma takt som ökningen av löner och andra omkostnader. Skolorna har klarat de ökade kostnaderna genom att under flera år effektivisera sin organisation och verksamhet. Det har inneburit att personaltätheten i Sundbybergs kommunala skolor ligger under riksgenomsnittet. Det innebär att om ytterligare effektiviseringar ska ske inom ram behöver de ske genom minskad skolpeng, med risk för att kommunen inte klarar sitt kommunala ansvar eller kan bibehålla sina statsbidrag. Det finns några åtgärder som nämnden kan genomföra för att spara. *Dessa åtgärder ger mindre besparingar men stor negativ påverkan för enskilda medborgare.*

Sundbybergs kommun har under lång tid haft årliga krav på nedskärningar i sina budgetar. I förvaltningens ekonomiska rapport kan man läsa att arbetsmiljön försämrats och att en stor del av pedagogerna skriver att de är trötta.

I Upplands Väsby skriver förvaltningen i en rapport att en stor andel av pedagogerna uppger att de är trötta och saknar ork efter arbetsdagens slut. Man skriver också att förutsättningarna skiljer sig mellan olika skolor och därför behövs riktade satsningar. Med tanke på nedskärningarnas omfattning är det inte konstigt att pedagogerna är trötta. De har färre kollegor och eleverna får inte det särskilda stöd de har rätt till och därmed blir skolorna stökigare.

I Landskrona kommun har de stora ekonomiska utmaningar de kommande åren.

Staden och kommunsektorn står inför stora utmaningar de kommande åren. I Landskrona diskuteras en effektivisering i storleksordningen ca 120 mnr över tre år. Ambitionen är att det inte ska ha någon negativ påverkan på kvaliteten utan ska hanteras genom effektivare arbetssätt och att tillgängliga resurser läggs på rätt saker. Nämnden förväntar sig ett aktivt och kraftfullt arbete för förvaltningschefen att forma en så effektiv organisation som möjligt.

En annan sak jag konstaterat när jag läst budgetarna är att allt fler kommuner saknar central buffert för oförutsedda händelser. Det hade inte varit ett problem om resurstilldelningen motsvarade de faktiska löne- och kostnadsökningarna. Nu är vi i ett läge där majoriteten av kommunerna har krav på kostnadsminskningar och ska de även ha en egen central budget innebär det ytterligare minskade resurser ut till skolorna. Söderhamns kommun har inte någon central buffert. I budgeten kan man läsa att:

Det finns ingen central budget för oförutsedda händelser. Varje nämnd måste själv planera för oförutsedda händelser i sin budget. Det finns ingen minimigräns för buffert, varje nämnd avgör själv behovet.

Jag lade ut ett klipp från Uddevalla kommun som många kommenterade på Twitter.

Utmaningen ligger i att klara av större volymer elever utan att antalet anställda ökar i samma takt och utan att det ska leda till sämre kunskapsresultat och försämrad arbetsmiljö.

Liknande formuleringar finns i många kommunala budgetar och anledningen till att man formulerar sig så här är att det finns förväntningar och

krav på att kostnadsminskningarna ska genomföras utan att verksamhetens kvalitet försämrats. Det är denna grundläggande princip vi måste fortsätta ifrågasätta – och visa konsekvenserna av. Verksamhetens chefer vet att det inte går att minska resurserna utan att medarbetarnas arbetsmiljö försämrats. Tjänstepersonerna på förvaltningen vet att det inte går men trots det ställer nämnderna krav på kostnadsminskningar och samtidigt förbättrad kvalitet och bättre skolresultat. I Uddevalla har man i sina prognoser sett att antalet elever ökar i skolorna men att det inte innebär att det behövs fler medarbetare i skolorna. Det i kombination med kostnadsminskningar innebär risk för ohälsa hos medarbetarna i Uddevallas skolor. Nämnden har förväntningar på förvaltningen att resultaten ska bibehållas eller helst öka samt att arbetsmiljön ska bibehållas på nuvarande nivå eller helst förbättras. Det blir en krock mellan rektorerna, förvaltningen och nämnden.

- Rektorerna och lärarna vet att minskade resurser innebär sämre skolresultat och försämrad arbetsmiljö för de som arbetar kvar.
- Förvaltningen vet att verksamhetens kvalitet försämrats med mindre resurser
- Nämnden fattar beslut om kostnadsminskningar och eftersom det är beslut i nämnden ska de verkställas.

Det är alltid vi som arbetar i skolan som bär konsekvensen av nämndens beslut.

I Luleå kommuns budget skriver man att:

För att klara utmaningar måste vi minska våra kostnader genom effektiviseringar och omprioriteringar samt titta på hur vi kan dra nytta av digitaliseringens möjligheter. Vi behöver tänka annorlunda för att komma framåt.

Sammanfattning av budget 2019 till 2021

För att sammanfatta vad jag sett när jag läst kommunala budgetar mellan år 2019 och 2020 är min bild att:

- Andelen kommuner som har krav på effektivisering i skolverksamheten ökar.
- Andelen kommuner som tydligt skriver att budgetdisciplin gäller ökar.
- Andelen kommuner som skriver att underskott helt eller delvis beror på att enskilda. huvudmän etablerat sig i kommuner ökar kraftigt.
- Andelen kommuner som tydligt skriver ut vad det kostar när elever börjar i friskolor ökar.
- 97,9 procent av kommunerna har någon form av nedskärningar i utbildningsverksamheten.
- 94,8 procent av kommunerna har uttalade krav på effektiviseringar i utbildningsverksamheten.
- 14,8 procent av kommunerna ger noll procent uppräknings av budgetramen.
- 3,1 procent av kommunerna skriver att effektiviseringarna måste fortsätta men skriver inte i vilken specifik verksamhet det ska ske eller anger specifik summa.
- I 2,1 procent av kommunerna går det inte att utläsa några krav på nedskärningar i år.
- Drygt hälften av de kommuner som har struktureringsinsatser minskar eller tar bort den helt. I flera kommuner tar man bort eller sänker struktureringsinsatserna för förskolan – för att rädda grundskolan.
- En hög andel av kommunerna som har koncerndrivna friskolor skriver att underskottet delvis eller helt beror på ökad ersättning till enskilda huvudmän.
- Det beror på att det inte går att göra korrekta prognoser när skolor konkurrerar om elever. En hög andel av kommunerna skriver att de är bekymrade över att elever börjar hos enskilda huvudmän.

Det innebär att 97,9 procent av kommunerna har krav på att sänka kostnaden i utbildningsverksamheten i år, specificerade eller ospecificerade.

Av de kommuner som inte har krav på nedskärningar skriver alla kommu-

ner utom två att de statliga coronapengarna är anledningen till att de inte behöver skära ner. Samma kommuner skriver samtidigt att de kommer behöva minska kostnaden i sin egen verksamhet under planperioden, 2022 – 2024.

I media har vi läst att kommunerna gjorde rekordresultat 2020. Det är viktigt att poängtera att kommuner med krav på nedskärningar 2021 inte nödvändigtvis har underskott på kommunnivå. Kommunerna gör ett starkt resultat 2020 och det används främst till att ersätta nämnder för underskott vilket förbättrar det ekonomiska läget för 2021.

Kommunernas prognoser i början av hösten 2020 visade underskott inom välfärdsnämnderna vilket får konsekvensen att nämnderna dels ska återställa underskott från tidigare år samt genomföra nya nedskärningar 2021. Med de statliga coronapengarna har situationen förbättrats och nu är det många kommuner som inte behöver återställa gamla underskott genom kostnadsminskningar i verksamheten. De nya, beslutade nedskärningarna ska fortfarande genomföras. De statliga coronapengarna gör att cirka två procent av kommunerna inte behöver genomföra nedskärningar 2021, men prognosen för 2022 – 2024 innebär stora nedskärningar. Den lättnad vi ser i ekonomin 2020 – 2021 är tillfällig.

Sammanfattningsvis är situationen oerhört allvarig för kommunerna. Jag drar samma slutsats som Marcus Larsson drar i boken *De lönsamma* samt i boken *De effektiva* som han skrivit tillsammans med sin kollega Åsa Plesner. Konkurrensen om elever skapar jakt på skolpengen som leder till underskott i kommunerna som då måste minska kostnaderna i verksamheten och ersätta enskilda huvudmän vilket skapar nya underskott. Det är eleverna som drabbas av konsekvenserna av skolpengen och de betalar med sämre utbildning. Det är ett högt pris för samhället på både kort och lång sikt.

Budget är en prognos och majoriteten av budgetarna beslutades under hösten 2020, innan bokslutet för 2020 var klart. Nu står det klart att bokslutet för 2020 visar på ett bra resultat för kommunerna vilket kan innebära att de inte behöver genomföra alla planerade nedskärningar. Det kommer att visa sig i delårsrapporterna hur det blir med den saken.

Del tre

En mer likvärdig skola

Skarp kritik från OECD

Redan 1992 skrev OECD, organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling en rapport där Sverige varnades för vad konsekvenserna kunde bli om man genomförde friskolereformen, en rapport som mystiskt försvann eftersom den aldrig diariefördes på Regeringskansliet. Mattias Samuelsson som är fd utredare på LO begärde ut rapporten 2019 och spred den i Sverige och då blev den känd.

OECD bildades 1960 och är bland annat ansvarig för PISA-undersökningarna. Andreas Schleicher är utbildningschef inom OECD, han kritiserade Sverige för bristande likvärdighet så sent som den 13 januari 2021² men även den 2 december 2019 i Dagens Nyheter.³ Han menar att utvecklingen över tid har gått åt fel håll i Sverige och att marknadsmekanismerna kan antas ha haft en negativ inverkan på skolans möjlighet att axla sitt demokrati- och fostransuppdrag. I intervjun från den 2 december 2019 riktade Schleicher skarp kritik mot att Sverige förvandlat utbildning till en handelsvara. I intervjun 13 januari 2021 berättade han om skillnaden i föräldrars syn på utbildning innan 1992 och idag. Då gick inte föräldrar omkring och var oroliga för om de skulle välja fel skola till sina barn. De litade på systemet. Den skola som låg närmast hemmet var den bästa skolan.

Schleicher säger i intervjuerna att Sverige förlorade sina höga skolresultat i samband med övergången till marknadsskolan. När vi började anpassa utbildningssystemet för att det skulle passa konsumenter som ska välja utbildning på en marknad blev skolan sämre. Han menar att jämlikheten mellan elever är avgörande för hur ett land ska klara sig socialt och ekonomiskt. Sverige har gått från att vara ett föredöme vad gäller likvärdighet till att idag ligga under snittet inom OECD. Schleicher lyfter fram att det är oroväckande att klyftan mellan de elever som klarar sig bäst i skolan och de elever som klarar sig sämst växer. Han var tydlig i intervjun i december 2019 att lärarrollen har devalverats i Sverige och idag är lärare mer av servicepersonal än förmedlare av kunskap. Han gick till angrepp mot det fria skolvalet som

2 Intervju i Dagens Nyheter den 13/1 2021

3 Intervju i Dagens Nyheter den 2/12 2019

han menar får segregerande konsekvenser och att om inte Sverige lyckas vända detta kommer det att slå tillbaka med dubbel kraft längre fram. Det är precis det vi ser hända i särskilt utsatta områden. Kritiken från OECD mot vårt sätt att finansiera och organisera skolan är allvarlig och vi måste ta till oss kritiken och reformera lagstiftningen kring bland annat skolval och skolpeng.

Ökad skolsegregation

När jag läser statistik och rapporter om likvärdigheten i skolan är det tydligt att skolsegregationen har ökat de senaste 20 åren. Det är alla forskare överens om och Sverige får ofta kritik från bland annat OECD för bristerna i likvärdighet i skolan. Skolsegregation handlar om skolornas förutsättningar och därmed elevernas möjligheter att lämna grundskolan med fullständiga betyg. I 2018 års rapport om likvärdighet skriver Skolverket att elevernas socioekonomiska bakgrund har fått allt större betydelse för betygsresultaten. De konstaterar att elevunderlaget har blivit alltmer uppdelat mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund, vilket betyder att skillnaderna i skolornas socioekonomiska sammansättning har ökat. Skillnaderna i resultat mellan skolor har fördubblats under 2000 till 2016 vilket betyder att den socioekonomiska sammansättningen i skolan har fått större betydelse för elevers resultat. Det gäller särskilt för elever med svag socioekonomisk bakgrund eftersom de i hög grad påverkas av elevsammansättningen. Problemet med nuvarande finansiering av skolan är att kommunerna får allt sämre förutsättningar att bedriva skola när de är tvingad att ersätta enskilda huvudmän på lika villkor som de finansierar sin egen verksamhet. Det är orättvist eftersom kommunerna har ett mer omfattande uppdrag. Det är eleverna som får ta smällen när skolsegregationen ökar och likvärdigheten försämras.

Skollagen är tydlig med att:

- Alla elever har rätt till utbildning av hög kvalitet.
- Skolan ska kompensera för elevernas olika förutsättningar.
- I skollagens första kapitel § 9 står det att – utbildningen inom skolvä-

sendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

År 2019 hade endast drygt 20 procent av föräldrarna på min skola eftergymnasial utbildning. Det innebär att majoriteten av mina elever kommer att behöva stöd för att nå kunskapskraven eftersom de inte har studiestöd hemifrån. Regeringen gav den statliga utredaren Björn Åstrand i uppdrag att utreda vilka åtgärder inom nuvarande system som skulle kunna öka likvärdigheten i skolan. Han lämnade över utredningen – En mer likvärdig skola, minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning i april 2020. Han menar att i grunden handlar skolans likvärdighet om att en elevs möjlighet att lyckas i skolan inte på ett systematiskt sätt ska bero på elevernas familjebakgrund, var i landet eleven bor eller vid vilken skola eleven går. Vidare säger utredningen att en viktig förklaring till den ökade skolsegregationen är den allt större boendesegregationen, men skolvalet och den ökade andelen elever i fristående skolor har bidragit till utvecklingen.

Utredningen säger även att – vad gäller socioekonomisk bakgrund är skillnaderna mellan enskilda och kommunala skolhuvudmän också stora. Det är få skolor med svagt elevunderlag som är fristående, men däremot är de fristående skolorna överrepresenterade bland skolor med starka socioekonomiska förutsättningar. Utredningen om en mer likvärdig skola säger att skolsegregationen innebär att alla elever inte får tillgång till skolor av lika hög kvalitet och att en tilltagande skolsegregation även innebär att elever med olika bakgrund i allt lägre grad möts under sin skolgång.⁴

Institutet för arbetsmarknads och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU har utvärderat det fria skolvalet. Deras rapport om skolval och skolsegregation från 2015 säger att sambandet mellan socioekonomisk bakgrund och resultat kvarstår efter att de har tagit hänsyn till boendesegregationen som är den faktor som har störst betydelse för segregation mellan skolor. De menar att friskolornas samband med skolsegregationen motsvarar i genomsnitt cirka 18 procent av den totala ökningen av segregationen mellan elever med utländsk och svensk bakgrund under perioden 1993 till 2009. Bostadssegregationen förklarar den största delen av skolsegregationen men det fria skolvalet har påverkat utvecklingen.

⁴ SOU 2020:28, Sidan 15, 16, 85-86 och 141.

Human Development index

Det som främst påverkar skolresultaten är:

- Föräldrarnas utbildningsnivå, det vill säga om de har eftergymnasial utbildning eller inte
- Om eleverna är nyinvandrade eller är av utländsk härkomst
- Andel nyanlända elever på en skola
- Fördelningen mellan flickor och pojkar

Den statliga långtidsutredningen som fokuserar på ojämlikhet lämnades till regeringen 2019. Där slår man fast att familjebakgrund förklarar över 50 procent av skillnaderna i skolresultaten vilket gör familjebakgrunden till den enskilt viktigaste faktorn för elevers skolresultat (sidan 21 i huvudbetänkandet)

När jag pratar om elever med utländsk bakgrund och att de klarar sig sämre i skolan så är det viktigt att titta på det Human development index för det land som eleverna kommer ifrån. HDI jämför länders mått av välbefinnande där det lägsta värdet är 0 och det högsta värdet är 1. Kommer du från ett land med lågt HDI innebär det att det är låg utbildningsnivå i landet samt ett lågt mått av välbefinnande. Elever från länder med lågt HDI kommer alltså att ha svårare att klara skolan än elever som kommer från länder med högt HDI.

Det är stor skillnad mellan om du kommer från Storbritannien med ett HDI 0,920 och Etiopien som med HDI 0,470. När jag debatterar frågan om hur sammansättningen av elever påverkar skolresultaten får jag alltid till svar att friskolor har elever med utländsk bakgrund. Det stämmer, men alla elever med utländsk bakgrund kommer inte från samma land. Det är skillnad om dina föräldrar saknar utbildning eller om de är ingenjörer. Tidningen Skolvärlden har granskat detta genom att ge SCB i uppdrag att ta fram statistik på vilka elever som var inskrivna i grundskolan höstterminen 2019 och som hade börjat i skolan de senaste tre åren. Granskningen visar att av de som var födda i ett land med mycket högt HDI-värde var andelen friskoleelever 18 procent medan den var 5 procent bland dem som var födda i ett land med lågt HDI-värde.

Granskningen visar också att:

- Bland barn födda i Nordamerika var det 26 procent som gick i en friskola. Motsvarande andel bland barn födda i Afrika var 6 procent.
- Bland barn födda i Afghanistan var det 2 procent som gick i en friskola. För barn födda i Eritrea var andelen 3 procent och Syrien 6 procent, medan motsvarande andel för barn födda i USA var 28 procent, Storbritannien 27 procent, Tyskland 25 procent och Indien 42 procent⁵

Den segregerande faktorn i Svensk skola föräldrarnas utbildningsbakgrund, inte elevernas etniska bakgrund eller modersmål. Det betyder att det som främst avgör elevernas skolframgång är vilka som sitter i klassrummet och inte främst vad man gör i klassrummet.

Skolverkets databaser visar att av de 20 skolor i Göteborg som har lägst andel nyanlända elever är 18 friskolor. Av de tio skolor som har högst andel föräldrar med eftergymnasial utbildning är nio skolor friskolor. Internationella Engelska Skolan har drygt 40 procent elever med utländsk bakgrund men eftersom 70 procent av föräldrarna har eftergymnasial utbildning har IES gynnsamma förutsättningar. Bland kommunala huvudmän har i snitt 58 procent av föräldrarna eftergymnasial utbildning. I Sundsvall har IES en procent nyanlända elever medan den närliggande kommunala skolan har nio procent. I Malmö har den skola med lägst andel föräldrar med eftergymnasial utbildning 22 procent föräldrar med eftergymnasial utbildning. Den skola som har högst andel föräldrar med eftergymnasial utbildning har 90 procent. Det ger en skillnad på 68 procent.

Det finns totalt sju grundskolor där andelen föräldrar med eftergymnasial utbildning är under 30 procent, samtliga skolor är kommunala⁶.

5 Mikael Bergling, Tidningen skolvärlden 20200822.

6 Siffror från 2019

Vinster i skolan

Frågan om vinster i skolan debatteras med jämna mellanrum och undersökningar visar att en majoritet av Sveriges befolkning är emot vinster i välfärden. Koncernskolorna skapar vinst genom att bedriva undervisning till lägre kostnad per elev. Detta i kombination med nuvarande lagstiftning kring skolpengen som överkompenserar enskilda huvudmän skapar vinst som friskolorna inte behöver arbeta för utan vinsten är inbyggd i systemet. När jag läser statistik är det tydligt att det är elever från akademiska hem som främst söker sig till friskolor. Det innebär samtidigt att elever i behov av mycket studiestöd går kvar i den kommunala skolan. Kommunernas utbudsansvar gör att lärare i den kommunala skolan har ett svårare uppdrag. Enskilda huvudmän attraherar ett mer lättundervisat elevunderlag genom sin marknadsföring. De har profiler såsom undervisning på engelska, tempoklasser och riktad reklam till vissa elevgrupper vilket attraherar elever från akademiska hem. Det är incitamentet att skapa vinst som måste ifrågasättas och inte vinsternas storlek. Nuvarande lagstiftning skapar stora underskott i kommunerna och det är dessa underskott vi måste prata om. Även om inte skolkoncernerna använder vinsten till utdelning till ägarna är incitamenten för vinst problematiska eftersom vinsten möjliggör expansion, det är expansionen som är det stora problemet eftersom det skapar en underfinansierad kommunal skola och minskad valfrihet för föräldrarna när mindre skolor konkurreras ut. Det är ett smart drag av skolkoncernerna att etablera sig och expandera i kommuner med underskott. De vet att de får ökad ersättning på tiotals miljoner varje år när kommunerna har underskott. Jag kan inte säga att det förhåller sig på det sättet eftersom jag inte suttit i styrelserummen men jag har sett mönstret när jag läst budgetar. När jag tittar på vilka kommuner skolkoncernerna vill etablera sig i är det ofta kommuner med stora budgetunderskott, underskott som genererar extra ersättning till enskilda huvudmän. Friskolorna behöver inte göra något för att få rätt till dessa pengar, kommunerna är enligt lagstiftningen skyldiga att ersätta enskilda huvudmän vid underskott eftersom skolpengen de facto har ökat. Ett exempel är Internationella Engelska Skolan som vill expandera i Sundsvalls kommun. Dem vet självklart om att Sundsvall har underskott

på 116 miljoner kronor eftersom skolpengen ökar när kommunen har underskott. Skolkoncerner har ett syfte, att tjäna så mycket pengar som möjligt och då är expansion och etablering i kommuner med dålig ekonomi ett sätt att öka vinsten.

- Friskolor har fler elever per klass. I Stockholm är snittet på klasstorlekarna 25 elever i den kommunala skolan medan friskolor har ett snitt på 29 elever per klass
- Friskolor har högre andel föräldrar med eftergymnasial utbildning vilket är den faktor som främst påverkar skolresultaten
- Friskolorna har rätt att ha kö vilket gör att de har bättre planeringsförmåttningar än vad kommunala huvudmän har
- Marknadsföring och skolornas profiler attraherar underlag från akademiska hem.
- Friskolor har lägre andel behöriga lärare och debetalar lägre löner än vad kommunala huvudmän gör
- Detta sammantaget gör att de kan bedriva undervisning till en lägre kostnad per elev och då skapas överskott. Det betyder inte att alla friskolor alltid har fulla klasser eller att alla friskolor har stor ekonomisk marginal, när jag jämför den kommunala sektorn med den fristående sektorn är det tydligt att kommunala skolor är underfinansierade och friskolor som kollektivt är överkompenserade. Det är givetvis så att dessa företag vill ha så hög vinst som möjligt, det är så en marknad fungerar. Just därför ska inte skolan vara marknadiserad.

Det fria skolvalet och skolpengen

När friskolereformen drevs igenom infördes även det fria skolvalet. Det fria skolvalet innebär att alla elever har rätt att önska vilken skola de vill gå i oavsett var de bor någonstans. Syftet med det fria skolvalet var att öka incitamenten till skolpendling, alltså att elever inte per automatik skulle önska den skola som geografiskt låg närmast hemmet. Man ville på så sätt minska skolsegregationen eftersom elever skulle önska andra skolor och därmed skulle

skolor få ett mer blandat elevunderlag. Utvärderingar av det fria skolvalet har visat att det blev precis tvärtom. Det beror på att det främst är föräldrar med hög utbildningsnivå som använder det fria skolvalet vilket bland annat jämlikhetskommissionen skriver om – att det strider mot skolans uppdrag att kompensera för elevernas olika förutsättningar. En konsekvens av det fria skolvalet är att omsättningen på elever ökar för de kommunala skolorna, det vill säga elever byter skola och det är inte självklart att de väljer den skola som ligger närmast hemmet. Eftersom kommunerna har utbudsansvar innebär det fria skolvalet att kommunerna får svårt att planera sin kapacitet långsiktigt när de inte vet hur många elever som kommer att välja kommunala skolor. Det här har vi sett i bland annat Skövde som ska ersätta enskilda huvudmän retroaktivt med 2,5 miljoner kronor eftersom de inte budgeterat utifrån korrekta prognoser. Problemet är att det inte går att göra korrekta prognoser när skolor konkurrerar om elever.

Kö skapar oförutsägbarhet

Enskilda huvudmän tillåts med nuvarande lagstiftning ha kö som urvalskriterium, vilket gör att elever kan stå i kö till flera skolor samtidigt som de söker en kommunal skola. Ingen vet på förhand vilken skola eleven kommer att börja i. Kö minskar valfriheten för föräldrar och elever eftersom det främst är de föräldrar som har eftergymnasial utbildning som använder det fria skolvalet samt att kö skapar oförutsägbarhet i systemet för både föräldrar, elever och för huvudmännen. Det blir inte konkurrens på lika villkor när det bara är en huvudmannatyp som tillåts ha kö. Därför måste kö som urvalskriterium avskaffas. Skolvalet måste bli rättssäkert, likvärdigt och gemensamt. Föräldrar har rätt att göra ett fritt skolval för sina barn, men det är viktigt att förstå att ens val påverkar någon annan i systemet. Om andra föräldrar gör val som innebär att den skola man själv valt får sämre ekonomiska förutsättningar får det konsekvensen att ens barn riskerar att få sämre utbildning. När vi tillåter kö som urvalskriterium skapar det oförutsägbarhet hos alla huvudmän men det är kommunerna

som drabbas värst eftersom de inte kan göra korrekta prognoser på elevflödena i sina skolor. Kö skapar segregation eftersom kö främst används av föräldrar med eftergymnasial utbildning, det vill säga de som har kunskap om hur systemet fungerar. Det gör att nyanlända och resurssvaga inte ges samma möjlighet att välja skola.

Utredningen om en mer likvärdig skola

Utredningen – En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning, SOU 2020:28⁷ har tagit fram förslag som ska öka likvärdigheten i skolan inom nuvarande system. Utredningen är en gedigen genomgång av hur det står till med likvärdigheten i skolan samt vilka åtgärder som skulle förbättra den.

Differentierad skolpeng

I utredningen menar man att det sätt skolpeng fördelas på idag är ojämlikt eftersom kommunala huvudmän har ett mer omfattande uppdrag än vad enskilda huvudmän har eftersom kommuner har utbudsansvar. Skollagens inledande kapitel är tydlig med att kommunen har ansvar att säkerställa att alla invånare i en kommun får möjlighet att slutföra sin utbildning. Kommunen har ansvar för alla sina invånare så har vi lagstiftning om lika skolpeng mellan kommunala och enskilda huvudmän. Kommunen står alltid med risken om en enskild huvudman lägger ner sin verksamhet.

Sammantaget bedömer utredningen att kommunala och enskilda huvudmän generellt inte har likvärdiga förutsättningar sett till resurser i

7 SOU 2020:28

så måtto att de enskilda vanligen har en större resurs tillgänglig än vad som motiveras av uppdraget och med hänsyn taget till till exempel elevsammansättning. När friskolereformen infördes hade enskilda huvudmän en lägre skolpeng med hänvisning till utbudsansvaret. Utredningen kommer fram till att kommunen är underfinansierad vilket påverkar elevernas möjlighet till likvärdig utbildning.

Utredningen lämnar förslag att

Hemkommunen ska vid beräkningen av det grundbelopp som lämnas i bidrag till en enskild huvudman för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola göra ett avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt utbudsansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever. Beräkningen av avdraget ska redovisas och motiveras.

Utredningen kommer fram till att kommunens merkostnad i genomsnitt är 8,4 procent av verksamhetens kostnader till följd av utbudsansvaret. Utredningen säger följande om siffran 8,4 procent – utredningen uppskattar att detta ansvar medför betydande merkostnader för kommunala jämfört med enskilda huvudmäns verksamhet, i genomsnitt över tid och mellan kommuner 8,4 procent av verksamhetens kostnad. Dessa merkostnader kan inte sägas vara kopplade till kommunernas myndighetsansvar utan hör snarare till kommunens huvudmannaansvar.

Utredningen diskuterar omsättning av elever, att när 10 procent av en klass slutar, kan inte rektor säga upp 10 procent av en lärartjänst. När en klass minskar kan inte rektorn minska lokalkostnaden med 25 procent. Utredningen tar upp att det går att kompensera för omsättning av elever på stora skolenheter men inte på små enheter och därmed blir inte utbildningen likvärdig varhelst den anordnas. Utredningen diskuterar det faktum att huvudmän med ett varierat elevunderlag behöver mer resurser för att erbjuda en likvärdig utbildning.

Gemensamt skolval

Utredningen lägger fram förslag att när elever byter skola under läsåret ska skolpengen fördröjas med två månader. Syftet med förslagen är att stabilisera resurserna.

I utredningens förslag om skolval har utredningen som utgångspunkt att:

1. Vårdnadshavarnas önskemål om skolplacering ska vara vägledande.
2. Det fria skolvalet ska behållas.
3. Skolvalet ska ske i samband med att barnet ska börja skolan eller byta stadie.
4. Skolverket ska sköta skolvalet via sina regionala kontor.
5. Skolvalet ska vara välinformerat, ske vid samma tidpunkt för alla och det ska ske på lika villkor.

Det finns inte något förslag som innebär att det fria skolvalet tas bort eller begränsas. Utredningens förslag innebär att föräldrarnas och elevernas valfrihet ökar eftersom skolvalet blir gemensamt. Ingen elev ska tvångsplaceras i en skola som vårdnadshavarna inte har lämnat önskemål om. Med förslagen vill utredningen förbättra elevernas möjligheter att bryta det utanförskap som bostadssegregationen medför.

Ett problem för likvärdigheten som utredningen ser är att skolvalet sker långt innan skolstart när friskolorna tillåts ha kö som urvalsgrund. Vårdnadshavare ställer sina barn i kö till populära, översökta friskolor redan i samband med födseln eller när barnet är ett år gammalt för att vara säkra på att få en skolplacering sex år senare. Utredningen vill med förslagen skapa ett gemensamt, rättssäkert och likvärdigt skolval. Utredningen menar att om dessa förslag går igenom ökar förutsättningarna för en allsidig elevsammansättning i våra skolor. Skolsegregationen handlar inte om skolan som en isolerad ö, den är tätt sammankopplad med bostadssegregationen. Därför kommer inte ett likvärdigt skolval lösa problemet med segregationen men konsekvenserna av nuvarande lagstiftning mildras. Med utredningens förslag kommer det att finnas en ökad möjlighet för kommunala huvudmän att ta in andra elever än de som bor närmast en populär skola.

För att skapa ett gemensamt, rättssäkert och likvärdigt skolval ska Skolverket genom sin regionala närvaro administrera skolvalet för alla huvudmän.

Idag finns det knappt någon samordning att tala om, en del kommuner har gemensam ansökning men främst till förskoleklass. Utredningen föreslår även att ta bort förskoleförturen, eftersom skolvalet ska ske vid samma tidpunkt för alla och på lika villkor. Förskoleförtur kan till exempel vara verksamhetsnära förskolor, som tillhör samma koncern. Kommunala huvudmän ska ha följande urvalskriterier: syskonförtur, kvot, geografiskt baserat urval, skolspår och lika möjligheter. Enskilda huvudmän ska ha följande urvalskriterier: syskonförtur, kvot, geografiskt baserat urval, dock maximalt 50 procent av platserna, verksamhetsmässigt samband mellan skolenheter samt lika möjligheter.

Slutsatser av utredningen

Utredningen lämnar flera intressanta förslag som sammantaget skulle öka likvärdigheten om de infördes i sin helhet. Utredningen om en mer likvärdig skola har lagt fram väl genomarbetade förslag som kommer att öka likvärdigheten. De förslag som jag anser behöver bli verklighet i sin helhet är förslagen om differentierad skolpeng, skolval samt förslaget om skolvalsperioder för att minska omsättningen av elever i de kommunala skolorna. Om utredningens förslag går igenom har vi förbättrat förutsättningarna för ett mer allsidigt elevunderlag i våra skolor och gjort finansieringen mer förutsägbart, stabilt och likvärdigt. Att ha kö till skolor är både otidsenligt och omodernt. När vi tillåter kö som urvalskriterium accepterar vi ett regelverk som minskar föräldrarnas valfrihet att välja skola samtidigt som vi accepterar ett skolval som varken är likvärdigt eller rättssäkert för föräldrarna. Med utredningens förslag skapar vi ett skolvalssystem som är likvärdigt och modernt och som värnar föräldrarnas valfrihet och rättssäkerheten. Jag har svårt att förstå hur någon kan vara emot ordning och reda i skolvalsprocessen.

Precis som jag förklarat i den här boken är kommunala huvudmän underfinansierade och enskilda huvudmän är överkompenserade med dagens lagstiftning och därför måste lagstiftningen som rör skolpengen och skolvalet ändras. Till att börja med.

Problemet är de dåliga kommunala skolorna

Nu tänker säkert en hel del av er som läser den här boken att de kommunala skolorna måste bli bättre eftersom då kommer eleverna stanna kvar i den kommunala skolan. Tyvärr är det inte så enkelt. Det är ett argument som ofta framförs av de som förespråkar nuvarande styrning av skolan. En förklaringsmodell som ofta används är att elever byter till friskolor eftersom de kommunala skolorna är dåliga. Det är klart att det finns kommunala och fristående skolor med problem. Det finns lika många förklaringar till varför elever byter från kommunala skolor till friskolor som antal elever. Ett annat vanligt argument är att det inte är friskolorna som är problemet, utan de kommunala skolorna är för dåliga på att följa upp resultaten och att kommunala skolor har dålig trygghet och studiero.

Vi löser inte problemen genom mer konkurrens mellan skolor och marknadsmekanismer. Vi löser problemen genom att ge goda förutsättningar för alla skolor, även de kommunala skolorna som med nuvarande lagstiftning är underfinansierade. En skola med låga resultat kan vara en bra skola men ändå inte lyckas på grund av att elevunderlaget är krävande.

Långtidsutredningen, SOU 2019:65 har räknat fram att 50 procent av elevernas meritvärde härrör till familjebakgrunden vilket betyder att föräldrarnas utbildningsnivå är den faktor som främst avgör en skolas resultat. En skola med hög andel elever med utländsk bakgrund, en hög andel nyanlända och låg andel föräldrar med eftergymnasial utbildning kommer få det svårare att få alla elever att lämna grundskolan med fullständiga betyg. För att dessa skolor ska lyckas med sitt uppdrag behöver de ha väl utbyggd elevhälsa, särskilt stöd i form av bland annat lästräning och det måste finnas trygghetsskapande personal. Nuvarande lagstiftning kring skolpengen får konsekvensen att de skolor med svårast elevunderlag får sämst förutsättningar eftersom för varje elev som byter skola ökar genomsnittskostnaden per elev. När jag går igenom statistik i Skolverkets databaser träder ett tydligt mönster fram, nämligen att friskolor har ett lättare elevunderlag vilket påverkar förutsättningarna för skolframgång.

Jämlikhetskommissionen, SOU 2020:46 har i sitt slutbetänkande del ett resonemang kring skolval. De skriver, som framgått motiveras skolvalsmöj-

ligheter ofta som en strategi för att förbättra utbildningsmöjligheterna. Detta bygger på tanken att missgynnade föräldrar blir offer för villkoren i dåliga skolor, så att om man erbjuder dem en väg ut ur dessa skolor, till exempel genom skolcheckar eller öppen registrering, får dessa föräldrar en möjlighet att sätta sina barn i bättre skolor. Men vi har också sett empirisk evidens för att detta inte blir fallet i praktiken. Till och med i de fall då skolvalsprogram har utformats specifikt för att rätta till orättvisor (som Milwaukees voucherprogram) är de föräldrar som utnyttjar valmöjligheten också de som har längre utbildning och högre inkomster (inom låginkomstskategorin) och är mer engagerade i sina barns utbildning än de föräldrar som inte deltar i dessa program.

För att värna valfriheten för föräldrar och elever måste vi reformera skolvalet och göra det gemensamt. Friskolornas kö måste avskaffas, dels för att öka valfriheten för föräldrarna, dels för att minska skolsegregationen. Friskolornas gynnsamma elevunderlag skapar goda förutsättningar att bedriva utbildning. Lägg därtill att de har rätt att ha kö vilket gör att de kan planera sin kapacitet långsiktigt och därmed i högre utsträckning än kommunala skolor kan ha fulla klasser. Det är inte svårt att undervisa och säkerställa att eleverna lär sig det de ska när de har språket och högt utbildade föräldrar som kan ge akademiskt stöd. Jag brukar säga att konkurrens är bra om man ska hoppa höjdhopp, men inte när vi ska utbilda barn. Kommunala skolor har ansvar för alla elever i kommunen, vi måste ta emot eleverna oavsett vilka behov de har. Det är ett ansvar friskolorna inte har. Kommunernas utbudsansvar innebär att det måste beredas skolplacering åt alla elever, men kommunala huvudmän måste även undervisa alla elever. Kommuner kan inte säga till elever att de borde byta skola eller att de får bättre stöd på någon annan skola. Det gör att lärare i den kommunala skolan har ett mer omfattande och ett svårare uppdrag eftersom elevunderlaget är avsevärt svårare samtidigt som de grundläggande förutsättningarna samtidigt är sämre.

Då återstår bara frågan, är det de kommunala skolorna som är dåliga eller är det skolans styrning som är dålig?

Sammanfattning

Med ovanstående exempel från olika kommuner har jag visat hur de drabbas av skolornas konkurrens om elever. När elever byter till friskolor blir konsekvenserna för kommunerna att:

- Genomsnittskostnaden per elev ökar i den kommunala skolan vilket innebär att skolpengen ökar.
- När skolpengen ökar måste kommunen ersätta enskilda huvudmän med motsvarande belopp per elev eftersom vi har en princip om lika skolpeng mellan kommunala och enskilda huvudmän.
- När elever lämnar den kommunala skolan försvinner hela intäkten för kommunen samtidigt som kostnaden ligger kvar hos kommunen eftersom löne – och hyreskostnaden är samma om fyra elever per klass slutar. Kostnaden för skolmat och läromedel försvinner men det är i sammanhanget kaffepengar.
- Kommunernas lagstadgade utbudsansvar är kostnadsdrivande för kommunen eftersom kommunen måste erbjuda skolplacering åt alla elever och i alla geografiska delar av kommunen. Det är ett ansvar som friskolorna inte har. De kan välja var skolan geografiskt ska placeras samt elevantal på skolan.
- När kommuner har underskott i sin egen verksamhet måste de ersätta enskilda huvudmän retroaktivt eftersom skolpengen per elev har ökat när man använt mer resurser än man budgeterat för. Det är därför viktigt att göra korrekta prognoser. Problemet är att det inte går att göra korrekta prognoser eftersom skolor konkurrerar om elever. En kommun vet inte på förhand vilka elever som kommer välja vilka skolor.
- När en friskola med 500 platser etablerar sig slutar elever i flera av kommunens skolor för att börja i den nya friskolan. Det gör att några elever

per klass slutar i flera av kommunens skolor och då kan inte kommunerna anpassa sin organisation.

- Drygt 97 procent av kommunerna har underskott i utbildningssektorn 2021. Kommuner beskriver i budgetarna hur stora underskotten blir när elever byter från kommunala skolor till grannkommuner eller till friskolor. Kommunerna beskriver konsekvenserna för sina medarbetare och elever i nämndhandlingarna.

En negativ spiral

I den här boken har jag försökt att med utgångspunkt 2021 års skolbudgetar och delårsrapporter från 2020 visa hur resurser snedfördelas till kommunala huvudmäns nackdel när enskilda huvudmän etablerar sig eller expanderar i kommuner. Jag vill med verkliga exempel visa att detta inte sker i några enskilda kommuner utan att det är ett systemfel i skolpengens konstruktion som skapar problem för kommunsektorn. Det är tydligt att de kommuner som har skolkoncerner drabbas hårdare än de kommuner som bara har idéburna friskolor, vilket jag tror beror på att skolkoncernerna bygger stora skolor. Internationella Engelska Skolan har till exempel ett snitt på drygt 720 elever i sina skolor vilket innebär drygt 720 tomma platser i kommunens skolor. I Sigtuna kommer det vara ett överskott på över 500 skolplatser när IES etablerar sig och i Härryda kommun över 700 skolplatser. En kommun kan inte bara ha skolor för 700 elever eftersom kommuner måste ha skolor i alla geografiska delar av kommunen. Det är det som gör utbudsansvaret kostnadsdrivande.

Att kommuner bjuder in skolkoncerner som Internationella Engelska Skolan handlar inte främst om skolan. Det handlar om näringslivet som man tror kommer skapa arbetstillfällen i kommunen om det finns en skola med internationell profil. Frågan är om det är rimligt att offra elevernas skolgång för att eventuellt skapa några arbetstillfällen i en kommun.

De kostnader som skrivs fram i budgetarna är en uppskattning men i verkligheten blir friskolornas expansion dyrare än vad som står i budgetarna

eftersom kommunala skolor inte bara tappar elever, de tappar dessutom de elever som kommer från akademiska hem. Jag har förklarat i boken att den viktigaste faktorn för skolframgång är föräldrarnas utbildningsnivå och vi vet att de elever som går till friskolor främst är elever som har föräldrar med eftergymnasial utbildning. Det gör att de elever som stannar kvar i den kommunala skolan är de elever som behöver stöd för att klara sina studier. Kommunerna tappar elever och därmed intäkterna medan de står kvar med samma löne- och lokalkostnader. Utöver det har de även kvar de elever som behöver mycket stöd för att lämna grundskolan med gymnasiebehörighet. Stöd som tar resurser i anspråk, resurser som minskar för varje år. Det blir en ekvation som kommunerna inte kan lösa eftersom de har ett allt svårare uppdrag samtidigt som resurserna minskar för varje elev som byter till en friskola. Det är eleverna som går kvar i kommunala skolor som betalar priset för friskolornas etableringar och expansioner. De betalar med sin utbildning som insats. Idén med friskolereformen var att skapa mångfald av pedagogiska inriktningar med fler huvudmän men sedan skolpengen blev lika 1997 har konsekvensen blivit kommunalt självskadebeteende där kommunerna är inmålade i ett hörn. Kommunerna behöver hjälp av förändrad lagstiftning av skolpengen för att klara av sitt uppdrag. Med nuvarande lagstiftning dräneras kommunerna på resurser samtidigt som skolkoncerner ploppar upp som svampar ur marken. Differentierad skolpeng kommer vara en nödvändig broms i systemet.

Nu är det dags att agera för att rätta till systemfelet. Vi får inte glömma att nuvarande lagstiftning är beslutad av politiker och då kan politiker fatta beslut som rättar till problemet. För att det ska ske behöver vi, du och jag upplysa befolkningen om konsekvenserna av nuvarande lagstiftning för att skapa en stark opinion för förändring.

Om du som läser den här boken är riksdagspolitiker uppmanar jag dig att rösta för Björn Åstrands förslag om differentierad skolpeng. Det är cirka 85 procent av Sveriges grundskoleelever som går i kommunala skolor och då är det inte rimligt att kommunala huvudmän är underfinansierade samtidigt som friskolesektorn är överfinansierad. Valfriheten minskar för föräldrar med nuvarande lagstiftning när kommunala skolor avvecklas och skolpengens konstruktion får konsekvensen att elever i kommunala skolor

inte får det stöd de behöver för att klara grundskolan med fullständiga betyg. Nu är det dags att ta ansvar för svensk skola och sätta elevernas bästa före skolkoncerners intressen. Det är du som riksdagsledamot skyldig Sveriges grundskoleelever. Det är dags att lägga ideologin åt sidan.

Till Dig som är lokalpolitiker uppmanar jag att inte bjuda in skolkoncerner till din kommun eftersom det leder till underskott för de skolor du är huvudman för. Etablering och expansion av skolkoncerner leder alltid till tomma skolplatser i kommunala skolor och därmed högre genomsnittskostnad per elev vilket får konsekvensen att alla friskolor i kommunen måste ersättas. Det är viktigt att du som huvudman för kommunala skolor sätter din lojalitet till de skolor du är huvudman för först och ser till att de har bra förutsättningar för sitt uppdrag.

Till dig som är rektor vill jag säga att det inte är ditt fel att om du inte får ihop din budget när ett par elever per klass har slutat. Du har en ekvation som aldrig kommer gå ihop. Det är viktigt att du förklarar för huvudmannen varför din budget inte går ihop samt vad konsekvenserna blir för dina medarbetare och elever om du måste minska på personal. Vi som arbetar i skolan måste hjälpas åt att berätta hur vi drabbas av den orättvisa skolpengen. Prata med dina kollegor, dina medarbetare, familj och vänner.

Till Dig som är lärare eller förälder till ett barn i skolan vill jag uppmana att engagera dig för en stark opinion för att göra verklighet av förslagen i Björn Åstrands utredning. Vi har ett allvarligt läge i skolan där skolkoncerner poppar upp överallt vilket gör att segregationen ökar, kunskapsresultaten sjunker och arbetsmiljön försämras för såväl elever som personal. Om vi inte inför differentierad skolpeng har vi snart flera koncerndrivna skolor i varje kommun med konsekvensen att kommunala skolor läggs ned i en rask takt. Det är dags att agera och det är hög tid att göra det nu!

Till Dig som är medborgare vill jag uppmana att du ställer krav på dina folkvalda kommunpolitiker så de inte ställer till det för kommunen. Skolans ekonomi påverkar även kommunens hela ekonomi och dina skattepengar går till att finansiera expansion av skolkoncerner med svåröverskådliga ägar-

strukturer i andra länder. Skriv insändare, läs budgetar och ställ dina politiker mot väggen.

Vi måste komma ihåg att nuvarande lagstiftning är beslutad av politiker och då kan politiker fatta beslut som löser problemen med skolpengen. För att en förändring ska komma till stånd måste du och jag fortsätta engagera oss i frågan och skapa opinion för att sätta press på politikerna. Skolan är en samhällsinstitution och en angelägenhet för hela Sverige. Det är inte en höger-vänsterfråga utan en fråga om vår framtid.

Frågan om friskolornas kö och lagstiftningen kring skolpengen handlar om förutsättningar för kommunala skolor att bedriva likvärdig utbildning för alla elever. Det är också viktigt att fundera kring konkurrens på lika villkor. Kommunala huvudmän är alltid förlorare i dagens system och friskolorna som kollektiv är alltid vinnare. Är det så vi vill ha det? Det påverkar samhället när vi inte organiserar och finansierar skolan utifrån skolan som helhet. När en kommun skär ner för att återställa underskott tappar de fler elever och friskolorna måste ersättas. När kommunala huvudmän gör en satsning måste de ersätta friskolorna eftersom skolpengen har ökat. Det är inte konkurrens på lika villkor. Det är logiskt att skolkoncerner agerar på det här sättet, att de lockar de lönsamma eleverna och etablerar sig i kommuner med ekonomiska problem eftersom de vet att det genererar högre ersättning. Det är så en marknad fungerar, och det är därför marknadsskolan måste avskaffas.

I den här boken har jag fört fram en rad anledningar som visar att vi måste genomföra Björn Åstrands förslag om differentierad skolpeng. Till att börja med.

Tack för att du har läst ända hit.

Tack

Ett stort tack till min syster Märta Lindquist för att du tog dig tid att illustrera bokens framsida. Jag vill även tacka Maria Jarlsdotter för att du läst boken, kommit med synpunkter och hjälpt till att göra den begriplig. Jag vill också tacka Robert Schönbeck som läst boken ur ett ekonomiskt perspektiv i rollen som nationalekonom. Slutligen vill jag tacka min man Jens Lyre och min pappa Ivar Lindqvist för att ni läst och kommit med kommentarer från andra perspektiv än skolan. Er hjälp har varit ovärderlig i arbetet med boken.

Källor

Rapporter

Rapporten från IFAU 2015, Skolsegregation och skolval.

Författad av Anders Böhlmark, Helena Holmlund och Mikael Lindahl

Statliga utredningar

SOU 2020:28 En mer likvärdig skola, minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.

SOU 2019:65 Långtidsutredningens huvudbetänkande

SOU 2020:46 Jämlikhetskommissionen

Kommunala budgetar

Samtliga budgetar är 2021 års budgetar om inte det inte står ett annat årtal i texten.

Maila mig på rektor_linnea@hotmail.com för att ta del av handlingarna, jag har dem nedladdade.

Artiklar

Intervju med Andreas Schleicher i Dagens Nyheter 20191202 samt 20210113
Mikael Bergling, Skolvärlden 20200822.

Kontakt

Läs gärna min blogg www.rektorlinnea.com

På twitter heter jag @rektor_linnea

Min mailadress är rektor_linnea@hotmail.com

Vill du köpa min första bok *En tickande bomb, en bok om skolsegregation* gör du det enklast genom att swisha 175 kronor inklusive frakt till 123 566 17 49 och skriv namn och adress i betalningen.

Vi hörs!