

IFN Policy Paper nr 91, 2020

Friskolorna och skolkostnaderna – En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser

Gabriel Heller-Sahlgren

Friskolorna och skolkostnaderna
En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och
slutsatser

Gabriel Heller-Sahlgren
London School of Economics
Institutet för Näringslivsforskning

Detta är en rapport skriven för Svenskt Näringsliv

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Introduktion	3
2. Anpassar sig inte friskolorna till elevvariationer?	8
2.1. Frågetecken kring utredningens analys	8
2.2. Nya resultat	9
3. Utredningens simulering av merkostnader	14
4. Är finansieringen inte likvärdig?	21
4.1. Frågetecken kring utredningens överslagsberäkningar	22
4.2. Resultat	28
4.3. Offentlig finansiering och kostnader över tid	32
5. Friskolornas effekter på skolkostnaderna över tid	37
5.1. Tidigare forskning	38
5.2. Data	38
5.3. Metod	40
5.4. Resultat	41
5.5. Diskussion	44
6. Slutsatser	46
Referenser	48
Appendix	50

Sammanfattning

Sedan friskolereformen genomfördes 1992 har debatten kring dess effekter varit intensiv. Under den senaste tiden har ett nytt perspektiv i frågan om fristående och kommunala skolors relativa finansiering blivit allt viktigare. Medan vissa hävdar att systemet förfördelar fristående skolor menar andra att kommunala aktörer får mindre pengar än de fristående, eftersom kravet på likabehandling ignorerar att uppdragen skiljer sig åt mellan de olika huvudmännen.

I april 2020 presenterade utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) sitt betänkande. Utredningen föreslog att kommuner ska kunna göra ett avdrag i beräkningen av skolpengen till fristående grundskolor för att kompensera sina skolor för de merkostnader som uppstår på grund av behovet av överkapacitet vid elevvariationer, istället för att inkludera dessa kostnader i det övergripande myndighetsansvaret som man gör idag.

När elevkullarna ökar påstås kommunernas kostnader minska på grund av högre kapacitetsutnyttjande, och när elevkullarna minskar påstås kommunernas kostnader öka på grund av lägre kapacitetsutnyttjande. Likaså menar man att kommunala skolor måste ha en viss överkapacitet för lokal variation, som uppstår när exempelvis nya elever flyttar in. Fristående skolor antas anpassa sig i lägre utsträckning till dessa elevvariationer. Dagens regelverk, med fokus på likabehandling, anses därför leda till överkompensation av fristående skolor.

Den här rapporten genomför en empirisk granskning av utredningens analyser och slutsatser i denna bemärkelse. Rapporten visar följande:

1. **Det finns inget tydligt stöd för utredningens grundantagande att fristående skolor anpassar sig i lägre grad än kommunala skolor till variationer i elevunderlaget.** Utredningens analyser är otillräckliga och med en mer rimlig ansats tyder resultaten faktiskt på att friskolorna under just den period som utredningen framhåller som speciellt viktig – åren 2009–2018 och 2010-talet generellt – anpassade sig i högre utsträckning än kommunala skolor till avvikelser i elevunderlaget.
2. **Utredningen överskattar merkostnaderna som påstås uppstå vid variationer i antalet elever.** Merkostnaderna minskar när man beräknar överkapaciteten på ett något mer rimligt sätt, använder kostnader för varje enskilt år under perioden som studeras istället för kostnaderna för enbart 2018, tar hänsyn till att kostnader för skolmältider och lärverktyg i praktiken är rörliga också vid lokala variationer i elevunderlaget, och använder antalet elever i grundskolan istället för antalet barn i skolåldern för att beräkna avvikelser i elevkullarna.
3. **Utredningens överslagsberäkningar av likvärdigheten i finansieringen av fristående och kommunala skolor är missvisande.** Utöver överskattningen i merkostnader på grund av elevvariation ignoreras vissa resurser som spenderas i kommunala skolor men som råkar motsvara storleken på särskilda externa intäkter, samtidigt som man inkluderar all finansiering – även privat – av

fristående skolor. Dessutom justerar man i praktiken för effekten av nyinvandrade och asylsökande elever på kostnaderna två gånger, vilket gör att man räknar kostnaderna för dessa dubbelt. Detta är endast några exempel på problemen i utredningens beräkningar.

Med korrigerade data tyder analysen istället på att kommunala skolor överkompenserades under 2010-talet totalt sett – även när man tar hänsyn till merkostnader som påstås uppstå vid elevvariation, för vilka kommunala skolor i praktiken alltså redan idag tycks ersättas inom ramen för myndighetsansvaret. Överkompensationen är framförallt tydlig under senare år.

Överkompensationen av kommunala grundskolor under senare år beror i sin tur på att kommunerna drar ner på sin egen finansiering när de får mer statsbidrag, både när elevkullarna ökar och när de minskar. Kommunerna tjänar i praktiken dubbelt på statsbidragen: (1) bidragen gör det möjligt för kommunerna att dra ner på finansieringen av de egna skolorna utan att den faktiska kostnaden per elev minskar, och (2) eftersom skolpengen nästan enbart bestäms av den kommunala finansieringen sänks på samma gång deras ersättning till fristående skolor automatiskt. Samtidigt tycks inte fristående huvudmän i grundskolan vara lika bra på att söka vissa statsbidrag som kommunala huvudmän. Resultatet blir att kommunala skolor får mer resurser relativt fristående skolor när statsbidragens betydelse för finansieringen ökar relativt sett – såsom var fallet från 2016 och framåt.

- 4. Fristående skolor minskar kommunernas skolkostnader och kommunerna tjänar därför finansiellt på att ha fler elever som går i fristående skolor.** Empirin visar att andelen elever som går i fristående skolor är negativt relaterade till kommunernas kostnader per folkbokförd elev över tid, ett samband som håller i flera modeller, med olika kontrollvariabler och över olika tidsperioder. I analysen tar rapporten hänsyn till statsbidragens roll i finansieringen. Dessutom presenteras en analys som tyder på att sambandet är kausalt. Medan den kostnadsbesparande effekten av fristående skolor började uppstå först några år in på 2000-talet, och sedan ökade över tid under flera år, har den varit stabil sedan 2010.

Rapporten visar således att utredningens förslag om att tillåta ett skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen inte är grundat i tillräcklig empiri. Man bör därför inte heller basera lagstiftning på utredningens analyser. I nuläget vore det bättre att tillsätta en specialutredning som får i uppdrag att enbart analysera frågan om likvärdig finansiering ordentligt från olika infallsvinklar. En noggrannare analys av systemet krävs för att ta reda på vad, om något, som bör förändras.

1. Introduktion

Sedan friskolereformen genomfördes 1992 har debatten kring dess effekter varit intensiv. Denna debatt har framförallt handlat om hur de fristående skolorna påverkar resultaten, likvärdigheten och skolegregationen. Forskningen inom dessa områden tyder på att friskolorna har höjt kunskaperna något, utan att påverka likvärdigheten. Det finns samtidigt tecken på att friskolorna samvarierar med högre skolegregation, men det är oklart i vilken utsträckning detta reflekterar ett orsakssamband (se Heller-Sahlgren 2020).

Under den senaste tiden har dock frågan som rör fristående och kommunala skolors finansiering blivit allt viktigare. Sedan 1997 ska fristående skolors finansiering från kommunala medel ske enligt likabehandlingsprincipen: kommunen i vilken eleven är folkbokförd måste fördela resurser enligt samma villkor till kommunala och fristående skolor. År 2010 skärptes regelverket för att realisera denna princip i praktiken (se Prop. 2008/09:171) och kommuners modeller för resursfördelning till fristående skolor ska sedan dess inkludera samtliga kostnader för den kommunala skolan (se Deloitte 2018). Den kommunala finansieringen av utbildningen av elever som går i fristående skolor består således av en "skolpeng", som ska reflektera den genomsnittliga kostnaden som elevernas hemkommuner spenderar på den egna verksamheten.

Kritiken av detta finansieringssystem kom länge från representanter för de fristående skolorna, som menade att likabehandlingsprincipen i praktiken inte efterlevdes och att kommuner förfördelade enskilda aktörer i beräkningen av skolpengen (se t.ex. Friskolornas Riksförbund 2013). Men sedan en tid tillbaka har ett annat argument slagit rot: kritiker menar istället att nuvarande system för beräkningen av skolpengen gör att enskilda aktörer i praktiken får mer pengar än de kommunala. Detta bland annat på grund av att kommunala huvudmän har ett skolpliktsansvar som gör att de måste garantera utbildning till alla elever som bor i kommunen, vilket inte fristående skolor behöver (se t.ex. Svensson 2019).

I april 2020 fick kritikerna stöd för sina argument då utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28), ledd av Björn Åstrand, presenterade sitt betänkande. Detta betänkande inkluderar ett förslag om att införa ett avdrag i beräkningen av skolpengens grundbelopp för friskolor, på grund av kommunernas skolplikts- och utbudsansvar. Man menar att detta ansvar medför extrakostnader för att kommunerna är skyldiga att anpassa utbudet till variationer i elevantalet över tid, vilket friskolorna inte behöver göra. Genom att strunta i att anpassa sig till elevvariationer påstås fristående skolor kunna undvika dessa kostnader. Enligt utredningens förslag ska kommuner kunna göra ett avdrag i beräkningen av skolpengen till fristående skolor – och redovisa hur man har beräknat merkostnaderna – för att kompensera sina egna skolor fullt ut.

Utredningens förslag är i sig ingen nyhet, utan skulle representera en slags tillbakagång till situationen innan 1 januari 2010. Då kunde kommuner nämligen i praktiken göra skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen, trots att likabehandling officiellt gällt sedan 1997. Frågan diskuterades också flitigt på den tiden (se t.ex. Möller 2004; Skolverket 2005; Åhman 2008, 2009). I praktiken gjorde dock inte de flesta kommuner något skolpliktsavdrag, utan hanterade beredskapen som krävdes på central nivå och

inkluderade därför inte kostnader som härleddes till detta i underlaget för skolpengen (SOU 2008:8). Sedan 2010 har skolpliktskostnaderna också officiellt ingått som en del av myndighetsansvaret, en förändring som stöddes av bland annat Skolverket (Prop. 2008/09:171). Dessa kostnader ingår alltså inte i beräkningen av skolpengen, och specificeras inte heller i budgeten. Enligt friskolekoncerner händer det ofta att kommuner motiverar underskott som har uppstått i skolsektorn med hänvisning till just myndighetsansvaret (se Academedia 2016). Med andra ord är det oklart i vilken utsträckning kommunala huvudmän redan idag i praktiken ersätts för de kostnader som utredningen diskuterar.

Den här rapporten genomför en empirisk granskning av utredningens analyser som ligger bakom förslaget om att låta kommuner göra ett skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen till fristående aktörer. Den studerar först om utredningens grundantagande – att fristående skolor inte anpassar sig till elevvariationer – håller för empirisk granskning. Den analyserar sedan utredningens simulering, med vilken utredningen estimerar merkostnaden som uppstår vid elevvariationer. Den studerar sedan likvärdigheten i finansieringen av kommunala och fristående skolor, med utgångspunkt i de överslagsberäkningar som presenteras i utredningen. Till sist analyserar rapporten en fråga som utredningen knappt berör, trots dess fokus på skolans finansiering överlag: huruvida fristående skolor påverkar skolkostnaderna totalt sett, och i så fall i vilken riktning.

Rapporten finner att utredningens grundantagande om att fristående skolor anpassar sig i lägre utsträckning till variationer i elevunderlaget inte baseras på robust empiri. Utredningen analyserar om avvikelser från en linjär kommunspecifik trend i andelen elever i fristående skolor i lägeskommunen samvarierar med avvikelser från en linjär kommunspecifik trend i antalet barn i samma kommun. Man finner en negativ relation: när befolkningen i skolåldern avviker uppåt från den linjära trenden minskar andelen elever i fristående skolor i lägeskommunen, och när den avviker nedåt ökar andelen elever i fristående skolor i lägeskommunen. Utredningen tolkar detta som att fristående skolor anpassar sig i lägre utsträckning till demografiska variationer än kommunala skolor.

Men det finns flera frågetecken kring analysen. Dessa inkluderar (1) valet att studera avvikelser från en linjär trend på kommunnivå, som riskerar att göra modellen känslig för vilka år man väljer att inkludera i analysen (samt urvalet av kommuner man studerar), och (2) faktumet att alla barn som går i skolan i en kommun där fristående skolor är belägna (lägeskommunen) inte är bosatta där, och alla barn som är folkbokförda i kommunen inte går i skolan där (eller i grundskolan överhuvudtaget). Detta gör att andelen elever i fristående skolor inte nödvändigtvis bör förväntas reagera på avvikelser i antalet barn i skolåldern i lägeskommunen – om något bör de anpassa sig till demografiska avvikelser i kommunerna från vilka de hämtar sina elever. Det finns även (3) en risk för att relationen drivs av variabler som inte inkluderas i modellen, såsom avvikelser i strukturvariabler och befolkningen i stort.

När man tar hänsyn till ovanstående finner rapporten inget robust stöd för att friskolorna skulle anpassa sig i till variationer i elevpopulationen i lägre utsträckning än kommunala skolor. Det finns faktiskt istället stöd för att friskolorna under just den period som utredningen framhåller som speciellt viktig i sammanhanget – åren 2009–2018 och

2010-talet mer generellt – anpassade sig i högre utsträckning till avvikelser från linjära kommundrender i elevpopulationen. Det råkar också vara under den perioden i analysen som kommuner inte hade rätt att göra skolpliktsavdrag i fördelningen av skolpengen, vilket inte nödvändigtvis är en slump: med mer likvärdiga resurser kan fristående skolor ha haft större möjligheter att anpassa sig till elevvariationerna. Man bör inte dra alltför starka slutsatser från dessa resultat, men de visar att det är minst sagt problematiskt att basera politik på utredningens analys i denna bemärkelse.

Det finns även frågetecken kring utredningens simulering av merkostnaderna som påstås uppstå vid elevvariationer. De exakta merkostnaderna som beräknas påverkas exempelvis ganska kraftigt av vilka år man väljer att använda för att beräkna de linjära trenderna. Dessutom minskar de uppskattade merkostnaderna av att man beräknar överkapaciteten på ett något annorlunda sätt, använder kostnader för varje enskilt år snarare än för enbart 2018, tar hänsyn till att kostnader för skolmåltider och lärverktyg i praktiken är rörliga även vid lokala variationer i elevunderlaget, och använder antalet elever i grundskolan snarare än antalet barn i skolåldern för att beräkna avvikelser i elevkullarna.

Rapporten finner sedan att utredningens överslagsberäkningar av likvärdigheten i finansieringen av fristående och kommunala skolor baseras på missvisande siffror. I praktiken använder man kommuners kostnader avdragna för resurser som spenderas i skolorna, men som motsvarar specifika externa intäkter, som resursmätt för kommunala skolor. Undantaget är kostnadsposten "övrigt" där sådana externa intäkter inte dras bort. Detta gör att kostnadsmåttet inte endast reflekterar kostnader i sig, utan även under vilken kostnadspost de externa intäkterna i fråga redovisas: ju högre andel av intäkterna som redovisas under delposten "övrigt", desto mer av de faktiska kostnaderna fångas upp av måttet. Man jämför sedan detta mått med fristående aktörers totala kostnader och intäkter, inklusive privata sådana. Dessutom justerar man i praktiken för effekten av nyinvandrade och asylsökande elever på kostnaderna två gånger, vilket betyder att man räknar kostnaderna för dessa dubbelt. Utöver detta finns det andra problem som påverkar överslagsberäkningarna i olika riktningar. Därmed blir jämförelsen skev och redogör inte korrekt för skillnader i den offentliga finansieringen per elev i kommunala skolor jämfört med fristående skolor.

När man tar hänsyn till ovanstående – och justerar merkostnaden enligt den korrigerade simuleringen – tyder inte resultaten på att fristående skolor är överfinansierade totalt sett, vare sig om man fokuserar på de år för vilka utredningen redovisar beräkningar – 2015 och 2018 – eller om man även inkluderar motsvarande beräkning för 2011. Detta alltså även när man inkluderar den merkostnad som utredningen påstår uppstår i och med demografiska variationer. Kommunala huvudmän tycks därför redan i praktiken ersättas för dessa kostnader inom ramen för myndighetsansvaret. Om något finns det mer som tyder på att fristående skolor förfördelades i resursfördelningen under 2010-talet, framförallt under senare år.

Detta har i sin tur att göra med förändringar i hur skolan finansieras. Ett av utredningens argument för att fristående skolor i praktiken får mer offentliga resurser än kommunala skolor bygger på att de förstnämndas överskott var högre i början på 2010-talet, när elevkullarna var som minst i den demografiska cykeln, jämfört med i slutet på årtiondet. Enligt resonemanget ska överskotten minska på grund av att skolpengen minskar, i takt

med att elevkullarna blir större och kostnaderna per elev sjunker i kommunala skolor. Men rapporten finner att detta inte stämmer: intäkterna per elev, överlag och från kommuner i sig, minskade inte i takt med högre kapacitetsutnyttjande i kommunala skolor. Däremot ökade i viss mån de fristående skolornas kostnader.

Den kommunala finansieringen av fristående skolor sjönk visserligen rejält mellan 2015 och 2016, sex år efter lägstavärdet i den demografiska cykeln, samtidigt som de riktade statsbidragen ökade i kölvattnet av flyktingkrisen. Men detta skedde på grund av att kommuner tenderar att dra ner på sin egen finansiering av skolväsendet när den statliga finansieringen ökar: det finns ett systematiskt samband mellan ökande statsbidrag och lägre kommunal finansiering av skolväsendet. Detta gäller både under perioder när elevpopulationen ökar och när den minskar.

Anledningen att fristående skolor idag får mindre resurser jämfört med kommunala skolor är alltså inte att antalet elever i grundskolan har ökat och den genomsnittliga finansieringen per elev i den kommunala sektorn minskat, såsom utredningen hävdar. Det är istället framförallt för att statsbidragen till kommunala skolor har ökat på ett sätt som inte har matchats i fristående skolor, samtidigt som kommunerna har valt att minska sina egna kostnader som ett svar på ökad statlig finansiering. Genom att söka riktade statsbidrag och sänka sin egen finansiering tjänar kommunerna på så sätt dubbelt: man får lika mycket (eller mer) pengar till sina egna skolor men kan samtidigt sänka skolpengen till fristående skolor. Med andra ord finner rapporten att empirin bakom den påstådda mekanismen som ska förklara varför fristående skolor skulle vara överkompenserade inte håller.

Till sist finner rapporten också empiriskt stöd för att friskolorna har minskat skolkostnaderna i snitt: andelen elever som går i fristående skolor är negativt relaterad till kommunernas kostnader per folkbokförd elev över tid, även när man justerar för bakgrunds- och strukturvariabler samt tar hänsyn till hur statsbidragen påverkar kommunernas egen finansiering. Detta gäller också när man justerar för kommunspecifika linjära tidstrender: positiva avvikelser från linjära kommuntrender i andelen elever som går i fristående skolor leder till negativa avvikelser från linjära kommuntrender i kommuners finansiering av skolan.

Intressant nog visar analysen att det tog tid innan friskolornas kostnadsbesparande effekt uppstod, då den växer från och med runt 2003 fram till och med år 2009. Efteråt stabiliseras effekten på en jämn nivå. Att stabiliseringen sker från och med året då kommunerna inte längre fick göra skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen indikerar att reformen gjorde finansieringen mer likvärdig.

Resultaten tyder nämligen antingen på att kommuner historiskt har gett mindre pengar till fristående skolor, i enlighet med ovannämnda analyser, eller att kommunerna själva blir mer effektiva när de utsätts för konkurrens, vilket också kan göra dem bättre på att hantera merkostnader vid demografiska variationer. Förklaringarna är inte ömsesidigt uteslutande. Oavsett vilken förklaring som är den riktiga tyder empirin på att kommuner totalt sett tjänar finansiellt på att ha fler elever som går i fristående skolor.

Samtidigt är andelen folkbokförda barn som går på fristående förskolor orelaterad till hemkommunens grundskolekostnader. Detta är ett slags "placebotest" och ger stöd till

argumentet att analysen fångar upp ett orsakssamband mellan fristående skolor och lägre kostnader. Om andelen barn i fristående förskolor vore relaterad till kommunernas grundskolekostnader hade det funnits en risk att analysen fångade upp generella skillnader över tid i kommuners preferenser för privata aktörer inom utbildningssektorn överlag. Men så är alltså inte fallet.

Sammantaget visar rapporten att utredningens analyser som ligger till grund för förslaget att genomföra ett avdrag i skolpengen helt enkelt inte är tillräckliga för att dra politiska slutsatser. Ett bättre alternativ i nuläget vore att tillsätta en specialutredning som får i uppdrag att enbart fokusera på frågan om likvärdig finansiering av olika huvudmän – och analysera den ordentligt från olika infallsinvinklar och med alla tillgängliga data. På så sätt skulle man kunna få en mer genomgripande bild av vad, om något, som behöver förändras för att säkerställa att systemet är likvärdigt.

2. Anpassar sig inte friskolorna till elevvariationer?

I det här avsnittet studerar jag i vilken utsträckning fristående skolor anpassar sig till variationer i elevkullarnas storlek över tid. Ett av utredningens grundantaganden är att fristående skolor inte anpassar sig till elevvariationer, eftersom de inte har ett skolpliktsansvar, och på så sätt kan minimera sina kostnader och göra större överskott. Till stöd för detta antagande använder utredningen en regressionsmodell med vilken man studerar hur avvikelser från en linjär kommunspecifik trend i antalet barn i skolåldern samvarierar med avvikelser från en linjär kommunspecifik trend i andelen elever som går i fristående skolor. Analysen inkluderar endast kommuner där det funnits fristående skolor lokaliserade under hela tidsperioden som analyseras (1997–2018).¹

I utredningens tabell 7.7 redovisas resultaten från analysen. Man finner en negativ relation mellan logaritmen av antalet barn i åldern 7–15 år och andelen elever som går i fristående grundskola i kommunen. Detta tyder på att när befolkningen i skolåldern avviker uppåt från den linjära trenden minskar andelen elever i fristående skolor, och när den avviker nedåt ökar andelen elever i fristående skolor. Utredningen tolkar detta som att "de enskilda huvudmännen anpassar sig i lägre grad [till elevvariationer] än de kommunala gör" (SOU 2020:28, s. 435).

Utredningen medger en svaghet i analysen: friskolesektorn expanderade kraftigt under perioden som analyseras, vilket innebär att det inte är en "jämviktssituation" man studerar. Man analyserar alltså inte anpassningsgraden i ett scenario där friskolesektorn har slutat expandera överlag och endast väljer mellan att anpassa sitt elevunderlag till avvikelser från elevpopulationstrenden eller inte.

För att studera om detta driver resultaten väljer utredningen att begränsa analysperioden till åren 2009–2018. Denna period representerar inte heller en jämviktssituation, eftersom friskolesektorn expanderade då också, men ökningen var inte lika kraftig som under perioden 1997–2008. Utredningen finner att "sambandet snarast är starkare under [perioden 2009–2018], vilket är i linje med att de fristående skolorna i en jämviktssituation anpassar sig mindre till svängningar i elevunderlaget än kommunala" (SOU 2020:28, s. 435). Med andra ord är resultaten från perioden 2009–2018 speciellt viktiga för argumentet att fristående aktörer inte anpassar sig till variationer i elevutvecklingen i lika hög utsträckning som kommunala huvudmän.

2.1. Frågetecken kring utredningens analys

Det finns dock en rad frågetecken kring analysen. Exempelvis finns det en tydlig risk att analysen är starkt beroende av vilken tidsperiod man analyserar, eftersom de linjära kommuntrenderna bestäms av åren som inkluderas.² Huruvida relationen som återfinns är robust under andra perioder än 1997–2018 och 2009–2018 undersöks inte av utredningen. Inte heller analyserar utredningen om resultaten för perioden 2009–2018

¹ Utredningen studerar både avvikelser totalt och för olika skolstadier, men då den totala analysen är viktigast för slutsatserna fokuserar jag endast på den här.

² Det är inte helt klart varför man inte ska justera för icke-linjära *nationella* trender i dessa analyser – och när sådana inkluderas försvinner ofta relationen som utredningen finner – men eftersom det finns en risk för att sådana trender justerar bort den variation man är intresserad av väljer jag att inte redovisa dessa resultat.

förändras när man inkluderar kommuner i vilka det fanns fristående skolor under hela den perioden, istället för att som utredningen begränsa urvalet till kommuner där det fanns fristående skolor under hela perioden 1997–2018 även i denna analys.³

Dessutom ignorerar utredningen att elevunderlaget i kommuner där fristående skolor är lokaliserade inte endast består av barn folkbokförda i dessa kommuner. Eftersom elever inte är begränsade till att gå i skolan i kommunen de bor i är det oklart varför fristående skolor bör anpassa sig till avvikelser i specifikt lägeskommunens elevunderlag. Om något bör de anpassa sig till avvikelser i kommunerna från vilka de hämtar sina elever, vilket i så fall innebär att man bör använda andelen av de i kommunen folkbokförda eleverna som går i fristående skolor – oavsett i vilka kommuner dessa skolor är lokaliserade – som utfallsvariabel.

Ytterligare ett problem är att utredningen studerar avvikelser i antalet barn i skolåldern, istället för det faktiska antalet elever i grundskolan. Alla barn går inte i grundskolan – vissa går exempelvis i särskolan – och det finns ingen anledning för fristående grundskolor att anpassa sig till demografiska variationer bland barn som inte går i grundskolan.⁴ Inte heller finns det någon anledning att anta att kommunerna inte kan planera utefter det faktiska antalet folkbokförda elever i grundskolan, istället för hur många barn som råkar bor i kommunen.

Till sist kan naturligtvis sambandet som utredningen finner drivas av andra variabler som samvarierar med både avvikelserna i andelen elever i fristående skolor och antalet elever/barn i skolåldern. Ett exempel på detta är att förändringar i antalet barn/elever samvarierar med förändringar i befolkningen överlag – och befolkningsförändringar i sig kan naturligtvis också påverka hur andelen elever i fristående skolor utvecklas över tid. I sådana fall riskerar utredningens resultat drivas av variationer i befolkningsstorlek i stort snarare än variationer i elevpopulationen specifikt.

2.2. Nya resultat

För att studera i vilken utsträckning ovanstående faktorer påverkar utredningens slutsatser har jag genomfört analyser där jag (1) studerar andra perioder än de som utredningen studerar (och justerar urvalet av kommuner för perioden 2009–2018), (2) använder antalet elever i hemkommunen som mått på elevpopulationen till vilken friskolor förväntas anpassa sig, (3) använder andelen folkbokförda elever som går i fristående skolor, oavsett var dessa skolor är lokaliserade, som utfallsmått, och (4) inkluderar relevanta kontrollvariabler som riskerar att driva resultaten.

³ Det är oklart om detta är ett misstag, men givet antalet observationer som rapporteras råder det ingen större tvekan om att så är fallet. Alternativt rapporteras fel antal observationer, men jag tar det säkra före det osäkra och redovisar hur resultaten påverkas av att justera urvalet av kommuner.

⁴ Eftersom många kommuner är små och man studerar förändringar över tid kan skillnader mellan elever och barn i skolåldern spela roll för resultaten. Medan elevantalet i grundskolan – och därmed andelen elever som går i fristående skolor – beräknas den 15:e oktober varje år, beräknas antalet folkbokförda barn i kommunen den 31:a december, vilket också gör att avvikelserna från den linjära kommuntrenden i andelen elever i fristående skolor sker före avvikelserna i antalet barn – trots att den kausala relationen enligt utredningen ska vara den motsatta.

Data över antalet barn i åldern 7–15 år hämtas från SCB:s (2020a) statistikdatabas. Andelen grundskoleelever i fristående skolor i varje lägeskommun beräknas med data från Kolada (2020). För att få tillgång till andelen folkbokförda elever som gick i fristående skola i varje kommun under perioden 1992–2018 var jag tvungen att kombinera data från Skolverkets (2020a) databas över jämförelsetal, där data fanns tillgängliga från och med 2011, och årliga publikationer från Skolverket för alla andra år.⁵ Antalet folkbokförda grundskoleelever i varje kommun hämtades dels från Kolada (2020) – för åren 2008–2018 – dels från SCB:s (2020b) statistikdatabas – för åren 2000–2007 – och dels från årliga publikationer från Skolverket tillbaka till 1993.⁶ Som kontrollvariabler använder jag den totala befolkningen i kommunerna (SCB 2020b) och den genomsnittliga inkomstnivån bland personer i åldern 20–64 år på kommunnivå, som hämtas från SCB:s (2020c) statistikdatabas.⁷ Liksom i utredningens beräkningar logaritmeras alla oberoende variabler i analysen.

I tabell 1 replikerar jag först utredningens analyser i modell 1 och 2 och når i princip samma resultat: avvikelserna från kommunspecifika linjära trender i andelen elever som går i fristående skola i lägeskommunen är negativt relaterad till avvikelserna från kommunspecifika linjära trender i antalet barn i åldern 7–15 år. Denna relation är också mycket starkare under perioden 2009–2018, precis som i utredningens analyser.⁸

Till skillnad från utredningen redovisar jag dock också resultaten från perioden 1997–2008 i modell 3 – och där finns ingen relation överhuvudtaget. Med andra ord drivs hela relationen i utredningens analys av åren 2009–2018. Visserligen påstås just denna analys vara speciellt viktig – eftersom friskolesektorn inte expanderade lika mycket som under den tidigare perioden – men modell 4 visar att utredningens resultat mer generellt är beroende av vilken tidsperiod som studeras. Denna modell inkluderar data för perioden 2011–2018 – då friskolesektorn expanderade ännu mindre än under åren 2009–2018 – och visar inget samband överhuvudtaget. Detta visar att utredningens slutsatser inte är robusta för små förändringar i vilka år som inkluderas i analysen.

I modell 5–8 lägger jag till befolkning och medelinkomst som kontrollvariabler – och relationen är nu inte längre statistiskt säkerställd under perioden 2009–2018, som utredningen alltså lyfter fram som viktigast för dess slutsatser. I modell 9–12 analyserar jag perioderna 2009–2018 och 2011–2018, men justerar urvalet så att alla kommuner där det fanns en fristående skola under perioden 2009–2018 inkluderas. I analysen av perioden 2009–2018 är resultaten återigen väldigt lika de som utredningen rapporterar och som jag replikerade i modell 2. Men när jag inkluderar kontrollvariabler kollapsar

⁵ Dessa fanns inte längre tillgängliga, men jag lyckades ta fram rapporterna med hjälp av Wayback Machine för varje år mellan 1992 och 1999: <https://archive.org/web/>.

⁶ Dessa fanns inte längre tillgängliga för alla år, men jag lyckades ta fram rapporterna som fattades med hjälp av Wayback Machine för varje år mellan 1993 och 1999: <https://archive.org/web/>. Notera att data för antalet folkbokförda elever är hämtat från kostnadsdata för åren 1993–2007, vilket gör att analysen för dessa år använder det genomsnittliga antalet elever för respektive år och året innan.

⁷ Den genomsnittliga inkomstnivån justeras för KPI-inflation. Jag testade även att inkludera fler kontrollvariabler, såsom andelen utrikes födda elever, andelen elever födda i Sverige med två utrikesfödda föräldrar, andelen nyinvandrade elever, den genomsnittliga utbildningsnivån bland elevernas föräldrar och föräldrarnas disponibla inkomst. Dessa påverkar dock inte resultaten nämnvärt. För mer information om dessa variabler, se avsnitt 5.2.

⁸ Resultaten är inte exakt likadana, vilket sannolikt beror på att utredningen hämtat data från någon annan datakälla. Om något pekar faktiskt min replikering något starkare i utredningens favör.

relationen på ett ännu mer dramatiskt sätt än i modell 6. För perioden 2011–2018 är koefficienten återigen långt ifrån att vara statistiskt säkerställd, oavsett om man inkluderar kontrollvariabler eller inte.

I modell 13–16 använder jag andelen folkbokförda elever i fristående skolor som beroende variabel istället för andelen elever i fristående skolor i lägeskommunen, i enlighet med diskussionen ovan. Medan koefficienten är ungefär likadan när man inkluderar data över hela perioden mer än halveras den när man fokuserar på perioden 2009–2018. Den är då inte statistiskt säkerställd, varken med eller utan kontrollvariabler.⁹

Tabell 1. Variation i andelen elever i friskola i förhållande till variation i antal barn

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Andel elever i friskolor (lägeskommun)</i>				
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1997–2008	2011–2018
(log) Antal barn 7–15 år	-5,486*** (1,409)	-9,765*** (3,307)	-0,925 (1,549)	-2,276 (4,723)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ
	(5)	(6)	(7)	(8)
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1997–2008	2011–2018
(log) Antal barn 7–15 år	-3,996*** (1,624)	-4,703 (6,205)	-1,669 (1,618)	1,989 (5,618)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	JA	JA	JA	JA
<i>Andel elever i friskolor (lägeskommun)</i>				
<i>Kommuner där det fanns friskolor under hela perioden 2009–2018</i>				
	(9)	(10)	(11)	(12)
Period som studeras	2009–2018	2009–2018	2011–2018	2011–2018
(log) Antal barn 7–15 år	-9,210*** (2,354)	-0,807 (3,845)	-0,465 (3,089)	3,830 (4,087)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	JA	NEJ	JA
	(13)	(14)	(15)	(16)
<i>Andel elever i friskolor (hemkommun)</i>				
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1997–2018	2009–2018
(log) Antal barn 7–15 år	-5,939*** (1,550)	-3,962 (2,861)	-5,676*** (2,063)	-0,311 (6,784)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	NEJ	JA	JA

Not: Signifikansnivåer: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Standardfel klustrade på kommunnivå i parenteser. Alla regressioner inkluderar kommunspezifika trender. Antalet observationer varierar mellan 848 och 2 332.

I tabell 2 studerar jag istället relationen mellan avvikelser från linjära kommuntrender i antalet grundskoleelever i hemkommunen och avvikelser från linjära kommuntrender i

⁹ Resultaten från modell 14 och 16 är väldigt lika om jag även där expanderar urvalet till att inkludera kommuner där det fanns fristående skolor under hela perioden 2009–2018.

andelen folkbokförda elever som går i fristående skolor. Detta är mer relevant för att svara på frågan hur elevvariationer i sig är relaterade till variationer i andelen elever i fristående skolor.

Utan kontrollvariabler är resultaten över hela perioden i modell 1 ganska lika de i motsvarande modell i tabell 1. Men koefficienten för perioden 2009–2018 är istället positiv, om än ej statistiskt säkerställd, utan kontrollvariabler. När jag sedan lägger till kontroller för befolkning och medelinkomst i modellerna 3–4 förändras koefficienterna ytterligare – och relationen är nu istället positiv och statistiskt säkerställd för perioden 2009–2018.

Tabell 2. Variation i andelen elever i friskola i förhållande till variation i antal grundskoleelever

	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Andel elever i friskolor (hemkommun)</i>				
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1997–2018	2009–2018
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	-4,793*** (1,573)	2,003 (2,951)	-3,944* (2,175)	8,507* (4,730)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ (5)	NEJ (6)	JA (7)	JA (8)
Period som studeras	1997–2008	2010–2018	1997–2008	2010–2018
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	-3,755** (1,797)	8,722** (3,523)	-4,617* (2,383)	13,526*** (4,734)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ (9)	NEJ (10)	JA (11)	JA (12)
Period som studeras	2011–2018	2012–2018	2011–2018	2012–2018
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	14,087*** (4,468)	14,101*** (4,900)	19,708*** (5,132)	18,099*** (5,486)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ (13)	NEJ (14)	JA (15)	JA (16)
<i>Andel elever i friskolor (hemkommun)</i>				
<i>Kommuner med folkbokförda elever i friskolor under respektive period</i>				
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1997–2018	2009–2018
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	-4,688*** (1,209)	0,127 (1,995)	-3,708** (1,673)	6,670* (3,424)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	NEJ	JA	JA

Not: Signifikansnivåer: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Standardfel klustrade på kommunnivå i parenteser. Alla regressioner inkluderar kommunspecifika trender. Antalet observationer varierar mellan 742 och 3 255.

För att undersöka ytterligare i vilken utsträckning resultaten beror på vilken period som studeras inkluderar jag data för åren 1997–2008 i modell 5 och 7, 2010–2018 i modell 6

och 8, 2011–2018 i modell 9 och 11 och 2012–2018 i modell 10 och 12. Jag finner en negativ relationen även under perioden 1997–2008, vilket skiljer sig från resultaten i tabell 1. Däremot finner jag att relationen under de övriga perioderna är klart och tydligt positiv, oavsett om man justerar för kontrollvariablerna eller inte.

Hittills har urvalen i tabell 2, av jämförelseskäl, begränsats till kommuner där det fanns fristående skolor under hela perioden 1997–2018. I modell 13–16 justerar jag urvalet till att istället inkludera kommuner där det fanns folkbokförda elever i fristående skolor under den period som analyseras i respektive modell. Resultaten är väldigt lika motsvarande resultat i modell 1–4 – och relationen under perioden 2009–2018 är återigen positiv och statistiskt säkerställd när man justerar för kontrollvariablerna.

Under just den period som utredningen upprätthåller som viktigast för sina slutsatser tyder alltså resultaten på att fristående skolor anpassade sig i högre utsträckning till variationer i elevpopulationen från linjära kommuntrender jämfört med kommunala huvudmän.

Förutom resultaten som rapporteras här studerade jag även perioderna 1992/1993–1998 och 1992/1993–2000. Dessa perioder kännetecknades inte heller av stark expansion av friskolesektorn i absoluta termer. Resultaten redovisas i tabell A1 i appendixet. Under dessa perioder finns det ingen relation alls mellan variationer i andelen folkbokförda elever som gick i fristående skolor och variationer i antalet folkbokförda barn/grundskoleelever, med eller utan kontrollvariabler.¹⁰

Av samma anledning som man bör tolka resultaten från utredningens analys med stor försiktighet, bör man naturligtvis också vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser från dessa resultat. Men faktumet att fristående huvudmän tycks ha anpassat sig mer till variationer kring linjära kommuntrender än kommunala huvudmän under 2010-talet är intressant. Det är nämligen först då som möjligheten att göra skolpliktsavdrag i skolpengen avskaffades – en möjlighet som utredningen nu föreslår ska återinföras. Det är också intressant att det om något endast var under perioden 1997–2008, då skolpliktsavdrag var tillåtna, som det finns tecken på att fristående skolor inte anpassade sig till variationer kring linjära kommuntrender. Dessa mönster är inte nödvändigtvis slumpmässiga: med mer likvärdiga resurser kan fristående skolor ha haft större möjligheter att anpassa sig till elevvariationerna.

Överlag visar analysen hursomhelst att empirin som ligger till grund för utredningens argument – att fristående skolor inte anpassar sig till variationer i elevunderlaget i samma utsträckning som kommunala skolor – helt enkelt inte är robust.

¹⁰ I dessa modeller ingår kommuner som hade folkbokförda elever i fristående skolor under hela perioden 1992–2000. Återigen skiljer sig inte resultaten nämnvärt om man justerar urvalen till kommuner som hade folkbokförda elever i fristående skolor under varje enskild analyserad period.

3. Utredningens simulering av merkostnader

Analysen i avsnitt 2 har implikationer för den merkostnad som påstås uppstå på grund av variationer i elevunderlaget, vilken utredningen uppskattar med hjälp av en simulering. Denna simulering baseras på avvikelser från linjära kommundrender i logaritmen av antalet barn i åldern 7–15 år under perioden 1997–2018. Man uppskattar först kommunernas merkostnader för att hantera den överkapacitet som påstås krävas vid lokal variation – som uppstår om nya elever plötsligt flyttar in – att vara 4 procent av kostnaderna per elev i riket, eller en ledig plats per klass om 25 elever. Utöver detta tillkommer kostnaden för variation i totalt elevunderlag över tid, då man antar att kommunerna inte kan anpassa kostnaderna helt och hållet i tider av krympande elevkullar. Den överkapacitet som uppstår under dessa år innebär en merkostnad, som enligt utredningen gör att kommunerna måste kompenseras i förhållande till fristående aktörer. Utredningen estimerar denna merkostnad baserat på hur rörliga de olika kostnadsposterna förväntas vara i tider av överkapacitet. I huvudscenariot beräknas lokalkostnader kunna anpassas till 20 procent, medan undervisningskostnader, kostnader för elevhälsa och övriga kostnader antas kunna anpassas till 75 procent. Kostnader för skolmältider och lärverktyg antas vara helt anpassningsbara. Dessutom lägger utredningen på 25 procent för stadiespecifika kostnader. I huvudscenariot landar den genomsnittliga merkostnaden på 8,4 procent över perioden 1997–2018. För alla åren använder man de nationella kostnadsposterna för 2018 för att beräkna merkostnaden per elev (SOU 2020:28, ss. 436–444).

Man kan naturligtvis ifrågasätta de antaganden som görs vad gäller exakta kostnader och rörlighet för olika kostnadsposter, vilket utredningen också medger, och det ligger i sådana beräkningars natur att vara osäkra. Huruvida lokalkostnader kan anpassas till 20 eller 40 procent, och huruvida undervisningskostnader, kostnader för elevhälsa och övriga kostnader kan anpassas till 75 eller 95 procent, är svårt att avgöra – och beräkningen är inte tänkt att vara så pass precis. Man får därför ha överseende med att det inte går att göra analysen perfekt i dessa avseenden, även om man naturligtvis bör tolka resultaten med stor försiktighet; man kan anta vad som helst och få fram andra siffror än vad utredningen får fram.

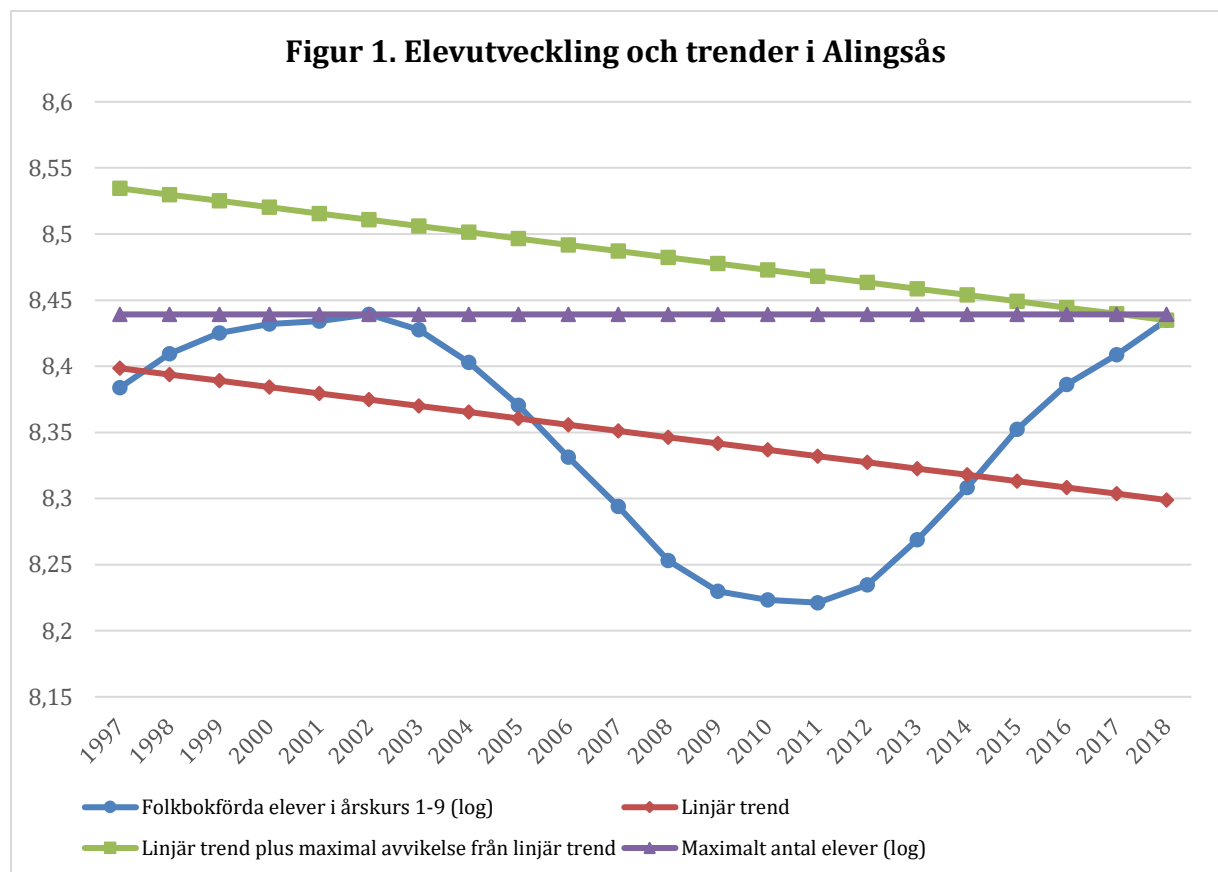
Viktigare är faktumet att man på basis av resultaten som presenteras i avsnitt 2 inte kan dra slutsatsen att fristående skolor anpassar sig i mindre utsträckning till avvikelser från linjära kommundrender – och det är därför högst oklart varför man ska kompensera kommunala huvudmän för detta. Detta speciellt under perioden 2009–2018, då fristående huvudmän om något tycks ha anpassat sig mer till avvikelserna än kommunala huvudmän.

Men i det här avsnittet bortser jag från ovanstående faktorer. En intressant aspekt av simuleringen i sig är dock att den beräknar överkapaciteten som skillnaden mellan (1) den maximala avvikelser från den linjära trenden sett över hela analysperioden och (2) den faktiska avvikelser från den linjära trenden under varje enskilt år. Detta för att utredningen menar att kapaciteten åtminstone måste vara lika stor som den maximala verksamhetsvolymen under perioden.

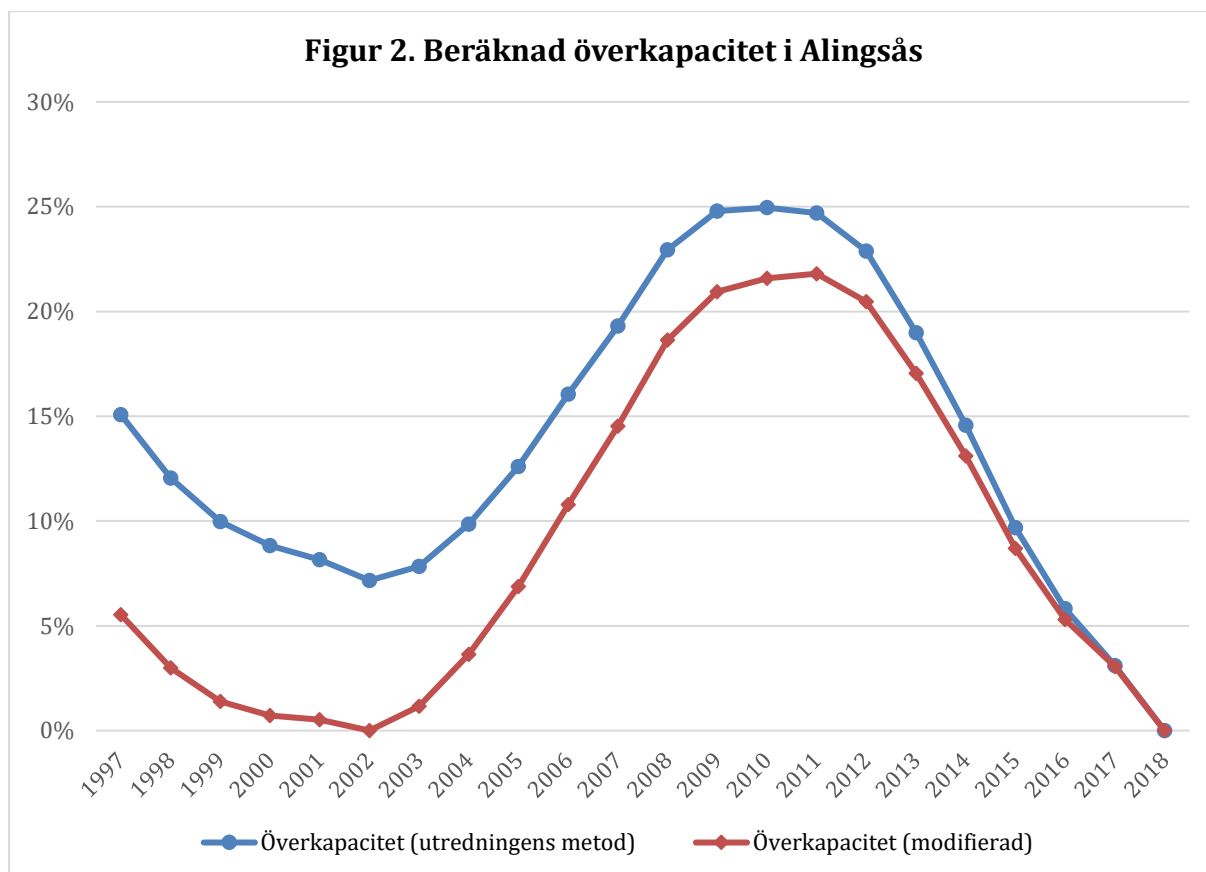
Detta kan i sig naturligtvis ifrågasättas – att anta att kapaciteten idag måste vara lika stor som den som krävs om tjugo år är i sig märkligt – men utredningens metod gör dessutom

i praktiken att överkapaciteten alltid beräknas utifrån den maximala avvikelser från den linjära trenden, snarare än avvikelser från den maximala verksamhetsvolymen, oavsett vilken av dem som är störst. För att exemplifiera detta redovisas data för Alingsås i figur 1. Om överkapaciteten beräknas efter skillnaden mellan den maximala avvikelser under perioden och den faktiska avvikelser från den linjära trenden under varje år överstiger den beräknade överkapaciteten avvikelser från den maximala verksamhetsvolymen, under varje år som den maximala verksamhetsvolymen understiger den maximala avvikelser från trenden.

Ett rimligare alternativ – inom ramen för utredningens problemformulering – är att beräkna överkapaciteten som den mindre av (1) skillnaden mellan den maximala avvikelser från den linjära trenden och den faktiska avvikelser, och (2) skillnaden mellan det maximala antalet elever under perioden och den faktiska avvikelser från den linjära trenden. Skillnaden i beräknad överkapacitet med de två räknesätten redovisas för Alingsås i figur 2, som visar att överkapaciteten för kommunen överdrivs med utredningens metod.¹¹



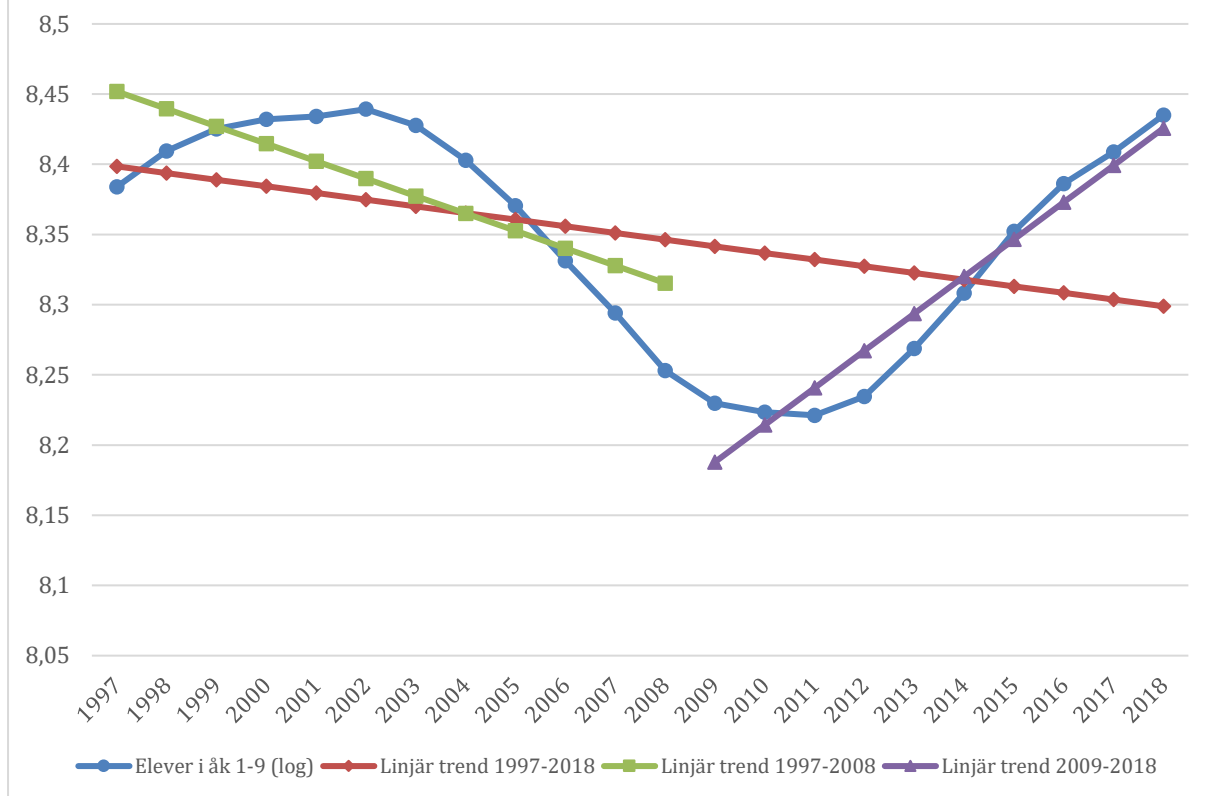
¹¹ Notera att den överkapacitet på 4 procent som utredningen menar krävs som minimum under varje enskilt år på grund av lokal variation inte har lagts till i figur 2. Detta görs dock i beräkningen av merkostnaderna i tabell 3. Överkapaciteten enligt utredningens siffror är i figur 2 beräknade med antalet elever istället för antalet barn i skolåldern, för att kunna jämföra utredningens metod med den modifierade metoden för att beräkna överkapacitet. Om man istället använder antalet barn i skolåldern med utredningens metod blir skillnaden jämfört med den modifierade metoden ännu större.



På grund av hur utredningen genomför simuleringen är de exakta resultaten naturligtvis också beroende av vilka år som inkluderas i analysen, då dessa avgör den linjära kommundtrend som i sin tur avgör hur mycket merkostnaden estimeras vara. Figur 3 visar hur den linjära trenden i antalet elever i Alingsås påverkas av vilka perioder man inkluderar i modellen. Jag jämför trenderna för perioderna 1997–2018, 1997–2008 och 2009–2018 eftersom det är dessa perioder som utgör grunden för utredningens analyser av huruvida fristående skolor anpassar sig till variationer i elevunderlaget, som diskuterades i avsnitt 2 – där perioden 2009–2018 framhålls som viktigast för slutsatserna. I praktiken måste man alltid välja någon trend att arbeta mot – men det är inte säkert vilken period som är ”rätt” för att beräkna trenden och därmed den påstådda överkapaciteten. Som redovisas senare i avsnittet påverkar detta i sin tur beräkningen av merkostnaderna för de olika åren.

Utöver att analysera hur merkostnaderna förändras beroende på hur man beräknar överkapaciteten och vilka år man använder för att beräkna trenden, finns det också skäl att skatta trenden efter antalet folkbokförda elever som faktiskt går i grundskolan istället för antal barn i skolåldern, eftersom det är den förstnämnda som i praktiken bestämmer eventuell överkapacitet. Det är också rimligt att simulera merkostnaderna efter kostnaderna som faktiskt uppstod under de enskilda åren, istället för att anta att kostnadsposterna har sett ut på samma sätt över hela analysperioden som de råkade göra år 2018.

Figur 3. Elevutveckling och olika linjära trender i Alingsås



En annan fråga är huruvida kommunerna verkligen måste hålla en överkapacitet på 4 procent för lokal variation, utöver variationen från trend, avseende alla typer av skolkostnader. Utredningen ger inte någon förklaring varför så är fallet. Det är framförallt oklart varför kommuner måste spendera pengar på skolmältider och lärverktyg för elever som ännu inte finns i deras skolor. Dessa kostnader anses helt rörliga av utredningen i beräkningen av överkapaciteten som antas uppstå vid trendavvikelse i elevpopulationen – och det är rimligt att anta att de är rörliga även mer generellt. Som utredningen själv skriver i andra avsnitt: "[v]issa mindre kostnader som de för skolmältider går att justera utan fördröjning" (SOU 2020:28, s. 27) och "vissa kostnader är rörliga, t.ex. för skolmat och vissa lärverktyg" (SOU 2020:28, s. 504).

För att studera hur ovanstående faktorer påverkar resultatet från simuleringen justerar jag åren som den linjära trenden skattas från till att även inkludera 1997–2008 respektive 2009–2018.¹² I modellerna använder jag även antalet folkbokförda elever som är inskrivna i grundskolan istället för antalet folkbokförda barn i åldern 7-15 år, och beräknar kostnadsposterna så som de såg ut under de enskilda åren som inkluderas i analysen, istället för kostnadsposterna som råkade gälla år 2018.¹³ Jag justerar även

¹² Det är rimligt att kostnaden för specifikt 2010-talet – vilket är årtiondet som utredningen fokuserar på i jämförelsen av finansieringen av fristående och kommunala skolor, som diskuteras i nästa avsnitt – estimeras efter hur trenden såg ut över detta årtionde. Och att beräkna genomsnittskostnader för åren 1997–2008 med analyser som inkluderar data för senare år blir ganska märkligt, då det är omöjligt att använda data för de senare åren i en situation när man ska fördela skolpengen i kommunerna.

¹³ Liksom utredningen räknar jag om alla kostnader och intäkter som redovisas i den här rapporten till 2018 års priser med Prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Data finns tillgängliga tillbaka till 1998 och jag antar därför att indexet förändrades lika mycket mellan 1997 och 1998 som mellan 1998 och 1999

merkostnaderna för överkapacitet för att hantera lokal variation så att kostnaderna för skolmåltider och lärverktyg exkluderas, i enlighet med diskussionen ovan. I tabell A2 i appendixet redovisar jag hur resultaten förändras om man varken modifierar den beräknade överkapaciteten eller antar att kostnader för skolmåltider och lärverktyg är rörliga vid lokal variation.¹⁴

I tabell 3 replikerar jag först utredningens resultat för åren 2015 och 2018, samt snitten för 1997–2018, 1997–2008 och 2009–2018.¹⁵ I den andra panelen redovisar jag hur resultaten skiljer sig när man använder den modifierade metoden för att beräkna överkapacitet och kostnader för lokala variationer, antalet elever i grundskolan och kostnadsdata för varje enskilt år. Resultaten visar att den simulerade merkostnaden per elev för variationer förändras med den alternativa metoden. Medan den simulerade genomsnittliga merkostnaden år 2018 endast minskar med 611 kr per elev landar den genomsnittliga merkostnaden 1 023 kr lägre per elev år 2015. Detta motsvarar 16 procent av merkostnaden för det året enligt utredningens beräkningar.¹⁶

För snittet över perioden 1997–2018 är den genomsnittliga merkostnaden 1 663 kr lägre per elev än motsvarande period med utredningens metod, vilket motsvarar 22 procent av merkostnaden per elev enligt denna metod. För snittet över perioden 1997–2008 är den genomsnittliga merkostnaden 2 175 kr lägre per elev än motsvarande period med utredningens metod, vilket motsvarar 31 procent av merkostnaden per elev enligt denna metod. Under perioden 2009–2018 är den genomsnittliga merkostnaden 1 109 kr lägre per elev, vilket motsvarar 14 procent av merkostnaden under den perioden enligt utredningens metod.

I den tredje panelen redovisar jag hur resultaten skiljer sig när man även använder de alternativa perioderna för att beräkna avvikelsen från de linjära kommundtrenderna. Resultaten visar att den simulerade merkostnaden per elev för variationer återigen förändras med den alternativa metoden. Medan den simulerade genomsnittliga merkostnaden år 2018 endast minskar med 464 kr i jämförelse med utredningens metod landar den genomsnittliga merkostnaden 2 237 kr lägre per elev år 2015. Detta motsvarar 35 procent av merkostnaden för det året i utredningens beräkningar.

för att få fram ett index även för 1997. Den faktiska genomsnittliga kostnaden, korrigerat för PKV-indexet, var 102 675 kr per elev för åren 1997–2018, 97 753 kr per elev för åren 1997–2008 och 108 911 kr per elev för åren 2009–2018. För 2015 var den faktiska kostnaden 109 048 kr per elev och för 2018 112 200 kr per elev.

¹⁴ Notera att beräkningarna görs på basis av kostnaderna per kostnadsslag, som avsnitt 4 visar inte inkluderar alla kostnader i kommunala skolor. Det finns dock inget alternativ i detta hänseende eftersom beräkningarna baseras på olika kostnadsslags anpassningsbarhet till den linjära trenden. I praktiken kan det dock knappt spela någon roll för resultaten på grund av hur merkostnaderna beräknas och storleken på de kostnader som inte inkluderas i kostnadsslagen.

¹⁵ Notera att utredningen uppenbarligen inte viktade värdet för antalet barn i skolåldern i kommunen under de olika åren vad gäller genomsnittsvärdet för perioden 1997–2018, trots att man gjorde det för åren 2015 och 2018. Jag redovisar därför det oviktade snittet även för perioderna 1997–2008 och 2009–2018 i den första panelen. För att få ut den genomsnittliga merkostnaden per elev över de olika perioderna, snarare än per kommun, bör man vikta även snittet med antalet elever för de olika åren. Jag gör det i mina beräkningar i den andra och tredje panelen, vilket också bidrar något till skillnaden mellan mina siffror och utredningens vad gäller de genomsnittliga skillnaderna över de olika perioderna.

¹⁶ Naturligtvis kan man också ifrågasätta de antaganden som ligger bakom de stadiespecifika kostnaderna, men jag ignorerar det här.

Tabell 3. Simuleringar av merkostnader för överkapacitet vid variation kring linjära trender.

<i>Replikering</i>					
	2015	2018	Genomsnitt 1997–2018	Genomsnitt 1997–2008	Genomsnitt 2009–2018
Lägsta merkostnad/elev	4 488	4 488	4 914	4 921	4 906
Genomsnittlig merkostnad/elev	6 425	4 517	7 524	7 049	8 093
Högsta merkostnad/elev	12 400	6 888	12 197	11 747	13 065
Procent av genomsnittlig kostnad/elev (2018)			6,71 %	6,28 %	7,21 %
Stadiespecifika resurser	1 606	1 129	1,68 %	1,57 %	1,80 %
Total merkostnad	8 031	5 646	8,39 %	7,85 %	9,01 %
<i>Med linjär kommundtrend för antal grundskolelever för 1997–2018 och modifierad överkapacitet samt kostnad för lokal variation</i>					
	2015	2018	Genomsnitt 1997–2018	Genomsnitt 1997–2008	Genomsnitt 2009–2018
Lägsta merkostnad/elev	3 769	3 900	3 904	3 519	4 244
Genomsnittlig merkostnad/elev	5 402	3 906	5 861	4 874	6 984
Högsta merkostnad/elev	11 926	7 444	10 222	8 561	12 947
Procent av genomsnittlig kostnad/elev (faktisk)			5,71 %	4,99 %	6,41 %
Stadiespecifika resurser	1 351	977	1,43 %	1,25 %	1,60 %
Total merkostnad	6 753	4 883	7,14 %	6,24 %	8,01 %
<i>Med linjär kommundtrend för antal grundskoleelever för respektive period och modifierad överkapacitet samt kostnad för lokal variation</i>					
	2015	2018		Genomsnitt 1997–2008	Genomsnitt 2009–2018
Lägsta merkostnad/elev	3 891	4 036		3 608	3 894
Genomsnittlig merkostnad/elev	4 188	4 053		4 177	4 229
Högsta merkostnad/elev	8 507	9 076		5 953	6 815
Procent av genomsnittlig kostnad/elev (faktisk)				4,27 %	3,88 %
Stadiespecifika resurser	1 047	1 013		1,07 %	0,97 %
Total merkostnad	5 235	5 066		5,34 %	4,85 %

Not: egna analyser modifierade efter utredningens metod. I den tredje panelen är 2015 och 2018 års kostnader beräknade efter avvikelser från den linjära kommundtrenden mellan 2009 och 2018. I den andra och tredje panelen används faktiska kostnader för varje enskilt år, uppräknade till 2018 års priser med PKV-indexet.

För snittet över perioden 1997–2008 är den genomsnittliga merkostnaden 2 872 kr lägre per elev i den tredje panelen än motsvarande period med utredningens metod, vilket motsvarar 41 procent av merkostnaden per elev enligt denna metod. Under perioden 2009–2018 är den genomsnittliga merkostnaden 3 864 kr lägre per elev, vilket motsvarar 48 procent av merkostnaden under den perioden enligt utredningens metod.

Man bör naturligtvis vara väldigt försiktig i tolkningen av resultaten från ovanstående analyser. Men utredningens beräknade merkostnader för elevvariation påverkas ganska mycket av de justeringar som görs här, vilket i sin tur påverkar jämförelsen av finansieringen mellan fristående och kommunala skolor i nästa avsnitt.

Dessutom är det återigen värt att poängtera följande: resultaten i avsnitt 2.2 tyder inte på att fristående skolor anpassar sig mindre till linjära trender än kommunala skolor. I varje fall gjorde de inte det under 2010-talet, vilket är den period som utredningen framhåller som viktigast i analysen. Det finns därför ingenting som säger att kommunala skolor borde ha kompenserats för denna specifikt denna variation under det årtiondet.¹⁷

¹⁷ Kostnaden för lokal variation kvarstår, men i sig motsvarar den i genomsnitt endast 3 580 kr för perioden 1997–2018, 3 418 kr för perioden 1997–2008 och 3 773 kr för perioden 2009–2018. För år 2015 motsvarar den genomsnittliga merkostnaden 3 769 kr och för år 2018 motsvarar den 3 900 kr. Om man istället väljer att använda dessa siffror i analysen av likvärdigheten i finansiering mellan kommunala och fristående skolor i nästa avsnitt förändras skillnaderna ytterligare till de kommunala skolornas nackdel.

4. Är finansieringen inte likvärdig?

Utredningens utgångspunkt är att finansieringen av kommunala och fristående aktörer idag inte är likvärdig, på grund av skillnaderna i ansvar mellan huvudmännen. Detta bland annat för att fristående aktörer enligt utredningen inte anpassar sig till variationer i elevpopulationen. Som visades i avsnitt 2 är denna slutsats dock inte grundad i robust empiri och det finns tecken på att friskolor istället anpassade sig i högre grad till sådana variationer under perioden som utredningen framhåller som viktigast för analysens slutsatser. Och som avsnitt 3 visade påverkas utredningens beräkningar av merkostnaderna för elevvariation av smärre justeringar i metoden.

Men om utredningen har rätt bör detta reflekteras i skillnader i finansieringen inom ramen för dagens system, eftersom hela poängen är att kommunerna har en merkostnad för att anpassa verksamheten till variationer i elevunderlaget. Utredningen analyserar denna fråga med hjälp av överslagsberäkningar på nationell nivå för åren 2015 och 2018. Dessa syftar till att bedöma om finansieringen av fristående och kommunala skolor har varit likvärdig under senare år.

I dessa överslagsberäkningar jämför utredningen kostnaderna i fristående skolor med kostnaderna i kommunala skolor i kommuner där det fanns fristående skolor (se SOU 2020:28, ss. 486–492). Man drar sedan av och lägger till för flera poster, vilka utredningen menar kan motiveras på grund av skillnader i elevunderlag och uppdrag.

I jämförelsen drar man av (1) kostnader för kommunernas myndighetsansvar och förvaltningsövergripande kostnader, som beräknas vara 1 procent av de totala kostnaderna i landet, utslaget på eleverna i kommunala skolor. Man drar även av (2) merkostnader som kommunala skolor har på grund av skillnader i andelen nyanlända elever (uppskattat till 60 000, 50 000, 20 000 kr per elev för elever från länder med låg, medelhög respektive hög HDI-nivå) och andelen asylsökande elever (uppskattat till 50 000 kr).¹⁸ Man antar att alla asylsökande elever går i kommunala skolor och att andelen asylsökande elever är lika stor i kommuner där det finns fristående skolor som i snitt.

Man justerar sedan siffrorna (3) för kostnaderna som beräknas uppstå på grund av skillnader i ett socioekonomiskt index, som skattats på kommunnivå genom att analysera relationen mellan andelen elever som inte når behörighet, och andelen nyinvandrade elever (och elever med okänd bakgrund), andelen elever med utländsk bakgrund samt andelen elever med föräldrar med eftergymnasial utbildning. Man antar att elever som inte når gymnasiebehörighet innebär en merkostnad på 80 000 kr. Detta eftersom kommunernas genomsnittliga ersättning per elev som inte når behörighet, inklusive det statliga likvärdighetsbidraget, uppskattas ligga på ungefär detta belopp.

Man drar även av (4) kostnaderna som beräknas uppstå på grund av elevvariationen från linjära kommuntrender. Dessa uppskattats alltså utifrån simuleringen för åren 1997–2018, som diskuterades i föregående avsnitt. Man drar dessutom av (5) merkostnader för små skolor i glesbygd, baserat på kostnadsutjämnings beräkningar.

¹⁸ HDI står för "Human Development Index", framtaget av FN, och mäter länders övergripliga välbefinnande med hjälp av tre delindex för hälsa, utbildning och inkomst.

För fristående skolor skriver man att man drar av (6) motsvarande 6 procent från den totala kostnaden, vilket är den schablon som fristående skolor kompenseras med på grund av att de inte kompenseras för deras faktiska momskostnader. Man drar även av merkostnader som uppstår på grund av (7) att de fristående skolorna har fler elever i högre årskurser, med antagandet att kostnaden per elev är 10 procent högre i årskurs 4–6 än i årskurs 1–3 och 20 procent högre i årskurs 7–9 än i årskurs 1–3. Till sist har man också (8) lagt på överskottet per elev, från de intäkter som fristående skolenheter rapporterar in till SCB i undersökningen Skolkostnader.

Baserat på dessa beräkningar för åren 2015 och 2018 drar utredningen slutsatsen att "de fristående skolorna över en demografisk cykel kostar något mer per elev än de kommunala, efter hänsyn är tagen till skillnader i förutsättningar". År 2015 räknas som ett "normalår" eftersom året låg ungefär i mitten på den demografiska cykeln under 2010-talet, medan det under 2018 rådde högt kapacitetsutnyttjande då elevkullarna var stora, vilket innebär att merkostnaden för variationer bör ha varit lägre. Man medger dock att "skillnaden [mellan fristående och kommunala huvudmän] inte är betydande och att utredningens uppskattningar är behäftade med osäkerhet på en rad punkter" (SOU 2020:28, s. 492).

Utredningen har rätt i att uppskattningarna är behäftade med en rad osäkerheter: alla antaganden man gör vad gäller kostnader kan ifrågasättas. Exakt hur mycket olika slags elever – såsom nyinvandrade och asylsökande elever – kostar extra baseras på antaganden och det är naturligtvis inte alls säkert att utredningens överslagsberäkningar hamnar rätt.¹⁹ Som föregående avsnitt redovisar tyder inte heller empirin på att kommunala huvudmän i praktiken har anpassat sin verksamhet till variationer i elevkullarna i högre utsträckning än fristående huvudmän, i varje fall inte under 2010-talet – och i sådana fall bör de heller inte ha kompenseras för sådana variationer under den tidsperioden. Men i det här avsnittet antar jag att utredningen har rätt och att kommunala skolor därför ska kompenseras för dessa kostnader.²⁰

4.1. Frågetecken kring utredningens överslagsberäkningar

Det finns dock flera saker som bör justeras i utredningens beräkningar. En av dessa gäller de data över skolkostnader och -intäkter som används. Utredningen hämtar kostnadsdata från kommunala skolor från Skolverket, som i sin tur hämtar dem från SCB:s räkenskapsammandrag. Dessa kostnader mäter enligt utredningen "den totala resursförbrukningen" i kommunala skolor (SOU 2020:28, s. 486). Men det stämmer inte riktigt. De kostnadsdata som används "mäter vad det kostar kommunen att erbjuda den aktuella tjänsten [grundskolan]" (SCB 2020d, s. 4), inte hur mycket resurser som förbrukas i de kommunala skolorna. Kostnaderna för kostnadsslagen "undervisning", "lokaler", "måltider", "lärverktyg", "elevhälsa" och "skolskjuts" redovisas som

¹⁹ Att ens dra av kostnadsposter baserat på bakgrundsvariabler är i sig tveksamt, eftersom skolpengen är kommunal och hur den viktas inte regleras från statligt håll. Längre tillbaka i tiden var det heller inte speciellt många kommuner som gav mycket högre skolpeng till nyinvandrade elever eller elever från lägre socioekonomisk bakgrund (se t.ex. Skolverket 2009). Om man är intresserad av att utreda likvärdigheten i finansiering är det därför oklart varför man ens ska dra av godtyckliga belopp för olika slags elever. I den här analysen ignorerar jag dock denna fråga.

²⁰ Jag rapporterar i texten hur skillnaderna förändras om man enbart använder kostnaden för lokal variation i överslagsberäkningarna.

bruttokostnader minus bruttointäkter – det vill säga, nettokostnader.²¹ Delposten "övrigt" beräknas istället som bruttokostnad minus interna intäkter för att ta hänsyn till riktade statsbidrag, som redovisas som externa intäkter i driftredovisningen och hamnar i kostnadsslaget "övrigt". Den totala kostnaden för skolkommunen beräknas sedan som summan av alla kostnadsslagen exklusive "skolskjuts" (SCB 2020d).²²

Med andra ord ignoreras kostnader i kommunala skolor som motsvarar beloppet för de externa intäkterna i fråga, för alla kostnadsslag utom "övrigt". Exempel på dessa externa intäkter inkluderar bidrag som inte klassas som statsbidrag, lokalhyror och intäkter från regioner. Dessa intäkter dras alltså av från skolkommunens kostnader under varje enskilt kostnadsslag, förutom de som specificeras under "övrigt". Detta gör i sin tur att kostnadsmåttet som utredningen använder inte endast påverkas av kostnaderna i sig, utan även *under vilken post* de externa intäkterna i fråga redovisas: ju högre andel av dessa intäkter som redovisas under kostnadsslaget "övrigt", desto mer av de totala kostnaderna fångas upp av måttet.

Samtidigt använder man data över bruttointäkter och -kostnader i fristående skolor, som alltså hämtas från undersökningen Skolkostnader. Detta ignorerar att fristående skolor också kan ha externa intäkter utöver de som kommer från skolpeng och statsbidrag. Exempel på detta är en skolenhet som får bidrag från en koncern eller en skola som sålt tjänster till kommuner, regioner eller andra fristående huvudmän. Men även om man hade dragit av sådana externa intäkter bland de fristående skolorna finns det naturligtvis ingenting som säger att dessa intäkters storlek är jämförbar mellan huvudmannaskapen. Därmed riskerar jämförelsen att bli skev och inte korrekt redogöra för skillnader i finansieringen mellan kommunala skolor och fristående skolor.

För att studera i vilken utsträckning utredningens valda kostnadsmått för kommunala skolor påverkar dess beräkningar använder jag "produktionskostnaden" för grundskolan från SCB:s (2020e) driftredovisning i räkenskapsammandraget. Produktionskostnaden används för att beräkna den totala kostnaden för kommunernas "produktion i egen regi", med målet att mäta "kostnaden för den egna produktionen" (RKA 2015, s 2). Produktionskostnaden beräknas som bruttokostnaden minus (1) köp av huvudverksamhet, (2) lämnade bidrag och (3) interna intäkter (se SCB 2020e; RKA 2015).²³ Detta är det kostnadsmått för kommunala skolor som bäst motsvarar det mått som utredningen själv använder för att studera de totala resurserna i skolan samt skillnader i totala resurser mellan olika kommuner i deras avsnitt 7 och 8; man använder där "kostnaden för åtagandet" som, till skillnad från det kostnadsmått man använder i jämförelsen med fristående skolor, inkluderar andra externa intäkter.²⁴ Eftersom produktionskostnaden inkluderar kostnader och externa intäkter för skolskjuts, reseersättning och inackordering drar jag dock av dessa separat, med hjälp av data från SCB:s (2020f) ifyllda blanketter från varje enskilt räkenskapsammandrag under

²¹ Undantagen är intäkter från försäljning av skolplatser till andra kommuner och momscompensation vid köp av huvudverksamhet. Dessa intäkter dras inte av oavsett vilket kostnadsslag det rör sig om.

²² Under "övrigt" läggs också bruttokostnaden för fördelad gemensam verksamhet, såsom administration.

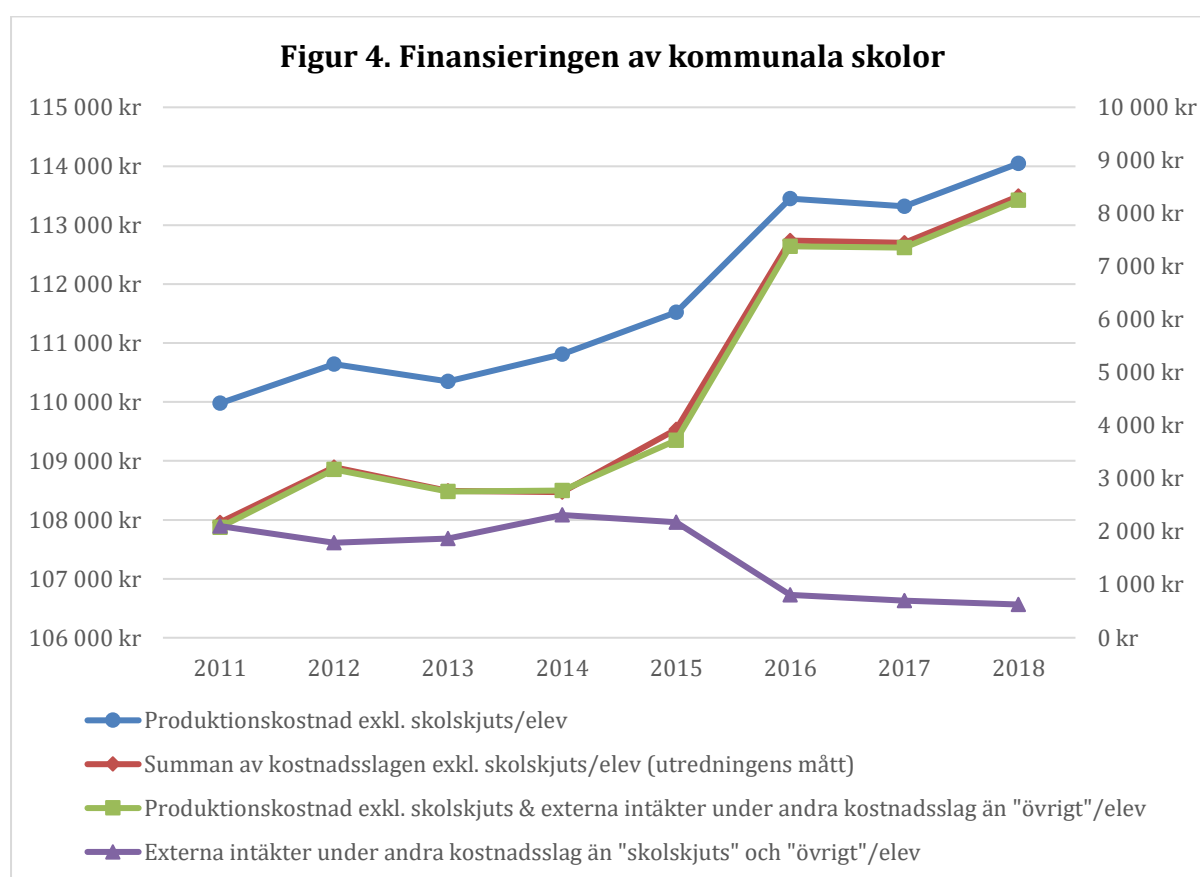
²³ Interna intäkter bör oftast räknas bort eftersom kommuner i viss mån köper och säljer verksamhet mellan skolformerna (SCB 2020d). Exempelvis kan en grundskola köpa skolmåltider som man sedan säljer vidare till en gymnasieskola som ligger i samma byggnad. Liknande scenarion kan dock gälla fristående skolor, vilket ignoreras i beräkningen av deras kostnader/intäkter.

²⁴ "Kostnaden för åtagandet" beräknas som bruttokostnaden minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner och regioner (SCB 2020d).

perioden 2011–2018. Från dessa hämtar jag också bruttokostnader, externa och interna intäkter för varje enskilt kostnadsslag samt intäkter från statsbidrag.

Jag slår sedan ut finansieringen per elev genom att dividera den modifierade produktionskostnaden med antalet elever som används för att beräkna kostnaderna per elev i Skolverkets (2020b) databaser. På så sätt får jag fram ett mått på den totala resursen per elev i kommunala skolor, vilket jag kan jämföra med utredningens kostnadsmått. Jag beräknar även detta mått med data från ovannämnda blanketter.²⁵

Att ovanstående spelar roll för hur mycket resurser som man antar förbrukas i de kommunala skolor – och utvecklingen av dessa kostnader – redovisas i figur 4.²⁶ Det är tydligt att det är de externa intäkterna i fråga som driver skillnaderna mellan utredningens kostnadsmått och den modifierade produktionskostnaden: summan av kostnadsslagen är i princip identisk med produktionskostnaden exklusive de externa intäkterna under andra poster än "övrigt" över hela perioden.²⁷



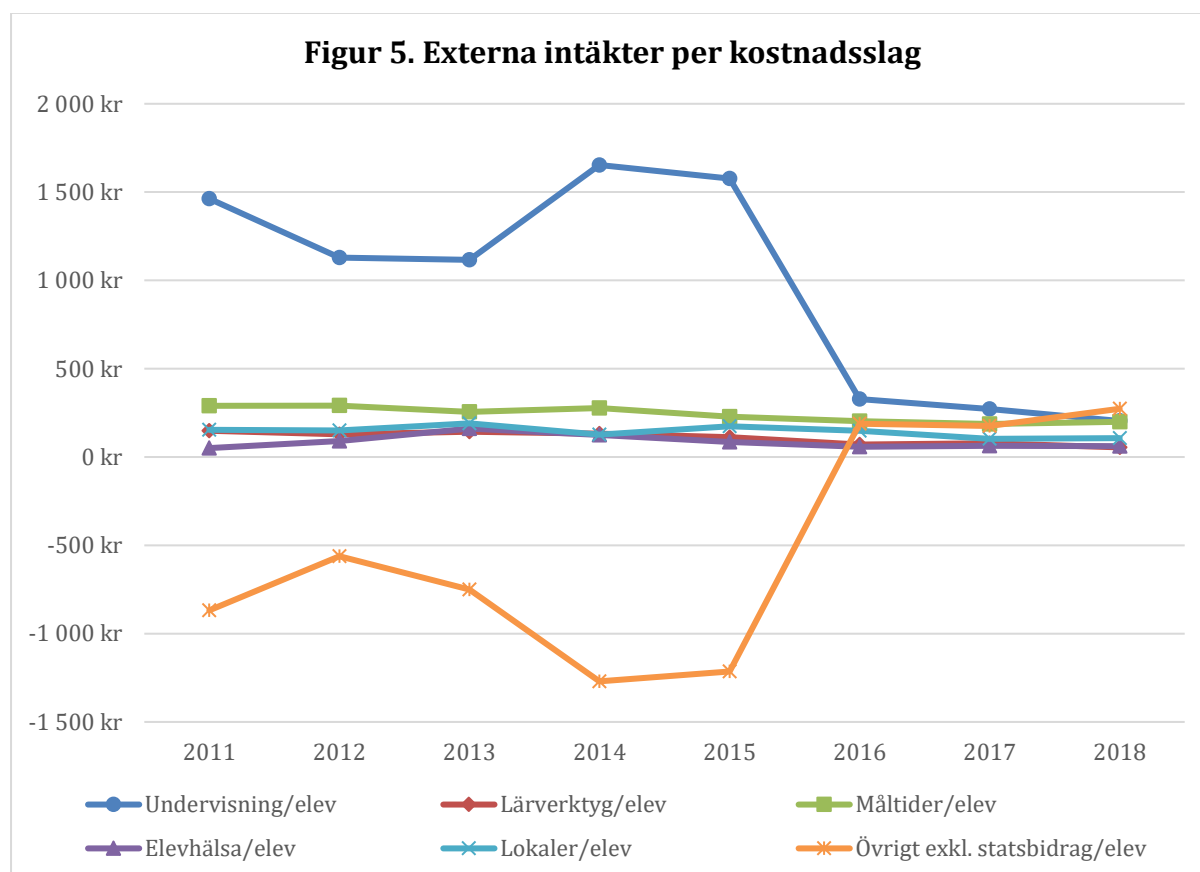
²⁵ Dessa data är i princip identiska med de som redovisas i SCB:s statistikdatabas, med undantag för några smärre korrigeringar som har gjorts i blanketterna men inte i databasen. Alla siffror i blanketterna är avrundade till närmsta miljonen och jag avrundar därför även produktionskostnaden på samma sätt.

²⁶ Produktionskostnaden exklusive skolskjuts, summan av kostnadsslagen exklusive skolskjuts och produktionskostnaden exklusive skolskjuts och externa intäkter under andra kostnadsslag än "övrigt" redovisas på Y-axeln till vänster, medan externa intäkter under andra kostnadsslag än "skolskjuts" och "övrigt" redovisas på Y-axeln till höger. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

²⁷ Skillnaden är också att "lämnade bidrag" inte dras av i utredningens kostnadsmått. Storleken på bidragen motsvarar endast 48–112 kr per elev under perioden och påverkar därför knappt siffrorna alls, men eftersom de inte reflekterar resurser som spenderas i kommunala skolor bör de exkluderas.

De externa intäkterna i fråga ser samtidigt ut att minska efter 2015, vilket gör att skillnaden mellan den modifierade produktionskostnaden och summan av kostnadsslagen krymper ordentligt. Men beror detta på att de externa intäkterna har minskat totalt sett eller på att de idag i högre utsträckning redovisas under "övrigt"?

Figur 5 tyder på att summan av de externa intäkterna som redovisas under kostnadsslagen, exklusive statsbidragen, knappt har förändrats alls över perioden.²⁸ Den stora förändringen beror istället på att externa intäkter som innan 2016 bokfördes under "undervisning" sedan dess i mycket högre utsträckning bokförs under "övrigt".²⁹ Eftersom externa intäkter dras av från kostnaderna när de redovisas under "undervisning" men inte under "övrigt", ser det alltså ut som att den totala summan av kostnadsslagen har ökat mer än vad som faktiskt är fallet. En högre andel av produktionskostnaden fångas således mekaniskt upp av utredningens valda kostnadsåtgång från och med 2016 än under tidigare år.



²⁸ Summan av alla externa intäkter under kostnadsslagen per elev var 1 237 kr år 2011, 1 227 kr 2012, 1 116 kr år 2013, 1 043 kr år 2014, 960 kr år 2015, 995 kr år 2016, 877 kr år 2017 och 900 kr år 2018. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

²⁹ Negativa värden under "övrigt" beror på att bruttointäkterna som redovisas under kostnadsslagen exkluderar försäljning av skolplatser till andra kommuner och momscompensation vid köp av huvudverksamhet. Bruttointäkten under "övrigt" understiger därför under flera år summan av statsbidragen och de interna intäkterna.

Anledningarna till förändringen i redovisning måste utredas ordentligt i sig, men en möjlig förklaring är att kommunernas administrativa kostnader – som redovisas under "övrigt" – har ökat som ett resultat av att de söker och hanterar mer statsbidrag sedan 2016 (se figur 8 nedan). I Statskontorets utvärdering uppgav exempelvis 75 procent av svarande huvudmän att deras administrativa kostnader ökade på grund av hanteringen av statsbidraget för lärarlönelyftet, som infördes i juli 2016 (Statskontoret 2017) och att dessa kostnader inte täcktes av bidraget (Statskontoret 2020). Det kan därför vara så att kommunerna började bokföra mer externa intäkter under "övrigt" istället för under "undervisning" när statsbidragen och tillhörande administrationskostnader ökade.

En annan möjlig delförklaring är att villkoren som följer med vissa statsbidrag kan skapa incitament för kommuner att förändra redovisningen av de externa intäkterna i fråga. Ett exempel är likvärdighetsbidraget, som fram tills i år krävde att kommunerna inte fick sänka sina egna kostnader för undervisning och elevhälsa (se Statskontoret 2020). Genom att föra över de externa intäkterna i fråga från kostnadsslaget "undervisning", där de drar ner de redovisade kostnaderna, till "övrigt", där de inte påverkar de redovisade kostnaderna, kunde kommunerna i praktiken alltså sänka kostnaderna för undervisning – utan att det fick utslag under detta kostnadsslag i räkenskapsammandraget.

Ovanstående visar hursomhelst tydligt problemet att använda summan av de olika kostnadsslagen istället för produktionskostnaden som mått på finansieringen av den kommunala skolan: det förstnämnda måttet fångar inte enbart upp kostnader utan också under vilket kostnadsslag som kommunerna har valt att redovisa vissa externa intäkter. Det är därför viktigt att göra en översyn av hur kommunala kostnader och intäkter rapporteras till SCB, alldeles oavsett frågan om skillnader i finansiering av kommunala och fristående skolor.

Ytterligare ett problem med utredningens siffror är att de ignorerar att riksinternaten och de internationella skolorna – som räknas som fristående skolor – ofta har intäkter i form av elevavgifter. Detta är inte offentliga resurser och bör inte räknas med i jämförelser av huruvida den offentliga finansieringen av kommunala och fristående aktörer är likvärdig. Jag begärde därför ut både totala intäkter exklusive elevavgifter och totala kostnader för fristående skolor för åren 2009–2018 från SCB.³⁰ Detta motsvarar de data som utredningen använder, exklusive elevavgifterna.³¹

³⁰ Notera dock att viss privat finansiering av fristående aktörer – såsom frivilliga föräldrabidrag – redovisas precis som statsbidrag under posten "övrigt" och därmed inte kan extraheras. Viss privat finansiering ingår därför i analysen.

³¹ Elevavgifterna varierar mellan cirka 300 kr och 1 300 kr per elev över åren 2009–2018. Det finns små obetydliga avvikelser mellan mina data över intäkter per elev och de som utredningen använder i överslagsberäkningarna, även när man inkluderar elevavgifter. Dessa tycks bero på avrundningsfel. De kostnadsdata som används här skiljer sig dock marginellt från utredningens, eftersom den använder data som publiceras av Skolverket (2020b), vilka inkluderar imputerade kostnader för fristående skolor som inte rapporterade in data i enlighet med undersökningen Skolkostnader. Jag jämför kostnader och intäkter bland samma skolor. Notera att kostnader av naturliga skäl inte kan delas upp på vad som finansieras från offentliga och privata medel, vilket gör att man om något överdriver de fristående skolornas kostnader som härrör från offentliga medel. Detta jämnas dock ut något av en lägre skillnad mellan intäkt och kostnad i det sista steget i dessa analyser, eftersom skillnaden minskar när elevavgifterna dragits bort från intäkterna.

Som beskrevs ovan är det inte säkert hur mycket man bör dra av för skillnader i elevsammansättning och alla överslagsberäkningar blir därför godtyckliga. Klart är dock att utredningen drar av två gånger för kostnaden för asylsökande och nyinvandrade elever. Detta eftersom man drar av kostnader direkt för dessa grupper enligt schablonen ovan, samtidigt som de även dras av via det socioekonomiska indexet. Det socioekonomiska indexet är som sagt skapat med en regressionsmodell där man använder andelen elever som inte når gymnasiebehörighet som beroende variabel och (1) andelen nyinvandrade elever och andelen elever med okänd bakgrund (som fångar upp andelen asylsökande), (2) andelen elever med utländsk bakgrund och (3) andelen elever med eftergymnasial utbildning som oberoende variabler.³² Koefficienterna för de olika variablerna multipliceras sedan med de kommunala och fristående skolornas andelar i dessa bemärkelser på riksnivå, för att få fram skillnaden i den förutspådda andelen som inte förväntas nå gymnasiebehörighet.³³ Denna skillnad multipliceras i sin tur med 80 000 kr, och produkten dras av.

I beräkningen av det socioekonomiska indexet inkluderas alltså bidraget från nyinvandrade och elever med okänd bakgrund, vilket man samtidigt drar av för separat.³⁴ Givet att så är fallet är det rimligaste tillvägagångssättet att hålla andelen nyinvandrade elever konstant i konstruktionen av det socioekonomiska indexet – för att säkerställa att dess effekter inte fångas upp av de andra bakgrundsvariablerna – men att inte inkludera koefficienten i beräkningen av merkostnaden som uppstår på grund av skillnaderna i indexet mellan kommunala och fristående skolor. Jag använder denna metod för att ta fram skillnader i socioekonomiskt index mellan de olika skoltyperna, med samma data som utredningen använder. Dessutom inkluderar jag också länsfixa effekter, vilket gör att jag endast jämför kommuner inom samma län – och därmed bättre jämför lika med lika.

Som visas i avsnitt 3 är utredningens beräkningar av merkostnaden som uppstår på grund av elevvariation från linjära kommuntrender också beroende av vilka år man inkluderar i analysen. Jag redovisar därför hur jämförelsen av finansieringen mellan kommunala och fristående skolor förändras beroende på vilka år man inkluderar: i scenario 1 använder jag samma period som utredningen använder och i scenario 2

³² Andelen elever med utländsk bakgrund inkluderar elever som är födda utomlands och elever som är födda i Sverige med två föräldrar födda utomlands.

³³ Notera att jag i mina beräkningar har tagit fram bakgrundsvariablerna med data som jag har fått levererade från SCB. Dessa skiljer sig något från de variabler som utredningen har använt sig av, eftersom de senare inte baseras på elevregistret utan på data över barn i åldern 7–15 år som är registrerade i respektive skolform (enligt samtal med Anders Norrlid 2020-06-20). Att använda utredningens data ger faktiskt överlag något mindre beräknade merkostnader för kommunala huvudmän, jämfört med när man använder de data jag begärde ut från SCB. I mina överslagsberäkningar har jag använt sistnämnda data för att säkerställa att jag använder konsistenta definitioner för alla variabler. Notera att jag också beräknade bakgrundsvariablerna och andelen elever i olika stadier som snittet från samma år som kostnaderna och föregående år. Detta för att det är så antalet elever historiskt har beräknats i kostnadsdata, då dessa baseras på kalenderår och inte läsår. Resultaten är snarlika om jag istället beräknar variablerna från elevstatistiken för höstterminen varje enskilt år istället.

³⁴ Utöver detta visade det sig efter samtal med Anders Norrlid att utredningen använt data för elevsammansättning för 2018 även för 2015 i beräkningarna av skillnaderna mellan kommunala och fristående huvudmän. Om utredningen hade använt korrekta data för 2015 hade deras beräknade fördel för fristående aktörer vad gäller finansieringen faktiskt varit något större.

använder jag istället perioden 2009–2018.³⁵ I texten redovisar jag också hur jämförelsen påverkas av att enbart dra av för merkostnader för lokal variation. Detta är också ett rimligt scenario givet att resultaten i avsnitt 2 om något tyder på att fristående skolor anpassade sig i högre grad till variationer i elevkullarnas storlek under perioden som studeras.

Utöver detta noterar jag ett par smärre felaktigheter i utredningen, som påverkar jämförelsen i mindre utsträckning. Exempelvis drar utredningen faktiskt inte av 6 procent för moms, som den skriver, utan 5,6 procent.³⁶ Likaså använder man HDI-kategoriseringen för nyinvandrade elever som gällde år 2018, istället för att justera kategoriseringen över tid. Detta har en viss påverkan, eftersom bland annat Syrien klassificerades om från att ha medelhög HDI till låg HDI år 2017. Jag använder den HDI som faktiskt gällde för det året som studeras. För att inte behöva göra antagandet att alla asylsökande elever går i kommunala skolor använder jag istället andelen elever med okänd bakgrund, vilket gör det möjligt att jämföra skillnader i andelen asylsökande mellan fristående och kommunala huvudmän.³⁷ Utredningen tycks också ha använt andelen elever på olika stadier i kommunala skolor överlag i sina jämförelser, snarare än kommunala skolor i kommuner med fristående skolor. Jag använder data från Skolverket (2020b) för att korrigera detta.

Till sist är det också värt att notera att utredningen faktiskt inte studerar likvärdigheten i finansieringen över en hel demografisk cykel, utan endast hur det såg ut 2015 och 2018. Jag gör därför även motsvarande beräkningar för 2011, ett år efter lägstavärdet i den demografiska cykeln som utredningen fokuserar på.³⁸ På så sätt kan jag ge ett mer genomgående svar på frågan om finansieringens likvärdighet i snitt över cykeln.

4.2. Resultat

Tabell 4 redovisar mina resultat för 2011, som utredningen alltså inte presenterar beräkningar för. Under detta år hade fristående skolor en fördel på 2 800 kr per elev i scenario 1, alltså om man använder samma period som utredningen för att beräkna den linjära trenden i elevpopulationen (1997–2018), men gör de andra modifikationer som diskuteras i avsnitt 3. Om man istället använder perioden 2009–2018 i scenario 2 för att beräkna den linjära trenden i elevpopulationen är det istället kommunala huvudmän som har en fördel på 3 300 kr per elev.³⁹

³⁵ Ett alternativ är att använda merkostnaden för lokal variation, eftersom resultaten i avsnitt 2 visar att de fristående aktörerna om något anpassade sig till den linjära trenden i elevpopulationen i något högre utsträckning än kommunala aktörer. Detta innebär lägre merkostnader än i scenario 2 och jag redovisar i texten hur de övergripliga resultaten förändras om man enbart använder kostnaden för lokal variation.

³⁶ Anledningen till detta är oklart, men baseras sannolikt på utredningen "Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt" (SOU 2015:93), där man beräknar den genomsnittliga ingående moms till precis 5,6 procent bland fristående aktörer med enbart grundskoleverksamhet. Men detta baseras endast på data för fyra aktörer, som råkade besvara enkäten. Detta är inte tillförlitligt och både Internationella Engelska Skolan och Kunskapsskolan, de två största aktörerna inom grundskolan, har beräknat sin ingående moms till cirka 7 procent (Friskolornas Riksförbund 2016). Det är därför rimligare att dra av 6 procent, vilket utredningen skriver att den gör.

³⁷ Andelen elever med okänd bakgrund består framförallt av asylsökande elever (se SOU 2017:54).

³⁸ Utredningen skriver att lägstavärdet i den demografiska cykeln inföll 2011, men det inföll i själva verket 2010. Jag gör beräkningen för år 2011 för att jag endast har produktionskostnaderna från det året.

³⁹ Notera att jag inte har tillgång till den externa intäkten under kostnadsslaget "skolskjuts" på kommunnivå. Eftersom denna bör exkluderas från produktionskostnaden drar jag av intäkten såsom den

I början av den demografiska cykeln, då utredningen påstår att finansieringen bör vara "tydligt större" för fristående skolor – eftersom antalet elever låg väldigt nära lägstavadet – varierar alltså denna fördel från ganska modest till att inte existera överhuvudtaget, beroende på vilken period man använder för att beräkna de linjära trenderna i elevpopulationen. Ytterligare ett alternativ är att enbart dra av kostnader för lokal variation (3 700 kr), eftersom avsnitt 2 inte tyder på att fristående skolor anpassade sig i lägre grad till variationer i elevkullar under 2010-talet. Med denna beräkning var de kommunala skolornas fördel 4 900 kr per elev år 2011.

Tabell 4. Jämförelse av offentlig finansiering bland kommunala och fristående huvudmän

	2011		
	Utredningen	Scenario 1	Scenario 2
Summan av kostnadsslag i kommunala skolor, i kommuner med fristående skolor	*	107 600	107 600
Summan av kostnadsslag i fristående skolor	*	103 500	103 500
Skillnad	*	4 100	4 100
Effekt av myndighetsansvar	*	-1 200	-1 200
Effekt av andel nyanlända	*	-400	-400
Effekt av skillnad i socioekonomiskt index	*	-1 200	-1 200
Effekt av skillnad i elevvariation	*	-11 400	-5 300
Effekt av små skolor i glesbygd	*	-700	-700
Effekt av moms	*	6 200	6 200
Effekt av stadiefördelning	*	2 300	2 300
Oförklarad skillnad	*	-2 300	3 800
Redovisad offentlig intäkt – summan av kostnadsslag, fristående skolor	*	2 700	2 700
Produktionskostnad exkl. skolskjuts – summan av kostnadsslag, kommunala skolor	*	2 200	2 200
Skillnad i offentlig finansiering (kommunal minus fristående)	*	-2 800	3 300
Fördel	*	Fristående	Kommunal

Not: I scenario 1 beräknas merkostnaden för skillnaden i elevvariation från linjär trend med trender under perioden 1997–2018 och i scenario 2 har den beräknats med trender under perioden 2009–2018. Se avsnitt 3. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

För 2015 visar tabell 5 att utredningens beräkningar om en fördel på 3 600 kr per elev förvandlas till att bli en fördel för kommunala skolor på antingen 1 600 kr per elev eller 3 100 kr per elev, beroende på vilken period man använder för att beräkna de linjära kommundtrenderna. Under det så kallade "normalåret" i den demografiska cykeln visar alltså de korrigerade siffrorna att de kommunala huvudmännen hade en högre offentligt finansierad tillgänglig resurs per elev än de fristående, oavsett om man använder samma period som utredningen för att beräkna de linjära trenderna eller inte. Om man istället

rapporteras på riksnivå i SCB:s (2020f) ifyllda blanketter. Intäkten motsvarade endast 38 kr per elev år 2011, 34 kr per elev år 2015 och 14 kr per elev år 2018. På grund av avrundning påverkas endast resultaten för år 2011, där skillnaden mellan produktionskostnaden och summan av kostnadsslagen blir 2 200 kr istället för 2 300 kr per elev, om man inte dragit av de externa intäkterna för skolskjuts.

enbart drar av kostnaden för lokal variation (3 800 kr) skulle de kommunala skolornas fördel istället vara 4 400 kr per elev.

Tabell 5. Jämförelse av offentlig finansiering bland kommunala och fristående huvudmän

	2015		
	Utredningen	Korrigerade siffror (scenario 1)	Korrigerade siffror (scenario 2)
Summan av kostnadsslag i kommunala skolor, i kommuner med fristående skolor	109 700	109 700	109 700
Summan av kostnadsslag i fristående skolor	104 700	104 600	104 600
Skillnad	5 000	5 100	5 100
Effekt av myndighetsansvar	-1 300	-1 300	-1 300
Effekt av andel nyanlända	-1 500	-1 600	-1 600
Effekt av skillnad i socioekonomiskt index	-2 300	-1 200	-1 200
Effekt av skillnad i elevvariation	-7 900	-6 600	-5 100
Effekt av små skolor i glesbygd	-700	-700	-700
Effekt av moms	5 900	6 300	6 300
Effekt av stadiefördelning	2 400	2 600	2 600
Oförklarad skillnad	-400	2 600	4 100
Redovisad offentlig intäkt – summan av kostnadsslag, fristående skolor	3 200	2 900	2 900
Produktionskostnad exkl. skolskjuts – summan av kostnadsslag, kommunala skolor		1 900	1 900
Skillnad i offentlig finansiering (kommunal minus fristående)	-3 600	1 600	3 100
Fördel	Fristående	Kommunal	Kommunal

Not: I scenario 1 beräknas merkostnaden för skillnaden i elevvariation från linjär trend med trender under perioden 1997–2018 och i scenario 2 har den beräknats med trender under perioden 2009–2018. Se avsnitt 3. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

För 2018 visar tabell 6 till sist att utredningens beräkningar om en fördel för kommunala huvudmän på 3 200 kr per elev förvandlas till att bli en fördel för kommunala skolor på 7 900 kr per elev respektive 7 700 kr per elev, beroende på vilken period man använder för att beräkna de linjära kommutrenderna.

Under året då det enligt utredningen rådde högt kapacitetsutnyttjande visar alltså de korrigerade siffrorna att de kommunala huvudmännen hade en ganska rejält mycket större offentligt finansierad tillgänglig resurs per elev än de fristående, oavsett om man använder samma period som utredningen för att beräkna de linjära trenderna eller inte. Om man istället enbart drar av kostnaden för lokal variation (3 900 kr) skulle de kommunala skolornas fördel vara 8 900 kr per elev.

Om man slår ut snittet på alla tre år enligt de korrigerade siffrorna finner man en genomsnittlig fördel för kommunala skolor vad gäller finansieringen – oavsett vilken period man använder för att beräkna merkostnaderna som uppstår vid elevvariation. Om vi använder scenario 1 för att beräkna merkostnad för överkapacitet landar fördelen för kommunala skolor på 2 200 kr per elev i snitt och om man använder scenario 2 för att beräkna merkostnad för överkapacitet landar fördelen på 4 700 kr per elev i snitt. Om

man enbart använder lokal variation för att beräkna merkostnaden är de kommunala skolornas fördel istället 6 100 kr per elev i snitt.

De korrigerade överslagsberäkningarna tyder alltså på att fristående skolor om något fick mindre resurser per elev än kommunala skolor över samma demografiska cykel som utredningen finner en fördel för fristående skolor. Detta alltså även när man tar hänsyn till den merkostnad som utredningen påstår uppstår på grund av elevvariation.⁴⁰

Tabell 6. Jämförelse av offentlig finansiering per elev bland kommunala och fristående huvudmän

	2018		
	Utredning n	Korrigerade siffror (scenario 1)	Korrigerade siffror (scenario 2)
Summan av kostnadsslag i kommunala skolor, i kommuner med fristående skolor	113 500	113 400	113 400
Summan av kostnadsslag i fristående skolor	104 600	104 400	104 400
Skillnad	8 900	9 000	9 000
Effekt av myndighetsansvar	-1 300	-1 300	-1 300
Effekt av andel nyanlända	-2 200	-2 000	-2 000
Effekt av skillnad i socioekonomiskt index	-2 900	-1 000	-1 000
Effekt av skillnad i elevvariation	-5 600	-4 900	-5 100
Effekt av små skolor i glesbygd	-700	-700	-700
Effekt av moms	5 900	6 300	6 300
Effekt av stadiefördelning	2 400	2 700	2 700
Oförklarad skillnad	4 500	8 100	7 900
Redovisad offentlig intäkt – summan av kostnadsslag, fristående skolor	1 300	800	800
Produktionskostnad exkl. skolskjuts – summan av kostnadsslag, kommunala skolor		600	600
Skillnad i offentlig finansiering (kommunal minus fristående)	3 200	7 900	7 700
Fördel	Kommunal	Kommunal	Kommunal

Not: I scenario 1 beräknas merkostnaden för skillnaden i elevvariation från linjär trend med trender under perioden 1997–2018 och i scenario 2 har den beräknats med trender under perioden 2009–2018. Se avsnitt 3.

Om man ignorerar att justera metoden som används för att beräkna merkostnaden för överkapacitet och lokal variation minskar skillnaderna jämfört med utredningens resultat något, men överlag är bilden densamma: över hela den demografiska cykeln hade fristående skolor lägre finansiering per elev än kommunala skolor.⁴¹

⁴⁰ Liksom i avsnitt 2 är det oklart om man ska jämföra fristående skolor med kommunala skolor i kommuner där det finns fristående skolor eller med kommuner som har folkbokförda elever som går i friskolor. Eftersom utredningen gör det förstnämnda gör även jag det, men resultaten är lika om man istället jämför med kommunala skolor i kommuner med folkbokförda elever i fristående skolor.

⁴¹ Merkostnaden per elev för variation beräknas i scenario 1 då vara 12 300 kr år 2011, 7 400 kr år 2015 och 5 700 kr år 2018. I scenario 2 beräknas merkostnaderna istället vara 5 800 kr år 2011, 5 700 kr år 2015 och 5 700 kr år 2018. Med dessa siffror blir skillnaden i den offentliga finansieringen per elev mellan kommunala och fristående skolor -3 600 kr år 2011, 800 kr år 2015 och 7 100 kr år 2018, enligt scenario

Återigen är det viktigt att vara försiktig med hur man tolkar dessa resultat, då de är långt ifrån säkra. Det finns flera alternativ för att beräkna exempelvis merkostnaderna som uppstår på grund av skillnader i elevsammansättning. Men när man korrigerar rena räknefel i utredningens beräkningar och i högre utsträckning jämför lika med lika finns det ingenting som tyder på att fristående skolor hade en mer fördelaktig finansiering än kommunala skolor under 2010-talet.

4.3. Offentlig finansiering och kostnader över tid

Ett av utredningens argument för att fristående skolor får mer resurser bygger på att deras överskott var som högst i början på 2010-talet, när elevkullarna var som minst i den demografiska cykeln. Detta eftersom skolpengen under dessa år påstås vara större i reala termer, eftersom de faktiska kostnaderna per elev i kommunala skolor då var högre givet överkapaciteten som uppstod under dessa år i den demografiska cykeln. Som ett resultat av detta menar man att fristående skolor automatiskt fick högre intäkter, givet hur lagstiftningen om likabehandling i resursfördelningen ser ut. Således kunde de göra större vinst än vad som var möjligt i slutet på 2010-talet.

Men utredningen analyserar inte detta direkt, utan redovisar istället endast överskotten under perioden 2009–2018. Överskotten kan dock även minska för att kostnaderna ökar. Utredningens hypotes handlar samtidigt specifikt om att överskotten ska minska på grund av att skolpengen minskar, i takt med att elevpopulationen blir större och kostnaderna per elev sjunker i kommunala skolor. Däremot finns det ingenting som säger att kostnaderna per elev i de fristående skolorna ska öka i takt med elevpopulationen. Utredningens hypotes är tvärtom att friskolorna inte anpassar sig till förändringar i elevpopulationen och därmed kan hålla kostnaden per elev jämn, till skillnad från kommunala huvudmän som går från överkapacitet till fullt kapacitetsutnyttjande och därmed från högre till lägre kostnader.

För att studera detta jämför jag först intäkterna och kostnaderna per elev i fristående skolor enligt SCB:s data från undersökningen Skolkostnader under perioden 2009–2018. Återigen är det värt att notera att intäktssiffrorna, till skillnad från utredningens, exkluderar elevavgifter för riksinternat och internationella skolor från intäkterna, då vi är intresserade av överskottet som görs från offentliga medel.⁴² Man ska också vara medveten om att undersökningen inte inkluderar alla fristående skolor, utan endast de som har rapporterat in data enligt reglerna för Skolkostnader, och detta kan påverka de exakta estimaten från år till år.

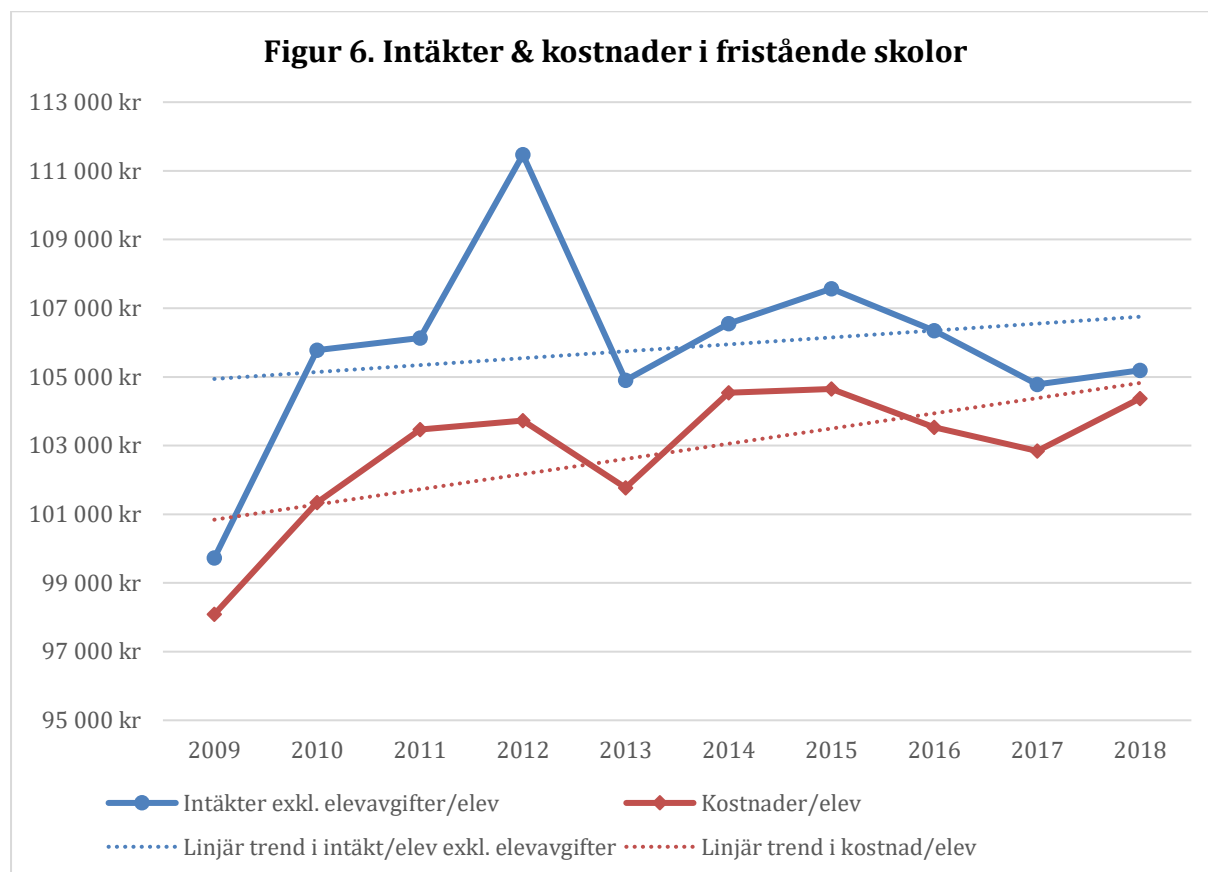
Figur 6 visar att intäkterna per elev bland fristående skolor generellt inte förändrades i samband med att elevpopulationen och de kommunala huvudmännens kapacitetsutnyttjande ökade.⁴³ Man kan skönja ett hopp mellan 2009 och 2010, vilket mycket möjligt kan bero på att kommunernas möjligheter att göra skolpliktsavdrag togs

1. Enligt scenario 2 blir skillnaden istället 2 900 kr år 2011, 2 500 kr år 2015 och 7 100 kr år 2018. I bägge scenarion är finansieringen över hela cykeln alltså högre för kommunala skolor, även om man inte justerar metoden för att beräkna överkapacitet och lokal variation.

⁴² I praktiken är mönstret dock likt det som redovisas i figuren om man inkluderar elevavgifter, då deras storlek, med några undantag, är ganska lika från år till år. Detta redovisas i figur 7.

⁴³ Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

bort i och med att de nya reglerna infördes i januari 2010. Men med undantag för ett enskilt hopp år 2012 – trots att elevkullarna vid det tillfället hade ökat i två år sedan det nationella lägstavärdet år 2010 – som omedelbart reverseras året efter, sker inga större förändringar totalt sett mellan 2010 och 2018, när hänsyn tas till pris- och kostnadsutveckling.⁴⁴ År 2010/2013 var intäkten per elev några hundralappar högre/lägre än den var år 2018. Istället ökade intäkterna mellan 2013 och 2015, trots ökande elevkullar. Samtidigt ökade friskolornas kostnader totalt sett över perioden, vilket i sin tur drev ner överskotten något i slutet på den. Skillnaderna i de linjära trenderna för intäkter och kostnader minskar därför totalt sett över perioden.



För att studera frågan ytterligare delade jag upp intäkterna som kan härledas till kommunal finansiering respektive andra intäkter. Detta för att statsbidragen redovisas under kostnadsposten "övrigt".⁴⁵ Som figur 7 visar förklaras hoppet i den totala intäkten per elev år 2012 i figur 6 helt och hållet av att intäktsposten "övrigt" ökar kraftigt under det året, för att sedan falla tillbaka.⁴⁶ Detta har ingenting med skolpengen från kommuner att göra och beror antingen på mätfel eller tillfälliga intäkter. Samtidigt tyder ingenting på att intäkterna från kommuner sjönk mellan 2010 och 2015 – alltså fem år in på den

⁴⁴ Oavsett vad hoppet beror på kan de hursomhelst inte förklaras av förändringar i elevkullarna, då dessa följer en överlag jämn kurva.

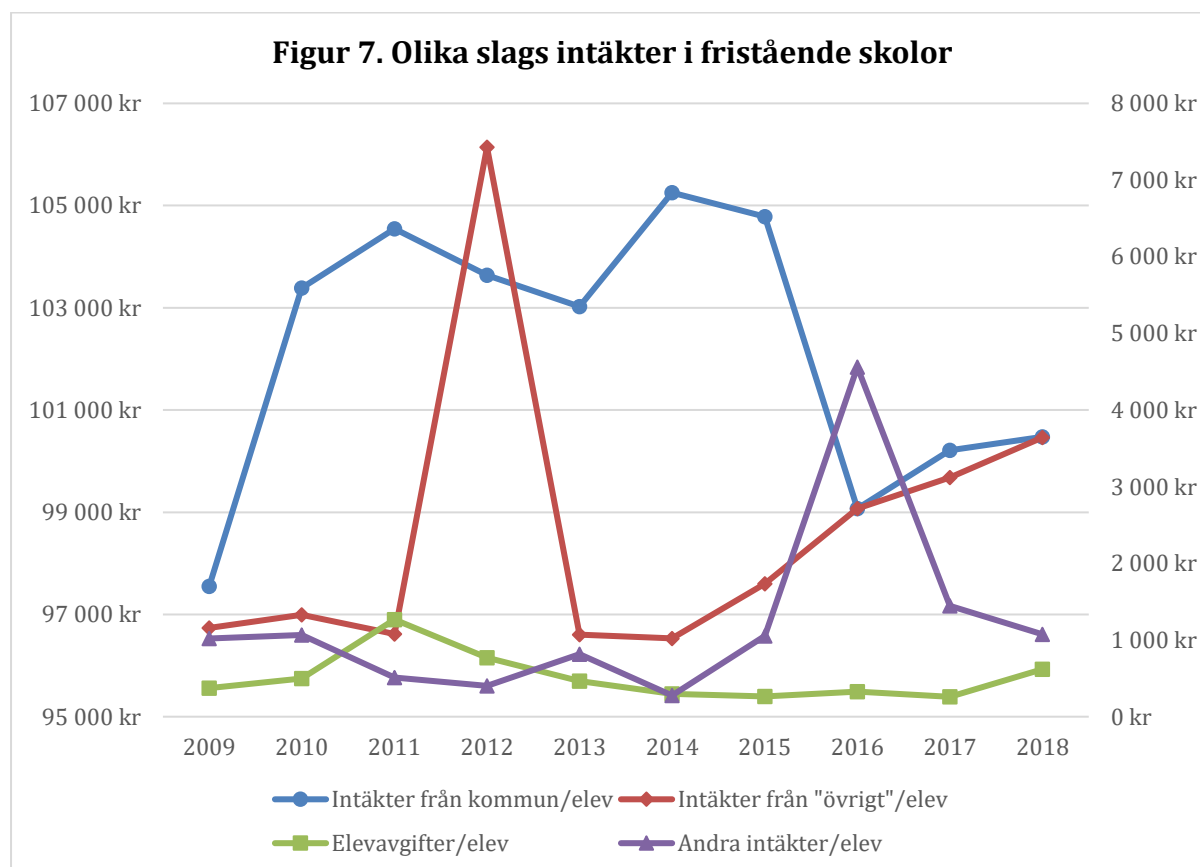
⁴⁵ Denna kostnadspost inkluderar dock också diverse andra intäkter (inklusive frivilliga föräldrabidrag), och det går inte att särskilja vad som är vad.

⁴⁶ Intäkter från kommun per elev redovisas på Y-axeln till vänster och intäkter från "övrigt" per elev, annan intäkt per elev och elevavgifter per elev redovisas på Y-axeln till höger. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

ökande demografiska cykeln – vilket bör vara fallet om utredningens logik stämmer: ökande elevkullar bör minska intäkten per elev från kommunerna i takt med att kapacitetsutnyttjandet ökar i den kommunala skolan.

Däremot minskar de kommunala intäkterna rejält mellan 2015 och 2016, samtidigt som intäkterna från "övrigt" kontinuerligt ökar från 2014 och framåt. Detta tyder på att kommunerna minskar sin egen finansiering av skolan när möjligheterna att få riktade statsbidrag ökar och har sannolikt ingenting att göra med förändringar i elevkullarna mellan just de åren.⁴⁷ Som visas i avsnitt 5 och tabell A3 i appendixet finner jag mycket riktigt empiriskt stöd för ett negativt samband mellan kommunernas egen finansiering av skolväsendet och statsbidragen under flera olika perioder – både när elevkullarna ökade och när de minskade.⁴⁸

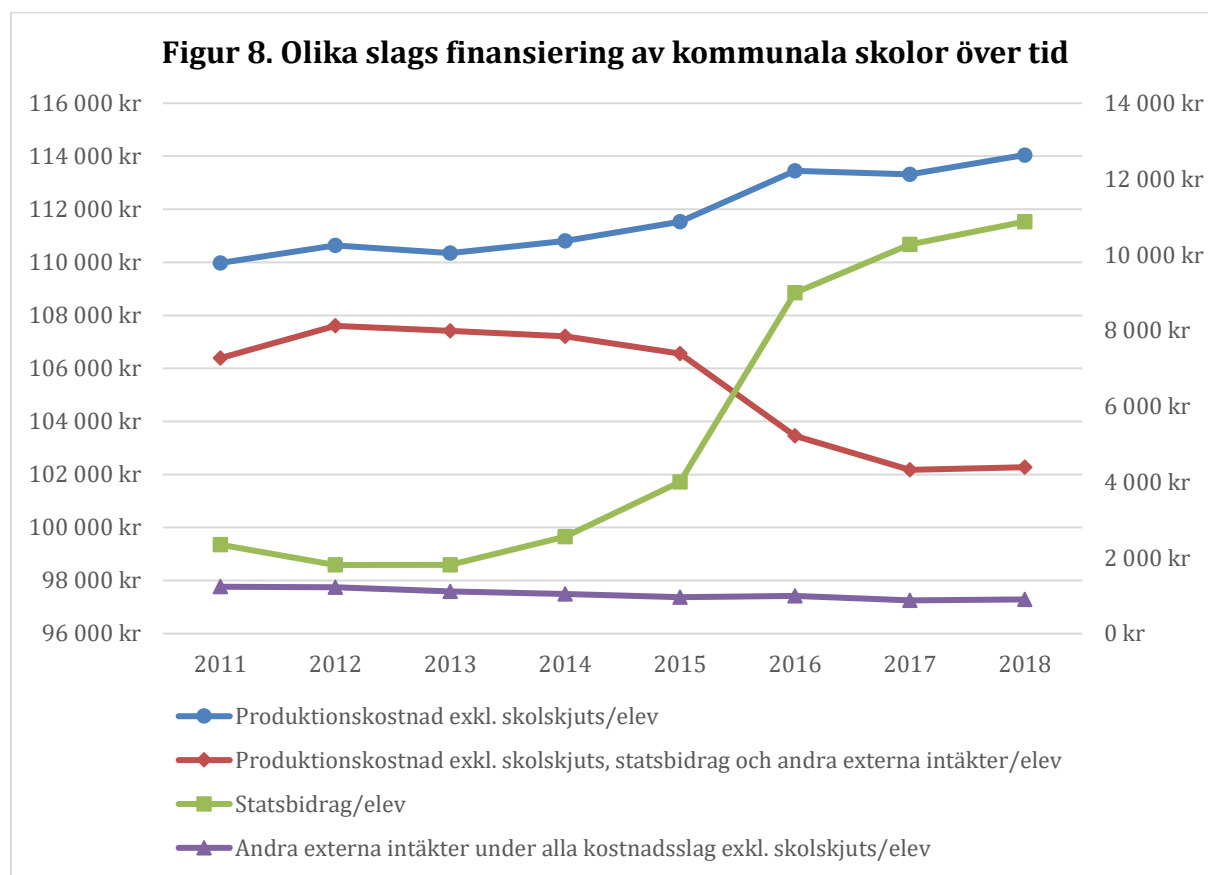
Den totala finansieringen per elev i fristående skolor tycks alltså påverkas av att kommuner tenderar att sänka sina egna kostnader som svar på att de får mer bidrag från staten. Givet hur trenden ser ut innan 2016 har detta sannolikt ingenting att göra med ökande eller minskande elevkullar.



⁴⁷ Att andra intäkter som inte kan härledas direkt till kommuner och kostnadsposten "övrigt" ökar rejält mellan 2015 och 2016 för att sedan falla tillbaka igen indikerar att mätfel påverkar analysen detta år. Sannolikt kan även vissa av dessa intäkter under år 2016 härledas till kommunernas finansiering. Alternativt tyder det på ett tillfälligt tillskott som inte kan härledas till offentlig finansiering, kanske som ett resultat av de förändrade förutsättningarna under det året.

⁴⁸ Utredningen diskuterar detta mönster när det gäller finansieringen totalt sett, men gör inga systematiska regressionsanalyser. Man faller i slutändan tillbaka på idén att det är ökande elevkullar som driver minskad kommunal finansiering sedan 2015, trots att empirin inte tyder på det (se SOU 2020:28, s. 454–462).

Mycket riktigt visar figur 8 att det är statsbidragen som har dragit upp kostnaderna i kommunala skolor under perioden.⁴⁹ I enlighet med diskussionen ovan och resultaten i tabell A3 i appendixet – som visar att kommunerna drar ner på sin egen finansiering av skolväsendet överlag när de får mer riktade statsbidrag – minskar den kommunala finansieringen samtidigt som den statliga finansieringen ökar.⁵⁰ Eftersom statsbidragen har ökat mer än vad kommunerna har minskat sin egen finansiering har den totala produktionskostnaden per elev också ökat under perioden. Inte heller här ser vi att kommunernas egen finansiering systematiskt sjunker när elevkullarna ökar, utan det är framförallt när de riktade statsbidragen börjar öka som kommunerna drar ner på sin egen finansiering.



Det är också värt att notera att ökningen i finansiering av kommunala skolor via ökade statsbidrag sedan runt 2015 inte tycks ha matchats av lika snabbt ökande statsbidrag till fristående skolor. Som analysen i avsnitt 4.2 tyder på är det inte speciellt troligt att detta kan motiveras enbart av förändringar i elevsammansättningen, om man använder

⁴⁹ Produktionskostnaden minus skolskjuts per elev, inklusive och exklusive statsbidrag/andra externa intäkter, redovisas på Y-axeln till vänster och statsbidraget samt andra externa intäkter per elev redovisas på Y-axeln till höger. Alla siffror har räknats om till 2018 års nivå med PKV-indexet.

⁵⁰ Figur 8 kan överdriva statsbidragen som går till – och underdriva den kommunala finansieringen av – kommunala skolor något, eftersom vissa statsbidrag kanaliseras till de fristående skolorna via kommunerna. De flesta statsbidrag söks dock av respektive huvudman var för sig (SKR 2020) och som figur 7 visar sjönk fristående skolors intäkter från kommuner totalt sett mellan 2014 och 2018 med nästan exakt samma summa (4 776 kr per elev) som fallet i den kommunala finansieringen av kommunala skolor enligt figur 8 (4 940 kr per elev).

överslagsberäkningar likt de som utredningen använder. Enligt analysen ökade merkostnaden i detta avseende från 1 600 kr till 3 000 kr mellan 2011 och 2018, medan ökningen i skillnaden i finansieringen var mycket större än så.⁵¹

Eftersom vissa statsbidrag delvis fördelas efter samma eller liknande bakgrundsvariabler som de som många kommuner använder för att vikta skolpengen finns det dock skäl att anta att skolor i viss utsträckning kompenseras för samma elevsammansättning av både kommun och stat. Men om man dubbelräknar nyanlända och asylsökande elever, såsom utredningen alltså har gjort i jämförelsen mellan kommunala och fristående skolor, skulle merkostnaden som kan härledas till skillnader i elevsammansättningen endast öka från 2 200 kr till 4 700 kr mellan 2011 och 2018.⁵² Detta är fortfarande inte tillräckligt för att kunna förklara den relativt sett mer fördelaktiga finansiering av kommunala skolor som sker idag jämfört med fristående aktörer på grund av statsbidragen.

En annan potentiell anledning till mönstret är att fristående huvudmän inte har tillgång till lika många riktade statsbidrag – exempelvis på grund av olika stadiefördelning – och inte alltid är lika bra på att söka sådana bidrag som kommunerna, vilka sannolikt kan lägga mer resurser på sådant arbete (se t.ex. Riksrevisionen 2017; Statskontoret 2017, 2019, 2020). I ett system där de riktade statsbidragen ökar på bekostnad av den kommunala finansieringen finns det därför skäl att tro att de fristående skolornas finansiering kommer att halka efter de kommunala skolorna relativt sett – vilket är precis vad jag finner i avsnitt 4.2. Detta eftersom skolpengen nästan enbart grundas på den kommunala ersättningen till kommunala skolor, och inte på statsbidragen som huvudmännen själva söker.

Anledningen att fristående skolor idag får mindre intäkter relativt sett med kommunala skolor är alltså inte på grund av att antalet elever i grundskolan har ökat, vilket i sin tur har minskat den genomsnittliga finansieringen per elev i den kommunala sektorn. Det är helt enkelt för att statsbidragen till den kommunala sektorn har ökat på ett sätt som inte har matchats i den fristående sektorn, samtidigt som kommunerna har valt att minska sina egna kostnader som ett svar på ökad statlig finansiering. Genom att söka riktade statsbidrag och sänka sin egen finansiering tjänar kommunerna på så sätt dubbelt: kommunerna får lika mycket, eller mer, pengar till sina skolor, men kan samtidigt sänka ersättningen till fristående skolor.

Överlag är det därför svårt att se att de data som finns tillgängliga över offentlig finansiering och kostnader över tid stödjer idén om att friskolorna är mindre generöst finansierade i tider av ökande elevkullar och mer generöst finansierade i tider av sjunkande elevkullar.

⁵¹ År 2011 var den totala skillnaden som beräknas bero på skillnader i andelen nyanlända/asylsökande och socioekonomiskt index 1 600 kr, vilket ökade till 3 000 kr år 2018.

⁵² År 2011 var den totala kostnadsskillnaden som beräknas bero på skillnader i andelen nyanlända/asylsökande och socioekonomiskt index 2 200 kr, när man dubbelräknar andelen nyanlända/asylsökande på det sätt som utredningen gör. År 2018 hade kostnadsskillnaden ökat till 4 700 kr.

5. Friskolornas effekter på skolkostnaderna över tid

I det här avsnittet analyserar jag en fråga som utredningen knappt berör, trots dess fokus på skolans finansiering: påverkar fristående skolor skolkostnaderna per elev totalt sett? Svaret på frågan bör tas med i beräkningarna över huruvida friskolor är en kostnad eller tillgång budgetmässigt för kommunerna, och är speciellt viktig givet osäkerheten i de överslagsberäkningar som utredningen gör. Utredningen gör endast en snabb analys över en kort tidsperiod, 2015–2018, och finner då ingen effekt överhuvudtaget. Fokus i dessa analyser ligger inte specifikt på hur fristående skolor påverkar kostnaderna och man gör alltså ingen ordentlig analys av detta.⁵³

Det finns flera anledningar varför fristående skolor skulle kunna minska kommunernas totala skolkostnader per elev. Exempelvis kan man tänka sig att kommunerna blir bättre på att anpassa merkostnaderna som uppstår med elevvariationen, om de har konkurrens från fristående aktörer. Likaså kan naturligtvis kommunerna i praktiken ge mindre pengar till friskolor, vilket i sådana fall sänker skolkostnaderna mekaniskt. Det enda sättet att säkerställa korrekt finansiering i sådana lägen är att dra kommuner inför domstol för att ha beräknat skolpengen på ett felaktigt sätt, men långt ifrån alla fristående aktörer har tiden och resurserna som krävs för att göra det.

Naturligtvis kan det även vara så att fristående skolor ökar kostnaderna totalt sett. Om kommunala skolor som förlorar många elever till fristående skolor inte stänger ner kan kostnaderna öka på grund av poster med begränsad rörlighet, såsom lokalkostnader. Likaså finns det en risk för att kommunerna skjuter till extra resurser till skolor som förlorar elever till fristående skolor, vilket också i sådana fall ökar kostnaderna totalt sett. Det kan såklart också vara så som utredningen implicerar: fristående skolor anpassar sig inte till elevutvecklingen över tid, vilket leder till högre överkapacitet och därmed högre finansiering av både kommunala och fristående skolor i tider av sjunkande elevkullar. Av detta följer att kostnaderna per elev bör öka totalt sett.

Det finns alltså argument för att kommunernas totala kostnader per elev kan komma att påverkas i endera riktningen med en högre andel elever som går i fristående skolor. Detta är därmed en empirisk fråga som måste studeras i detalj.⁵⁴ Resultaten bör också tas med i beräkningarna över huruvida friskolor är en kostnad eller tillgång budgetmässigt för

⁵³ Utredningen finner att fristående skolor ökar kostnaderna i kommunala skolor när man drar bort de kommunala skolornas statsbidrag, men detta ignorerar problemet med olika selektion mellan de fristående och kommunala sektorerna (vilket diskuteras i nästa fotnot). Återigen studerar man också fristående skolor i lägeskommunen, som inte är lika relevant som folkbokföringskommunen givet hur finansieringen av skolan ser ut.

⁵⁴ Genom att fokusera på snittkostnaderna i hemkommunen tar jag hänsyn till svårigheterna att justera för selektionseffekter som uppstår mellan sektorerna, på grund av att elever i fristående skolor överlag har mer fördelaktig elevsammansättning än elever i kommunala skolor. Eftersom viktningen av skolpengen gör att olika slags elever får olika mycket pengar från kommunen – vilket för övrigt också gäller statsbidragen – är det i princip omöjligt att studera effekterna av fristående skolor på kommunala kostnader specifikt. Innan 2010-talet var tilläggsbeloppen generellt små och de flesta kommuner fördelade fortfarande resurser efter principen "en summa per elev" (Skolverket 2009, s. 21), men sedan dess har det kompensatoriska inslaget ökat. I separata analyser fann jag tecken på att fristående skolor antingen hade negativa eller inga effekter på kostnaderna per elev i den kommunala sektorn – beroende på modell – sett över hela studieperioden. Givet svårigheterna att ta hänsyn till selektion – och givet att denna selektion har en direkt och omedelbar påverkan på hur mycket pengar skolorna får – fokuserar analysen i rapporten helt och håller på den genomsnittliga kostnaden i hemkommunen.

kommunerna, vilket är en avgörande fråga för huruvida man bör ge dem mindre resurser och därmed minska incitamenten att växa.

5.1. Tidigare forskning

Tidigare forskning har endast studerat frågan om effekten av fristående skolor på kostnaderna i begränsad utsträckning. I den senaste och starkaste analysen – som dock fokuserar på effekterna av fristående skolor på elevers akademiska utfall – finner Böhlmark och Lindahl (2015) att större andelar elever i hemkommunen som går i fristående skolor om något sänker kommunernas kostnader per elev, men att effekten inte alltid är statistiskt säkerställd.

Det finns dock begränsningar med att dra slutsatser från denna forskning i dagens läge. Den studerar exempelvis endast data från 1992 och 2009 och tar därmed inte med 2010-talet i beräkningarna.⁵⁵ Dessutom finns det ett möjligt problem med de kostnadsdata som analyseras. Forskarna studerar de totala kostnaderna per elev för elever folkbokförda i kommunerna, vilket inkluderar (1) kommunernas egen finansiering av skolan, både kommunal och fristående, och (2) de riktade statsbidragen som betalas ut till kommunerna. Däremot inkluderas inte riktade statsbidrag som betalas ut till fristående skolor i detta mått. Detta betyder i sin tur att de riktade statsbidragen per elev i kostnads måttet automatiskt minskar när fler elever går i fristående skolor – vilket i sin tur riskerar att skapa en mekaniskt negativ relation mellan andelen elever i fristående skolor och kostnaderna per elev.⁵⁶

5.2. Data

För att studera hur fristående skolor påverkar kommunernas kostnader använder jag först och främst logaritmen av hemkommunens kostnader per elev som huvudsakligt utfallsmått. Detta är samma variabel som Böhlmark och Lindahl (2015) använder i sina analyser.⁵⁷ Dessa data hämtas från SCB:s (2020b) statistiskdatabas för åren 2000–2013 och Kolada (2020) för åren 2008–2018. För åren 1993–1999 hämtar jag data från Skolverkets statistikpublikationer för varje enskilt år.⁵⁸

Jag hämtar även data över kommunernas riktade statsbidrag (Driftbidrag från staten och statliga myndigheter) från SCB:s databas (2020g) under perioden 2011–2018. Detta för att jag ska kunna ta hänsyn till problemet som diskuteras i avsnitt 5.1. För att kunna använda samma variabel under hela analysperioden begärde jag även ut motsvarande data från SCB för perioden 1993–2010, med undantag för 1995 som inte fanns tillgänglig.

⁵⁵ Man studerar också endast två år i analysen, snarare än en panel som inkluderar alla år, vilket är ett mer ineffektivt tillvägagångssätt eftersom man ignorerar tillgängliga data.

⁵⁶ Notera att utredningen i sin korta analys drar bort de riktade statsbidragen i vissa modeller, vilket i viss utsträckning tar hänsyn till detta. Som noteras nedan är dock denna metod inte heller optimal.

⁵⁷ Denna variabel består av summan av kostnadsslagen i den kommunala skolan plus köp av verksamhet och skolskjuts minus försäljning av verksamhet (se SCB 2020d). Notera att variabeln därmed fångar upp nettokostnaden för varje kostnadsslag i kommunala skolor förutom under posten "övrigt", som alltså beräknas som bruttokostnaden minus interna intäkter. Detta är dock rimligt i den här analysen eftersom den fokuserar på fristående skolors effekter på kommunernas effektivitet överlag.

⁵⁸ Dessa fanns inte längre tillgängliga, men jag lyckades ta fram rapporterna med hjälp av Wayback Machine för varje år mellan 1993 och 1999: <https://archive.org/web/>.

Som huvudsaklig oberoende variabel använder jag andelen folkbokförda elever i årskurs 1–9 som gick i fristående skolor, oavsett om dessa var lokaliserade i kommunen eller inte. För att få tillgång till denna variabel i varje kommun under perioden 1992–2018 var jag tvungen att kombinera data från Skolverkets (2020a) databas över jämförelsetal, där data fanns tillgängliga från och med 2011, och årliga publikationer från Skolverket för alla andra år.⁵⁹

Jag justerar för ett antal kontrollvariabler i de flesta modeller. Först och främst inkluderar jag antalet folkbokförda grundskoleelever i varje kommun, som hämtades från Kolada (2020), för åren 2008–2018, från SCB:s (2020b) statistikdatabas, för åren 2000–2007, och från årliga publikationer från Skolverket tillbaka till 1993.⁶⁰ Detta för att ta hänsyn till stordriftsfördelar i kommuner som har större elevpopulationer. Jag tar även hänsyn till andelen elever som går i en kommunal skola i en annan kommun, vilket också kan påverka resultaten om sådant skolval samvarierar med andelen elever i fristående skolor. Variabeln hämtas från Skolverkets (2020a) databas för jämförelsetal.

Dessutom begärde jag ut bakgrundsvariabler bland elever i hemkommunen från SCB. Variablerna inkluderar (1) den genomsnittliga utbildningsnivån bland elevernas föräldrar på en skala mellan 1 och 7,⁶¹ (2) disponibel familjeinkomst, (4) andelen nyinvandrade elever, (5) andelen elever födda utomlands och (6) andelen elever födda i Sverige men med två utrikesfödda föräldrar. Dessa variabler finns endast tillgängliga för elever i årskurs 9 över hela studieperioden och jag approximerar alltså grundskoleelevers bakgrund med variablerna beräknade för elever i årskurs 9. Jag inkluderar dock även andelen asylsökande elever i alla årskurser, som fanns tillgänglig tillbaka till 1995 i Skolverkets (2020a) databas för jämförelsetal. Likaså hämtar jag andelen elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk i alla årskurser, som fanns tillgänglig i samma databas tillbaka till 1992.

Jag använder även ett antal kontrollvariabler som inte rör skolsystemet i sig. Dels inkluderar jag kommunernas skattekraft, för att ta hänsyn till att kommuner med större resurser har större möjlighet att finansiera skolan. Data för skattekraft finns tillgängliga tillbaka till 1995 i SCB:s (2020g) databas. Jag kompletterar denna med data från en fil som innehåller data tillbaka till 1993.⁶² Jag inkluderar även den totala befolkningen i kommunerna, för att säkerställa att resultaten inte drivs av allmänna befolkningsförändringar (SCB 2020b) och även den genomsnittliga inkomstnivån bland personer i åldern 20–64 år på kommunnivå, som också hämtas från SCB (2020c). I vissa modeller inkluderar jag även standardkostnaden per invånare för grundskola och förskoleklass från Kolada (2020). Denna variabel finns tillgänglig tillbaka till 1997.⁶³

⁵⁹ Dessa fanns inte längre tillgängliga, men jag lyckades ta fram rapporterna med hjälp av Wayback Machine för varje år mellan 1992 och 2010: <https://archive.org/web/>.

⁶⁰ Dessa fanns inte längre tillgängliga för alla år, men jag lyckades ta fram rapporterna som fattades med hjälp av Wayback Machine för varje år mellan 1993 och 1999: <https://archive.org/web/>.

⁶¹ 1 = förgymnasial utbildning kortare än 9 år, 2 = förgymnasial utbildning 9 år, 3 = gymnasial utbildning högst 2-årig, 4 = gymnasial utbildning 3 år, 5 = eftergymnasial utbildning kortare än 3 år, 6 = eftergymnasial utbildning 3 år eller längre (exkl. forskarutbildning) och 7 = forskarutbildning.

⁶² Denna fil anskaffades för flera år sedan för ett orelaterat forskningsprojekt.

⁶³ Standardkostnaden finns tillgänglig tillbaka till 1996 i SCB:s statistikdatabas, men då jag fokuserar på perioderna 1993–2018 och 1997–2018 hämtar jag data tillbaka till 1997 från Kolada (2020). Standardkostnaden beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i skolåldern samt

Till sist hämtar jag andelen barn i fristående förskolor under perioden 1997–2018 från Skolverkets (2020a) databas för jämförelsetal. Denna variabel används för att studera om de resultat jag finner är rimliga. Om andelen elever i fristående förskolor är relaterade till kommunernas grundskolekostnader är risken att analysen fångar upp generella förändringar i kommuners preferenser för privata aktörer överlag.

Eftersom data för kostnader är utslagna på kalenderår och variabler som rör elever är hämtade för läsår använder jag snitten för året i fråga och föregående år för oberoende variabler som baseras på elevdata.⁶⁴ Det är så antalet folkbokförda elever är beräknade i SCB:s och Skolverkets statistik.⁶⁵ Precis som i Böhlmark och Lindahls (2015) studie logaritmeras alla oberoende variabler som rör inkomst, antalet elever och befolkning.

5.3. Metod

För att studera effekterna av andelen elever i fristående skolor på kostnaderna använder jag paneldatamodeller med kommunfixa effekter. Detta säkerställer att osynliga faktorer som skiljer sig mellan kommuner, men som inte varierar över tid, inte påverkar resultaten. Likaså justerar jag för nationella årsfixa effekter i huvudmodellerna, för att ta hänsyn till nationella icke-linjära trender som påverkar alla kommuner i samma utsträckning. Alla standardfel klustras på kommunnivå i analyserna.

För att ta hänsyn till att riktade statsbidrag som betalas ut till fristående skolor inte inkluderas i hemkommunens kostnader per elev, i enlighet med diskussionen ovan, finns det två alternativ. Det ena är att helt enkelt även dra bort de riktade statsbidragen som betalas ut till kommunerna. Problemet med denna approach är, som noteras i avsnitt 4.3, att kommuners egen finansiering av skolan påverkas av hur mycket statsbidrag de får: kommuner som är bra på att söka statsbidrag kan dra ner på sina egna kostnader utan att den totala finansieringen för skolväsendet påverkas. I tabell A3 visar jag mycket riktigt att det finns en systematisk negativ relation mellan kommunernas egen finansiering av skolväsendet och statsbidragen per elev.

Jag justerar därför istället för statsbidraget per elev i modellerna direkt. Detta gör att jag endast håller konstant den del av statsbidragen som korrelerar med förändringar i den totala kostnaden per elev och andelen elever i fristående skolor. I tabell A4 i appendixet redovisar jag dock resultaten när jag drar bort statsbidragen från den beroende variabeln.

I vissa modeller inkluderar jag även linjära kommuntrender som kontrollvariabler, med och utan nationella årsfixa effekter. Detta innebär att modellerna i praktiken studerar relationen mellan avvikelserna i andelen elever i fristående skolor från den linjära

tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

⁶⁴ Eftersom andelen barn i fristående förskola endast finns tillgänglig tillbaka till 1997 använder jag både data för varje enskilt år och snitten för året i fråga samt föregående år. Jag studerar därför åren 1997–2018 och 1998–2018.

⁶⁵ Det är oklart om detsamma gäller Kolada-databasen, från vilken jag hämtar antalet elever mellan 2008 och 2018. Allt tyder dock på att de data som finns där inte är genomsnittet för bägge år och jag slår därför ut det själv under dessa år. Resultaten är dock snarlika om jag inte gör det.

kommuntrenden och avvikelserna i kostnader per elev från den linjära kommuntrenden.⁶⁶ I dessa modeller redovisar jag också resultaten när jag inkluderar och exkluderar det totala antalet grundskoleelever i hemkommunen. Detta eftersom utredningens teoretiska resonemang implicerar att kostnaderna kan öka vid lägre variationer från linjära kommuntrender i andelen elever som går i fristående skolor, om detta leder till överkapacitet i kommunala skolor. I sådana fall är det inte nödvändigtvis korrekt att hålla konstant för avvikelser i det totala antalet elever.

För att studera rimligheten i mina analyser genomför jag även ett "placebotest" i vilket jag studerar om det finns någon relation mellan andelen barn som går i fristående förskola och kostnaden per elev i grundskolan, som noterades ovan. Idén är att studera i vilken utsträckning resultaten fångar upp mer allmänna förändringar i kommuners preferenser för privata alternativ, speciellt i verksamheter som är närliggande till grundskolan. Om så är fallet riskerar analysen att fånga upp andra saker än den kausala effekten av större andelar elever i fristående grundskolor på skolkostnaderna per elev. Genom att byta ut andelen elever som går i fristående grundskolor till andelen barn som går i fristående förskolor kan jag alltså i viss utsträckning studera om sådana problem förklarar resultaten.

5.4. Resultat

Tabell 7 redovisar resultaten från analysen. Den första panelen inkluderar data från perioden 1993–2018. I den första modellen inkluderar jag inga kontrollvariabler alls. I den andra modellen inkluderar jag driftbidragen per elev. I den tredje modellen lägger jag till elevpopulationen och den totala befolkningen. I den fjärde modellen inkluderar jag alla kontrollvariabler som det finns data för tillbaka till 1993, vilket gäller alla variabler förutom standardkostnaden och andelen asylsökande elever.

Resultaten visar att det finns en negativ relation mellan andelen folkbokförda elever som går i fristående skolor, oavsett var dessa är lokaliserade, och kostnaden per elev. I modellen utan kontrollvariabler korrelerar en ökning i andelen elever som går i fristående skolor i hemkommunen med 10 procentenheter med 2,69 procent lägre kostnader per elev.⁶⁷ Koefficienten påverkas endast marginellt av att man justerar för de riktade statsbidragen per elev.⁶⁸ När man sedan justerar för elevpopulation och total befolkning i modell sjunker effekten till 1,62 procent. Men när jag sedan lägger till alla andra strukturvariabler och bakgrundsvariabler för eleverna som finns tillgängliga tillbaka till 1993 påverkas koefficienten ganska lite. I den modellen tyder resultaten på att 10 procentenheter fler elever i fristående skolor sänker kommunens kostnader med 1,47 procent.

Tabell 7. Andelen elever i fristående skolor och skolkostnaderna

⁶⁶ I modeller som exkluderar årsfixa effekter KPI-justerar jag också den beroende variabeln och de oberoende variablerna som baseras på kostnader eller inkomster. Detta för att dessa annars mäts i nominellt värde.

⁶⁷ Eftersom utfallsvariabeln är logaritmerad får man fram den procentuella effekten genom att ta exponenten av koefficienten för andelen i fristående skolor, subtrahera 1 och multiplicera med 100. För att sen få fram den procentuella effekten vid en ökning av 10 procentenheter i andelen elever i fristående skolor dividerar jag faktorn med 10.

⁶⁸ Om man exkluderar statsbidragen som kontrollvariabel i modellerna som inkluderar andra kontrollvariabler är resultaten också lika. Jag redovisar därför inte resultaten från dessa modeller.

<i>Huvudmodeller</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel elever i friskolor	-0,314*** (0,053)	-0,307*** (0,053)	-0,177*** (0,053)	-0,160*** (0,052)
Kontrollvariabler	Inga	Driftbidrag/elev	Driftbidrag/elev, antalet elever och befolkning	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2018	1993–2018	1993–2018	1993–2018
Antal observationer	7 491	7 190	7 190	7 185
<i>Alternativa tidsperioder</i>				
	(5)	(6)	(7)	(8)
Andel elever i friskolor	-0,145*** (0,051)	-0,162** (0,078)	-0,191** (0,087)	-0,015 (0,139)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1997–2018	2009–2018	1993–2009	1993–2003
Antal observationer	6 330	2 890	4 585	2 849
<i>Med linjära kommuntrender</i>				
	(9)	(10)	(11)	(12)
Andel elever i friskolor	-0,229*** (0,071)	-0,165** (0,078)	-0,161** (0,071)	-0,191** (0,078)
Kontrollvariabler	Alla	Alla utom antalet elever	Alla	Alla utom antalet elever
Linjära kommuntrender	Ja	Ja	Ja	Ja
Årseffekter	Nej	Nej	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2018	1993–2018	1993–2018	1993–2018
Antal observationer	7 185	7 185	7 185	7 185
<i>Placebotest</i>				
	(13)	(14)	(15)	(16)
Andel barn i enskild regi	-0,015 (0,038)	0,001 (0,035)	-0,022 (0,043)	-0,007 (0,040)
Kontrollvariabler	Driftbidrag/elev, antalet elever och befolkning	Alla	Driftbidrag/elev, antalet elever och befolkning	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1997–2018	1997–2018	1998–2018	1998–2018
Antal observationer	6 335	6 328	6 047	6 044

Not: Signifikansnivåer: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$. Standardfel klustrade på kommunnivå i parenteser. I modeller som inkluderar alla kontrollvariabler och studerar perioder från 1997 och framåt ingår standardkostnaden och andelen asylsökande elever, utöver variablerna som finns tillgängliga under analysperioder från och med 1993. I placebotestet används andelen barn i enskild regi för respektive år under perioden 1997–2018 och genomsnittet för respektive år och föregående år under perioden 1998–2018.

I nästa panel justerar jag perioden som analyseras. Detta för att ta hänsyn till förändringar i storleken på skolpengen till fristående skolor. Under de första fem åren beräknades skolpengen till fristående skolor som 85 respektive 75 procent av den genomsnittliga kostnaden i kommunala skolor. Det är värt att studera hur resultaten förändras om man utesluter dessa år.⁶⁹ Resultaten under perioden 1997–2018 är dock väldigt lika de under perioden 1993–2018, trots fler kontrollvariabler: en ökning i andelen elever i fristående skolor på 10 procentenheter minskar kostnaderna per elev med 1,35 procent. Även under perioden där likabehandling i finansieringen officiellt har varit ledstjärnan finns det alltså en negativ relation mellan andelen elever i fristående skolor och kostnaderna per elev.⁷⁰

I nästa modell i panelen inkluderar jag istället endast åren 2009–2018, en period då möjligheterna att göra skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen togs bort i praktiken.⁷¹ Om det vore så att fristående skolor drev upp kostnaderna under just den perioden bör koefficienten minska radikalt i denna modell. Men effekten är istället väldigt lik den i huvudmodellen, även om koefficienten naturligtvis blir något mindre precis på grund av att antalet observationer reduceras avsevärt. Likaså är resultaten väldigt lika när man endast studerar perioden 1993–2009 och alltså utesluter perioden då möjligheten att göra skolpliktsavdrag inte existerade.

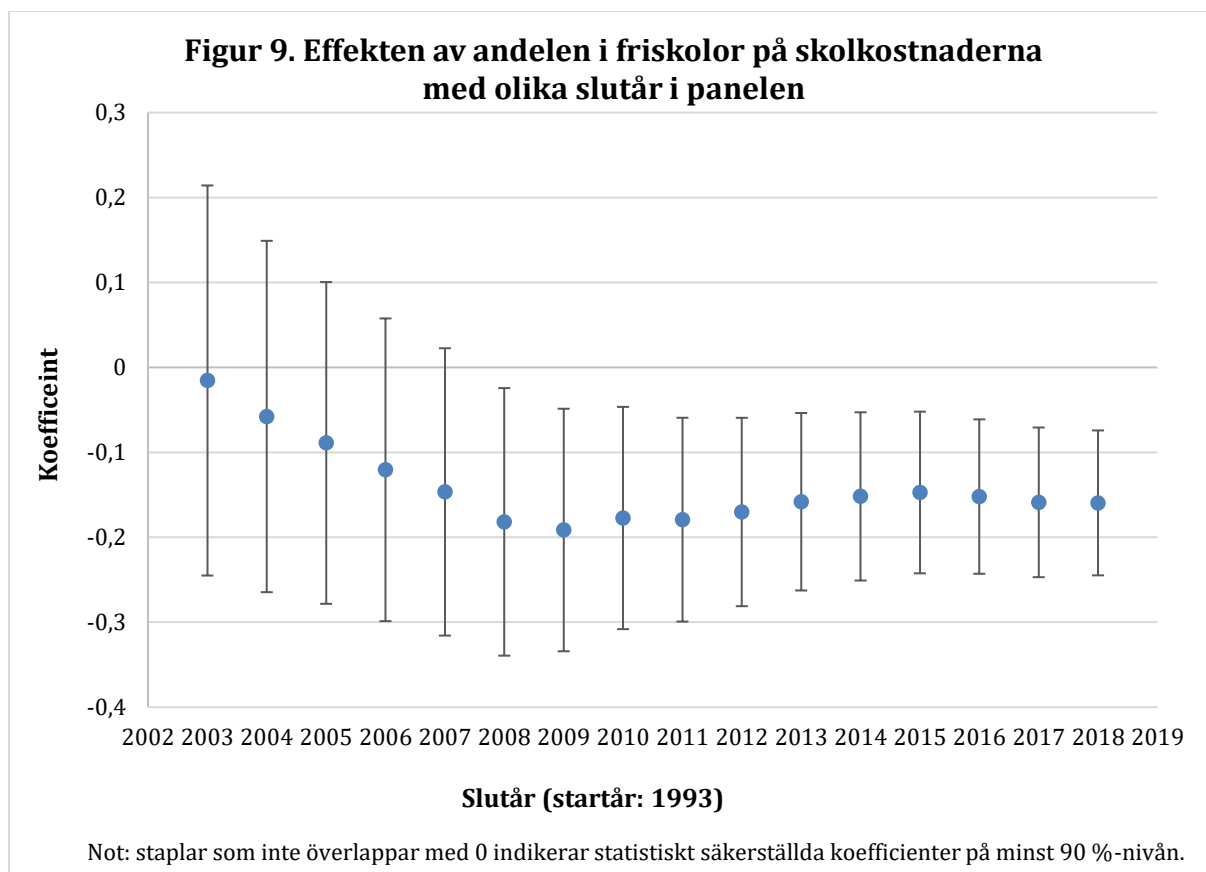
Däremot minskar koefficienten betydligt och är inte längre statistiskt säkerställd när man endast studerar perioden 1993–2003. En anledning till detta kan vara att de fristående skolorna endast började påverka de totala kostnaderna i takt med att konkurrensen ökade till högre nivåer under 2000-talet. Denna förklaring finner stöd i figur 9, som visar att koefficienten växer när man lägger till fler år i analysen: effekten är statistiskt säkerställd först när man inkluderar data upp till och med år 2008. Runt 2009 stabiliseras effekten, men den blir mer precis när man lägger till år under 2010-talet. Detta är konsistent med Böhlmark och Lindahls (2015) resultat, som visar att effekten också ökar över tid när det gäller hur andelen elever i fristående skolor påverkar elevers akademiska utfall.

I den tredje panelen i tabell 7 lägger jag sedan till linjära kommuntrender till huvudmodellerna, både med och utan nationella årsfixa effekter. Nu analyserar regressionerna istället hur avvikelser i andelen elever i fristående skolor från linjära kommuntrender påverkar avvikelser i kostnaderna per elev. Återigen finner jag en negativ relation: positiva avvikelser från de linjära kommuntrenderna i andelen elever i fristående skolor är relaterade till negativa kostnadsavvikelser från de linjära kommuntrenderna. Detta oavsett om man inkluderar årsfixa effekter eller inte. Likaså spelar det ingen roll om man inkluderar det totala antalet elever eller inte.

⁶⁹ Visserligen spelar det inte så stor roll för slutsatserna, då den mindre skolpengen existerade för att kompensera kommunerna för merkostnader som uppstod på grund av bland annat skolpliktsansvaret – med andra ord för att säkerställa rättvis konkurrens. Om skolpengen hade bestämts "rätt" skulle detta innebära att fristående skolor var kostnadsneutrala för kommunen i stort under den perioden, såvida de inte påverkade kommunernas effektivitet dynamiskt.

⁷⁰ Att begränsa perioden till 1997–2018 gör också att det inte blir något hopp mellan 1994 och 1996 i analysen, som annars sker på grund av att statsbidragen per elev saknas för 1995.

⁷¹ År 2009 inkluderas eftersom analysen fokuserar på förändringen mellan varje år i panelen. Detta gör att den första observationen i analysen fångar upp förändringen mellan 2009 och 2010, det vill säga förändringen mellan det sista året som kommunerna kunde göra skolpliktsavdrag och första året de inte kunde göra det.



Till sist redovisar den fjärde panelen i tabell 7 resultaten från placebotestet. Resultaten visar ingen relation mellan andelen barn i fristående förskolor och kostnaderna i grundskolan. Detta stödjer idén att analysen fångar upp en kausal effekt av fristående skolor på kostnaderna i grundskolan, snarare än mer allmänna förändringar i kommuners preferenser för privata alternativ inom utbildningssektorn överlag.

I tabell A4 i appendixet visar jag också att effekten av fristående skolor om något är ännu tydligare om man antar att det dröjer ett år innan förändringen i andelen elever i fristående skolor påverkar resultaten, och att den överlag är likartad när man drar bort driftbidraget per elev från den beroende variabeln.⁷² Likaså är den likartad när man endast inkluderar kommuner under de år som de hade folkbokförda elever i fristående skolor eller endast inkluderar kommuner under de år som de hade fristående skolor lokaliserade i kommunen.⁷³

5.5. Diskussion

Det här avsnittet har visat att ökande andelar i fristående skolor är relaterade till minskande kostnader per elev, en relation som tycks vara kausal. Det finns två möjliga mekanismer bakom denna effekt. Antingen har fristående skolor helt enkelt fått mindre

⁷² I de senare analyserna både inkluderar och exkluderar jag driftbidraget per elev som kontrollvariabel. Den har i sig en negativ relation med kommunernas egna kostnader per elev, vilket visar att kommuner drar ner på sina egna kostnader när de får mer riktade statsbidrag. Detta visas också tydligt i tabell A3.

⁷³ Med andra ord håller resultaten även när man exkluderar kommuner som inte har några elever alls i fristående skolor och kommuner som inte har några fristående skolor alls lokaliserade i kommunen.

pengar per elev än kommunala skolor över tid, även när man justerar för hur mycket statsbidrag som betalas ut till kommunerna, trots att likabehandling officiellt har varit lagstadgad sedan 1997. I så fall minskar kostnaderna mekaniskt när fler elever väljer fristående skolor, vilket i sin tur driver ner de genomsnittliga kostnaderna per elev i kommunerna. Denna mekanism är konsistent med resultaten i avsnitt 2 och 4: under 2010-talet tyder resultaten på att fristående skolor har (1) anpassat sig i högre utsträckning till linjära kommuntrender i elevpopulationen och (2) fått mindre resurser per elev.

Alternativt kan det vara så att fristående skolor stärker kommunernas kostnadseffektivitet i ett dynamiskt perspektiv. Exempelvis kan konkurrensen göra kommunerna bättre på att hushålla med resurserna, vilket gör att verksamheten blir billigare. I sådana fall kan de fristående skolorna sänka kostnaderna utan att för den skull få mindre pengar.

Att trenden mot starkare negativa effekter av de fristående skolorna stannar av och stabiliseras just år 2009 – det sista året som kommunerna fick göra skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen – är konsistent med bägge mekanismer: konkurrensen stärktes inte i lika hög utsträckning efter år 2009 än under tidigare år och möjligheten att göra skolpliktsavdrag försvann året efter.

Mekanismerna är såklart inte ömsesidigt uteslutande och en kombination är därför möjlig. Likaså är det möjligt att effekterna går i olika riktning, men att den ena väger över jämfört med den andra. Tekniskt sett kan det exempelvis vara så att de fristående skolorna ökar de kommunala kostnaderna per elev, i jämförelse med kommuner med färre elever i fristående skolor, men att fristående skolors lägre resurser mer än kompenserar för denna effekt.

Oavsett vad som driver effekterna tycks kommunerna totalt sett tjäna på att ha fristående skolor. Liksom avsnitt 4 talar resultaten generellt emot utredningens hypotes om att fristående skolor får mer pengar än kommunala skolor. Likaså motsäger resultaten utredningens implicita hypotes om att kostnaderna i kommunerna ökar av att fristående skolor etablerar sig. Detta eftersom man antar att de fristående skolorna har lika hög offentligt tillgänglig resurs per elev som kommunala skolor och att kommunernas kostnader per elev ökar på grund av högre överkapacitet i den kommunala skolan i takt med att fler elever väljer fristående skolor. Men resultaten i både detta och föregående avsnitt tyder alltså inte på att så är fallet.

6. Slutsatser

Frågan om fristående och kommunala skolors relativa finansiering har länge varit viktig i den politiska debatten, med diametralt olika perspektiv bland anhängare och kritiker. Medan anhängare länge har menat att systemet förfördelar fristående skolor har kritiker istället menat att kommunala aktörer får mindre pengar än de fristående, eftersom kravet på likabehandling ignorerar att uppdragen skiljer sig åt mellan sektorerna.

I april 2020 presenterade utredningen "En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning" (SOU 2020:28) sitt betänkande. Utredningen sällade sig till dem som menar att fristående skolor är överfinansierade relativt kommunala skolor, när man tar hänsyn till olika kontext och uppdrag. Utredningen föreslog därför att kommuner ska kunna göra ett avdrag i beräkningen av skolpengen till fristående skolor för att kompensera sina skolor för merkostnader som uppstår på grund av överkapacitet vid variationer i elevkullarna över tid – efter vilka de fristående skolorna påstås anpassa sig i lägre grad. Förslaget skulle innebära en återgång till situationen innan 2010, då kommunerna fick göra skolpliktsavdrag i beräkningen av skolpengen till fristående aktörer; sedan dess ska dessa kostnader istället alltid ingå i myndighetsansvaret.

Den här rapporten har empiriskt granskat utredningens analyser och slutsatser i denna bemärkelse. Den studerade först om utredningens grundantagande, att fristående skolor inte anpassar sig till elevvariationer, håller för noggrann analys. Den analyserade sedan utredningens simulering, med vilken utredningen estimerar merkostnaden som uppstår vid elevvariationer. Den studerade därefter likvärdigheten i finansieringen av kommunala och fristående skolor, med utgångspunkt i överslagsberäkningarna som presenteras i utredningen. Till sist har rapporten också studerat om fristående skolor påverkar skolkostnaderna totalt sett i endera riktningen, vilket också bör tas med i beräkningarna för huruvida det är önskvärt att minska deras resurser och därmed incitamenten att växa.

Rapporten fann att det inte finns något tydligt stöd för utredningens grundantagande om att fristående skolor anpassar sig i lägre grad än kommunala skolor till variationer i elevunderlaget. Det finns flera problem med utredningens analyser, som rapporten visar påverkar resultaten. Det finns faktiskt stöd för att friskolorna under just den period som utredningen framhåller som speciellt viktig – åren 2009–2018 – anpassade sig i högre utsträckning än kommunala skolor till avvikelser i elevunderlaget. Man bör inte dra alltför starka slutsatser från dessa resultat, men de visar att det är minst sagt problematiskt att basera politik på utredningens resultat.

Det finns även frågetecken kring utredningens simulering av merkostnaderna som påstås uppstå vid elevvariation. De exakta merkostnaderna som beräknas påverkas ganska kraftigt av vilka år man väljer att inkludera. Dessutom minskar merkostnaderna av att man beräknar överkapaciteten på ett något annorlunda sätt, använder kostnader för varje enskilt år snarare än enbart för 2018, tar hänsyn till att skolmåltider och lärverktyg i praktiken är rörliga även vid lokal variation, och använder antalet elever i grundskolan snarare än antalet barn i skolåldern.

Detta påverkar i sin tur utredningens överslagsberäkningar av likvärdigheten i finansieringen av fristående och kommunala skolor, som i flera hänseenden också

baseras på missvisande siffror. I praktiken jämförs kommunala skolors nettokostnader under de flesta kostnadsslag med fristående skolors bruttointäkter, inklusive privata sådana, och man justerar för betydelsen av skillnader i nyinvandrade och asylsökande elever mellan sektorerna dubbelt. Det finns även flera andra problem i utredningens analyser. När man tar hänsyn till detta visar inte resultaten att fristående skolor är överfinansierade. Detta alltså även när man inkluderar den merkostnad som beräknas uppstå på grund av variationer i elevunderlaget, för vilka kommunala skolor i praktiken alltså redan idag tycks ersättas för inom ramen för myndighetsansvaret. Det finns mer som tyder på att fristående skolor förfördelades i resursfördelningen under 2010-talet.

Ett av utredningens argument för att fristående skolor får mer resurser bygger samtidigt på att deras överskott var högre i början på 2010-talet, när elevkullarna var som minst i den demografiska cykeln, jämfört med i slutet på årtiondet. Enligt resonemanget ska överskotten minska på grund av att skolpengen minskar, i takt med att elevpopulationen blir större och kostnaderna per elev sjunker i kommunala skolor. Men rapporten finner att detta inte stämmer: finansieringen per elev i fristående skolor minskade inte i takt med högre kapacitetsutnyttjande i kommunala skolor. Däremot ökade de fristående skolornas kostnader något.

Anledningen att fristående skolor idag får mindre resurser än kommunala skolor är inte att fristående skolor har fått mindre intäkter i takt med att antalet elever i grundskolan har ökat och den genomsnittliga finansieringen per elev i den kommunala sektorn minskat. Det är istället framförallt för att statsbidragen till den kommunala sektorn har ökat på ett sätt som inte har matchats i den fristående sektorn, samtidigt som kommunerna har valt att minska sina egna kostnader som ett svar på ökad statlig finansiering. Med riktade statsbidrag och sänkningar av sin egen finansiering tjänar kommunerna dubbelt: man får lika mycket, eller mer, pengar till skolan men kan samtidigt sänka sin ersättning för fristående skolor, eftersom denna inte påverkas av statsbidragen som huvudmännen själva söker.

Till sist finner rapporten också empiriskt stöd för att friskolorna har minskat kommunernas kostnader i genomsnitt: andelen elever som går i fristående skolor är negativt relaterade till kommunernas kostnader per elev över tid, även när man tar hänsyn till statsbidragens roll i finansieringen. Det gäller även när man justerar för linjära kommuntrender och därmed analyserar hur avvikelser i andelen elever i fristående skolor är relaterade till avvikelser i kostnaderna. Medan den kostnadsbesparande effekten av fristående skolor uppstod några år in på 2000-talet, och sedan ökade över tid, har den varit stabil sedan runt 2009 – året innan möjligheten att göra skolpliktsavdrag togs bort. Att andelen barn i fristående förskolor inte relaterad till grundskolekostnaderna stödjer idén att analysen fångar en kausal effekt.

Rapporten har således visat att utredningens förslag att återgå till att tillåta skolpliktsavdrag i skolpengen inte i grundas i tillräcklig empiri. I dagsläget går det därför inte att rekommendera att utredningens förslag genomförs. Ett bättre alternativ vore att tillsätta en specialutredning som får i uppdrag att enbart analysera frågan om likvärdig finansiering ordentligt från olika infallsinvinklar. En mer genomgripande analys av systemet krävs helt enkelt för att ta reda på vad, om något, som bör förändras.

Referenser

- Academedia. 2016. "AcadeMedias yttrande över betänkandet, Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66)." Rapport, Stockholm.
- Böhlmark, Anders and Mikael Lindahl. 2015. "Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform." *Economica* 82(327):508-551.
- Deloitte. 2018. "Granskning av lika villkorsprincipen och ersättning till kommunala och enskilda skolor." Rapport, Stockholm.
- Friskolornas Riksförbund. 2013. "Långt kvar till lika villkor - Problemområden och förslag på förbättringar inom lika villkorslagstiftningen för kommunala och fristående skolor." Rapport, Stockholm.
- Friskolornas Riksförbund. 2016. "Remissvar: Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt (SOU 2015:93)." Rapport, Stockholm.
- Heller-Sahlgren, Gabriel. 2020. "Skolvalet, kunskaperna och likvärdigheten." Timbro, Stockholm.
- Kolada. 2020. Data hämtad från Koladas databas: <https://www.kolada.se/verktyg/frisokning/>.
- Möller, Lars. 2004. "55 överklaganden av skolpliktsavdrag." *Helsingborgs Dagblad*, juni 30. <https://www.hd.se/2004-06-30/55-overklaganden-av-skolpliktsavdrag>.
- Prop. 2008/09:171. "Offentliga bidrag på lika villkor." Stockholm. <https://www.regeringen.se/49b72a/contentassets/d95939d423c04bcea8b6630b344e562c/offentliga-bidrag-pa-lika-villkor-prop.-200809171>.
- Riksrevisionen. 2017. "Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov. RiR 2017:30, Stockholm.
- RKA. 2015. "Kostnadsbegrepp i den officiella statistiken om kommuner och landsting." Rådet för främjande av kommunala analyser. <http://www.rka.nu/download/18.69646a3b14de5919ad717e4/1434114852624/rka-kostnadsbegrepp-officiell-statistik-kommuner-landsting.pdf>.
- SCB. 2020a. Data hämtad från SCB:s statistikdatabas: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/.
- SCB. 2020b. Data hämtad från SCB:s statistikdatabas: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107G/FskolKlass/.
- SCB. 2020c. Data hämtades från SCB:s statistikdatabas: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_HE_HE0110_HE0110A/SamForvInk2/ och http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0101/SkatteKraft/.
- SCB. 2020d. "Räkenskapsammandraget 2018 - Instruktioner", Rapport, <https://www.scb.se/contentassets/5a0fa84bf8d3401bb51d5bfcc62ccad3/rs2018-instruktioner-20181218.pdf>. Se även den faktiska blanketten, där det tydligt framgår hur kostnader och intäkter samt olika kostnadsmått hänger ihop: <https://www.scb.se/contentassets/5a0fa84bf8d3401bb51d5bfcc62ccad3/olast-blankettexempel-rs2019-191030.xlsx>.

- SCB. 2020e. Data hämtad från SCB:s statistikdatabas:
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/KostnDR/.
- SCB. 2020f. Data hämtad från SCB:s räkenskapssammandrag för kommuner, "Kommunernas finanser" för varje år: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/> och <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/pong/tabell-och-diagram/tidigare-publicerad-statistik/statistik-20112013/>.
- SCB. 2020g. Data hämtad från SCB:s statistikdatabas:
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE0107_OE0107B/Vissaintakter/.
- Skolverket. 2005. "Skolor som alla andra? Med fristående skolor i systemet 1991-2004." Rapport 271, Stockholm.
- Skolverket. 2009. "Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer." Rapport, Stockholm.
- Skolverket. 2020a. Data hämtad från Skolverkets Jämförelsetal:
<http://www.jmftal.artisan.se/databas.aspx?sf=os&hg=L0&vg=Elever&sy=0&varid=1&varid=2&varid=5&varid=3&year=2019&area=103&area=-99&render=true&mode=1#tab-0>.
- Skolverket. 2020b. Data hämtad från Skolverkets databas:
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokD>.
- SKR 2020. "Frågor och svar fristående skolor, bidrag."
<https://skr.se/skolakulturfritid/forskolagrundochgymnasieskola/vagledningsvarpa-vanligafragor/fristaendeskolorbidrag/fragorochsvarfristaendeskolorbidrag.14178.html#5.138315e61677d89dfe7c4c72,5.138315e61677d89dfe7c4c7c>.
- SOU 2008:8. "Bidrag på lika villkor." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2015:93. "Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdesskatt." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2017:54. "Fler nyanlända elever ska uppnå behöriga till gymnasiet." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- SOU 2020:28. "En mer likvärdig skola - minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning." Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Statskontoret. 2017 "Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet – Delrapport 1." Rapport 2917:21, Stockholm.
- Statskontoret. 2019 "Lärarlönelyftet – En lägesbeskrivning." Rapport 2019:17, Stockholm.
- Statskontoret. 2020 "Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan." Rapport 2020:11, Stockholm.
- Åhman, Johannes. 2008. "Ge mindre till friskolor." *Dagens Nyheter*, februari 6.
<https://www.dn.se/ledare/signerat/ge-mindre-till-friskolor/>.
- Åhman, Johannes. 2009. "Friskolor: Onödigt hög ersättning." *Dagens Nyheter*, mars 5.
<https://www.dn.se/ledare/signerat/friskolor-onodigt-hog-ersattning/>.

Appendix

Tabell A1. Variation i andel elever i friskola i förhållande till variation i antalet barn i skolåldern/grundskoleelever, 1992/1993–1998/2000

	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel i friskolor (hemkommun)				
Period som studeras	1992–2000	1992–1998	1992–2000	1992–1998
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	0,846 (2,988)	0,494 (3,718)	-3,818 (4,336)	1,542 (3,860)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	NEJ	JA	JA
	(5)	(6)	(7)	(8)
Period som studeras	1993–2000	1993–1998	1993–2000	1993–1998
(log) Antal grundskoleelever (hemkommun)	0,662 (4,869)	-0,718 (5,464)	-2,430 (4,589)	-0,383 (5,083)
Kontroll för befolkning och medelinkomst	NEJ	NEJ	JA	JA

Not: Signifikansnivåer: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Alla regressioner inkluderar kommunspecifika trender. I dessa modeller inkluderas endast kommuner som hade folkbokförda elever i fristående skolor under perioden 1992–2000. Antalet observationer varierar mellan 612 och 918.

Tabell A2. Simuleringar av merkostnader för överkapacitet vid variation kring linjära trender.

<i>Med linjär kommuntrend för antal grundskoleelever för 1997–2018 (ej modifierad överkapacitet eller merkostnad för lokal variation)</i>					
	2015	2018	Genomsnitt 1997–2018	Genomsnitt 1997–2008	Genomsnitt 2009–2018
Lägsta merkostnad/elev	4 362	4 488	4 507	4 246	4 821
Genomsnittlig merkostnad/elev	6 044	4 529	6 750	5 988	7 638
Högsta merkostnad/elev	12 519	8 032	12 207	10 829	13 861
<i>Med linjär kommuntrend för antal grundskoleelever för respektive period (ej modifierad överkapacitet eller merkostnad för lokal variation)</i>					
	2015	2018	Genomsnitt 1997–2018	Genomsnitt 1997–2008	Genomsnitt 2009–2018
Lägsta merkostnad/elev	4 362	4 448	4 507	4 036	4 351
Genomsnittlig merkostnad/elev	4 677	4 609	6 750	4 851	4 704
Högsta merkostnad/elev	9 100	9 528	12 207	7 397	7 879

Not: alla beräkningar baseras på faktiska kostnader för varje år, uppräknat med PKV-indexet till 2018 års prisnivå.

Tabell A3. Relationen mellan statsbidrag och hemkommunens finansiering av skolan

Utfall: kostnaden per elev för hemkommunen minus statsbidraget per elev				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Statsbidrag per elev	-0,002** (0,001)	-0,003*** (0,001)	-0,003** (0,001)	-0,003*** (0,001)
Kontrollvariabler	Inga	Alla	Inga	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2018	1993–2018	1997–2018	1997–2018
Antal observationer	7 192	7 185	6 337	6 330
<i>Tidsperioder när antalet elever ökade</i>				
	(5)	(6)	(7)	(8)
Statsbidrag per elev	-0,003** (0,001)	-0,002** (0,001)	-0,021*** (0,002)	-0,020*** (0,003)
Kontrollvariabler	Inga	Alla	Inga	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2001	1993–2001	2010–2018	2010–2018
Antal observationer	2 282	2 276	2 600	2 600
<i>Tidsperiod när antalet elever minskade</i>				
	(9)	(10)		
Statsbidrag per elev	-0,007*** (0,001)	-0,007*** (0,001)		
Kontrollvariabler	Inga	Alla		
Årseffekter	Ja	Ja		
Period som studeras	2001–2010	2001–2010		
Antal observationer	2 600	2 597		

Not: Signifikansnivåer: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfel klustrade på kommunnivå i parenteser. Kontrollvariabler under studieperioder som börjar 1993: antalet elever, andelen elever som deltar i undervisning i svenska som andraspråk, kommunbefolkning, skattekraft, genomsnittlig inkomst bland personer i åldern 20–64 år, andelen nyinvandrade elever (åk 9), andelen elever födda utomlands (åk 9), andelen elever födda i Sverige men med två utrikes födda föräldrar (åk 9), föräldrarnas genomsnittliga inkomst (åk 9) och föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå (åk 9). Under studieperioder från 1997 och framåt inkluderas även standardkostnaden och andelen asylsökande elever.

Tabell A4. Andelen elever i fristående skolor och skolkostnaderna

<i>Med antagandet att det tar ett år innan fristående skolor påverkar kostnaderna</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Andel elever i friskolor _{t-1}	-0,192*** (0,053)	-0,176*** (0,053)	-0,191*** (0,054)	-0,167*** (0,052)
Kontrollvariabler	Alla _{t-1} (driftbidrag/elev _t)	Alla _t	Alla _{t-1} (driftbidrag/elev _t)	Alla _t
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1995–2018	1995–2018	1998–2018	1997–2018
Antal observationer	6 892	6 896	6 039	6 328
<i>Med driftbidraget borträknat från den beroende variabeln</i>				
	(5)	(6)	(7)	(8)
Andel elever i friskolor	-0,137*** (0,052)	-0,130** (0,052)	-0,107** (0,051)	-0,100* (0,051)
Kontrollvariabler	Alla	Alla utom driftbidrag/elev	Alla	Alla utom driftbidrag/elev
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2018	1993–2018	1997–2018	1997–2018
Antal observationer	7 185	7 185	6 330	6 330
<i>Med kommuner endast inkluderade under år de hade elever i fristående skolor/fristående skolor lokaliserade i kommunen</i>				
	(9)	(10)	(11)	(12)
Andel elever i friskolor	-0,138*** (0,048)	-0,122*** (0,046)	-0,179*** (0,063)	-0,144** (0,060)
Kontrollvariabler	Driftbidrag/elev, antalet elever och befolkning	Alla	Driftbidrag/elev, antalet elever och befolkning	Alla
Årseffekter	Ja	Ja	Ja	Ja
Period som studeras	1993–2018	1993–2018	1997–2018	1997–2018
Antal observationer	5 786	5 786	3 721	3 721

Not: Signifikansnivåer: *p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01. Standardfel klustrade på kommunnivå i parenteser. I modeller som inkluderar alla kontrollvariabler och studerar perioder från 1997 och framåt inkluderas även standardkostnaden och andelen asylsökande elever, utöver de som inkluderas under studieperioder från 1993. I modell 9–10 inkluderas kommuner endast under de år som de hade folkbokförda elever i fristående skolor och i modell 11–12 inkluderas kommuner endast under de år som de hade fristående skolor belägna i kommunen.