



2013:10

Resurserna i skolan







MISSIV

DATUM
2013-06-17
ERT DATUM
2013-02-06

DIARIENR
2013/38-5
ER BETECKNING

Utredningen om utvärdering av effekterna
av kommunaliseringen av skolväsendet
(U 2012:09)
Karlavägen 100
103 33 Stockholm

**Uppdrag att analysera hur nivån på resurserna till grundskolan
och gymnasieskolan har varierat över tid och mellan kommuner
samt att undersöka relationen mellan resurser och studieresultat i
grundskolan**

Statskontoret fick i februari 2013 i uppdrag av Utredningen om utvärdering av kommunaliseringen av skolväsendet (U 2012:09) att analysera hur nivån på resurserna till grundskolan och gymnasieskolan har varierat över tid och mellan kommuner. I uppdraget ingick också att undersöka relationen mellan resurser och studieresultat i grundskolan.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Resurserna i skolan* (2013:10).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Maria Wikhall, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Maria Wikhall

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Bakgrund	13
1.2	Uppdraget	14
1.3	Avgränsningar	14
1.4	Uppdragets genomförande	15
1.5	Definition av begrepp	16
1.6	Projekt- och referensgrupp	16
1.7	Rapportens disposition	17
2	Kommunaliseringen och andra förändringar på skolområdet	19
2.1	Kommunaliseringens bakgrund	19
2.2	Hur motiverades kommunaliseringen?	22
2.3	Vad innebar kommunaliseringen?	22
2.4	Andra större reformer inom skolan under 1990- och 2000-talet	25
2.5	Finansieringen av skolan från år 1993 och framåt	28
2.6	Kommunaliseringen och andra förändringar på skolområdet – en sammanfattande diskussion	31
3	Utvecklingen av skolans resurser i relation till andra verksamhetsområden	33
3.1	Den demografiska utvecklingen och kommunernas kostnader	33
3.2	Olika verksamhetsområdens andelar av kommunernas totala kostnader för välfärdstjänster	38
3.3	Slutsatser	39
4	Resurserna i grundskolan	41
4.1	Kostnader och lärartäthet i grundskolan	41
4.2	Resurserna i grundskolan i kommuner med skilda lokala förhållanden	55
4.3	Samvariationen mellan resurser och lokala förhållanden över tiden – en paneldatanalys	62
4.4	Slutsatser	65
5	Gymnasieskolan	67
5.1	Kostnader och lärartäthet i gymnasieskolan	67
5.2	Skolkommuner och gymnasieskolor	68
5.3	De kommunala skolhuvudmännens kostnader för gymnasieskolan	71
5.4	Kostnader per elev för de kommunala skolhuvudmännen	71
5.5	Lärartätheten i de kommunala skolorna	73

5.6	Lokala och regionala förhållanden och hemkommunens kostnader för gymnasieskolan	74
5.7	Utvecklingen av hemkommunens kostnader och lokala förhållanden	80
5.8	Slutsatser	81
6	Relationen mellan resurser och resultat i grundskolan	83
6.1	Finns det ett samband mellan resurser och resultat?	84
6.2	Likvärdigheten och den kompensatoriska resursfördelningen	86
6.3	Kommunernas resursfördelning till grundskolan – Statskontorets analyser	93
6.4	Likvärdighet, resurser och resultat – en slutdiskussion	99
7	Skolan och resurserna – sammanfattande slutdiskussion	103
7.1	Skolan i relation till andra verksamhetsområden – demografi och samhällsförändringar påverkar	103
7.2	Resurserna till grundskolan – små förändringar men stora skillnader	104
7.3	Resurserna i gymnasieskolan	105
7.4	Resurser spelar roll – men viktigast hur de fördelas och används	105
7.5	Avslutande reflektioner	106
Bilagor		
1	Uppdraget	109
2	Metod och data	111
3	Grupper av kommuner	121

Sammanfattning

Statskontoret har haft i uppdrag av Utredningen om skolans kommunalisering att analysera dels hur nivån på kostnader och lärartäthet i grundskolan och gymnasieskolan har varierat över tid och mellan kommuner, dels relationen mellan resurser och studieresultat i grundskolan.

Att en utredning om kommunaliseringens konsekvenser har tillsatts och att Statskontoret fått ovanstående uppdrag sammanhänger med de problem som den svenska skolan har i dag, där främst sjunkande elevresultat och minskad likvärdighet har kommit att uppmärksammas.

Kommunaliseringen av skolan

Vårt uppdrag handlar således om den så kallade kommunaliseringen av skolan. Begreppet kommunalisering kan dock leda tankarna fel. Kommunerna har ända sedan skolplikten infördes år 1842 delat ansvaret för skolverksamheten med staten. Den kommunalisering vi studerar innebar en förskjutning av detta delade ansvar, från staten till kommunerna.

Ansvarsförändringen skedde i två steg. År 1991 fick kommunerna odelat arbetsgivaransvar för all personal inom skolan. Vidare togs de specialdestinerade statsbidragen bort. De nya statsbidragen skulle fortfarande vara riktade till skolväsendet, men nu i form av ett sektorsbidrag där kommunerna själva skulle bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de olika skolverksamheterna.

I ett andra steg, genom 1993 års decentraliseringsreform, inordnades sektorsbidragen i ett generellt statsbidrag. Kommunerna fick då det fulla ansvaret för att göra egna prioriteringar av hur mycket resurser som skulle läggas på grundskolan och gymnasieskolan i förhållande till andra kommunala ansvarsområden.

Parallellt med kommunaliseringen genomfördes en rad andra reformer inom skolområdet, bland annat den ökade möjligheten för föräldrar och elever att välja skola (det fria skolvalet), friskolereformen och 1991 års gymnasie-reform.

Skolans resurser i relation till annan kommunal verksamhet

I rapporten studerar vi kommunernas totala kostnader för barnomsorg, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg under perioden 1980 till 2010. Vi finner att utvecklingen av kommunernas kostnader varierar över tiden

mellan de olika verksamhetsområdena. Medan kommunernas kostnader för grundskolan inte förändrats nämnvärt sedan år 1980 har kostnaderna för gymnasiet ökat med drygt 50 procent i fasta priser. För såväl barn- som äldreomsorgen har kostnaderna ökat med cirka 70 procent i fasta priser.

Kostnaderna för grundskolan som andel av kommunernas totala kostnader för välfärdstjänsterna har också minskat, medan äldreomsorgens kostnader i dag utgör en större andel jämfört med grundskolan.

Kostnadsutvecklingen inom de studerade områdena kan till stor del förklaras utifrån demografiska förändringar samt ett förändrat utnyttjande av olika tjänster hos befolkningen kopplat till politiska beslut. De stora kostnadsökningarna inom barnomsorg och gymnasieskolan kan exempelvis i betydande utsträckning förklaras av att en större andel barn i dag är inskrivna i barnomsorgen och en större andel av ungdomarna går i gymnasiet i dag än för tre decennier sedan.

Kostnaderna per elev i grundskolan ligger på samma nivå i dag som i början av 1990-talet

Under 1980-talet ökade kostnaderna per elev i grundskolan, liksom lärartätheten, kontinuerligt för att nå sin högsta nivå omkring år 1990.

Kostnaderna per elev i grundskolan har förändrats relativt lite om man jämför situationen vid kommunaliseringens genomförande och hur det ser ut i dag. Kostnaderna per elev i grundskolan låg i fasta priser på samma nivå i början av 1990-talet som år 2010. Under 1990-talet skedde dock en nedgång, medan 2000-talet karakteriseras av en återgång till nivån i början av 1990-talet.

Lärartätheten är i dag lägre än i början av 1990-talet. Lärartätheten år 1990 var 9,1 lärare per elev. Mellan år 1992, dvs. året innan övergången till generella statsbidrag, och år 2000 sjönk lärartätheten i grundskolan från 8,6 till 7,6 lärare per 100 elever. Under 2000-talet ökade lärartätheten igen för att år 2011 uppgå till 8,3 lärare per 100 elever.

Spridningen mellan kommuner i resurser till grundskolan har minskat något

Spridningen i de kommunala skolhuvudmännens kostnader per elev i grundskolan har minskat något under perioden 1989 till 2011. Skillnaderna mellan kommuner var dock redan före kommunaliseringen betydande och är så fortfarande. Grundskoleutbildningen kostade år 2010 mellan cirka 40 och 70 procent mer per elev (exklusive lokaler) i de tio kommuner där den kostade mest jämfört med de tio kommuner där den kostade minst.

Under 1990-talet minskade spridningen mellan kommuner i lärartäthet relativt kraftigt. Under 2000-talet skedde sedan en återgång till samma nivå

som i början av 1990-talet. Data för 1980-talet visar dock att spridningen mellan kommuner i lärartäthet var högre och låg då på en nivå som motsvarade den år 1991.

Utvecklingen av kostnaderna per elev och lärartäthet över tiden samvarierar med lokala förhållanden i grundskolan

Både kostnaderna per elev och lärartätheten uppvisar en samvariation med elevantalet för riket under perioden 1980 till 2010. Under perioder med minskande elevantal har kostnaderna per elev, liksom lärartätheten, varit högre, och vice versa. Även våra statistiska analyser visar att förändringen i kostnader per elev och i lärartäthet på kommunnivå samvarierar med förändringar i elevkullarnas storlek och i antalet elever per skola. Ett ökat antal studerande möjliggör för kommunerna att fördela kostnaderna på fler elever.

En farhåga i samband med övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag år 1993 var att rika kommuner skulle lägga mer pengar på skolan och att likvärdigheten i grundskolan därigenom skulle minska. I syfte att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner infördes ett kommunalt utjämningsystem för att utjämna för skillnader i inkomster och andra strukturella förhållanden i kommunerna. När vi har kontrollerat för de totala statsbidragen och andra lokala förutsättningar visar våra statistiska analyser dock att förändringen i kostnaderna per elev, liksom i lärartätheten i grundskolan, under perioden närmast efter kommunaliseringen samvarierar med förändringar i skattekraften. Denna samvariation saknas för perioden med riktade statsbidrag, vilket indikerar att de riktade statsbidragen kan ha varit något mer verksamma i att minska betydelsen av skattekraft än de efterföljande generella. Samvariationen med skattekraften är dock betydligt svagare under senaste studerade perioden 2002 till 2011 och den saknas vad gäller lärartätheten.

Våra analyser indikerar också att vissa lokala förhållanden har ökat något i betydelse under 2000-talet. Detta genom att invånardistans och konkurrensen mellan olika välfärdsområden speglar av den demografiska utvecklingen har fått ökad betydelse.

Kostnadsdata för skolhuvudmännen finns endast tillgängliga för ett fåtal år innan kommunaliseringen. Eftersom åren närmast före kommunaliseringen kännetecknades av ett rekordlångt antal elever i grundskolan, en kraftig konjunkturnedgång samt en övergång från riktade bidrag till sektorsbidrag år 1991 finns det en risk att den studerade perioden inte på ett rättvisande sätt speglar kostnadsstrukturen före kommunaliseringen.

Kostnaderna per elev i gymnasieskolan är stabila men lärartätheten har ökat

Gymnasieskolan skiljer sig från grundskolan bland annat genom att programstrukturen är av stor betydelse för kostnaderna, att andelen elever i fri-

stående skolor är större samt att den är mer regional till sin karaktär. Kommunernas totala kostnader per elev för gymnasieskolan har varierat relativt lite under de senaste trettio åren. Mellan år 1991 och år 2011 har de minskat något i fasta priser.

De kommunala skolhuvudmännens totala kostnader per elev låg på ungefär samma nivå år 2010 som år 1990. År 1991 då kostnaden var som högst, uppgick kostnaden per elev i gymnasieskolan till 99 000 kronor jämfört med 96 000 år 2011. Gymnasieskolan uppvisar inte samma nedgång i kostnaderna per elev i början av 1990-talet, som har ägt rum i grundskolan. Däremot är en nedgång synlig under 2000-talet, då elevkullarna ökade relativt kraftigt.

Lärartätheten hos de kommunala skolhuvudmännen har ökat under större delen av tidsperioden 1991 till 2011, från 7,4 till 8,5 lärare. Ökningen var störst från år 1997 och framåt. Denna ökning syns också i undervisningskostnaderna vars andel av de totala kostnaderna per elev i gymnasieskolan ökade från omkring 42 procent år 1997 till 49 procent år 2011. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen minskade å andra sidan under hela perioden från 94 procent år 1992 till 81 procent år 2011.

Förändringar i kostnader per elev i gymnasieskolan och lokala förhållanden

Gymnasieskolans kostnader per elev följer på riksnivå inte lika tydligt som grundskolans elevkullarnas utveckling under perioden 1980 till i dag. En möjlig förklaring är att gymnasieskolan byggdes ut under 1990-talet till att omfatta i det närmsta alla ungdomar i gymnasiesåldrar. Gymnasieeleverna kan också resa längre och kommunerna har därmed en större flexibilitet i dimensioneringen och lokaliseringen av skolenheter.

Vi finner att hemkommunernas kostnader per elev samvarierar med elevantalet i den egna kommunen under perioden 2002 till 2010, så att ett ökat elevantal innebär lägre kostnader per elev när vi har kontrollerat för andra lokala förhållanden som kan antas påverka kostnaderna. På riksnivå syns också en minskning av kostnaderna per elev samtidigt med den relativt kraftiga ökningen av gymnasieelever under samma period.

Hemkommunernas kostnader per elev för gymnasieskolan varierar också med programstrukturen i hemkommunen. Vi finner vidare att ökningar i de totala statsbidragen, liksom i skattekraften, innebär högre kostnader per elev för hemkommunen under perioden 2002 till 2010 då vi har kontrollerat för andra lokala förhållanden. För gymnasieskolan har vi dock inte haft möjlighet att jämföra med perioden före kommunaliseringen. Vi har inte heller, utöver för elevantalet i den omgivande skolmarknaden, haft möjlighet att ta hänsyn till påverkan från andra näraliggande kommuner. Denna påverkan är sannolikt av större betydelse för gymnasieskolan än för grundskolan.

Relationen mellan resurser och resultat i grundskolan

Utifrån vår kunskapsöversikt kan vi konstatera att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats i betydande utsträckning sedan mitten av 1990-talet; spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant. Även spridningen av resultat mellan kommuner har ökat, dock i mindre utsträckning. Resultaten från tidigare studier ger stöd för att de omfattande förändringarna inom skolan sedan början av 1990-talet har haft betydelse för utvecklingen. Av studierna framgår bland annat ökad boendesegregation och det fria skolvalet som viktigt i sammanhanget. Skolorna har blivit mer segregerade inte enbart utifrån socioekonomiska bakgrundsfaktorer, utan också utifrån egenskaper som normalt inte syns i statistiken. Exempelvis tenderar mer studiemotiverade elever, oavsett socioekonomisk bakgrund, att söka sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever.

Slutsatser från tidigare forskning ger stöd för att det finns ett positivt samband mellan ökade resursinsatser och bättre resultat i grundskolan. Störst roll tycks en ökning av resurserna spela för yngre elever och för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån. Studier visar bland annat att den minskade lärartätheten under 1990-talet resulterade i försämrade skolresultat och att resursernas storlek framför allt har betydelse för elever med lågutbildade föräldrar. Det finns också stöd för att kvaliteten i resurserna är av betydelse. Den enskilt viktigaste resursrelaterade faktorn för elevernas resultat är enligt forskningen lärarnas kompetens.

En slutsats av våra egna analyser av resurserna i skolan är att decentraliseringen av resurser i skolan inte har följts av några stora förändringar vad gäller resursfördelningen per elev. Vi finner inget stöd för att övergången från riktade till generella statsbidrag har inneburit ökade skillnader mellan kommuner i kostnader per elev, eller i lärartäthet i grundskolan, snarare ser vi minskade skillnader. Både kostnaderna per elev och lärartätheten minskade under 1990-talet och ökade under 2000-talet. En bidragande förklaring till detta är sannolikt den samvariation som vi kan se mellan kostnaderna per elev och lärartätheten i grundskolan och elevkullarnas förändring; en samvariation som utifrån data på riksnivå även tycks finnas innan kommunaliseringen.

I våra statistiska analyser finner vi dock endast begränsat stöd för att resursernas utveckling över tiden samvarierar med elevernas studieförutsättningar på kommunnivå.

De många och genomgripande reformer som har genomförts sedan 1990-talet begränsar möjligheterna att urskilja vad som är en konsekvens av kommunaliseringen. I vår rapport drar vi därför inga långtgående slutsatser om hur kommunaliseringen har påverkat kostnaderna per elev och lärartäthet, och därmed i förlängningen resultaten i grundskolan. Att spridningen i

resultat mellan skolor och mellan kommuner ökar samtidigt som förändringarna i resursfördelningen har varit relativt begränsade efter kommunaliseringen antyder dock att det behövs större förändringar i resursfördelningen till skolan.

Kommunernas kompensatoriska uppdrag har sannolikt blivit svårare. Exempelvis torde den ökade segregeringen av elever mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och studiemotivation ställa större krav på kommunernas resursfördelning. Vi kan samtidigt konstatera att det kompensatoriska inslaget i kommunernas resursfördelning till de enskilda skolorna är relativt litet, även om det har ökat något under senare år. Det kompensatoriska inslaget är också litet när det gäller resursfördelningen till grundskolan på kommunnivå.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksdagen lämnade i mars 2011 ett tillkännagivande om att regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag om att analysera och utvärdera de senaste årens stora skolreformer med syfte att ta fram ett förslag om en likvärdig utbildning, en ökad kvalitet och en sammanhållen skola (bet. 2010/11: UbU7, rskr. 2010/11:206). Regeringen aviserade vidare i budgetpropositionen samma år (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 16) att kommunaliseringen av skolan ska utvärderas.

I augusti 2012 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utvärdera *effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet* (Dir. 2012:84). Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2014. Utredaren ska utvärdera eventuella kausala effekter av kommunaliseringen för:

- elevernas studieresultat
- läraryrkets status
- lärarnas och rektorernas arbetsuppgifter, samt
- likvärdigheten i skolväsendet

Utredaren ska i första hand genomföra en kvantitativ analys där eventuella kausala effekter identifieras och redogörs för i förhållande till andra faktorer som kan vara av betydelse. De andra faktorer som lyfts fram i uppdraget är den ekonomiska nedgången i början av 1990-talet, förändringar av betygssystemet, gymnasiereformen, förändringar av lärarutbildningen, införandet av mål- och resultatstyrning samt statens respektive kommunernas styrning. Utredningen ska också analysera hur kommunerna styrt skolverksamheten vad gäller planering, uppföljning, utvärdering, lokalt utvecklingsarbete och lärarnas kompetensutveckling. Resultaten av utvärderingen ska vara generaliserbara.

Regeringen konstaterar i utredningens direktiv att det finns flera problem i den svenska skolan. Elevernas studieresultat, framför allt i grundskolan, har försämrats drastiskt. Vidare har spridningen i elevernas resultat ökat. I gymnasieskolan är genomströmningen låg och efter fyra år har en fjärdedel fortfarande inte fått slutbetyg. Många lärare saknar också en adekvat utbildning för den undervisning de bedriver. I flera rapporter från Skolverket och Skol-

inspektionen konstateras brister i skolans arbete med särskilt stöd och att tillgången till särskilt stöd ofta varierar mellan kommunerna.¹

1.2 Uppdraget

Utredningen om skolans kommunalisering (U2012:09) har gett Statskontoret i uppdrag att analysera dels hur nivån på resurserna till grundskolan och gymnasieskolan har varierat över tiden och mellan kommuner, dels relationen mellan resurser och studieresultat i grundskolan.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret beskriva och analysera:

1. hur resurserna i grundskolan och gymnasieskolan har utvecklats i de svenska kommunerna,
2. hur stor spridningen av resurser i grundskola och gymnasieskola är mellan kommuner, hur spridningen har förändrats och hur resurserna varierar med kommunernas ekonomiska och andra förutsättningar,
3. hur resurserna i grundskolan och gymnasieskolan har utvecklats i förhållande till resurserna inom vissa andra kommunala ansvarsområden, samt
4. relationen mellan resurser och resultat i grundskolan.

I den mån det är möjligt utifrån tillgängliga data och givna tidsramar för uppdraget, ska utvecklingen studeras för perioderna 1986 till 1990 respektive 1991 till 2011, dvs. utvecklingen åren närmast innan kommunaliseringen jämfört med utvecklingen åren efter kommunaliseringen. Relationen mellan resurser och resultat i huvudsak studeras utifrån data från 2000-talet.

1.3 Avgränsningar

Undersökningen avgränsas till grundskolan och gymnasieskolan. Övriga skolformer såsom förskola, förskoleklass, grundsärskola, fritidshem, specialskola, sameskola och gymnasiesärskola ingår således inte i undersökningen.

I undersökningen studerar vi kostnader och lärartäthet för kommunala skolväsenden. För gymnasieskolan studerar vi dessutom hemkommunens kostnader (för definitioner se avsnitt 1.5). Vi studerar inte specifikt kostnader eller lärartäthet för friskolor, landsting eller kommunalförbund i den mån de inte ingår som en del av hemkommunens kostnader.

¹ Dir. 2012:84 Utvärderingen av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.

Eftersom de första jämförelsetalen för skolhuvudmän togs fram år 1989 så har det inte varit möjligt för oss att studera åren 1986 till 1988.²

Det har vidare inte varit möjligt för oss att studera orsakssamband mellan resurser och resultat i grundskolan på grund av de metodologiska problemen med att särskilja detta samband från kompensatoriska inslag i resursfördelningen.³ I stället studerar vi i vilken utsträckning de kommunala skolhuvudmännens resursfördelning till skolan är kompensatorisk, dvs. i vilken utsträckning kommuner med en större andel elever med sämre studieförutsättningar eller resultat tillför mer resurser till skolan.

1.4 Uppdragets genomförande

1.4.1 Metod

I rapporten använder vi både deskriptiv metod och paneldatanalyser. De beskrivande delarna tar sin utgångspunkt i en redovisning av kostnader och lärartäthet för riket, för olika grupper av kommuner samt spridningsmått för kommuner.

För att studera hur kostnaderna per elev och lärartätheten i grundskolan samvarierar med en rad olika lokala förhållanden har vi genomfört en paneldataregression där vi kan kontrollera för flera lokala förhållanden samtidigt. De faktorer vi har valt att studera i vår analys är baserade på hypoteser om vad som påverkar kostnaderna i grundskolan. Hypoteserna är bland annat formulerade utifrån tidigare studier inom skolområdet. Närmare beskrivningar av metoder och data finns i bilaga 2.

1.4.2 Data

Datamaterialet är i huvudsak inhämtat från SCB, Skolverket samt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och dess föregångare Svenska Kommunförbundet. En försvårande omständighet i datainsamlingen har varit att statistikansvaret för statistiken över kostnader i skolan under den studerade perioden har övergått från SCB till Skolverket år 1992 och sedan återgått till SCB igen år 2008.

Under den långa tidsperiod som studeras i denna rapport har insamlingen av data förändrats i många avseenden. De större förändringar som har genomförts redovisas i samband med genomgången av kommunernas kostnader i kapitel 4 och 5. Det kan dock också finnas skillnader i hur enskilda kommu-

² De första jämförelsetalen för skolhuvudmännen samlades in inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan Svenska Kommunförbundet, Skolöverstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Projektet löpte under åren 1989 till 1991 och resultatet av undersökningen publicerades i *Jämförelsetal för skolhuvudmän* 1989, 1990 respektive 1991.

³ Tidigare studier visar att skolor med mer resurser tenderar att ha sämre resultat. Detta beror på att kommuner tenderar att tillföra mer resurser till skolor med sämre resultat.

ner beräknar och redovisar olika kostnadsslag. Sådana slags skillnader har vi inte kunnat ta hänsyn till i våra analyser.

Det har även skett vissa förändringar av momsredovisning, arbetsgivaravgifter och annat som påverkar kostnaderna över tiden. Vi har dock bedömt att våra data likväl speglar de kostnader som kommunerna har haft och att det därmed inte har funnits anledning att justera kostnaderna utifrån sådana förändringar.

1.5 Definition av begrepp

I denna rapport används två olika begrepp som speglar kommunernas kostnader – de kommunala skolhuvudmännens kostnader och hemkommunens kostnader.

1.5.1 Den kommunala skolhuvudmannens kostnader

Den kommunala skolhuvudmannens kostnader omfattar kostnader för de elever som går i kommunens egna skolor, oavsett i vilken kommun eleverna är folkbokförda. I totalkostnaden ingår skolledning, lokaler och inventarier, skolmåltider, elevvård, SYO-verksamhet, undervisning, kompetensutveckling av lärare, läromedel och skolbibliotek samt övriga kostnader. Kostnader för skolskjutsar ingår inte. Inte heller ingår kostnader för kommunens egna elever som studerar hos andra skolhuvudmän (kommunala, fristående eller landsting).⁴

1.5.2 Hemkommunens kostnader

Hemkommunens kostnader omfattar de kostnader som kommunen har för elever som är folkbokförda i den egna kommunen. Kostnaden omfattar elever i kommunens egna skolor, där kostnader för elever i fristående skola eller i grundskola i annan kommun har lagts till och intäkter för elever från annan kommun har dragits ifrån. I kostnaden ingår kostnad för skolledning, lokaler och inventarier, skolmåltider, elevvård, SYO-verksamhet, undervisning, kompetensutveckling av lärare, läromedel och skolbibliotek, skolskjutsar samt övriga kostnader. Till skillnad från i skolkommunens totalkostnad ingår även kostnad för skolskjutsar.⁵

1.6 Projekt- och referensgrupp

I projektgruppen har Peter Ehn, Johan Mörck, Josefin Pasanen och Maria Wikhall (projektledare) ingått.

Projektet har haft en referensgrupp knuten till sig bestående av Mattias Sjöstrand från Skolverket, Anna Sjögren från Institutet för arbetsmarknads-

⁴ Skolverkets Jämförelsetal.

⁵ Skolverkets Jämförelsetal.

och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Ulf Andersson från Utredningen om skolans kommunalisering samt från Statskontoret Leif Lundberg och Johan Wockelberg-Hedlund.

Rapportutkastet har utöver referensgruppen också faktagranskats av SKL.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs innebörden av kommunaliseringen och hur systemen för finansiering av grundskolan och gymnasieskolan har förändrats över tiden. Här diskuteras också andra övergripande reformer som har påverkat kommunernas förutsättningar att bedriva skolverksamhet.

I kapitel tre studeras hur resurserna i skolan har förändrats i förhållande till kommunernas totala kostnader för välfärdstjänsterna. Vidare jämförs kommunernas kostnader för grundskola och gymnasieskola med kostnader inom andra verksamhetsområden i kommunerna.

I kapitel fyra beskrivs och analyseras utvecklingen av kostnader per elev och lärartäthet i grundskolan. Här redovisas också hur skillnaderna mellan kommuner har förändrats över tiden. Vidare undersöks hur kostnaderna för grundskolan samvarierar med demografiska, geografiska, organisatoriska och ekonomiska förhållanden.

I kapitel fem beskrivs och analyseras hur kostnader och lärartäthet i gymnasieskolan har utvecklats över tiden samt hur skillnaderna mellan kommuner har förändrats. I detta kapitel studeras också hur en rad olika lokala förhållanden samvarierar med kommunernas kostnader för gymnasieskolan över tiden.

Kapitel sex innehåller en kunskapsöversikt över studier av likvärdigheten i grundskolan samt av sambandet mellan resurser och resultat. Vidare genomförs analyser av det kompensatoriska inslaget i kommunernas resursfördelning på kommunnivå.

I kapitel sju redovisas slutsatserna av studien.

2 Kommunaliseringen och andra förändringar på skolområdet

I det här kapitlet redogör vi översiktligt för vad kommunaliseringen av skolan innebar och hur den motiverades. Vi redovisar också andra förändringar inom skolväsendet som har påverkat skolans verksamhet efter kommunaliseringen. Kapitlet inleds med en beskrivning av kommunaliseringens bakgrund och av hur skolan styrdes före reformen.

2.1 Kommunaliseringens bakgrund

2.1.1 Sverige vid tiden för kommunaliseringen

Under 1970- och 80-talen växte kritiken i Sverige mot styrningen av den offentliga sektorn. Under valrörelsen år 1976 utgjorde denna kritik ett väsentligt inslag. Det regerande socialdemokratiska partiet förlorade regeringsmakten för första gången i modern tid. När socialdemokraterna kom tillbaka i regeringsställning år 1982 inleddes ett omfattande reformarbete för att effektivisera och göra den offentliga förvaltningen mer serviceorienterad. Bland annat inleddes frikommunförsök och kommundelsnämnder inrättades. Att decentralisera mer ansvar till den kommunala nivån var en viktig del av reformprocessen.

Inledningen av 1990-talet, när kommunaliseringen av skolan genomfördes, var en tid av stora samhällsförändringar. Ideologiskt föll planekonomierna i Östeuropa samman och marknadsekonomin stärkte sin ställning runt om i världen. Även inom den offentliga sektorn introducerades mer marknads- och managementorienterade sätt att arbeta. En del av denna förvaltningspolitiska förändring var att styra mer med hjälp av måldokument.⁶ Mål- och resultatstyrningen kom att utgöra det förvaltningspolitiska ramverk inom vilket kommunaliseringen genomfördes.

Samhällsekonomiskt präglades Sverige vid 1990-talets inledning av en djup lågkonjunktur. I lågkonjunkturons spår steg arbetslösheten och de sociala

⁶ Mål- och resultatstyrningen utgjorde en del av en förvaltningspolitisk reformrörelse av ganska sammansatt natur, som av forskarna fått benämningen New Public Management (NPM). Ett gemensamt drag i reformerna är dock en övertygelse om att offentlig och privat verksamhet kan styras och administreras på ett likartat sätt. Se t.ex. Premfors, R. m.fl. 2009. *Demokrati och byråkrati*.

klyftorna ökade. Segregationen på bostadsmarknaden blev också allt tydligare under denna period.⁷

Demografiska mönster började också förändras vid den här tiden. Invandringen ökade i början av 1990-talet och då framförallt asylinvandringen.⁸ Födelsetalen ökade också från slutet av 1980-talet, vilket medförde att årskullarna i grundskolan gick från en rekordlåg nivå i början av 1990-talet till starkt ökande från mitten av 1990-talet.

2.1.2 Styrningen av skolan före kommunaliseringen

Likvärdighetstanken genomsyrade efterkrigstidens svenska skolpolitik. 1960-talets grundskolereform var det mest genomgripande exemplet på denna politik. Reformen syftade till att göra utbildningen tillgänglig för alla oavsett var i landet man bodde samt att höja utbildningsnivån för alla elever oavsett social bakgrund. Genom att föra samman utbildningar skulle skolformer som byggde på segregation och urval motverkas. Utifrån dessa ambitioner inrättades en stark central styrning av skolväsendet. Ansvarig myndighet var Skolöverstyrelsen, på länsnivå fanns sedan länskolnämnder med skolinspektörer, vilka hade till uppgift att stödja kommunerna men också kontrollera att dessa bedrev verksamheten i enlighet med de centrala riktlinjerna.

Staten styrde också verksamheten genom detaljerade läro- och kursplaner samt utbildade lärare och rektorer. Lärare och rektorers tjänster var statligt reglerade. De var anställda av kommunerna, men det var staten som förhandlade och slöt avtal om deras avlöningsförmåner och övriga anställningsvillkor.

Den statliga styrningen av skolan var vid tidpunkten för kommunaliseringsreformen detaljerad och strikt formaliserad. Allt mer kritik kom också att riktas mot styrningen, som bl.a. ansågs vara administrativt tungrodd och byråkratisk. En hel del av denna kritik riktades mot det detaljerade och svår genomträngliga statsbidragssystemet. Under framför allt 1970- och 1980-talen genomfördes också förenklingar och schabloniseringar av systemet. På förslag av SIA-utredningen infördes en friare resursanvändning, där statsbidraget till grundskolan delades upp i två huvuddelar, en basresurs och en förstärkningsresurs.⁹ Statsbidragssystemet var dock fortfarande mycket detaljerat, komplext och långt ifrån transparent. Komplexiteten och den

⁷ Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Sammanfattande analys.*

⁸ Vid denna tid var det till övervägande delen flyktingar från det sönderfallande Jugoslavien som sökte asyl i Sverige. Den största flyktingströmmen kom år 1992, då 84 000 personer (varav nästan 70 000 från Jugoslavien) sökte asyl. Det kan jämföras med året före, då antalet asylsökande var strax över 27 000 (<http://www.migrationsverket.se/info/793.html>).

⁹ SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö*. Förkortningen SIA stod för skolans inre arbete.

bristande transparens gjorde det också möjligt för experter på bidragssystemet att utnyttja det för att maximera tilldelningen till den egna skolan.¹⁰

Resursstyrningen av grundskolan¹¹

Åren före kommunaliseringen utgjorde de riktade statsbidragen till grundskolan knappt 50 procent av kommunernas totala utgifter för skolverksamheten. De riktade statsbidragen till skolan avsåg kostnader som sammanhörde med undervisningen. Statsbidragen delades in i en basresurs, en förstärkningsresurs, ett tilläggsbidrag och specialdestinerade driftsbidrag. Det utgick därutöver bidrag för bland annat sociala avgifter. Huvuddelen av bidragen gick till kostnader för lärare (ca 50 %). Den delen ingick i basresursen.

Kommunerna bidrog själva med medel för lokaler, läromedel, skolmåltider, skolskjutsar och skolhälsovård. De hade dessutom möjlighet att tillföra medel utöver de riktade statsbidragen, dock inte för att anställa lärare.

Resursstyrningen av gymnasieskolan¹²

Gymnasieskolans dimensionering beslutades årligen av riksdagen och utgick från att alla ungdomar under 20 år skulle beredas en plats i skolan. Systemet för dimensionering och planering innebar att elevplatsramar fastställdes för varje budgetår. Ramarna fördelades till huvudmännen genom beslut av regeringen, Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna.

I likhet med statsbidragen till grundskolan genomfördes schabloniseringar av statsbidragen till gymnasieskolan under 1970- och 1980-talen. Exempelvis schabloniserades tilldelningen av lärartimmar och bidragsbeloppen för dessa timmar.

Statsbidragen till driften av gymnasieskolor lämnades vid tidpunkten för kommunaliseringen i form av skollednings-, allmänt undervisnings-, särskilt undervisnings-, särskilda lönekostnads- samt socialavgiftsbidrag. Vidare lämnades bidrag till lokal skolutveckling, till kostnader för inbyggd utbildning, till kostnader för studie- och yrkesorientering samt till kostnader för gymnasial lärlingsutbildning. Statsbidrag kunde också utgå till kostnader för anskaffning av utrustning till karaktärsämnen på vissa studievägar. De största bidragen var det allmänna undervisningsbidraget och bidragen till sociala avgifter, vilka tillsammans utgjorde cirka 80 procent av de totala statsbidragen.

¹⁰ Greiff, v C. *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. 2009:5.

¹¹ Avsnittet bygger huvudsakligen på Greiff, v C. *Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning*. 2009:5.

¹² Avsnittet bygger på Ds 1990:32. *Nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

2.2 Hur motiverades kommunaliseringen?

Kommunaliseringen av skolan var, som nämnts ovan, en del av en mer allmän förvaltningspolitisk förändring som syftade till att föra genomförandet av den offentliga verksamheten närmare medborgarna. Dessa reformer motiverades bland annat med att de skulle öka medborgarinflytandet och demokratisera den offentliga förvaltningen. Kommunaliseringen av skolan var också präglad av målstyrningstänkande och av att tydliggöra ansvarsförhållandena.¹³

Den samhällsekonomiska utvecklingen gjorde att det inte längre bedömdes vara möjligt att tillgodose tillgång och kvalitet i skolan enbart genom ökad resurstillförsel. Förbättringar måste i stället ske genom en effektivare resursanvändning, vilket i sin tur skulle ske som en följd av att besluten fattades mer lokalt. Ett lokalt ansvar sågs som nödvändigt om skolväsendet skulle kunna utvecklas och hålla god kvalitet.¹⁴

Kommunaliseringen skulle också ge ett större utrymme för kommunerna till lokal prioritering och anpassning, resursfördelning och planering samt ge kommunpolitiker ett tydligare ansvar att förverkliga läroplanernas intentioner. Utvärdering och uppföljning lyftes fram som ett område som hade varit svagt men som nu skulle bli en del av den lokala skolverksamheten och även ligga till grund för att utveckla denna. Rektorer och lärare skulle ges en viktigare roll i genomförandet av ovanstående uppgifter.¹⁵

För att utveckla och höja kvaliteten i skolan var det enligt regeringen nödvändigt att ge lärarna större frihet i arbetet. Den lokala handlingsfriheten som reformen syftade till skulle bidra till att engagemang, initiativ, och kreativitet hos lärare och elever togs till vara. Genom att ge lärarna större frihet att påverka metoder och arbetssätt i undervisningen skulle deras kompetens bättre utnyttjas och deras yrkesroll stärkas.¹⁶

2.3 Vad innebar kommunaliseringen?

Utgångspunkten för vår studie är den så kallade kommunaliseringen av skolan. Det som vanligtvis åsyftas med kommunaliseringen är den förändring av ansvarsfördelningen inom grund- och gymnasieskolan samt vuxenutbildningen som genomfördes år 1991. Begreppet kommunalisering är delvis missvisande eftersom ansvaret för skolan både före och efter kommunaliseringsreformen har varit delat mellan staten och kommunerna. Kom-

¹³ Prop. 1988/89:4. *Om skolans utveckling och styrning* prop. 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*, prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

¹⁴ Dir. 2012:84. *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet*.

¹⁵ Prop. 1988/89:4. *Om skolans utveckling och styrning*.

¹⁶ Prop. 1989/90:41. *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

munaliseringen innebar snarare en betydande förskjutning av ansvaret från staten till kommunerna.

2.3.1 1991 års kommunalisering

1991 års reform formulerades i tre propositioner. I styrpropositionen *Om skolans utveckling och styrning* (prop. 1988/89:4) konstaterades att styrningen av skolan skulle övergå från regelstyrning till målstyrning och att staten skulle ha det övergripande ansvaret för en likvärdig utbildning över landet medan kommunerna skulle ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten. I propositionen fanns dock inget förslag om kommunalisering av lärartjänsterna.

I kommunaliseringspropositionen *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer* (prop. 1989/90:41) föreslogs att den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för bland annat lärare och rektorer skulle upphöra fr.o.m. slutet av år 1990. För att stilla den oro som fanns inom lärarkåren angavs också i propositionen att kraven på behörig personal även fortsättningsvis skulle vidhållas; staten skulle ansvara för meritvärderingen¹⁷ av lärartjänster. Den statliga meritvärderingen blev dock inte kvar länge, utan avskaffades redan år 1993. Från den tidpunkten hade kommunerna därmed det fulla ansvaret för tjänstetillsättningen av lärare.

I ansvarspropositionen *Om ansvaret för skolan* (prop. 1990/91:18) föreslogs förändringar som syftade till en tydligare ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna när det gällde verksamheten inom grundskolan, gymnasieskolans samt den kommunala vuxenutbildningen. Vidare föreslogs i propositionen ett nytt statsbidragssystem samt ett system för uppföljning och utvärdering av skolväsendet. Huvudansvaret för skolverksamhetens genomförande skulle framöver ligga på kommunerna. Likvärdigheten i systemet skulle garanteras genom lagar, statligt formulerade mål, en nationell uppföljning, utvärdering och utvecklingsverksamhet. Vidare genom statlig tillsyn, statlig lärarutbildning och tillgång till kontinuerlig fortbildning samt genom ett specialdestinerat statsbidrag till skolan.

I samband med kommunaliseringsreformen år 1991 togs de öronmärkta statsbidragen bort. De nya statsbidragen skulle fortfarande vara riktade till skolväsendet, men nu i form av ett sektorsbidrag där kommunerna själva skulle bestämma hur resurserna skulle fördelas mellan de olika skolverk-

¹⁷ Meritvärderingen utgjorde en grund för rangordning av de sökande till en lärartjänst. Vid värderingen användes en poängsättning grundad på utbildning utöver den som fordrades för anställningen, tjänstgöringstid som lärare eller skolledare samt annan yrkeserfarenhet. Se förordning (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare.

samheterna.¹⁸ För att undvika att skolorna i kommuner med låg skattebas skulle få mindre skolresurser än rika kommuner utformades statsbidragssystemet så att det skulle kompensera kommuner med lägre skattebas och högre strukturella kostnader.¹⁹ Systemet med sektorsbidrag behölls dock endast i två år.

De förändringar av uppföljnings- och utvärderingssystemet som föreslogs kopplades också till organisatoriska förändringar. Skolöverstyrelsen, Statens institut för läromedel, länskolnämnderna och fortbildningsnämnderna skulle avvecklas och ersättas av Statens skolverk. Skolverkets huvudsakliga uppgifter skulle vara att stödja skolutveckling och följa upp och utvärdera skolverksamheten. I enlighet med den introducerade mål- och resultatstyrningen blev Skolverkets roll mer passiv jämfört med de tidigare myndigheternas.

2.3.2 1993 års statsbidragsreform

Sektorsbidraget till skolan avskaffades år 1993 genom den s.k. statsbidragsreformen.²⁰ Reformen innebar för skolans del att de riktade statsbidragen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna. För att kommunernas finansiella förutsättningar skulle vara likvärdiga kombinerades det generella statsbidraget med ett utjämningsystem. Systemet bestod av tre delar: ett grundbelopp för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå, ett tillägg eller avdrag på garantibeloppet på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt ett eventuellt tillägg för befolkningsminskning.²¹ Utjämningsystemet har därefter förändrats vid flera tillfällen (se vidare avsnitt 2.5).

2.3.3 Kommunaliseringsreformerna sammanfattade

Efter 1991 och 1993 års decentraliseringsreformer fick kommunerna stor frihet att lokalt utforma skolverksamheten. De kunde göra egna prioriteringar av hur mycket resurser som skulle läggas på grundskolan och gymnasieskolan i förhållande till andra ansvarsområden. Kommunerna kunde också själva bestämma hur många lärare de ville anställa. Lärarlönerna sattes dock fortfarande i centrala förhandlingar, vilket innebar att enskilda kommuner inte kunde påverka dessa.²² Kommunerna fick även stor frihet att

¹⁸ Ingångsvärdena i sektorsbidraget utgick från resursfördelningen i den avvecklade statsbidragsmodellen. Se prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan*.

¹⁹ Ahlin Å. & Mörck E., 2005. *Vad hände med resurserna när den svenska skolan decentraliserades?* IFAU 2005:1.

²⁰ Prop. 1991/92:150. *Kompletteringsproposition*.

²¹ Lidingö, Täby och Danderyd ingick inte i systemet.

²² En decentralisering av ansvaret för löneförhandlingarna genomfördes år 1995. Genom den reformen ökade möjligheterna att låta lokala skolfaktorer få genomslag i lönesättningen. Se Björklund, A., Edin, P-A., Fredriksson, P., Krueger, A. *Education, Equality, and Efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s*. IFAU 2004:1.

fördela skolans resurser mellan skolformer, årskullar samt grupper av individer med olika behov av särskilt stöd.

2.4 Andra större reformer inom skolan under 1990- och 2000-talet

2.4.1 Gymnasieskolan reformeras 1991 och 2011

År 1991 tog riksdagen beslut om en reformering av gymnasieskolan. Reformen innebar att gymnasieskolan övergick till att bestå av nationella och specialutformade program som alla var treåriga. Samtliga program var ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet.

År 2009 tog riksdagen på regeringens förslag beslut om ytterligare en reform av gymnasieskolan. Reformen innebar bland annat att det skulle finnas 18 nationella program som antingen kan vara yrkesprogram eller högskoleförberedande program samt att möjligheten att erbjuda specialutformade program togs bort. Vidare ändrades behörighetsreglerna till de högskoleförberedande programmen, vilket medförde att olika behörighetsregler kom att gälla för yrkesprogrammen och de högskoleförberedande programmen.²³ Yrkesprogrammen ger inte som tidigare obligatorisk högskolebehörighet. Vidare infördes 60 inriktningar i stället för de tidigare 35.

2.4.2 Valfrihetsreform och fristående skolor

År 1992 beslutade riksdagen att utöka möjligheten för elever och föräldrar att välja skola, genom att införa ett skolpengssystem där utbildningsresurserna följde eleverna. Hemkommunens genomsnittliga elevkostnad kunde nu följa en elev som togs emot i annan kommuns skola eller i en fristående skola.²⁴ En annan valfrihetsreform som genomfördes vid samma tidpunkt var att väsentligt utöka möjligheterna att starta och bedriva verksamhet i fristående skolor.²⁵ Reformen innebar att kommunerna fr.o.m. läsåret 1992/93 ålades att finansiera fristående grundskolor som hade godkänts av Skolverket. Enligt de nya reglerna blev kommunerna skyldiga att tilldela minst 85 procent av den genomsnittliga kostnaden per grundskoleelev till godkända fristående skolor.

År 1994 introducerades även kommunal bidragsfinansiering till fristående gymnasieskolor. I bidragssystemet angavs en miniminivå för det belopp som kommunen skulle betala.²⁶

²³ Prop. 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

²⁴ Prop. 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor.*

²⁵ Prop. 1991/92:95. *Om valfrihet och fristående skolor.*

²⁶ Prop. 1992/93:230. *Valfrihet i skolan.*

Bestämmelserna om fristående skolors rätt till bidrag har under åren ändrats ett antal gånger. Den senaste ändringen för grundskolan trädde i kraft läsåret 1997/98 och innebar att en fristående skola som fått rätt till bidrag ska få sådant av elevens hemkommun på samma grunder som gäller vid tilldelning för kommunala skolor, vilket innebar att även dessa skulle omfattas av kompensatoriska inslag i resursfördelningen.²⁷ Genom den nya skollagen från år 2010 (se nedan) ställs också samma krav på fristående skolorna som på de kommunala skolorna, tidigare var exempelvis kraven på lokaler lägre ställda för de fristående skolorna.

2.4.3 Styrdokument och betygssystem i grundskolan reformeras

Redan i styrpropositionen angav regeringen att styrningen av skolan skulle övergå från regelstyrning till målstyrning.²⁸ De nya styrdokumentet för det målstyrda systemet, som läroplaner och kursplaner, fanns dock inte på plats förrän flera år senare. Grundskolans centrala styrdokument avreglerades först genom 1994-års läroplan (Lpo 94). Den nya läroplanen trädde successivt i kraft för de olika årskurserna fr.o.m. läsåret 1995/96. Till skillnad från tidigare detaljerade kursplaner angavs nu endast mål att uppnå samt att sträva mot, men innehåll i undervisning och metoder preciserades inte. Hur målen skulle uppnås decentraliserades till huvudmän och skolor att utveckla och genomföra.²⁹ Vid den här tidpunkten hade redan statens styrning genom centralt fastställda timplaner stegvis minskat.³⁰

Vid samma tillfälle som riksdagen tog beslut om riktlinjer för den nya läroplanen och nya kursplaner för grundskolan antogs också riktlinjer för ett nytt målrelaterat betygssystem. Vårterminen 1998 lämnade de första grundskoleeleverna årskurs 9 med betyg enligt det nya betygssystemet. I det målrelaterade betygssystemet angavs bland annat en lägsta nivå för vad elever ska uppnå i de enskilda ämnena.³¹ I och med införandet av det nya betygssystemet hade nu timplan, läroplan, kursplaner och betygssystem anpassats till den mål- och resultatstyrningsmodell som gällde för skolväsendet. I dag utgör de målrelaterade betygen det huvudsakliga medlet för regeringen att följa upp och utvärdera kvalitet och likvärdighet i utbildningen.

²⁷ Skolverket, 2004. *Vad kostar de fristående skolorna? En studie om fristående skolor och kommunernas kostnader.*

²⁸ Prop. 1988/89:4. *Om skolans utveckling och styrning.*

²⁹ Gustafsson, J-E. & Yang Hansen, K. 2011. *Förändringar i kommunskillnader i grundskoleresultat mellan 1998 och 2008.*

³⁰ Prop. 1992/93:220. *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan.*

³¹ I det tidigare relativa betygssystemet sattes betygen 1-5 i proportion till prestationerna hos samtliga elever som läste samma kurs samma år. Betyg 5 skulle motsvara att man tillhörde de 7 procent som presterats bäst, betyg 4 nästa 24 procent, betyg 3 nästa 38 procent, betyg 2 nästa 24 procent och betyg 1 de 7 procent som presterat sämst.

Efterhand kom statens målstyrning av skolan att utsättas för kritik. Bland annat konstaterade en statlig utredning att frånvaron av tydlighet och enhetlighet i statens styrning av skolan gjorde systemet svårförståeligt för lärare och skolledare.³² Dessa brister i målstyrningen bidrog enligt utredningen till en stor mängd lokala tolkningar i kursplaner och betygskriterier, vilket i sin tur ledde till så stora skillnader i kunskapskraven att likvärdigheten i grundskolan kunde ifrågasättas. Med anledning av kritiken tog regeringen 2008 initiativ till nya läro- och kursplaner för de obligatoriska skolformerna.³³ Dessa trädde i kraft från den 1 juli 2011.³⁴ En ny läroplan för gymnasieskolan trädde i kraft den 1 november samma år.³⁵

Även det målrelaterade betygssystemet kom att utsättas för kritik från skolpolitiker, rektorer, lärare, elever, föräldrar m.fl. Bland annat ansågs betygskriterierna för årskurs 9 vara otydliga; antalet betygssteg ansågs vara för få och betyget G alltför brett.³⁶ Detta var problematiskt särskilt med tanke på att antagningen till gymnasieskolan grundar sig på betygen i årskurs 9. Regeringen tog därför år 2008 initiativ till en ny förändrad betygsskala.³⁷

2.4.4 Den nya skollagen år 2010

År 2010 infördes en ny skollag (2010:800). I den nya lagen har reglerna för offentliga och fristående skolor gjorts mer lika. Detta innebar bland annat att en verksamhet med fristående huvudman ska använda sig av samma läroplaner, kurs- och ämnesplaner m.m. som den offentligt drivna skolan. Det har också blivit möjligt att överklaga vissa beslut som skolorna fattar, exempelvis avseende åtgärdsprogram och nekad skolplacering. En ny betygsskala infördes i grundskola och gymnasieskola (se även 2.4.3). Vidare förtydligades rektorns och förskolechefens ansvar och beslutanderätt.

I den nya skollagen tydliggörs behörighetskraven för lärare och ett särskilt legitimationssystem för lärare och förskollärare ska införas.

2.4.5 En reformerad lärarutbildning.

År 2001 infördes en lärarutbildning med färre och mer generella examina, jämfört med den tidigare mer specialiserade lärarutbildningen. Efter en lång tids kritik om bristande kvalitet i lärarutbildningen, bland annat att grundläggande kunskaper för läraryrket inte har varit obligatoriska inslag i utbild-

³² SOU 2007:28. *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*

³³ Prop. 2008/09:87. *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

³⁴ SKOLFS 2010:37. *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.*

³⁵ SKOLFS 2011:144. *Förordning om läroplan för gymnasieskolan.*

³⁶ Skolverket. Rapport 190/2000. *Nationella kvalitetsgranskningar 2000.*

³⁷ Prop. 2008/09:66. *En ny betygsskala.*

ningen, reformerades utbildningen med start hösten 2011. Den speciallärar-examen som avskaffades år 2001 återinfördes också år 2008.

År 2007 inleddes också fortbildningssatsningen Lärarlyftet, som nu har fått en fortsättning i Lärarlyftet II.

2.4.6 Tillsynen skärps

Efter den inledande decentraliseringen och avregleringen som kommunaliseringen innebar har staten successivt tagit ett större ansvar för den nationella likvärdigheten i skolväsendet. Detta har skett bland annat genom att tillsynen av skolan har skärpts. Flera organisatoriska förändringar har också genomförts i detta syfte. År 2003 inrättades Myndigheten för skolutveckling för att skilja den utvecklingsstödande verksamheten från Skolverkets granskande uppgift.³⁸ Ytterligare ett steg i samma riktning togs genom inrättandet av Statens skolinspektion 2008. Genom den nya skollagen fick också Skolinspektionen möjlighet att tillgripa skarpare sanktioner än vad som tidigare varit fallet mot de huvudmän som missköter sig.³⁹

2.5 Finansieringen av skolan från år 1993 och framåt

Resurserna i grund- och gymnasieskolan finansieras i dag i likhet med andra kommunala verksamhetsområden huvudsakligen genom kommunalskatt och genom statsbidrag.⁴⁰ En viktig del i denna finansiering är det kommunala utjämningsystem som infördes år 1993. Utjämningsystemet har sedan reformerats ett antal gånger, bland annat genomfördes en större förändring år 1996. Det kommunala utjämningsystem som gäller i dag infördes år 2005. Staten har dessutom under perioder försökt att påverka den kommunala verksamheten med specialdestinerade statsbidrag.

2.5.1 Grund- och gymnasieskolan i det kommunala utjämningsystemet⁴¹

Syftet med det kommunala utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting, så att de ska kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas

³⁸ Myndigheten för skolutveckling lades ned år 2008. En stor del av verksamheten fördes då över till Skolverket.

³⁹ Dir. 2012:84. *Utvärdering av effekterna av kommunaliseringen av skolväsendet.*

⁴⁰ År 2011 utgjorde kommunalskatten 67 procent, det generella statsbidraget 14 procent samt specialdestinerade statsbidrag 4 procent av kommunernas skatteintäkter. Bland övriga intäkter fanns taxor och avgifter, försäljning och entreprenad samt hyror och arrenden. Se http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/fakta_om_kommuner/kostnader_och_intakter_kommuner.

⁴¹ Avsnittet bygger huvudsakligen på SKL och Finansdepartementet. 2008. *Kommunal-ekonomisk utjämning. En informationskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting år 2008* samt Statskontoret 2012:21. *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning.*

inkomster och andra strukturella förhållanden. En utgångspunkt för utjämningsystemet är att skillnader mellan kommuner i kommunalskatt ska i stort spegla skillnader i effektivitet, service- och avgiftsnivå, och inte bero på skillnader i kommunernas strukturella förutsättningar.

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet har genomgått ett par större förändringar sedan 1993 års reform. Bidragsåret 1996 infördes ett nytt utjämningsystem. Systemet bestod dels av en inkomstutjämningsdel, dels ett system för utjämnning av skillnader i strukturella förhållanden (kostnadsutjämnning). I systemet betalade kommuner och landsting vars skattekraft eller strukturella förhållanden var bättre än genomsnittet för riket en avgift och de med lägre skattekraft eller sämre förhållanden erhöll ett bidrag. För att minska skillnaderna i bidrag i förhållande till tidigare system kompletterades utjämningsystemet med övergångsregler. Bidragsåret 2000 gjordes sedan vissa förändringar av systemet, bland annat infördes i kostnadsutjämningsystemet en ny delmodell för barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

Det utjämningsystem som gäller i dag introducerades 2005. Systemet består av fyra delar; ett inkomstutjämningsystem, ett kostnadsutjämningsystem, ett strukturbidrag samt ett regleringsbidrag/regleringsavgift. Den stora fördelningen av resurser sker inom inkomstutjämningsystemet. År 2013 fördelas drygt 60 miljarder kronor via det systemet, vilket kan jämföras med 6,8 miljarder via kostnadsutjämnningen, 1,5 miljarder via strukturbidraget och drygt 4,3 miljarder via regleringsposten.

Kostnadsutjämnningen för grundskolan och gymnasieskolan

Kostnadsutjämningsystemet utjämnar för skillnader som en kommun inte själv kan påverka. Utjämnningen är utformad enligt en metod som kallas för standardkostnadsmetoden. Kostnadsutjämnningen bygger på ett antal delmodeller, bland annat för grund- och förskoleklass respektive gymnasieskola. Utöver delmodeller för skolan ingår delmodeller som utjämnar för strukturella faktorer som barn- och ungdom med utländsk bakgrund, bebyggelsestruktur⁴², befolkningsförändring och lönestruktur.

För grundskolan (inklusive förskoleklass) består modellen av tre delar: ålderssättning, tillägg/avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk samt tillägg/avdrag för små skolor och skolskjutsar. Tillägget för små skolor och skolskjutsar beräknades utifrån en teoretisk organisation av skolor i olika storlekar och kostnadsklasser, med elevernas geogra-

⁴² I bebyggelsestruktur beräknas merkostnader för elevernas dagliga resor och inackorderingstillägg för elever som inte har möjlighet att bo i hemkommunen. Beräkningen bygger på en fiktiv utplacering av gymnasieskolor.

fiska spridning i kommunen som grund.⁴³ Ålderssättningen grundar sig på kommunens andel 6-åringar respektive andelen barn i åldrarna 7–15 år.

För gymnasieskolan utgörs delmodellerna i systemet av ålderssättning, tillägg/avdrag för bebyggelsestruktur samt tillägg/avdrag för elevernas programval. Den sistnämnda delmodellen är med därför att kostnaderna skiljer sig betydligt mellan olika gymnasieprogram samtidigt som programvalen skiljer sig åt mellan kommunerna. Generellt gäller att de teoretiskt inriktade programmen är billigare än de mer praktiskt inriktade.

Ålderssättningen i gymnasieskolan grundar sig på kommunens andel ungdomar i åldrarna 16–18 år.

2.5.2 Ett särskilt statsbidrag till personalförstärkningar

Det specialdestinerade statsbidraget till skolan avskaffades år 1993. Genom den reformen inordnades de riktade statsbidragen i det generella statsbidraget till kommunerna. Från slutet av 1990-talet och början av 2000-talet började dock staten åter att större utsträckning använda sig av riktade statsbidrag för att styra skolverksamheten i önskad riktning.⁴⁴

Den kanske viktigaste satsningen under perioden efter kommunaliseringen utgjordes av det särskilda statsbidraget till personalförstärkningar i skola och fritidshem (de s.k. Wärnerssonpengarna).

Syftet med satsningen var att genom personalförstärkningar öka barns och ungdomars möjligheter att nå målen för utbildningen eller verksamheten. Bakgrunden stod att finna i de nedskärningar inom skolan som hade skett under 1990-talet, bl.a. minskade personaltätheten under den perioden. Skolverket hade rapporterat också om bristande måluppfyllelse i skolan.

Kommunerna kunde ansöka om att få ett statligt bidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem. Enligt förordningen (2001:36) om statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem kunde kommuner få bidrag till kostnader för ökad personaltäthet i förskoleklassen, grundskolan, särskolan, fritidshemmen och gymnasieskolan. Bidraget betalades ut årligen efter ansökan till Skolverket.

Satsningen pågick under perioden 2001 till 2006 och totalt kom staten att avsätta 10,5 miljarder kronor till personalförstärkningar. Därefter inordnades bidraget i det generella statsbidraget.

Under åren 1997 till 2000 fick kommunerna också ett extra resurstillskott på totalt 20 miljarder kronor för att värna kvaliteten och undvika nedskärningar

⁴³ Statskontoret 2012:21. *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning.*

⁴⁴ Skolverket, 2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport.* Rapport 295.

inom skola, vård och omsorg. Bland övriga satsningar kan nämnas de lokala utvecklingsavtalen, lärarlyftet, läsa-skriva-räkna-satsningen samt matematiksatsningen. (se Tabell 1)

Tabell 1. Några specialdestinerade statsbidrag under perioden 1989 till 2012 (inom parantes anges bidragens riktning), miljarder kronor i löpande priser.

	År												
	1990				2000				2010				
Specialdestinerade statsbidrag till skolan													
Skola i utveckling				0,054 milj. (skolor)									
Kunskapslyftet			19 milj. (Skolverket, kommuner)										
Extra statligt resurstillskott			20 milj. (skola, vård, omsorg)										
Stöd till kompetensutveckling			0,052 milj. (skolor, högskolor mm)										
Utvecklingsprojekt för lärare				0,075 milj. (skolor)									
IT i skolan					1,7 milj. (skolor)								
Personalförst skola och fritidshem				10,5 milj. (för-, grund-, sarskola, fritidshem)									
Storstadsatsningen och lokala utvecklingsavtal					2 milj. (kommuner)								
Lärarlyftet								3,7 milj. (alla skolformer)					
Lärarlyftet II									Beräknad till 1 milj. (alla skolformer)				
Läsa-skriva-räkna-satsningen								1,5 milj. (grundskolan åk 1-3)					
Matematiksatsningen									0,352 milj. (grundskolan)				
Gymnasial lärlingsutbildning										0,492 milj. (gymnasiet)			

Källa: Bland annat Skolverket. 2007/295, bilaga 7. Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport.

2.6 Kommunaliseringen och andra förändringar på skolområdet – en sammanfattande diskussion

Den så kallade kommunaliseringen av den svenska skolan genomfördes under en djup lågkonjunktur. Detta förhållande torde inte ha varit en oviktig faktor bakom reformen; ett mål med kommunaliseringen var att effektivisera resursutnyttjandet. Möjligheten att effektivisera verksamheten var dock inte det enda motivet som anfördes för reformen. Under en lång tid hade decentralisering setts som ett sätt att stärka demokratin och förbättra servicen till medborgarna. En kommunalisering av skolan passade väl samman med detta förvaltningspolitiska synsätt. Om ansvaret för skolverksamheten lades närmare medborgarna var tanken att möjligheten till lokal prioritering och resursfördelning skulle bli bättre. Något som både elever och lärare skulle tjäna på. Regeringen underströk att reformen skulle skapa lokal handlingsfrihet och att detta i sin tur skulle bidra till engagemang och kreativitet hos såväl lärare som elever.

Utöver behovet av att effektivisera resursanvändningen och önskan att lägga ansvaret närmare utförandet av verksamheten fanns en tredje förvaltningspolitisk komponent som hade ett stort inflytande över hur kommunaliseringen i praktiken kom att utformas – tanken att offentlig verksamhet bäst styrs genom att den politiska nivån formulerar mål för verksamheten och följer upp att dessa genomförs, medan myndigheter eller kommuner får ansvar att i betydande utsträckning själva välja hur dessa mål ska nås. I regeringens propositioner inför kommunaliseringen utgör målstyrningen ett genomgående tema.

Målstyrningen innebar dock inte att regeringen avsåg sig möjligheten att styra och kontrollera skolan. Likvärdigheten i skolan skulle, utöver målstyrning, säkerställas genom lagreglering, uppföljning, utvärdering, tillsyn och utvecklingsverksamhet. Lärarutbildningen skulle också även fortsättningsvis vara statlig. Även om vi i denna studie använder oss av det vedertagna begreppet kommunalisering bör det därför understrykas att ansvaret för skolan både före och efter decentraliseringsreformen är delat mellan staten och kommunerna. Kommunerna har ansvar för hur verksamheten i skolan organiseras, bedrivs och finansieras och för personalens anställningsvillkor.

När beslutet om kommunaliseringen av skolan togs framhöll regeringen, jämte de ovan nämnda komponenterna i den statliga styrningen av skolan, ytterligare ett sätt att styra, nämligen genom att även fortsättningsvis utnyttja de särskilda specialdestinerade statsbidragen till skolan. Detta styrmedel avskaffades dock redan ett par år efter beslutet om kommunalisering genom 1993 års statsbidragsreform. Skolans specialdestinerade statsbidrag inordnades därmed i det generella statsbidraget. När det gäller resursfördelningen till skolan kan införandet av det generella statsbidraget ses som en central del i kommunaliseringen av skolan. Detta utan att vara specifikt kopplat till reformen.

Sedan kommunaliseringen har ett flertal andra större reformer genomförts på skolområdet. En valfrihetsreform har genomförts vad gäller föräldrars möjlighet att välja skola för sina barn, möjligheten att starta och bedriva verksamhet i fristående skolor har kraftigt utökats, gymnasieskolan har reformerats, styrdokument och betygssystem i grundskolan har reformerats, en ny skollag har beslutats, liksom en förändrad lärarutbildning. Vidare har den statliga tillsynen skärpts i flera steg.

Om vi ska försöka sammanfatta utvecklingen efter kommunaliseringen kan den beskrivas som att staten efter den inledande decentraliseringen efterhand har stärkt sin styrning. Detta har gjorts främst genom förändrad reglering i styrdokument och skollag samt utökad och skärpt tillsyn. Regeringen har också vid ett antal tillfällen utnyttjat särskilda statsbidrag för att påverka skolverksamheten. Den förstärkning av styrningen som vi har kunnat se skulle också kunna beskrivas som att regeringen i dag mer aktivt utnyttjar de styrmöjligheter som redan fanns beskrivna i kommunaliseringspropositionerna.

Utvecklingen inom skolan illustrerar den spänning som finns mellan möjligheten till lokala anpassningar och prioriteringar samt rätten till en likvärdig utbildning, oavsett bakgrund och uppväxtvillkor. Till detta kan läggas att valfrihets- och friskolereformerna har gjort styrningen och planeringen mer komplicerad, både för staten och för kommunerna.

3 Utvecklingen av skolans resurser i relation till andra verksamhetsområden

En grundläggande idé bakom kommunaliseringen av skolan var att ge kommunerna ökad frihet och ansvar att utforma skolans verksamhet. Förbättringar skulle bland annat ske genom en effektivare resursanvändning. Genom decentraliseringen skulle de mer självständigt kunna fatta beslut om fördelning av medel mellan olika skolformer samt mellan skolan och andra ansvarsområden. Det innebar också ett större utrymme för ekonomiska prioriteringar, exempelvis att resurser skulle kunna föras över från ett område till ett annat. I det här kapitlet undersöker vi närmare utvecklingen av skolan som en del av den kommunala ekonomin. Av särskilt intresse är att undersöka hur olika verksamhetsområden utvecklats över tiden och i förhållande till varandra.

3.1 Den demografiska utvecklingen och kommunernas kostnader

Utgångspunkten för analysen är kommunernas räkenskapssammandrag från år 1980 och framåt.⁴⁵ En så lång tidsserie ger goda möjligheter till översikt, såväl över perioden innan kommunaliseringsreformerna på 1990-talet som över perioden efter. För att materialet ska vara jämförbart över hela perioden har vissa justeringar gjorts. Exempelvis har kostnaderna för äldreomsorgen redovisats på kommunerna, även innan dessa kostnader i praktiken förts över genom den så kallade Ädelreformen år 1992.

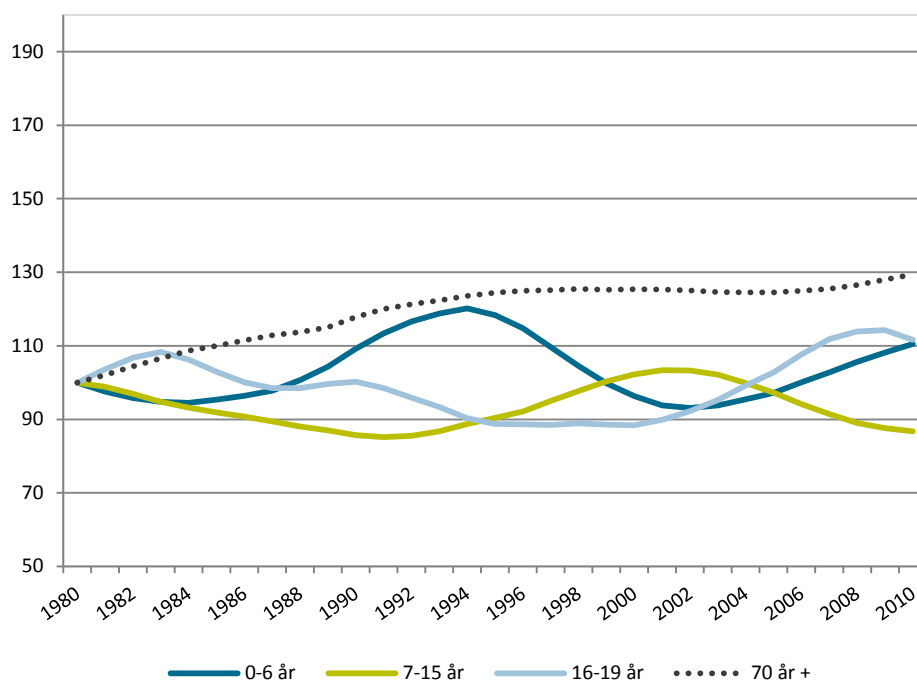
Räkenskapssammandragen ger oss bland annat möjligheter att beskriva utvecklingen av resurser och prestationer för samtliga kommuner i Sverige. *Resurserna* avser kommunernas totala kostnader för olika verksamhetsområden. *Prestationerna* är ett samlat mått på utförda tjänster och säger också något om antalet brukare. Förenklat finns det ett tänkt samband mellan prestationer och kostnader, vilket i sin tur påverkas av förändringar i befolkningens sammansättning. När exempelvis gruppen äldre ökar kan det antas, allt annat lika, att behovet av äldreomsorg också ökar. Ökade behov kan antas leda till att prestationerna inom äldreomsorgen ökar. Med ökade antal tjänster ökar också kostnaderna.

Hur ser då befolkningsutvecklingen ut inom de åldersgrupper som tar del av tjänsterna inom några av de större välfärdsområdena? Här beskrivs denna

⁴⁵ Räkenskapssammandragen sammanställs av SCB och har justerats av SKL.

förändring för fyra olika åldersgrupper över perioden åren 1980 till 2010. Vad vi kan se är att befolkningsutvecklingen för barn och ungdomar varierar över tiden, men utan en ihållande trend. Variationen över tid, vad gäller befolkningens sammansättning innebär också att behoven av tjänster varierar över tiden. (se Figur 1)

Figur 1. Befolkningsutveckling i olika åldersgrupper åren 1980 till 2010. Index med år 1980 som basår.



Tittar vi däremot på gruppen som är 70 år eller äldre kan vi se att utvecklingen skiljer sig från de andra grupperna. Trenden är tydlig – andelen äldre i befolkningen ökar under hela perioden. Sedan år 1980 har andelen äldre ökat med cirka 30 procent. Ökningen är än större om vi studerar de som är 75 år eller äldre, där är ökningen cirka 50 procent.⁴⁶ Enligt beräkningar som gjorts inom ramen för långtidsutredningen kommer andelen äldre att fortsätta öka under perioden fram till år 2040.⁴⁷

3.1.1 Prestationernas utveckling

Genom att närmare studera prestationer kan vi säga något om förändringen i volymen av utförda tjänster. Prestationer är ett sammanvägt mått på antalet tjänster inom olika verksamhetsområden. Definitionen omfattar endast

⁴⁶ Börjesson, P-L. 2008. *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. SKL.

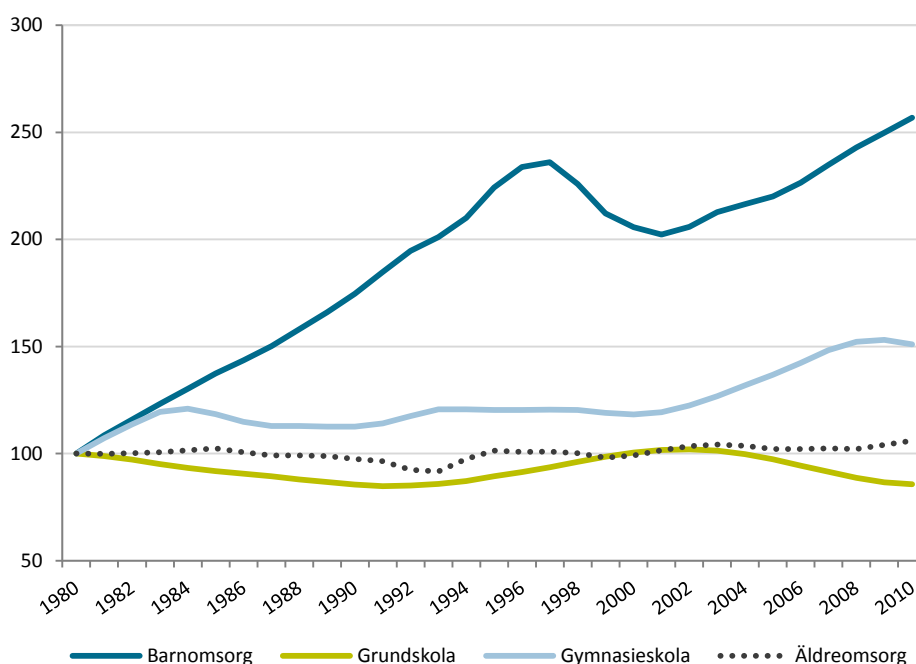
⁴⁷ Långtidsutredningen 1999/2000, *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*, Bilaga 9.

mängden utförda tjänster och inte eventuella förändringar i tjänsternas innehåll och kvalitet.

När vi studerar prestationerna närmare kan vi bland annat se att antalet prestationer i grundskolan inte har förändrats särskilt mycket sedan år 1980 (se Figur 2). Däremot fluktuerar utvecklingen under perioden. Grundskolan har varit obligatorisk under hela perioden och en jämförelse med Figur 1 visar att prestationernas utveckling i grundskolan följer utvecklingen av antalet barn i åldersgruppen 7–15 år.

Prestationerna i gymnasieskolan ökar i början av perioden och ligger sedan på en relativt stabil nivå fram till sekelskiftet, trots att befolkningen i åldrarna 16–19 år minskar under hela denna period. Utgångspunkten för 1991 års gymnasiereform var att skapa en gymnasieskola för alla. Fram till mitten av 1990-talet ökade andelen som övergick från grundskolan till gymnasieskolan för att därefter omfatta nästan alla ungdomar i gymnasieålder. Den uppgång i prestationer som äger rum från år 2001 och framåt avspeglar därmed också ökningen av befolkningen i åldrarna 16–19 år.

Figur 2. Antal prestationer inom förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg åren 1980 till 2010. Index med år 1980 som basår.



Källa: SKL:s sammanställning och bearbetning av data från SCB.

Vad gäller äldreomsorgen kan vi se att prestationerna är relativt konstanta under hela den studerade perioden. Av Figur 2 att döma skulle man kunna anta att prestationernas utveckling följer åldergruppernas förändring.

Samtidigt som andelen äldre ökar, som vi beskrivit ovan, har andelen äldre som använder äldreomsorgen minskat. Denna förändring är störst i gruppen 65 till 79 år.⁴⁸

Den största förändringen under perioden avser prestationerna inom barnomsorgen som har ökat med cirka 150 procent sedan år 1980. Detta kan förefalla märkligt eftersom antalet barn i denna ålder inte har ökat på motsvarande sätt. En förklaring är att allt fler barn utnyttjar den kommunala barnomsorgen. För drygt trettio år sedan var cirka en tredjedel av alla barn i åldern 2–4 år inskrivna i barnomsorgen. År 2010 är nio av tio barn i åldern 2–3 år inskrivna i barnomsorgen. I åldern 4–5 år utnyttja i princip samtliga barnomsorgen. Även skolbarnomsorgen har ökat markant under perioden. Exempelvis är antalet barn i åldern 7 år och äldre som deltar i skolbarnomsorgen tre gånger så många år 2010 som år 1980.

Vi kan konstatera att prestationernas utveckling inte nödvändigtvis följer den demografiska förändringen. Politiska beslut och samhällsliga trender påverkar också hur stor andel av en viss åldersgrupp som utnyttjar välfärdstjänsterna.

3.1.2 Kostnadernas utveckling

Vi har hittills kunnat konstatera att den demografiska utvecklingen inte nödvändigtvis står i proportion till prestationerna – de utförda tjänsterna. Frågan som kvarstår är: hur ser kostnadernas utveckling ut under perioden 1980 till 2010?

Den övergripande utvecklingen av de totala kostnaderna för kommunernas välfärdstjänster är tydlig – över en längre tidsperiod har de ökat.⁴⁹ Faktum är att kommunernas räkenskapsammandrag för perioden 1980 till 2010 visar på en ökning av kostnaderna för samtliga välfärdsområden på drygt 60 procent räknat i fasta priser. Ökningstakten är densamma under de senaste trettio åren, med undantag för under perioden 1992 till 1998 då den avtog något. Under den perioden gick Sverige igenom en omfattande ekonomisk kris, som var särskilt kännbar i den kommunala sektorn⁵⁰.

Kostnadsutvecklingen ser dock inte ut på samma sätt inom alla områden. Vad gäller kostnaderna för skolan är det enbart för gymnasieskolan som kostnaderna har ökat. För grundskolan kan vi inte se någon motsvarande trend. Kostnadsutvecklingen där har varierat något över tiden och kostnaderna låg år 2010 på en nivå som motsvarade kostnaderna år 1980.

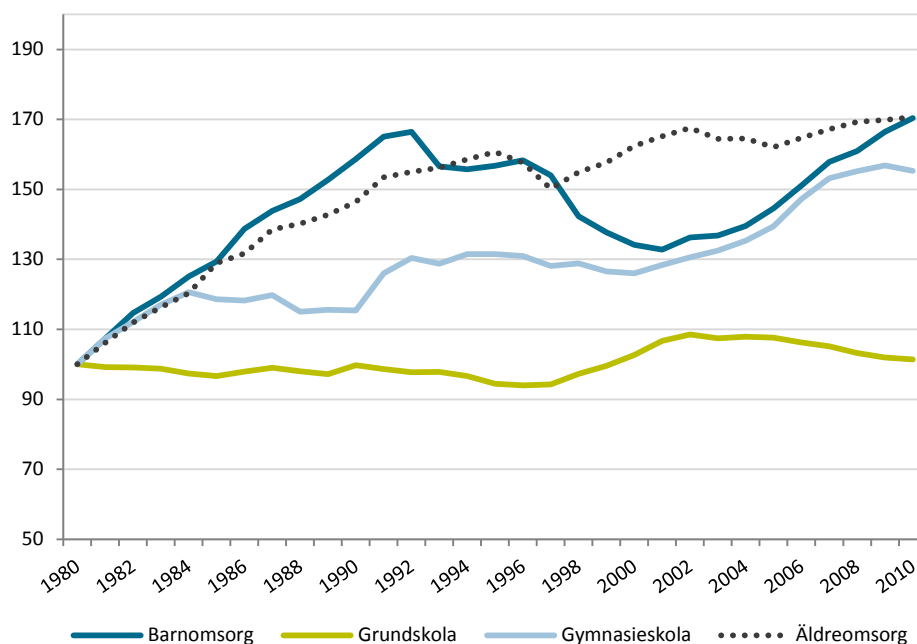
⁴⁸ Börjesson, P -L. 2008. *Välfärds mysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*. SKL.

⁴⁹ Här avses kostnadernas utveckling i fasta priser, efter avdrag för ändrade priser samt löner. För en mer ingående redogörelse för hur kostnaderna beräknas, se SKL 2005.

⁵⁰ Här bör noteras att det är kommunernas totala kostnader som undersöks och inte kostnaden per elev eller brukare som beskrivs i bland annat kapitel 4 och 5.

Kostnaderna för såväl barn- som äldreomsorgen har ökat med cirka 70 procent sedan år 1980. Vad gäller utvecklingen för barnomsorgen följer den ganska väl den demografiska förändringen. I Figur 3 kan vi se att kostnaderna för dessa tjänster når en topp i början av 1990-talet för att sedan dala i cirka 10 år. Motsvarande utveckling hittar vi för gruppen (0–6 år) i Figur 1.

Figur 3. Kommunernas totala kostnader för förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg åren 1980 till 2010. Index beräknat utifrån fasta priser med 1980 som basår.



Källa: SKL:s sammanställning och bearbetning av data från SCB.

Kostnadsutvecklingen för äldreomsorgen följer delvis utvecklingen för antalet äldre i befolkningen. Däremot är kostnadsutvecklingen procentuellt något kraftigare än den demografiska förändring som har skett över tid. Kostnaderna ökar också betydligt mer än äldreomsorgens prestationer (se Figur 2). Detta beror bland annat på att kostnaderna per vårdtagare är högre än vad de var år 1980.

Den sammantagna bilden av redovisningen ovan är att kommunernas kostnader för olika välfärdstjänster har ökat. Totalt uppgår ökningen till drygt 60 procent mellan år 1980 och år 2010. Det här kan uppfattas som anmärkningsvärt, eftersom den demografiska utvecklingen inte ökar på motsvarande sätt. Befolkningens förändring är emellertid inte det enda som påverkar kostnaderna. Det finns också andra faktorer; exempelvis är det en betydligt större andel av små barn (0-6 år) som i dag brukar någon form av barnomsorg jämfört med år 1980. Detsamma gäller gymnasieskolan där andelen ungdomar som påbörjade gymnasieutbildning ökade under perioden. Denna utveckling är också förknippad med förändrade politiska ambitioner, såväl

på nationell som på lokal nivå.⁵¹ En ökad tillväxt tenderar också att leda till en ökad efterfrågan av välfärdstjänster, både vad gäller omfattning och kvalitet.⁵²

Inom ramen för långtidsutredningens arbete har det gjorts skattningar av kostnadernas utveckling för de kommande 50 åren. Dessa framskrivningar ger en bild av att kostnaderna för grundskola och gymnasieskola kommer att öka under de närmaste 10 till 15 åren. Dock är inte kostnadsutveckling lika dramatiskt som för äldreomsorgen. Med utgångspunkt i att antalet äldre i befolkningen kommer att öka stadigt förutspår prognosen en fortsatt kostnadsökning för äldreomsorgen.⁵³

3.2 Olika verksamhetsområdets andelar av kommunernas totala kostnader för välfärdstjänster

Av Figur 4 framgår att gymnasieskolan är den av verksamheterna som under hela perioden tagit minst resurser i anspråk, relativt kommunernas samlade kostnader för välfärdstjänster. Där sker inte heller några större förändringar över tid. Barnomsorgens andel växte fram till början av 1990-talet och har sedan minskat. Den senaste mätpunkten i dataserien anger att nivån ungefär är densamma som år 1980.

Studerar vi äldreomsorgen kan vi se att dess andel ökade från början av 1980-talet fram till slutet av samma årtionde. Därefter återgick den till en nivå som motsvarar den år 1981. Äldreomsorgen är idag det största av de studerade områdena, och dess andel är cirka tre procentenheter större än grundskolans.

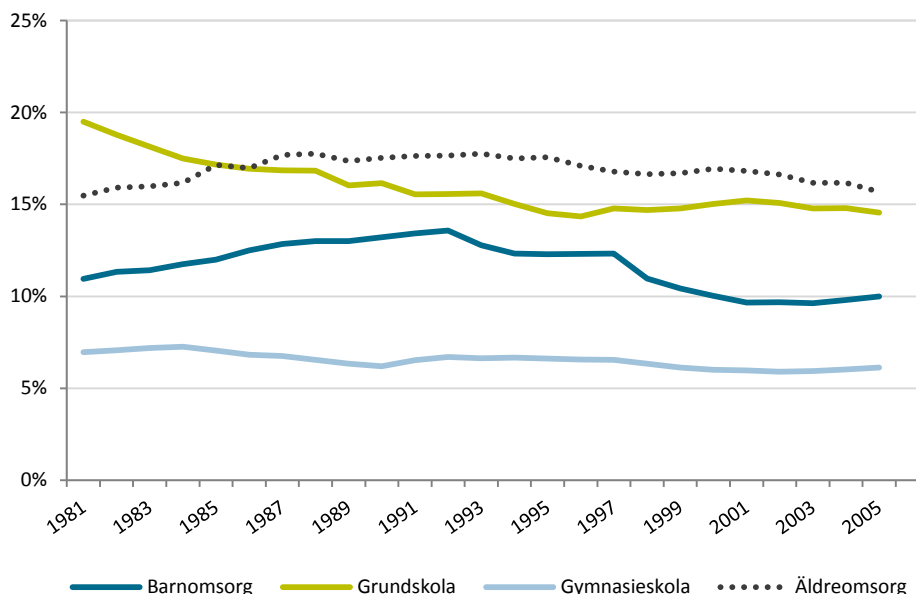
Den mest markanta förändringen över tid är grundskolans andel av kostnaderna. Grundskolans var år 1981 det största området och stod för drygt 19 procent av kostnaderna. Därefter har andelen minskat till under 13 procent. Även om förändringen inte är dramatisk bryter den mönstret i relation till de andra områdena genom att skolan har en nedåtgående trend för hela perioden.

⁵¹ Se Långtidsutredningen 1999/2000, En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi, Bilaga 9 för en mer utförlig diskussion.

⁵² Långtidsutredningen 2003/04

⁵³ Långtidsutredningen 1999/2000, En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi, Bilaga 9.

Figur 4. Kostnaderna i förskola, grundskola, gymnasieskola och äldreomsorg som andelar av de totala kostnaderna för välfärdstjänster åren 1980 till 2005, procent.



Källa: SKL:s sammanställning och bearbetning av data från SCB.

3.3 Slutsatser

Skola, vård och omsorg i olika former utgör välfärdens huvudområden. Vi har här kunnat konstatera att utvecklingen av dessa områden skiljer sig åt. Det gäller också inom skolans olika områden. Medan kostnaderna för grundskolan inte har förändrats nämnvärt sedan år 1980, har kostnaderna för gymnasiet ökat med drygt 50 procent. Däremot har kostnaderna för grundskolan som en andel av de samlade kostnaderna för välfärden minskat. Äldreomsorgens kostnader har ökat i relation till skolan och utgör i dag en större andel än grundskolans kostnader.

De demografiska förändringarna har betydelse för välfärdstjänsternas utveckling, men för att kunna förstå och förklara kostnadernas utveckling måste också andra faktorer beaktas. Över en längre period är det exempelvis viktigt att ta hänsyn till olika samhällsförändringar. Ett exempel är gymnasiereformen i början av 1990-talet. Den förde med sig att en större andel ungdomar valde att läsa vidare på gymnasiet. Barnomsorgen har genomgått motsvarande förändring. Det är en betydligt större andel barn som i dag brukar olika former av barnomsorg.

Kommunaliseringen av skolan skulle föra med sig ett ökat kommunalt ansvar samt större möjligheter till lokal anpassning av skolan. Med det följde också möjligheter till prioriteringar, såväl inom olika skolområden som mellan skolan och andra välfärdsområden. Går det att utifrån föreliggande redovisning bedöma i vilken utsträckning kommunerna har gjort

medvetna prioriteringar mellan olika verksamhetsområden? Svaret på den frågan är nej; redovisningen ger inte tillräckligt detaljerad information för det.

4 Resurserna i grundskolan

I detta kapitel redovisar vi hur kostnaderna per elev och lärartätheten i grundskolan har utvecklats i riket och i olika kommungrupper, samt hur spridningen mellan kommuner har utvecklats. Vi åskådliggör och analyserar också hur samvariationen mellan resurserna i skolan per elev och lokala förutsättningar har utvecklats över tiden, både deskriptivt samt genom att analysera många lokala förhållanden samtidigt i en paneldatanalys.

4.1 Kostnader och lärartäthet i grundskolan

4.1.1 Kommunernas totala kostnader per elev för grundskolan

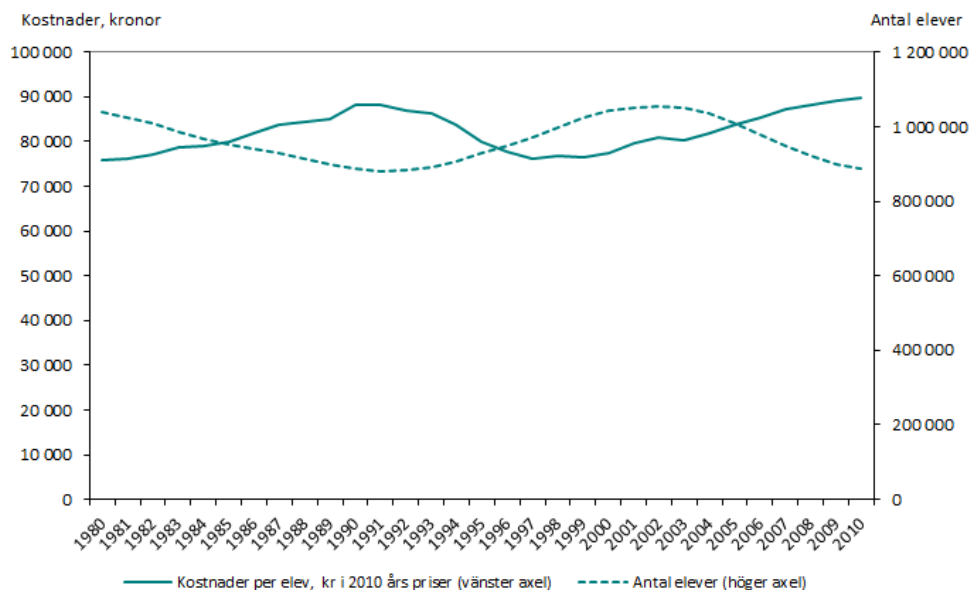
Kommunernas totala kostnader per elev i grundskolan samvarierar till synes med elevkullarnas storlek på riksnivå. Kostnaderna per elev minskar under perioder när elevkullarna ökar och ökar omvänt när elevkullarna minskar. (se Figur 5)

Kostnaderna per elev i grundskolan ökade med 12 procent i fasta priser under 1980-talet. Samtidigt minskade antalet elever i grundskolan under hela 1980-talet fram till och med läsåret 1991/92, och då till en nivå som var den lägsta sedan läsåret 1965/66.⁵⁴ Eftersom kostnaderna inte finns nedbrutna efter ändamål före år 1989 är det inte möjligt att med säkerhet säga vilka kostnadsslag som ökade under 1980-talet. Kostnaderna avspeglar sig dock delvis i personalstatistiken som är möjlig att följa längre tillbaka i tiden. Antalet lärartimmar ökade, liksom kostnaderna, betydligt under 1980-talet. Ökningen utgjordes till drygt hälften av vanlig undervisning och därutöver av undervisning i hemspråk och svenska som andraspråk. Ökningen i undervisning av hemspråk och svenska som andraspråk var proportionerligt större.⁵⁵

⁵⁴ Skolverket. Rapport 135/1997. *Beskrivande data om skolverksamheten 1997.*

⁵⁵ Skolverket. Rapport 245/1996. *Skolan och de ekonomiska resurserna: En samlingsrapport om nationellt och lokalt beslutsunderlag i ett nytt styrsystem.*

Figur 5. Kommunernas totala kostnader per elev för grundskolan (kronor) i riket åren 1980 till 2010, 2010 års priser.



Not 1. Antalet elever har beräknats som ett medeltal för de båda läsår som kalenderåret omfattar.

Källa: SKL:s bearbetning av kommunernas räkenskapsammandrag och SCB Statistisk årsbok för Sverige.

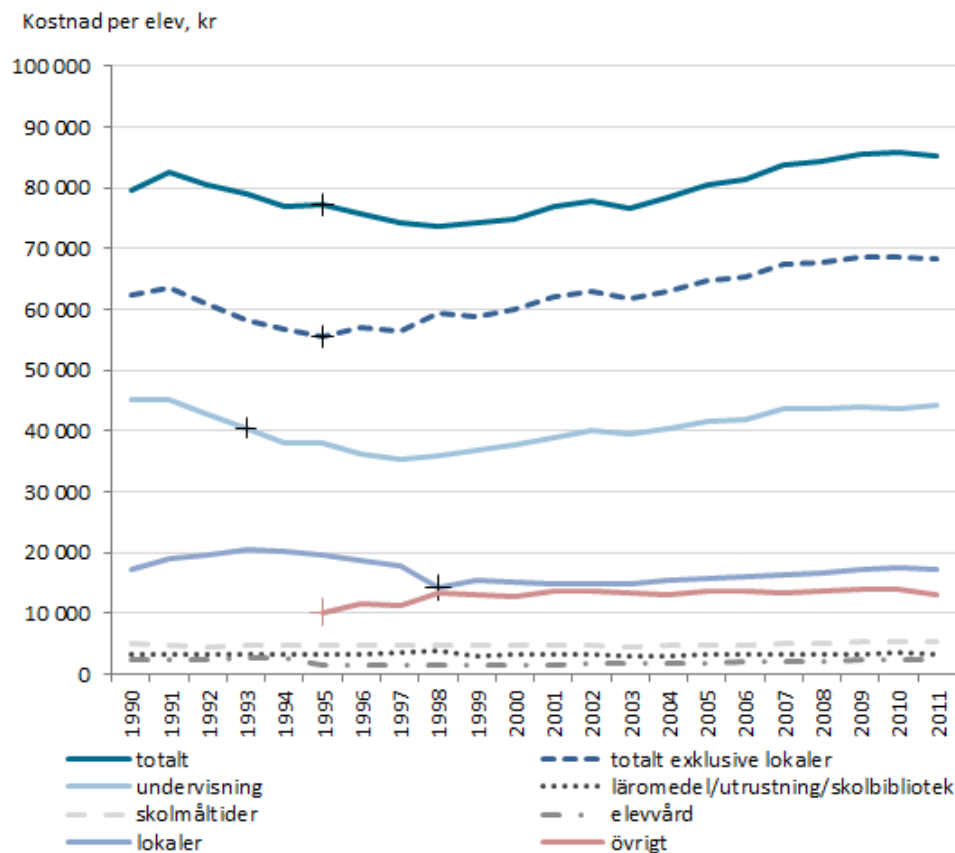
Ökningen av kostnader i grundskolan nådde sin kulmen åren 1990 och 1991. Mellan åren 1991 och 1999 minskade kostnaderna per elev med omkring 13 procent i fasta priser. Det finns flera möjliga förklaringar till den nedgång i kostnader per elev som grundskolorna upplevde under 1990-talet. En är den ökning i elevantalet fram till början av 2000-talet som gjorde att kommunerna kunde fördela sina kostnader på fler elever. En annan är den ekonomiska krisen i början av 1990-talet som innebar försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunerna.

Under perioden 2000 till 2010 ökade kostnaderna per elev med 16 procent i fasta priser. År 2009 var det första året då kostnaderna per elev nådde en nivå som motsvarande den i början av 1990-talet. Mellan åren 2002 och 2010 upplevde kommunerna samtidigt minskande elevkullar. Kostnaderna per elev i grundskolan fortsatte öka under finanskrisens första år, dvs. under åren 2008 och 2009, om än i något långsammare takt.

4.1.2 De kommunala skolhuvudmännens kostnader

De kommunala skolhuvudmännen står för huvuddelen av kostnaderna för grundskolan. I de kostnader som redovisas nedan ingår kommunernas kostnader för kommunala grundskolor i egen regi. Kostnader för skolskjutsar och ersättningar för elever hos fristående huvudmän är inte inkluderade.

Figur 6. De kommunala skolhuvudmännens kostnader per elev för grundskolan (kronor), totalt och fördelat på olika kostnadslag åren 1989 till 2011, 2010 års priser.



Not 1. + markerar brott i tidsserierna.

Not 2. Totalkostnaden för 1992-1994 kan inte jämföras med 1995 och senare. Insamlingen av kostnader och intäkter för kommuner förändrades på flera punkter räkenskapsåret 1995. Den största förändringen var att kommungemensamma, övergripande kostnader skulle inkluderas. Stora ökningarna i totalkostnaden mellan åren 1995 och 1996 förklaras av denna skillnad i uppgiftslämnandet. Förändringen påverkar också *kostnaden totalt exklusive lokaler* och *övrigt* där de kommungemensamma kostnaderna ingår.

Not 3. Variabeln undervisningskostnad innehöll inte lönekostnaden undervisningstid för kompetensutveckling år 1992. Från och med år 1993 ingår dessa kostnader.

Not 4. En förändring i insamlingen av lokalkostnad år 1998 gör att detta års uppgifter inte är jämförbara med övriga år.

Not 5. Kostnaderna för åren 1990 och 1991 innehåller ett större bortfall av kommuner än senare år. Kostnaderna per elev har beräknats som ett viktat medelvärde för dessa urval och kan således rymma viss osäkerhet.

Källa: SCB och Skolverket.

År 1993 stod de kommunala skolhuvudmännen för 99 procent av de totala kostnaderna för grundskolan. De fristående huvudmännens andel av de totala kostnaderna, har emellertid ökat över den studerade perioden. År 2011 uppgick de kommunernas andel av de totala kostnaderna för grundskolan till

89 procent och de fristående skolornas andel till 11 procent.⁵⁶ Det var först år 2003 som de fristående skolornas andel av kostnaderna översteg fem procent.⁵⁷

Huvuddelen av de kommunala skolhuvudmännens kostnader avser elever som är folkbokförda i den egna kommunen. Andelen elever som går i annan kommuns skola än hemkommunen har varit liten under hela perioden. Andelen uppgick till en halv procent år 1992 och drygt en procent år 2011.⁵⁸

Perioden 1991–1999

Under denna period jämför vi med året 1991 då kostnaderna var som högst under 1990-talet. År 1991 uppgick kostnaderna per elev för de kommunala skolhuvudmännen till 83 000 kr i 2010 års kostnadsnivå. År 1999 hade kostnaden per elev minskat till 74 000 kronor. Med hänsyn tagen till den förändrade insamlingen av kommungemensamma kostnader år 1995, som innebar de redovisade kostnaderna ökade i många kommuner, var kostnaderna ytterligare något lägre år 1999 jämfört med år 1991. Minskningen var störst för undervisningskostnaderna, med ungefärligen 8 400 kronor per elev (eller nio procent), under denna period.⁵⁹ Minskningen var i praktiken något större eftersom lärarnas kompetensutveckling ingick i denna post år 1999 men inte år 1991.

Enligt Skolverket påverkade de minskade resurserna per elev inom grundskolan framförallt specialundervisningstimmarna och undervisningen i modersmål och svenska som andraspråk. De minskade resurserna ledde till att specialundervisningen minskade med 27 procent och hemspråk och svenska som andraspråk med omkring 40 procent mellan läsåren 1991/92 och 1996/97. I praktiken innebar detta att många skolor helt kom att sakna speciallärare.⁶⁰ Även minskade arbetsgivaravgifter bidrog till de minskade undervisningskostnaderna.⁶¹ Arbetsgivaravgifterna var som högst år 1990 med omkring 39 procent. År 1993 hade de minskat till 31 procent medan förändringarna under perioden fram till år 2010 var relativt små.⁶²

År 1995/96 började lärartimmarna inom den vanliga undervisningen att öka medan minskningen i timmarna för den övriga undervisningen fortsatte. I en kommunenkät från år 1998 uppgav omkring 60 procent av kommunerna att

⁵⁶ Skolverkets statistik.

⁵⁷ Skolverkets jämförelsetal.

⁵⁸ Skolverkets jämförelsetal.

⁵⁹ Undervisningskostnaden består främst av lönekostnader för alla läro- och timplanebundna aktiviteter samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling.

⁶⁰ Skolverket, 1999. *Skolverkets underlag till välfärdsbokslut över 1990-talet*. Dnr 99:1942.

⁶¹ Skolverket, 1996. *Skolan och de ekonomiska resurserna: En samlingsrapport om nationellt och lokalt beslutsunderlag i ett nytt styrsystem*. Rapport 245/1996.

⁶² ESS 2006:6 *Generationsanalys - omfördelning mellan generationer i en växande välfärdsstat*.

besparingarna minskade och 30 procent att verksamheten inom grundskolan utökades.⁶³

Kostnaderna för elevvård⁶⁴ minskade med 38 procent, läromedel⁶⁵ minskade med omkring sex procent medan kostnaderna för skolmåltider⁶⁶ minskade med ungefär fyra procent i fasta priser mellan 1991–1999.

Lokalkostnaderna omfattar utöver lokaler också inventarier, fastighetsskötsel och städning. Under perioden minskade lokalkostnaderna med omkring 3 700 kr per elev. Lokalkostnaderna var dock den kostnadspost som bedömdes rymma störst osäkerhet under i början av 1990-talet varför jämförelser över tiden blir osäkra. Skolverket förklarar de minskade lokalkostnader under 1990-talet bland annat utifrån att den ökade integrationen mellan förskola, fritidsverksamhet och skola förändrade lokalbehovet och möjliggjorde ett mer rationellt lokalutnyttjande.⁶⁷

Kostnaderna för posten *övrigt* är inte jämförbar över tidsperioden 1991 till 1999. År 1995 började kommungemensamma kostnader, en post under övrigt, redovisas av fler kommuner. Även under år 1996 ökade kostnaderna för övrigt som ett resultat av denna förändring. I övrigt ingår också bland annat kostnader för skolledare, SYO-konsulenter och fritidsledare.⁶⁸

Perioden 2000 till 2009

Under perioden 2000 till 2009 ökade de kommunala skolhuvudmännens totala kostnader per elev med omkring 14 procent, eller från 75 000 kronor per elev till 86 000 kronor per elev. Denna ökning var framför allt en följd av ökade kostnader för undervisning. Undervisningskostnaden ökade med 6 000 kronor under perioden, medan lokalkostnaderna ökade med knappt 2 200 och övrigt minskade med 1 100 kronor per elev. Det kostnadsslag som ökade mest procentuellt under perioden var elevvården med drygt 50 procent. Elevvården var också det kostnadsslag som minskade mest under föregående period.

⁶³ Skolverket, 1999. *Skolverkets underlag till välfärdsbokslut över 1990-talet*. Dnr 99:1942.

⁶⁴ I dessa kostnader ingår skolläkare, skolsköterskor, skolkuratorer och skolpsykologer (även kostnad för köpta tjänster ingår).

⁶⁵ I dessa kostnader ingår läroböcker och annat tryckt material, utrustning inkl. kapital- och servicekostnad, vissa löner, studiebesök, lägerskolor m.m. samt kostnader för skolbibliotek.

⁶⁶ I dessa kostnader ingår löner, livsmedel, administrativa kostnader, transporter m.m. Eventuella elevavgifter är inte frånräknade medan övriga intäkter för skolmåltider är frånräknade.

⁶⁷ Skolverket, 1997. *Beskrivande data om skolverksamheten 1997*. Rapport 135/1997.

⁶⁸ I övriga kostnader ingår kostnader för administration, kommungemensam verksamhet som gemensam växel, löneadministration m.m., skolledning, kompetensutveckling, exkl. lönekostnader, utvecklingsarbete, elever som är asylsökande och inte erhållit uppehållstillstånd, stipendier och fackligt arbete, elevförsäkringar, elevassistenter, personliga assistenter, talpedagoger, skolvårdar, tolkar, fritidspersonal och kostnader för syverksamhet.

Under denna period fanns specialdestinerade statsbidrag till kommunerna, bidrag som påverkade kostnaderna i grundskolan, både direkt och genom att de innebar krav på medfinansiering från kommunerna. Ett av de större bidragen för personalförstärkningar i skola och fritidshem utgick under åren 2001 till 2006. Totalt uppgick bidragsramen till 10,5 miljarder kronor mellan dessa år. Från och med höstterminen 2006 lyftes bidraget i sin helhet in i det kommunala utjämningsystemet med fem miljarder kronor per år. Bidraget innebar en medfinansiering från kommunerna som uppgick till ungefär 50 procent i början och ungefär 25 procent i slutet av perioden.⁶⁹

Skillnader i kostnader mellan olika grupper av kommuner

Den totala kostnaden per elev för grundskolan exklusive lokaler varierar betydligt mellan olika grupper av kommuner.⁷⁰ Kostnaderna per elev har varit högst i glesbygdskommuner och storstadskommuner under perioden 1990 till 2011, i fasta priser. Skillnaden mellan glesbygdskommuner och riksgenomsnittet var lägst i mitten av perioden, och högst under några år i början och i slutet av perioden. Både i början och i slutet av den studerade perioden minskade elevantalet. Det är möjligt att kostnadsutvecklingen speglar att glesbygdskommunerna i mindre utsträckning än övriga kommuner klarar att hålla nere kostnaderna när elevantalet viker (se Figur 7).

Glesbygdskommunerna har högre kostnader än övriga grupper av kommuner för samtliga kostnadsslag under den studerade perioden, med undantag av läromedel under slutet av perioden och elevvård. Kostnaderna per elev för elevvård uppvisar endast små variationer mellan de grupper av kommuner som studeras här.⁷¹

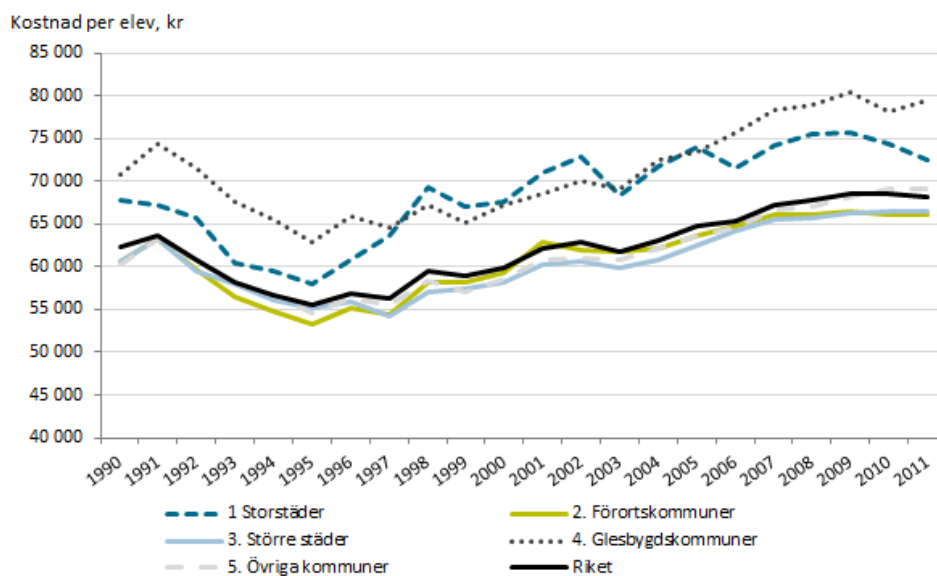
Storstäderna har främst relativt höga kostnader per elev för undervisning samt för *övrigt* under perioden 1993 till 2006.

⁶⁹ Skolverket. Rapport 295/2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*.

⁷⁰ Vi studerar kostnaderna per elev exklusive lokaler, bland annat eftersom vi bedömer att lokalkostnaderna rymmer större osäkerhet och att skillnaderna i redovisningssätt mellan kommuner är större än för de övriga kostnadsslagen.

⁷¹ Bearbetning av Skolverkets data.

Figur 7. De kommunala skolhuvudmännens kostnader för grundskolan per elev exklusive lokalkostnader (kronor) i olika grupper av kommuner, åren 1992 till 2011. 2010 års priser.



Not 1. För åren 1989 till 1991 finns ett större bortfall av kommuner än för senare år.

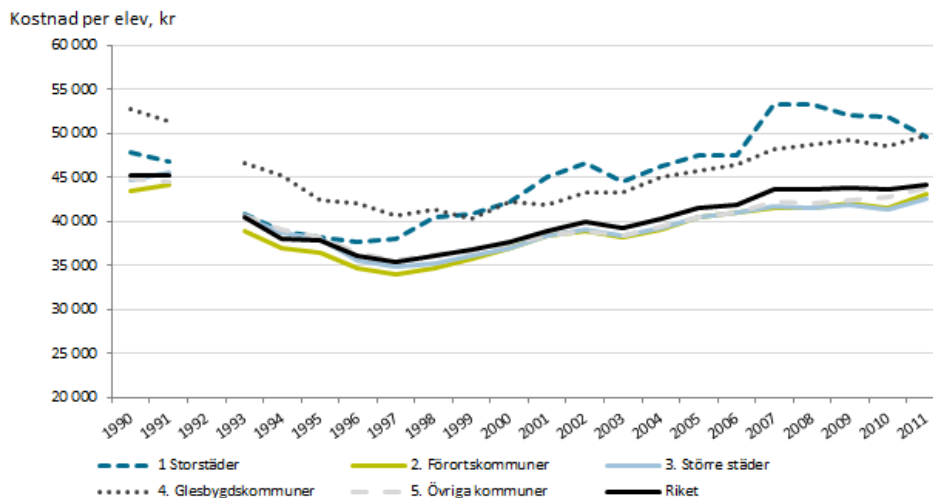
Not 2. Kostnaderna redovisas som ovägda medelvärden, riket är ett vägt medelvärde.

Not 3. Data för Göteborg saknas för åren 1990 och 1991.

Källa: SCB och Skolverket.

Skillnaderna mellan kostnaden per elev för undervisning uppvisar ett liknande mönster (se Figur 8). Storstäderna har dock högre kostnader per elev för undervisning än glesbygdskommunerna under 2000-talet.

Figur 8. De kommunala skolhuvudmännens kostnader för undervisning per elev (kronor) i olika grupper av kommuner, åren 1992 till 2011. 2010 års priser.



Not 1. För åren 1989 till 1991 finns ett större bortfall av kommuner än för senare år.

Not 2. Genomsnittet för grupperna av kommuner är ovägda medelvärden och riksgenomsnittet är ett vägt medelvärde.

Not 3. Data för Göteborg saknas för åren 1990 och 1991.

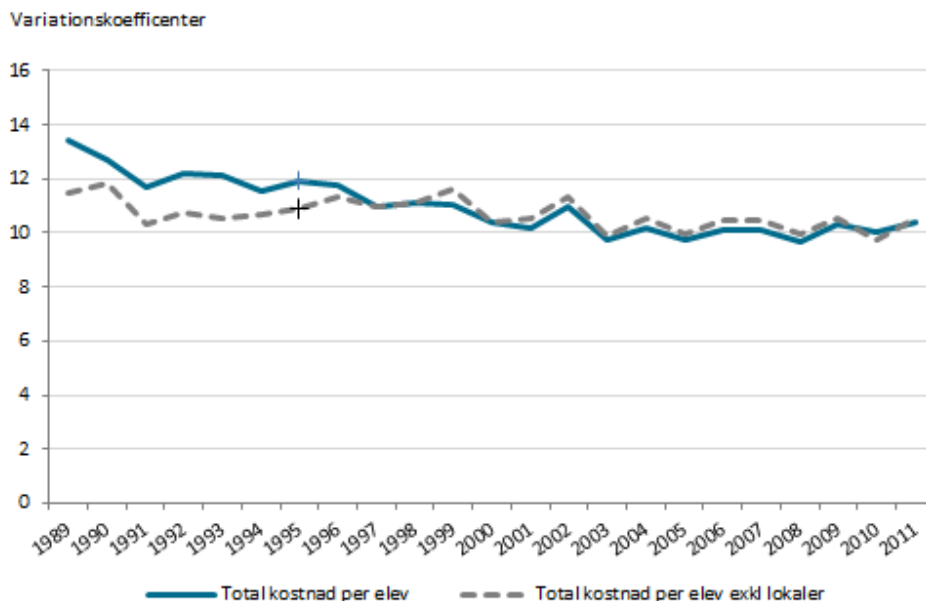
Källa: Data från SCB och Skolverket.

Skillnader i kostnader mellan enskilda kommuner

Skillnaden i kostnader mellan den kommunala huvudmannen med högst kostnader respektive den med lägst är relativt stor. De tio kommuner med högst kostnader per elev exklusive lokaler år 2010 hade en kostnad på mellan 84 000 kronor och 98 000. Av dessa var åtta glesbygdskommuner. De tio kommuner med lägst kostnad per elev exklusive lokaler hade en kostnad på mellan 57 000 kronor och 59 000 kronor. Däribland fanns företrädesvis kommuner i kategorin övriga kommuner, till exempel Kumla, Kävlinge, Gnesta och Timrå.⁷² Det skilde 70 procent mellan kommunen med högst respektive lägsta kostnad per elev exklusive lokaler år 2010.

⁷² År 1991 varierade kostnaderna per elev exklusive lokaler i de tio kommuner med högst kostnader (2010 års priser) mellan 54 000 och 57 000 kronor per elev. Bland dessa kommuner fanns bland annat Sjöbo, Skurup och Falkenberg. De tio kommuner med högst kostnader per elev exklusive lokaler, varav sju var glesbygdskommuner, hade en kostnad på mellan 79 000 och 113 000 kronor per elev.

Figur 9. Spridning i de kommunala skolhuvudmännens kostnader totalt per elev med respektive utan lokaler i grundskolan för åren 1989 till 2011, varianskoefficienter.



Not. Variationskoefficienten uttrycker standardavvikelsen i procent av medelvärdet.

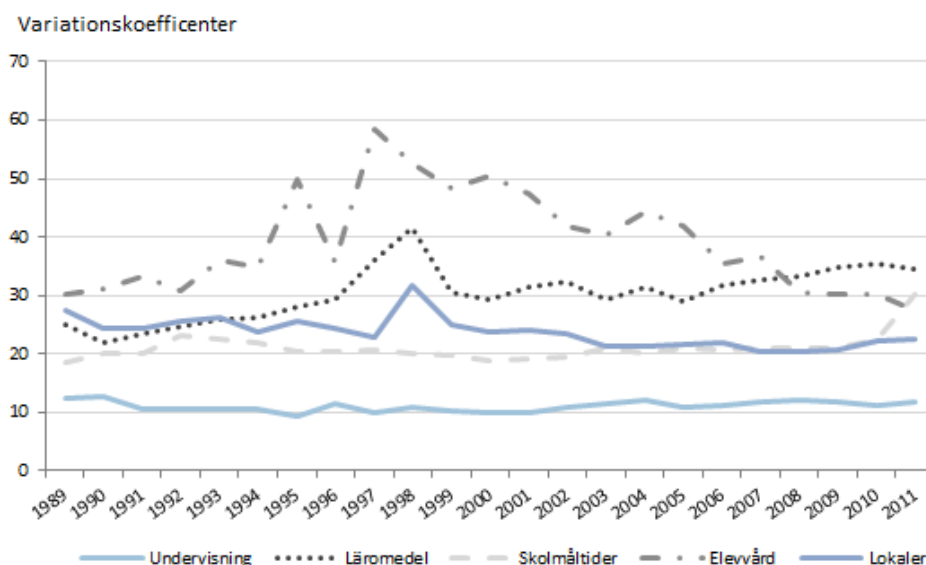
Övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag som innebär att kommunerna själva fick ansvar för att prioritera mellan skolan och andra kommunala verksamhetsområden, skulle kunna förväntas leda till större skillnader i resurser till skolan. Skillnaderna mellan kommuner i kostnader per elev har dock inte ökat under perioden. Spridningen mellan kommuner i totalkostnaden per elev, med eller utan lokaler, uppvisar istället en svagt minskande trend under den studerade tidsperioden (se Figur 9 och Figur 10).⁷³ Brottet i kostnadsdata mellan år 1994 och år 1995 då kommungemensamma kostnader inkluderades, kan ha påverkat vårt spridningsmått. Att döma av utvecklingen innan och efter detta år är det dock rimligt att anta att spridningen mellan kommuner har förändrats relativt lite under den studerade perioden.

En oförändrad eller minskad spridning mellan kommuner behöver dock inte innebära en bättre fördelning av resurser utifrån exempelvis kompensatoriska behov i kommunerna. Frågan om den kompensatoriska resursfördelningen diskuteras vidare i kapitel 6.

⁷³ Ett annat mått för spridning som är mindre känsligt för extremvärden mellan kommuner men som inte fångar hela variationen bland kommunerna, är kvoten mellan den 90:e och den 10:e decilen. För totala kostnader per elev är kvoten lika hög år 1989 som år 2011. För kostnaden per elev exklusive lokaler ökar kvoten med 2 procent under perioden, dvs. den uppvisar en svagt ökad spridning.

Den största spridningen mellan kommuner finns för de kostnadslag som innebär lägst kostnader per elev – elevvård, läromedel och lokaler. Spridningen mellan kommuner för elevvård ökade kraftigt under 1990-talet för att sedan minska igen under 2000-talet. Läromedel och skolmåltider är de kostnadslag där spridningen mellan kommuner har ökat under perioden 1989 till 2011, dvs. där kostnaden varierar mer per elev i dag än innan decentraliseringen av skolan (se Figur 10).⁷⁴

Figur 10. Spridning i de kommunala skolhuvudmännens kostnader för undervisning, läromedel, skolmåltider, elevvård och lokaler i grundskolan åren 1989 till 2011, varianskoefficienter.



Not 1. Variationskoefficienten uttrycker standardavvikelsen i procent av medelvärdet.

4.1.3 Lärartätheten hos de kommunala skolhuvudmännen

Lärartätheten i riket

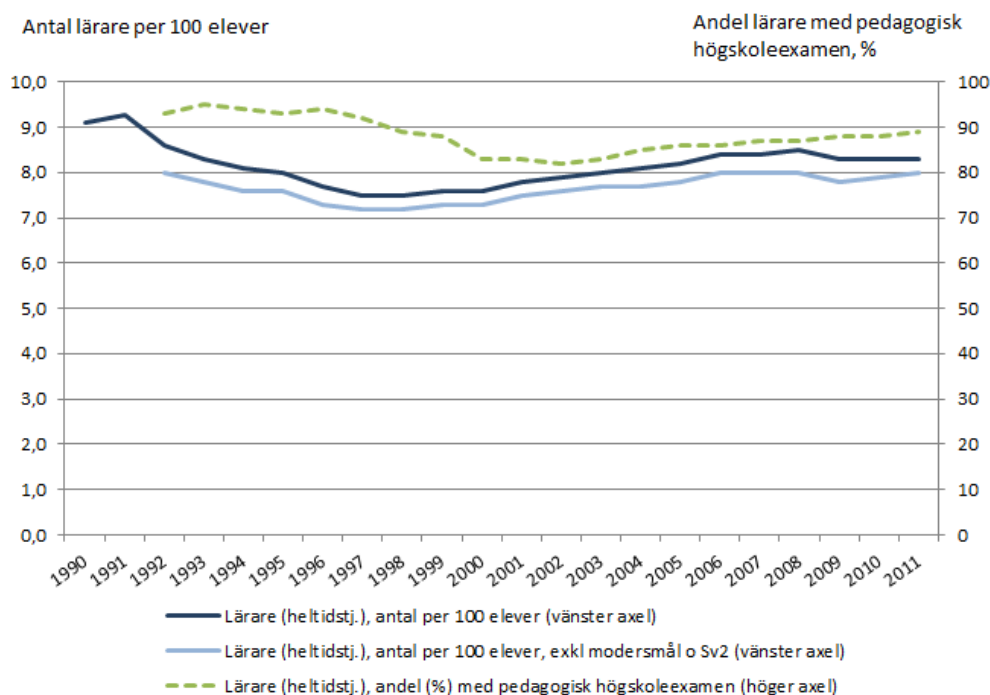
Ett centralt resursmått för inom skolstatistiken är lärartätheten, dvs. antalet heltidstjänster för lärare per 100 elever. Lärartätheten i de kommunala huvudmännens skolor uppvisar under perioden 1990 till 2011 en liknande trend som kostnaderna per elev. Mellan åren 1990 och 2000 sjönk lärartätheten i grundskolan omkring 9,1 till 7,6 lärare per 100 elever. Under 2000-talet ökade lärartätheten igen för att år 2011 uppgå till 8,3 lärare per 100 elever (se Figur 11).

⁷⁴ Vi har valt att inte beräkna spridningstal för posten "övriga" kostnader eftersom denna variabel är den som i störst grad påverkas av förändringen i insamling av kommungemensamma kostnader år 1994 och 1995.

Data från tidigare studier visar att lärartätheten, liksom kostnaderna per elev, ökade under hela 1980-talet för att nå sin högsta nivå år 1991. Lärartäthetens utveckling under 1980-talet liknade den för kostnader per elev med en ökning under hela perioden.⁷⁵

Lärartätheten har under perioder varit föremål för statliga satsningar. Under perioden 2001 till 2006 utgick de ovan nämnda bidragen för personalförstärkningar i skola och fritidshem, vilka villkorades av att de kommuner som tog del av bidragen skulle öka lärartätheten. Målet var att antalet anställda skulle öka med 15 000 heltidstjänster. Skolverket fann i sin utvärdering av bidraget att det innebar att personaltätheten ökade inom grundskolan och i gymnasieskolan, dock mindre i de kommuner som redan hade en hög personaltäthet vid basåret 2001.⁷⁶

Figur 11. Lärartätheten inklusive och exklusive modersmål och Svenska 2 samt andel lärare med pedagogisk högskoleexamen i riket åren 1992 till 2011.



Not 1. Sättet för omräkning till heltidstjänster förändrades från och med läsåret 1996/97. Omräkningen baseras på de uppgifter som för varje lärare lämnats om omfattningen av lärarens tjänst. Förändringen, som var betingad av det nya läraravtalet, innebär att uppgifterna för läsåret 1996/97 inte är helt jämförbara med uppgifterna från tidigare läsår.
 Källa: Data för åren 1990–1991 är hämtade från Fredriksson P. och Öckert B., 2007. Resources and student achievement – evidence from a Swedish policy reform. Data för åren 1992–2011 är hämtade från Skolverkets. Jämförelsetal.

⁷⁵ Krueger A. B och Mikael Lindahl, 2002. En ESO-rapport om lärartätheten i skolan.

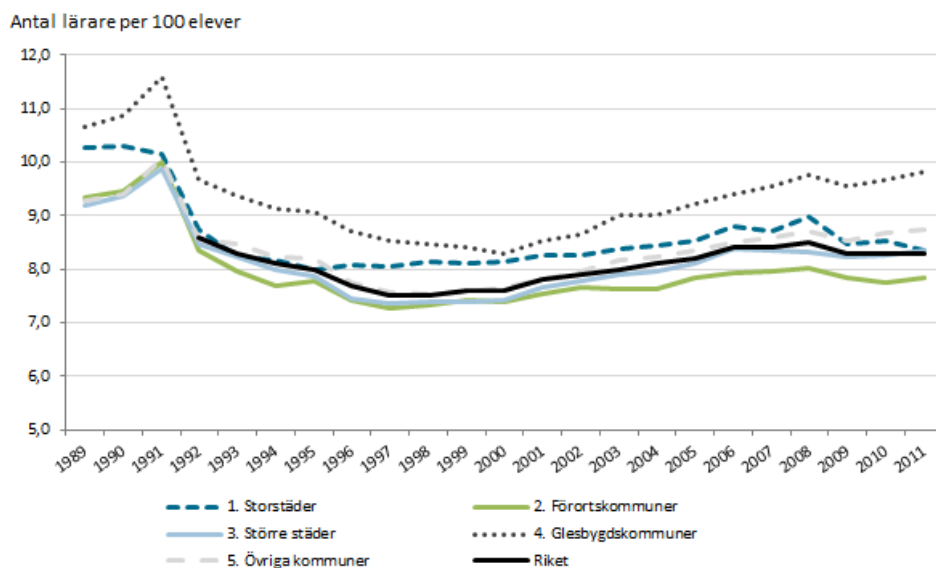
⁷⁶ Skolverket. Rapport 295/2007. Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport.

Lärartätheten exklusive modersmålsundervisning och svenska 2 har legat strax under den totala lärartätheten. Antalet lärare per 100 elever exklusive modersmålsundervisning och svenska 2 minskade från 8 lärare år 1992 till som lägst 7,2 åren 1997 och 1998, för att sedan öka till 8 lärare per 100 elever år 2011. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har minskat under perioden från 93 till 89 procent.

Lärartätheten i olika grupper av kommuner

Lärartätheten varierar mellan olika grupper av kommuner. Den har varit högst i glesbygdskommuner under hela perioden 1989 till 2011. Storstäderna har från år 1995 och framåt haft en något högre lärartäthet än riksgenomsnittet och övriga grupper av kommuner (se Figur 12). Den genomsnittliga lärartätheten har under den större delen av perioden varit lägst i förortskommunerna och skillnaden gentemot riksgenomsnittet ökade dessutom för denna grupp av kommuner något i slutet av 2000-talet. Bland förortskommunerna återfinns kommuner med vitt skilda sociala och ekonomiska förutsättningar. Många av kommunerna har dock en relativt hög befolkningstäthet och låg invånardistans, vilket kan innebära bättre möjligheter att organisera skolenheter och undervisningsgrupper på ett effektivt sätt.

Figur 12. Lärartäthet i grundskolan för de kommunala skolhuvudmännen i olika grupper av kommuner åren 1989 till 2011, antal heltidstjänstgörande lärare per 100 elever.



Not 1. Genomsnitten för grupperna av kommuner är ovägda medelvärden och riksgenomsnittet är ett vägt medelvärde.

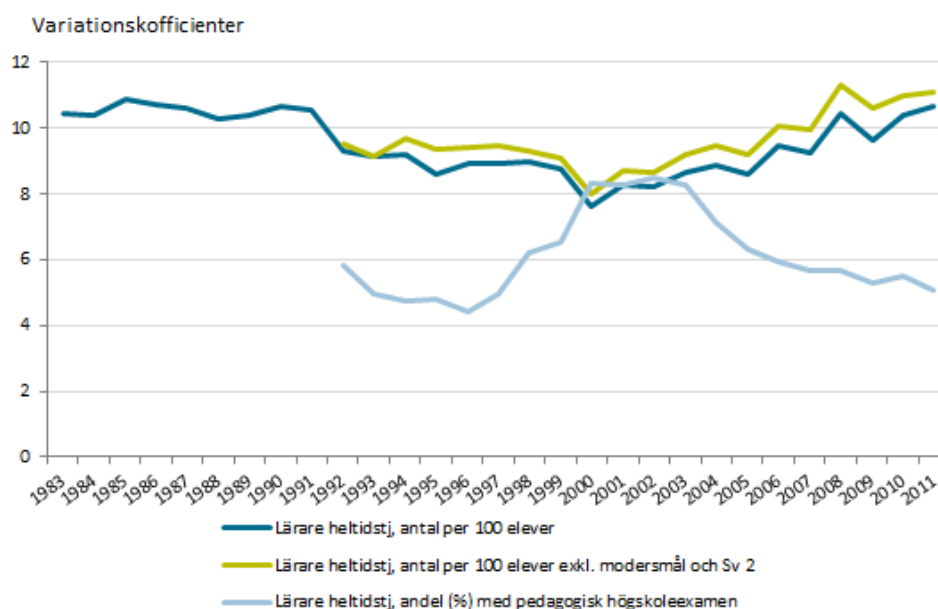
Källa: Skolverket samt data för 1989-1992 beräknade av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU).

Skillnaderna mellan enskilda kommuner är också stor vad gäller lärartäthet. I de tio kommuner med lägst lärartäthet år 2010 låg lärartätheten på mellan 6,1 och 7,3. Bland dessa kommuner fanns företrädesvis förortskommuner,

till exempel Ale, Norsjö, Ekerö, Vellinge och Värmdö. I de tio kommuner med högst lärartäthet uppgick den till mellan 10,7 och 11,9. Bland dessa kommuner fanns företrädesvis glesbygdskommuner, exempelvis Jokkmokk, Dorotea, Haparanda och Arjeplog.⁷⁷

I likhet med kostnaderna per elev, är spridningen mellan kommuner ungefär lika stor i dag som kring år 1990. I samband med den minskade lärartätheten under 1990-talet, minskade också spridningen i lärartäthet mellan kommuner betydligt. Under 2000-talet ökade spridningen åter och år 2011 var spridningen i lärartäthet ungefär lika stor som år 1989 (se Figur 13). Figur 13 visar också att spridningen mellan kommuner generellt var högre på 1980-talet än på 1990- och 2000-talet.⁷⁸ Data för tiden före 1992 är dock beräknad med en annan metod och kan skilja sig något från tiden efter.

Figur 13. Spridning mellan kommunala skolhuvudmän för olika lärarmått i grundskolan åren 1983 till 2011, variationskoefficienter.



Not 1. Variationskoefficienten uttrycker standardavvikelsen i procent av medelvärdet.
Källa: Skolverket samt från IFAU.

Spridningen i lärartäthet säger dock, i likhet med resonemanget för spridningen i kostnaderna per elev ovan, ingenting om huruvida lärartätheten har en bättre eller sämre fördelning i förhållande till exempelvis kompensatoriska behov. Frågan om kompensatoriska behov behandlas vidare i kapitel 6.

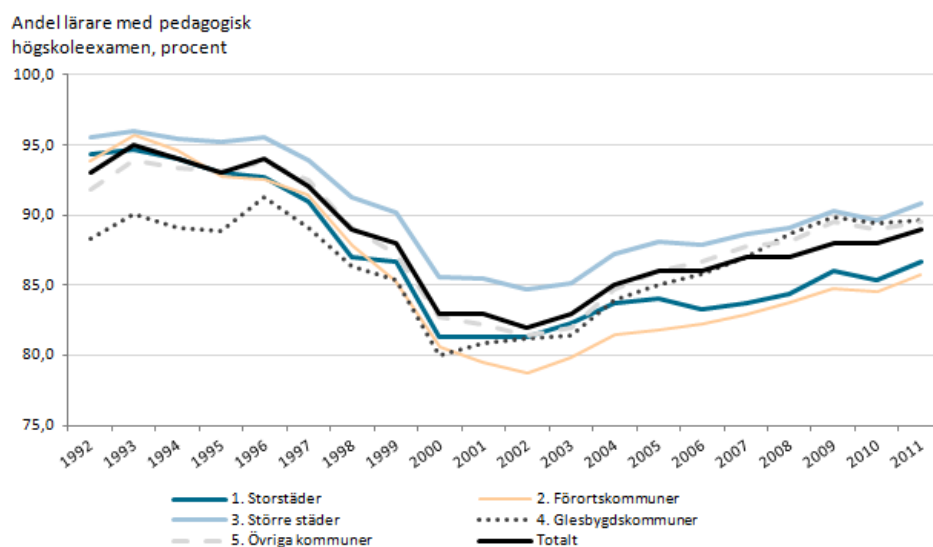
⁷⁷ År 1991 var spridningen bland de 10 kommuner med högst lärartäthet mellan 12 och 18 och för de 10 kommuner med lägst lärartäthet mellan 7 och 9.

⁷⁸ Spridningen mätt som kvoten mellan 90:e och 10:e decilen har ökat något från 1,24 runt år 1990 till 1,28 runt år 2010, dvs. den indikerar en viss ökad spridning.

En annan framträdande förändring under perioden är den ökade spridningen mellan kommuner vad gäller heltidstjänstgörande lärare med pedagogisk högskoleexamen under slutet av 1990-talet. Förändringen sammanföll med en period då lärartätheten överlag minskade. I slutet av 1990-talet ökade skillnaderna i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen kraftigt, möjligen som en följd av att många nya lärare rekryterades och att tillgången på lärare med pedagogisk utbildning varierade över landet. I en studie av vilka effekter statsbidragen till personalförstärkningar i skola och fritidshem hade på andelen behöriga lärare i skolan konstaterade Skolverket att den ökade lärartätheten hade lett till en något högre andel obehöriga lärare. En förklaring var att det inte fanns tillräckligt många behöriga lärare att tillgå när efterfrågan på lärare ökade i och med bidragets införande, men också att tillgången på utbildade lärare varierade över landet.⁷⁹

Värt att notera i sammanhanget är att vissa av grupperna av kommuner har förändrat sina relationer i förhållande till riksgenomsnittet. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen har varit störst i de större städerna under hela perioden. Glesbygdskommunerna har emellertid gått från en låg till en hög andel lärare med pedagogiska högskoleexamen i förhållande till riksgenomsnittet. Storstäderna som låg på riksgenomsnittet i början av perioden har i dag en lägre andel än riksgenomsnittet. (se Figur 14)

Figur 14. Andel heltidstjänster för lärare med pedagogisk högskoleexamen i olika grupper av kommuner åren 1992 till 2011, procent.



Not 1. Genomsnitten för grupperna av kommuner är ovägda medelvärden och riksgenomsnittet är ett vägt medelvärde.

Källa: Data från Skolverket.

⁷⁹ Skolverket. Rapport 295/2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem.*

4.2 Resurserna i grundskolan i kommuner med skilda lokala förhållanden

Vi vet från tidigare studier att kommunernas kostnader påverkas av en rad olika lokala förhållanden. I detta avsnitt studerar vi kommunernas kostnader per elev (exklusive lokaler), liksom lärartätheten, utifrån en rad olika lokala förhållanden i kommunerna, bland annat elevkullarnas förändring, befolkningstäthet, andelen elever i fristående skolor, skolstorlek och kommunernas ekonomiska förutsättningar.

Genomgången syftar till att ge en bild av hur kostnadsutvecklingen över tiden varierar mellan kommuner med varierande lokala förhållanden. För de förhållanden som är mer beständiga över tiden mellan kommuner, exempelvis befolkningstäthet, har vi valt att redovisa kostnadsutvecklingen för de tio procent mest glesbefolkade respektive tio procent mest tätbefolkade kommunerna. Metoden syftar till att åskådliggöra skillnader i kostnader per elev (exklusive lokaler) mellan kommuner med mest olika lokala förhållanden. Denna metod innebär samtidigt att samvariationen mellan variabeln och kostnaderna inte fångas för 80 procent av kommunerna, dvs. de kommuner som inte ingår i den översta och nedersta tiondelen. I avsnitt 4.3 redovisar vi därför också resultaten av en så kallad paneldatanalys. I paneldatanalysen studerar vi hur lokala förhållanden samvarierar med kostnader och lärartäthet över tiden, med hänsyn tagen till flera förhållanden samtidigt.

4.2.1 Kostnader per elev exklusive lokaler

Elevkullarnas storlek och förändring

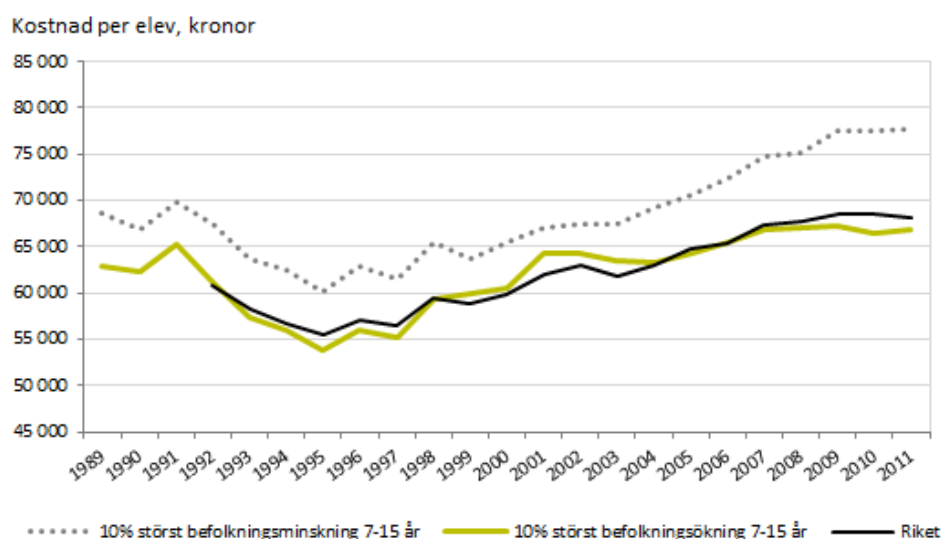
Tidigare studier visar att elevkullarna är av betydelse för kommunernas kostnader för grundskolan. En erfarenhet från tidigare studier är dock att resurserna har varit mer trögrörliga än antalet elever, varför en viss elevminskning inte har generat en motsvarande minskning av kommunernas lärare.⁸⁰ En hypotes är att även andra kostnader för administration och lokaler är i viss utsträckning trögrörliga varvid också kostnaderna per elev kan tänkas påverkas av elevantalet.

Figur 15 visar att kommunerna med störst procentuell minskning av befolkningen i åldrarna 7–15 år mellan 1989 och 2011 (den nedersta tiondelen) i genomsnitt har haft högre kostnader än riksgenomsnittet. Dessa kommuner utgörs till hälften av gruppen övriga kommuner och till hälften av glesbygdskommuner. Kommunerna med störst procentuell ökning av befolkningen i åldrarna 7–15 år mellan åren 1989 och 2011 (den översta tiondelen) ligger nära riksgenomsnittet, och under vissa perioder under genomsnittet.

⁸⁰ Skolverket (2007) finner exempelvis att elevtalsutvecklingen är negativt korrelerad med personaltäthetsutvecklingen under åren 2000/01-2005/06. En procentenhets ökning i elevtalsutvecklingen är i genomsnitt förknippad med 0,1 procentenheters lägre total och pedagogisk personaltäthetsökning.

Bland dessa kommuner finns företrädesvis förortskommuner och storstäder. Förändringen över hela perioden 1989 till 2011 utgör endast ett grovt mått på befolkningsutvecklingen i kommunerna, och fångar främst de mest övergripande trenderna i kommunerna under perioden.

Figur 15. Kostnader per elev exklusive lokalkostnader (2010 års priser) i grundskolan bland de tio procent kommunala skolhuvudmän med störst befolkningsminskning respektive störst befolkningsökning i åldrarna 7–15 åren mellan år 1989 och 2011.



Not 1. Genomsnittet för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.
Källa: SCB.

Gleshet (invånardistans)

Befolkningstätheten påverkar kommunernas förutsättningar att organisera grundskolan. Ju fler och närmare varandra invånarna bor desto lättare är det för kommunerna att ha grundskolenheter och klasser av önskad storlek.

Skolverket finner i tidigare studier att invånardistans förklarar en betydande andel av variationen i kostnader per elev mellan kommuner under ett visst år.⁸¹ Skolverket konstaterar också att invånardistans kan ha haft en indirekt påverkan under perioden innan 1993 genom att det var en variabel som påverkade bidragen i det kommunala utjämningsystemet. Kommuner med större invånardistans fick större statsbidrag som fram till och med 1992 var öronmärkta för skolan.⁸²

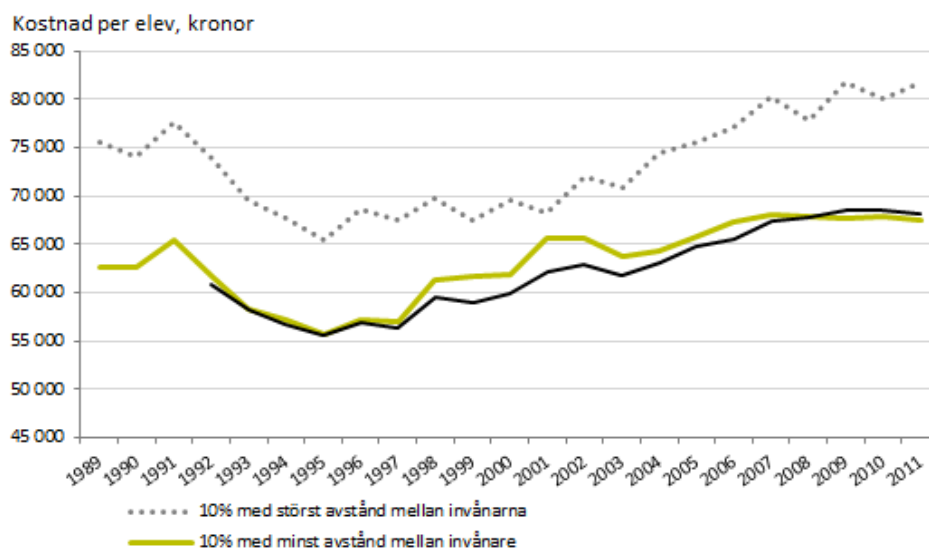
Figur 16 indikerar att invånardistans i någon utsträckning samvarierar med kostnaderna. Kommunerna med störst avstånd mellan invånarna har betyd-

⁸¹ Skolverket. Rapport 57/1993. *Kommunernas kostnader för skolverksamheten – vad påverkar dem?* och Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*, Skolverket. Rapport 248/1996. *Varför kostar elever olika?*

⁸² Skolverket. Rapport 248/1996. *Varför kostar elever olika?*

ligt högre genomsnittliga kostnader per elev i grundskolan än genomsnittet för riket och för kommunerna med minst avstånd mellan invånarna.

Figur 16. Kostnader per elev exklusive lokaler (kronor i 2010 års priser) i grundskolan bland de tio procenten kommunala skolhuvudmän med högst respektive lägst invånardistans åren 1989 till 2011.



Not 1. Genomsnittet för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

Not 2. Invånardistansen uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunens yta.

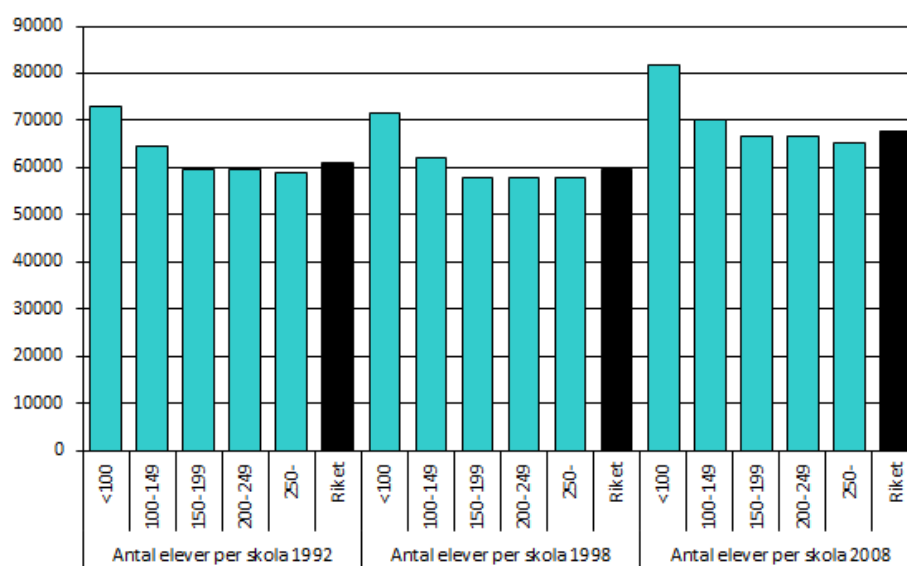
Skolstorlek

Tidigare studier visar att den genomsnittliga storleken på skolor påverkar kostnaderna under ett visst år.⁸³ Kommuner med större skolor kan bland annat antas ha bättre förutsättningar att ha önskad storlek på undervisningsgrupperna och fler elever att sprida ut administrativa och andra kostnader på.

Figur 17 visar ett relativt entydigt mönster där kommuner med större skolor i genomsnitt har lägre kostnader per elev, medan skolor med mindre skolor i genomsnitt har högre kostnader än genomsnittet för riket åren 1992, 1998 och 2008.

⁸³ Skolverket. Rapport 57/1993. *Kommunernas kostnader för skolverksamheten – vad påverkar dem?*

Figur 17. De kommunala skolhuvudmännens kostnader per elev exklusive lokaler (kronor i 2010 års priser) i grundskolan, efter antal elever per skola åren 1992, 1998 och 2008.



Not 1. De genomsnittliga kostnaderna för kategorierna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

Källa: Data från SCB och Skolverket.

Fristående skolor

De fristående skolornas påverkan på de kommunala skolhuvudmännens kostnader för grundskolan kan tänkas vara beroende av kapaciteten i de kommunala skolorna. Fristående skolor kan tänkas bidra till ökade kostnader genom att konkurrera om elever när de kommunala skolorna har överskottskapacitet. De fristående skolorna skulle också kunna bidra till ökade kostnader genom att konkurrera om personal. Hensvik konstaterade i en studie av friskolereformen att expansionen av fristående skolor under perioden 1992 till 2011 ledde till en ökad konkurrens om lärarnas arbetskraft, vilket i sin tur ledde till högre löner främst för nya lärare.⁸⁴ När eleverna å andra sidan ökar mer än vad de kommunala skolorna har kapacitet att ta emot kan fristående skolor däremot tänkas motverka kostnadsökningar för de kommunala skolorna.

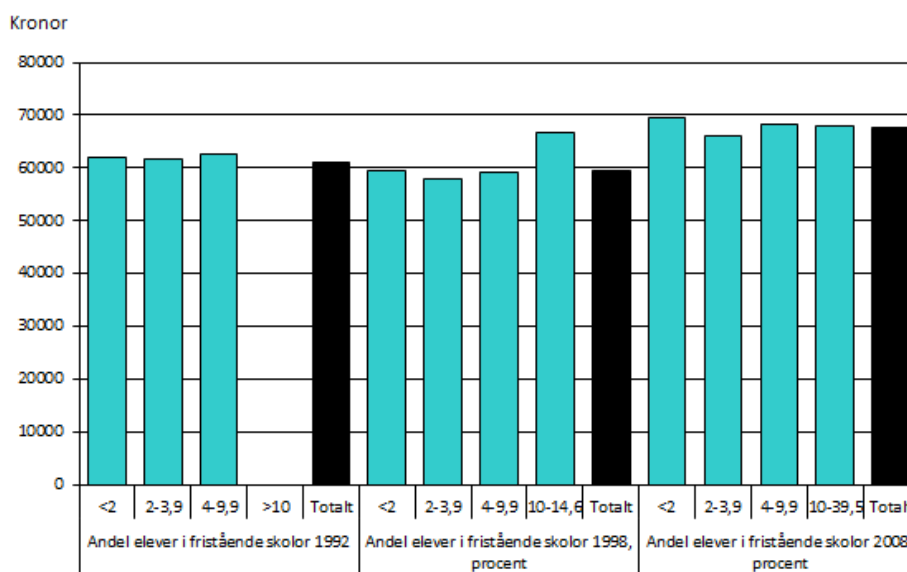
Andelen elever vid fristående grundskolor har ökat från omkring en procent år 1989 till 12,6 procent år 2011, men i många kommuner är andelen betydligt högre. Täby kommun har högst andel elever i fristående skola med 44

⁸⁴ Hensvik, L. 2010. *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? En studie av den svenska friskolereformen*. IFAU 2010:12.

procent, följt av Stockholm och Nacka kommuner med omkring 26 procent.⁸⁵

Figur 18 indikerar att andelen elever i fristående skolor inte har någon entydig påverkan på de kommunala skolhuvudmännens kostnader för grundskolan. Endast ett av de här studerade åren, år 1998, har kommunala skolhuvudmän med en högre andel elever i fristående skolor högre kostnader än riket. År 1998 vara andelen elever i fristående skolor fortfarande låg i flertalet kommuner.

Figur 18. De kommunala skolhuvudmännens kostnader per elev exklusive lokaler (2010 års priser) i grundskolan, efter andel elever folkbokförda i hemkommunen vilka går i fristående skolor (procent) åren 1993–2007.



Not 1. Genomsnittet för decilerna är ovägdade medelvärden medan riket är ett vägt medel.

Not 2. År 1992 fanns inga kommuner med 10 procent eller större andel elever per skola.

Källa: SCB och Skolverket.

Skattekraft

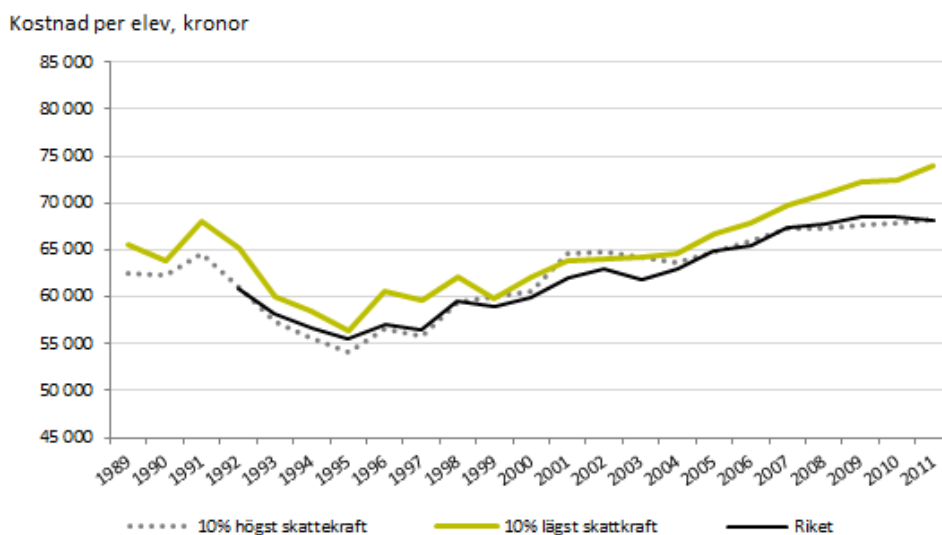
En farhåga i samband med decentraliseringen år 1993 var att kommunernas ekonomiska förutsättningar skulle få en negativ inverkan på likvärdigheten i skolan genom att kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar inte skulle tillföra lika mycket resurser till skolan som kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar. Därför utformades det kommunala utjämnings-systemet för att utjämna för skillnader i skattekraft. Kommuner med låg skattekraft kompenseras både genom en långtgående inkomstutjämning och genom att kommuner med en ogynnsam struktur i form gleshet och minskande elevkullar får förutsättningar att bära högre kostnader genom grund-

⁸⁵ Skolverkets statistik.

skolans delmodell samt genom delmodellerna för befolkningsförändringar och barn med utländsk bakgrund.

Figur 19 visar att de 10 procent av kommunerna med lägst skattekraft, har något högre genomsnittliga kostnader för grundskolan under hela den studerade perioden. Detta resultat beror sannolikt på förhållanden som det kommunala utjämningsystemet ska utjämna för, bland annat gleshet. Det är alltså inte den lägre skattekraften i sig som orsakar de högre kostnaderna. Bland de 29 kommunerna med lägst skattekraft är hälften antingen glesbygdskommuner, eller finns med bland de tio procent av kommunerna med minst befolkning, störst befolkningsminskning eller störst invånardistans. Detta indikerar att det är nödvändigt att kontrollera för andra lokala förhållanden för att kunna studera betydelsen av skattekraft. Som vi ser nedan i avsnitt 4.3 samvarierar kostnaderna per elev positivt med skattekraften när vi kontrollerar för faktorer som bland annat skolstorlek, invånardistans och totala statsbidrag, under perioden 1995 till 2011.

Figur 19. Kostnad per elev exklusive lokaler (2010 års priser) i grundskolan för de kommunala skolhuvudmän med 10 procent lägst respektive högst skattekraft per invånare.



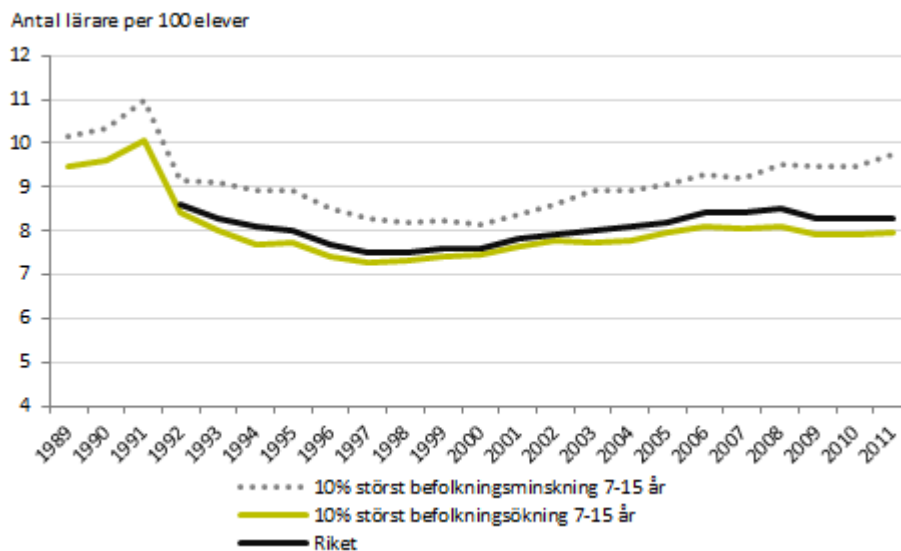
Not 1. Genomsnitten för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

4.2.2 Lärartätheten

Lärartätheten i grundskolan uppvisar liknande mönster som kostnaden per elev när den studeras utifrån lokala förhållanden. De tio procent kommunala skolhuvudmän med störst procentuell *minskning* i antalet invånare i åldrarna 7–15 år mellan åren 1989 och 2011 hade betydligt högre genomsnittlig lärartäthet än riket. De tio procent av kommunerna med störst procentuell *ökning* av antalet i åldrarna 7–15 år under perioden hade något lägre genomsnittlig lärartäthet än riksgenomsnittet under hela perioden (se Figur 20).

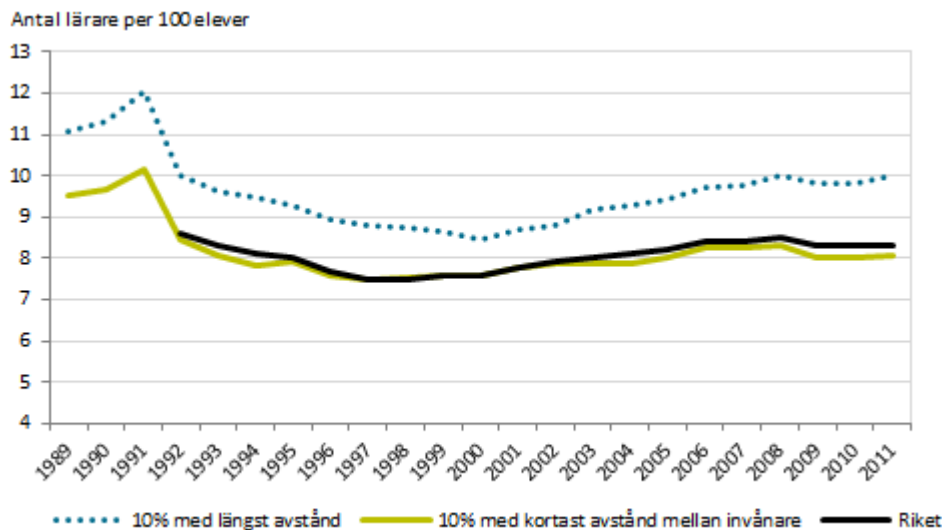
Lärartätheten är också betydligt högre än riksgenomsnittet i de tio procent av kommunerna med störst invånardistans (se Figur 21).

Figur 20. Lärartäthet för de 10 procent kommunala skolhuvudmän med störst procentuell minskning respektive ökning av antalet invånare i åldrarna 7–15 år mellan 1989 och 2011.



Not 1. Genomsnitten för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

Figur 21. Lärartäthet för de 10 procent kommunala skolhuvudmän med störst respektive minst avstånd mellan invånarna mellan 1989 och 2011.

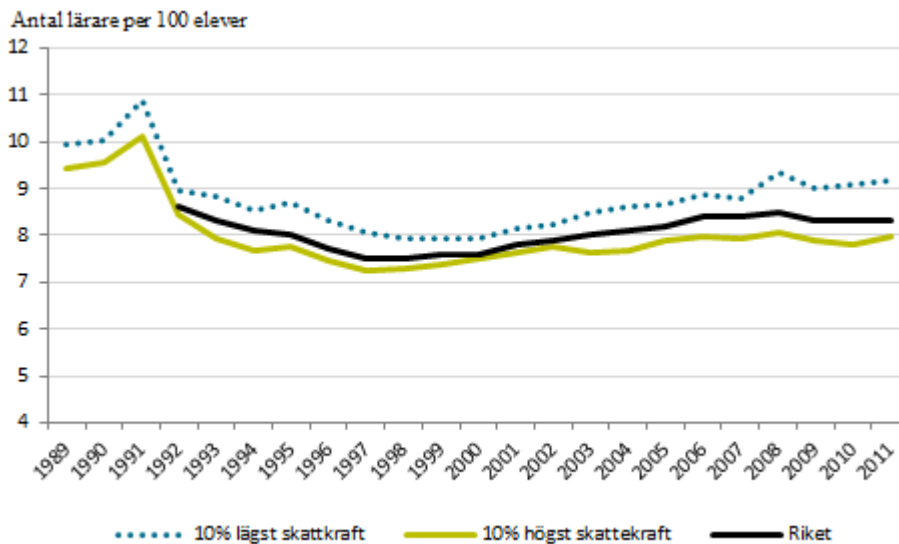


Not 1. Genomsnitten för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

Liksom för kostnaderna per elev har de tio procent av kommunerna med lägst skattekraft högre lärartäthet än genomsnittet för riket. De tio procent

av kommunerna med högst skattkraft hade lägre lärartäthet än riksgenomsnittet under hela den studerade perioden. Återigen kan vi konstatera att för att studera skattkraftens egentliga betydelse behöver vi kunna kontrollera för andra strukturella förhållanden som påverkar kommunernas kostnader (se Figur 22).

Figur 22. Lärartäthet i de tio procent kommunala skolhuvudmän med högst respektive lägst skattkraft åren 1989 till 2011.



Not 1. Genomsnittet för decilerna är ovägda medelvärden medan riket är ett vägt medel.

4.3 Samvariationen mellan resurser och lokala förhållanden över tiden – en paneldataanalys

För att studera hur utvecklingen av kostnader per elev och lärartäthet samvarierar med, och eventuellt kan förklaras utifrån lokala förhållanden, så har vi använt oss av paneldataanalys. I vår modell har vi framför allt inkluderat variabler som har visat sig vara av betydelse för att förklara kostnader per elev och lärartäthet i tidigare studier.

Vi undersöker tre tidsperioder för att se om de studerade lokala förhållandena samvarierar mer eller mindre med utvecklingen av resurser till skolan (kostnader per elev respektive lärartäthet) före och efter övergången till generella statsbidrag år 1993. De tre tidsperioderna är åren 1989 till 1992, 1995 (1993 för lärartäthet) till 2001 och 2002 till 2011. I uppdelningen för kostnaderna tar vi också hänsyn till ett brott i kostnadsdata mellan åren 1994

och 1995.⁸⁶ För en närmare diskussion kring metoden och val av variabler se bilaga 2.

4.3.1 Skattekraften betyder mer efter än innan övergången till generella statsbidrag

En farhåga i samband med kommunaliseringen var att kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar skulle kunna anslå mer medel till skolan än kommuner med sämre förutsättningar. Detta skulle kunna äventyra likvärdigheten i skolan. Därför utformades det kommunala utjämningsystemet för att utjämna för skillnader i skattekraft. Kommuner med låg skattekraft kompenseras både genom en långtgående inkomstutjämning och kommuner med en ogynnsam struktur i form gleshet och minskande elevkullar får förutsättningar att bära högre kostnader genom grundskolans delmodell samt genom delmodellerna för befolkningsförändringar och barn med utländsk bakgrund.

I modellen använder vi skattekraft per invånare och totala statsbidrag per invånare som mått på ekonomiska förutsättningar. Vi finner ingen samvariation mellan förändringen i kostnader per elev respektive lärartäthet och förändringen i skattekraft under perioden 1989 till 1992 då statsbidragen var riktade till skolan. I denna del överensstämmer våra resultat med en tidigare studie av Ahlin och Mörck.⁸⁷ Under följande period finner vi dock att kostnaderna per elev och lärartäthet varierar positivt med skattekraften. Detta skulle kunna bero på att de riktade statsbidragen var mer verksamma i att utjämna ekonomiska skillnader mellan kommuner än de riktade statsbidragen. Samvariationen försvagas dock under den sista perioden 2002 till 2011 för kostnader per elev och försvinner för lärartätheten.

Under perioden 1995 (från 1993 för lärartätheten) till 2001 finner vi en samvariation mellan både skattekraft och statsbidrag och förändringar i kostnader per elev samt i lärartäthet. Både kostnader per elev och lärartäthet ökade mer i kommuner där skattekraft och statsbidrag ökade mer. En möjlig förklaring är att den totala kostnaden för skolan ökade under denna period. Både skattekraft och de totala statsbidragen kan ha varit viktiga förutsättningar för kommunernas möjligheter att anpassa sig till det högre kostnadsläget.

Under perioden 2002 till 2011 var situationen den omvända med minskande elevkullar, och därmed minskade totala kostnader för skolan, men också

⁸⁶ Vi tar också hänsyn till den kraftiga minskningen i det generella statsbidraget för kommuner och landsting mellan bidragsåren 2002 och 2003. Den främsta anledningen till minskningen berodde på att finansieringen av det så kallade kommunkontosystemet från och med år 2003 sker med hjälp av sänkning av det generella statsbidraget. Tidigare finansierades kommunkontosystemet med hjälp av avgifter.

⁸⁷ Ahlin Åsa och Mörck Eva, 2005. *Vad händer med resurserna när den svenska skolan decentraliseras?* IFAU rapport 2005:1.

med en finansiell kris med början år 2008. Förändringen av kostnaderna per elev samvarierar under denna period fortfarande med skattekraften men mindre signifikant än perioden 1993 till 2001.

De totala statsbidragen samvarierar inte med förändringarna av kostnaderna per elev eller lärartäthet mellan 1989 till 1992 i vår modell. Ahlin och Mörck konstaterar att det föreligger ett sådant samband för de kortare perioderna 1989 till 1990 respektive 1991 till 1992.⁸⁸ När vi studerar den något längre perioden 1989 till 1994 finner vi dock en positiv samvariation mellan kostnader per elev och de totala statsbidragen.

Vi har också inkluderat en variabel som syftar till att fånga de demografiska förutsättningarnas betydelse för hur mycket kostnader per elev respektive lärartäthet kommunerna kan ha i skolan. I de fall då andelen barn, ungdomar och äldre ökar, dvs. den del i befolkningen som är mer beroende av kommunernas välfärdstjänster i form av skola och äldreomsorg, så kan kostnader per elev och lärartäthet förväntas minska. Variabeln samvarierar negativt med kostnadsutvecklingen efter övergången till generella statsbidrag år 1993 och framåt, så att en högre andel unga och gamla innebär lägre kostnader i grundskolan.

4.3.2 Större kullar och ökande skolstorlek ger lägre lärartäthet

Den procentuella befolkningsutvecklingen i grundskoleåldrar samvarierar, främst med lärartätheten, men också med kostnaderna per elev under den första och den sista studerade tidsperioden,⁸⁹ så att större kullar ger lägre kostnader.

Den genomsnittliga skolstorleken i kommunerna samvarierar med lärartätheten under alla perioder, om än med varierande signifikans, så att en ökning av antalet elever per skola indikerar lägre kostnader per elev.

Andelen elever fristående skolor samvarierar med lärartäthet under perioden 1993 till 2002 så att en ökad andel innebar ökad lärartäthet. Under denna period var andelen elever i fristående skolor relativt liten generellt men kunde i vissa kommuner uppgå till mellan tio och 20 procent. Det finns ingen signifikant samvariation med kostnaderna per elev, eller med lärartäthet under övriga perioder.

⁸⁸ Det har inte varit möjligt att köra så korta tidsperioder i vår modell.

⁸⁹ Under perioden 1989 till 1992 är elevkullarnas utveckling inte signifikanta, varken för lärartätheten eller för kostnaderna per elev. Däremot finns en negativ samvariation med antalet elever per skola. Om en längre period mellan 1989 till 1992 studeras så är även elevkullarnas storlek signifikanta. Detta kan bero på att elevkullarna under perioden 1989 och 1992 var relativt konstanta på en låg nivå och att förändringen därför inte fångas upp under denna period.

Våra analyser indikerar också att invånardistans har ökat något i betydelse under 2000-talet för kostnaderna per elev, liksom för lärartäthet under hela perioden 1993 till 2011.

4.4 Slutsatser

Kostnaderna per elev i grundskolan låg i fasta priser på ungefär samma nivå i början av 1990-talet som år 2010.⁹⁰ En orsak till minskade kostnaderna per elev i vid konjunkturnedgången i början av 1990-talet var sannolikt att elevantalet i grundskolan ökade kraftigt under denna period. Vår paneldatanalys indikerar att både elevkullar och antalet elever per skola är av betydelse för både kostnader per elev och lärartäthet.

Insamlingen av statistik för kostnaderna i grundskolan har förändrats under 1990-talet, vilket begränsar möjligheterna att följa statistiken för olika kostnadsslag över denna långa tidsperiod på ett tillförlitligt sätt.

En tänkbar följd av övergången från specialdestinerade till generella statsbidrag är att skillnaderna mellan kommuner i resurstilldelning till grundskolan skulle kunna öka. Spridningen i kostnader per elev har dock varit oförändrad eller svagt minskande under perioden 1989 till 2011, medan spridningen i lärartäthet minskade betydligt under 1990-talet för att sedan öka igen under 2000-talet.

En farhåga i samband med decentraliseringen av resurser var vidare att likvärdigheten skulle äventyras genom att kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar skulle kunna lägga mer resurser på skolan än kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar. Detta skulle bland annat motverkas genom att ett kommunalt utjämningsystem utformades som tog hänsyn till kommunernas strukturella kostnadsnivå. Våra resultat indikerar att kommuner med högre skattekraft, med hänsyn tagen till andra lokala förhållanden som påverkar kommunernas kostnader för grundskolan, har högre kostnader per elev än kommuner med lägre skattekraft. Denna samvariation saknas för perioden 1989 till 1992 då skolan till hälften finansierades av riktade statsbidrag. Detta indikerar att statsbidragens sammantagna konstruktion innan år 1993 kan ha varit mer verksam i att minska betydelsen av skattekraft, än vad de efterföljande generella statsbidragen har varit.

Samtidigt tycks också en rad andra lokala förhållanden ökat i betydelse, bland annat invånardistans och den demografiskt styrda konkurrensen från andra välfärdsområden.

⁹⁰ Räknat i fasta priser.

5 Gymnasieskolan

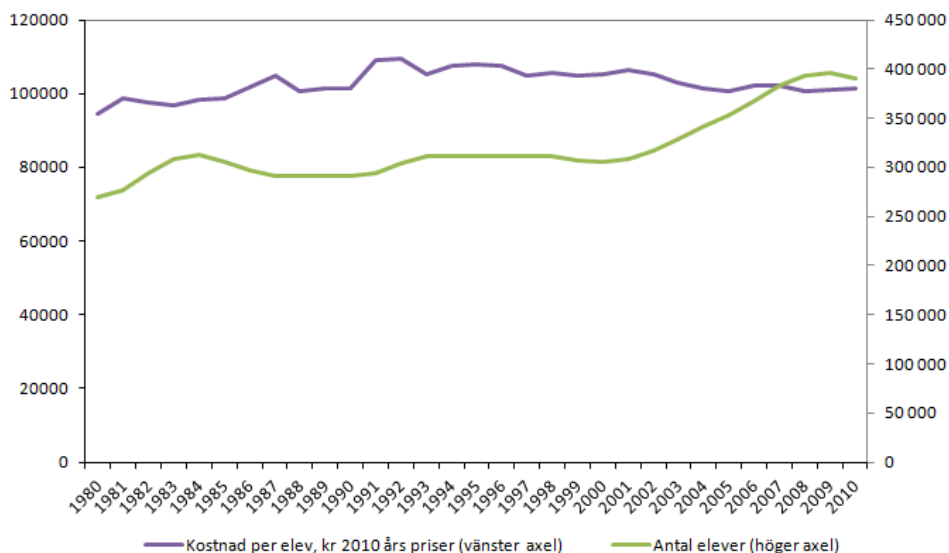
I detta kapitel redovisar vi hur kostnaderna per elev samt lärartätheten för gymnasieskolan har utvecklats i riket och i olika kommungrupper samt hur spridningen mellan kommuner har utvecklats. Vi analyserar också samvariationen mellan kostnader per elev och programstruktur, samt vilken betydelse lokala förhållanden har för hur kostnaderna per elev har utvecklats över tiden.

5.1 Kostnader och lärartäthet i gymnasieskolan

5.1.1 Kostnaderna för gymnasieskolan i riket

Kommunernas totala kostnader per elev ökade med sju procent i fasta priser under 1980-talet. Ökningen av den totala kostnaden per elev var för denna period lägre än den inom grundskolan. Mellan åren 1990 och 1999 ökade kostnaderna för gymnasieskolan med knappt fyra procent i fasta priser.

Figur 23. Kommunernas totala kostnader per elev (kronor) för gymnasieskolan i riket åren 1980 till 2010. 2010 års priser.



Källa: SCB:s Statistisk årsbok för Sverige och SKL.

Under 2000-talet minskade kommunernas totala kostnader per elev för gymnasieskolan med fyra procent i fasta priser. Kostnaderna för gymnasieskolan samvarierar inte på riksnivå lika tydligt med elevkullarnas storlek som de gör inom grundskolan. Kostnaderna per elev för gymnasieskolan låg på

ungefär samma nivå år 2010 jämfört med år 1990, medan kostnaderna hade minskat något jämfört med åren 1991 och 1992 (i fasta priser), då de låg som högst.

Under perioden 1980 till 1995 ökade deltagandet i gymnasieutbildningen. I slutet av 1980-talet konstaterades att gymnasiefrekvensen, dvs. andelen ungdomar i åldrarna 16–18 år som deltog i gymnasieutbildning, varierade betydligt mellan olika kommuner beroende på vilken utbildning som hemkommunen erbjöd. I kommuner som saknade gymnasieutbildning var gymnasiefrekvensen lägre.⁹¹

Den reformerade gymnasieskolan från år 1991 gav bland annat alla ungdomar fram tills dess att de hade fyllt 20 år en lagstadgad rätt till gymnasieutbildning i den egna kommunen, eller genom avtal i annan kommun. Kommunerna fick också ansvar för att erbjuda ett allsidigt urval av de treåriga nationella program som infördes samma år. Dimensioneringen av gymnasieprogrammen skulle i första hand anpassas till elevernas önskemål.⁹² Andelen som övergick från grundskola till gymnasium ökade från närmare 80 procent år 1980, till 85 procent år 1990 och till dagens nivå på omkring 98 procent år 1995.

5.2 Skolkommuner och gymnasieskolor

Antal skolkommuner

Antalet kommuner med egen gymnasieskola i kommunal, fristående eller landstingsregi har varit relativt stabil mellan åren 1991 och 2011. Ökningen av antalet kommuner med egen gymnasieskola mellan åren 1991 och 1993 förklaras främst av att 55 kommuner som tidigare endast hade elever i individuella program började särredovisa eleverna i individuella program som nya skolor.⁹³ Antalet fristående skolor ökade kraftigt i samband med att elevantalet ökade under 2000-talet, medan antalet kommuner med kommunala gymnasieskolor låg kvar på samma nivå under hela perioden (Figur 24).

År 2011 saknades gymnasieutbildning helt i 18 kommuner och i 23 kommuner saknades gymnasieutbildning i kommunal regi, vilket innebär att det fanns fem kommuner som endast hade gymnasieutbildning inom landstingets eller i fristående regi. Motsvarande siffror för år 1993 var 13 respektive 14.⁹⁴

⁹¹ Svenska Kommunförbundet och SCB. 1989-1992. *Vad kostar verksamheten i din kommun?*

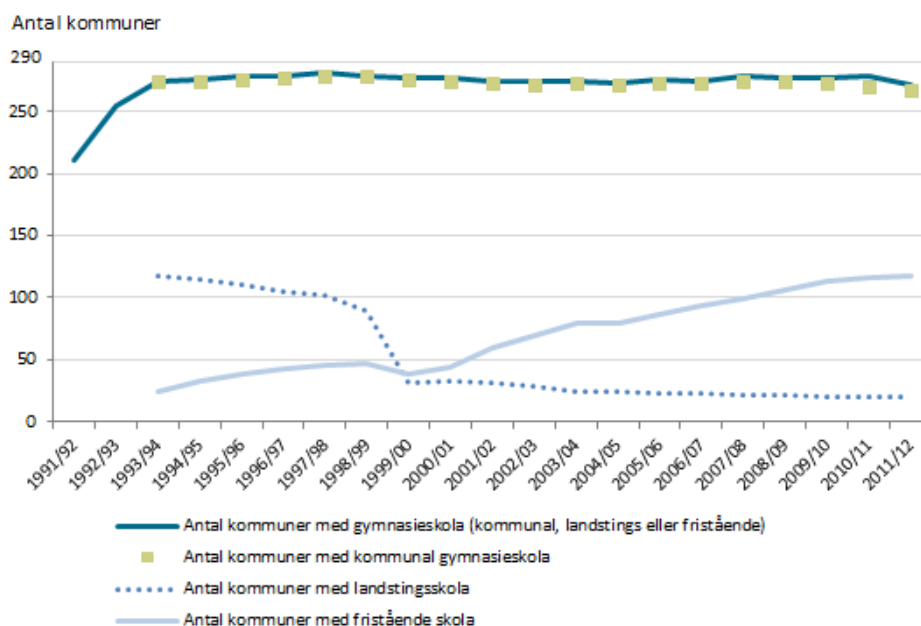
⁹² Prop. 1990/91:85. *Växa med kunskaper – Om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.*

⁹³ Skolverket, 1992. *Några beskrivande data om svensk skola.*

⁹⁴ Skolverkets serie *Beskrivande data om skolan.*

Omfattningen på den gymnasieverksamhet som bedrivs inom respektive kommun varierar betydligt mellan olika kommunala skolhuvudmän. Utöver de 18 kommuner som saknade kommunal gymnasieutbildning år 2011, hade 40 kommunala huvudmän färre än 50 elever i sina gymnasieskolor. Av de senare erbjöd merparten av kommunerna endast utbildning inom det individuella programmet.⁹⁵

Figur 24. Antal kommuner med kommunal, landstings- eller fristående gymnasieskola läsåren 1991/92 till 2011/12.



Källa: Skolverkets serier med beskrivande data om skolan (1992–2012).

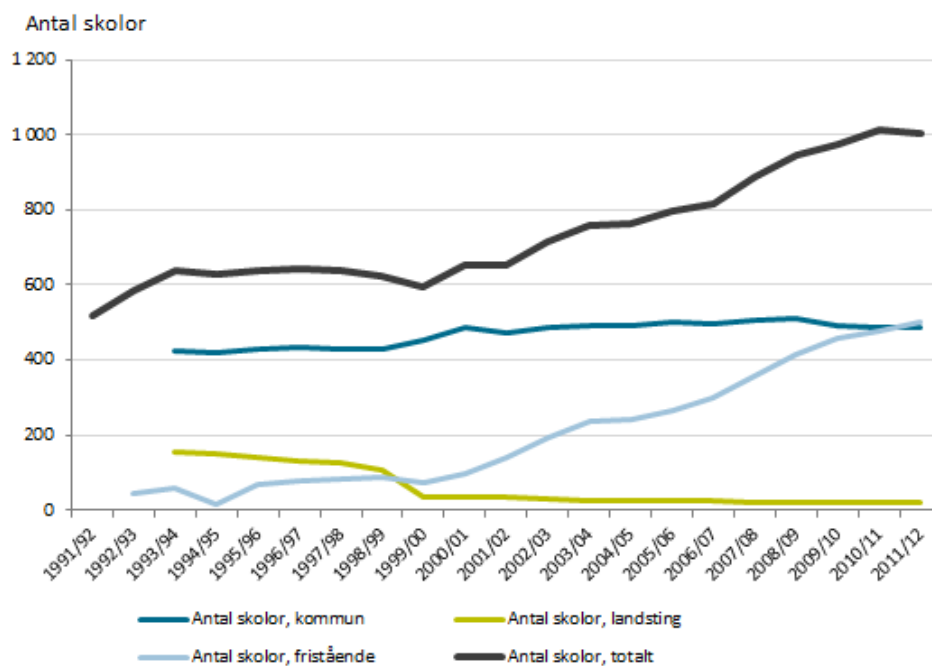
Antalet gymnasieskolor

Antalet gymnasieskolor ökade kraftigt i samband med det ökade elevantalet under 2000-talet. Särskilt markant var ökningen av fristående gymnasieskolor, vilka ökade från omkring 100 år 2000 till 500 skolor år 2011. De kommunala gymnasieskolorna varierade mellan 470 och 510 under denna period (se Figur 25).

De kommunala skolorna har varit betydligt större än landstingens och de fristående gymnasieskolor under hela perioden 1991/92 till 2011/12. I början av perioden låg antalet elever per kommunal skola på 800. Detta antal minskade till omkring 560 elever per skola år 2011/12 (se Figur 26). Den stora minskning som skedde mellan läsåret 1991/92 och 1993/94 var delvis, liksom i förändringen av antalet skolkommuner ovan, en följd av att kommuner började registrera verksamheten inom ramen för de individuella programmen som självständiga skolenheter.

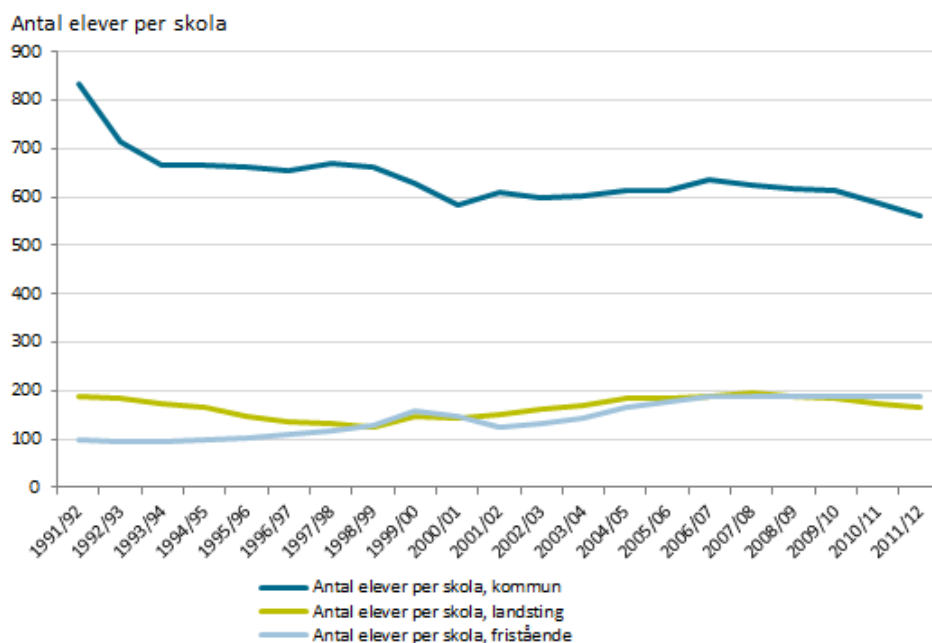
⁹⁵ Data från SCB.

Figur 25. Antal kommunala, landstings- eller fristående gymnasieskolor läsåren 1991/92 till 2011/12.



Källa: Skolverkets serier med beskrivande data om skolan (1992-2012).

Figur 26. Antal elever per skola i kommunal, landstingets eller fristående regi läsåren 1991/92 till 2011/12.



Källa: Skolverkets serier med beskrivande data om skolan (1992-2012).

5.3 De kommunala skolhuvudmännens kostnader för gymnasieskolan

De kommunala skolhuvudmännens andel av de totala kostnaderna i riket för gymnasieskolan utgjorde 86 procent år 1993. År 2011/12 hade denna andel minskat till 73 procent. Fram till slutet av 1990-talet bedrevs en betydande andel gymnasieutbildning i landstingens regi. År 1993 stod landstingen för 12 procent av kostnaderna inom gymnasieskolan. År 1999 överfördes ansvaret för gymnasieskolans omvårdnadsprogram från landstingen till kommunerna, varvid landstingens andel av kostnaderna minskade betydligt. Inom landstingen kvarstod framför allt naturbruksutbildningar. Under 2000-talet har landstingens andel legat på cirka 2 procent.

Under senare år hade fristående skolhuvudmännen ökat sin andel av kostnaderna. Fristående gymnasieskolor kunde redan innan reformen år 1994 under vissa förhållanden få statsbidrag. Från och med år 1994 kunde regeringen förklara fristående gymnasieskolor berättigade till bidrag från elevernas hemkommun.⁹⁶ År 2011 uppgick de fristående gymnasieskolornas andel av de totala kostnaderna för gymnasieskolan till 21 procent, jämfört med knappt 2 procent år 1993.⁹⁷ Den större delen av denna ökning inträffade under 2000-talet.

Andelen elever som är bosatta i annan kommun än den där de studerar har varit relativt stor under hela perioden. Andelen minskade under 1990-talet men ökade igen under 2000-talet. Andelen elever bosatta i annan kommun uppgick till 31 procent år 1991, 25 procent år 2000 och 33 procent år 2011.⁹⁸

Detta innebär sammantaget att de kommunala skolhuvudmännens kostnader för gymnasieskolan visserligen utgör en dominerande men betydligt mindre andel av de totala kostnaderna, jämfört med vad som är fallet för grundskolan. Det innebär också att skolkommunens och hemkommunens kostnader för gymnasieskolan i högre grad än för grundskolan skiljer sig åt.

5.4 Kostnader per elev för de kommunala skolhuvudmännen

Kostnaderna per elev för de kommunala skolhuvudmännen inom gymnasieskolan ökade med omkring 3 procent mellan åren 1990 och 1999. Givet den förändrade statistiska insamlingen av kommungemensamma kostnader år

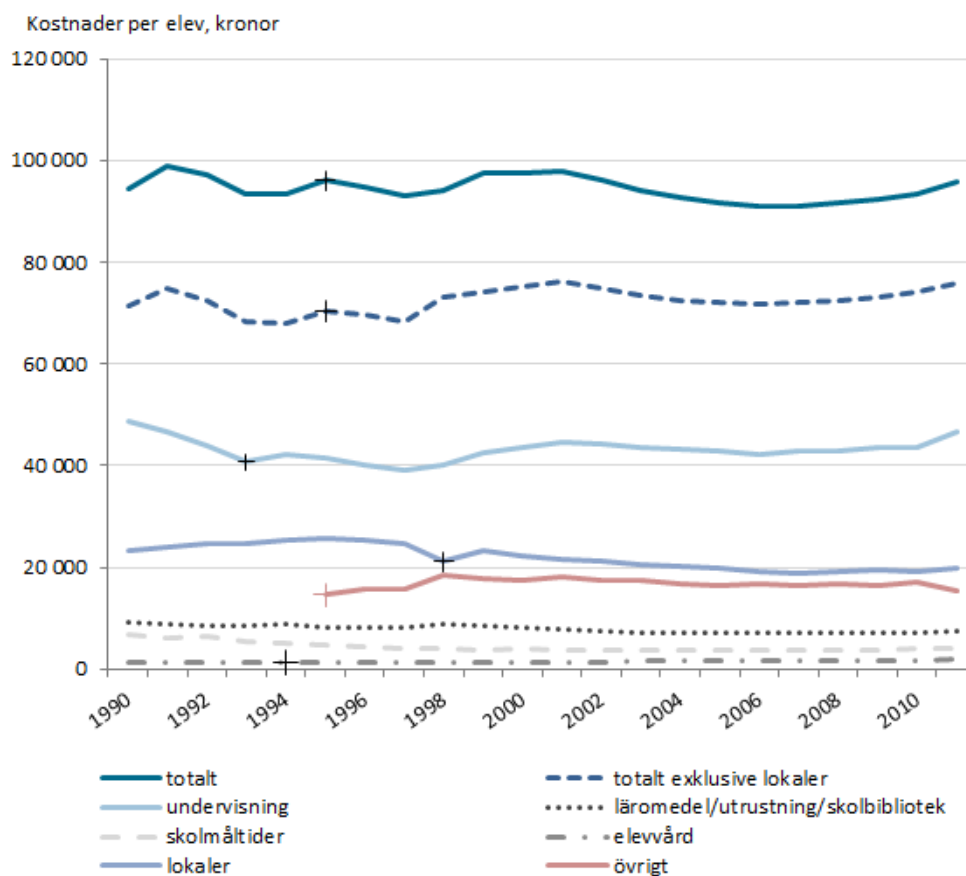
⁹⁶ SOU 2008:8: *Bidrag på lika villkor*.

⁹⁷ Avser fristående skolor med statsbidrag. Skolverket. Rapport 52/1994. *Beskrivande data om skolverksamheten 1994*, Skolverket. Rapport 363/2011. *Skolverkets lägesbedömning 2011, Del 1 – Beskrivande data Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning*.

⁹⁸ Skolverket, 1992. *Några beskrivande och jämförande data om svensk skola*, Skolverket. Rapport 383/2013. *Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning*.

1995, som ledde till att många kommuner redovisade ökade kostnader, kan skillnaderna mellan kostnadsnivån år 1990 och 1999 antas vara ytterligare något mindre. Mellan åren 2000 och 2009 minskade kostnaderna per elev i fasta priser med fem procent (se Figur 27). Totalt minskade kostnaderna med ungefär tre procent från när de var som högst åren 1991 och 1992 till år 2011.

Figur 27. De kommunala skolhuvudmännens kostnader per elev för gymnasieskolan, totalt och fördelat på olika kostnadslag åren 1990 till 2011, 2010 års priser.



Not 1. + markerar brott i tidsserien.

Not 2. Insamlingen av kostnader och intäkter för kommuner förändrades år 1995 genom att kommungemensamma övergripande kostnader inkluderades. Totalkostnaden för åren 1992–1994 kan därför inte jämföras med år 1995 och senare. Denna förändring innebär också brott i totalkostnaden per elev exklusive lokaler samt i kostnadslaget övrigt.

Not 3. Variabeln undervisningskostnad per elev som redovisats åren 1992–1995 innehöll inte kostnad för lärare under tid för kompetensutveckling.

Not 4. Insamlingen av kostnader och intäkter för elevvård förändrades på flera punkter från och med år 1995. Bl.a. inkluderades åren 1992–94 också kostnader för elevassistenter, elevförsäkringar, skolvårdar till elevvård.

Not 5. En förändring i insamlingen av lokalkostnad år 1998 gör att detta år inte är jämförbart med övriga år.

Källa: SCB.

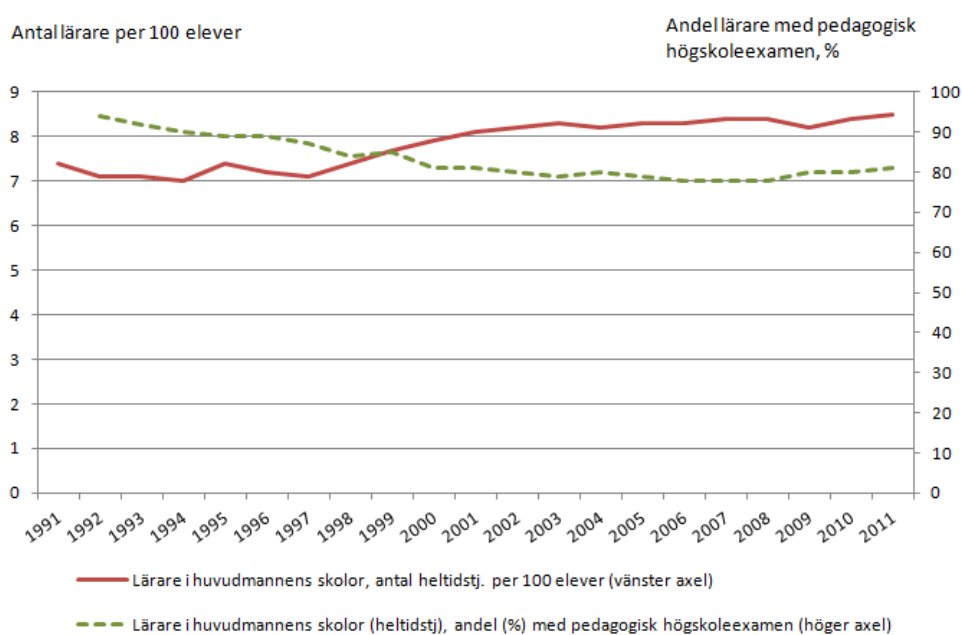
Undervisningskostnadens andel av den totala kostnaden per elev var som lägst åren 1996 och 1997 med 42 procent. År 2011 uppgick andelen till 49 procent.

Den näst största kostnaden per elev utgörs av lokaler. Kostnadsandelen för lokaler har minskat från 27 procent i mitten av 1990-talet till 21 procent år 2011. Andelen kostnader för läromedel har minskat från omkring 9 procent av de totala kostnaderna per elev i början av perioden, till omkring 8 i slutet.

5.5 Lärartätheten i de kommunala skolorna

Lärartätheten i gymnasieskolan, uttryckt som antal heltidslärartjänster per 100 elever, har ökat under större delen av tidsperioden 1991 till 2011, från 7,4 till 8,5 lärare. Ökningen var störst från år 1997 och framåt. Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen minskade å andra sidan under hela perioden från 94 procent år 1992 till 81 procent år 2011.

Figur 28. Lärartäthet och andel lärare med pedagogisk högskoleexamen (procent) bland kommunala skolhuvudmän för gymnasieskolan, åren 1991 till 2011.



Not 1. Sättet för omräkning till heltidstjänster har förändrats från och med läsåret 1996/97. Förändringen innebär att uppgifterna för läsåret 1996/97 inte är helt jämförbara med uppgifterna från tidigare läsår. Uppgifterna för läsåret 1995/96 har dock räknats om av Skolverket för att möjliggöra jämförelser.

Källa: Skolverket.

5.6 Lokala och regionala förhållanden och hemkommunens kostnader för gymnasieskolan

5.6.1 En analys av hemkommunens kostnader för gymnasieskolan

De kommunala skolhuvudmännens verksamhet varierar betydligt i omfattning. Bland huvudmän med ett litet elevantal är det inte ovanligt med mycket höga kostnader per elev, liksom ett stort antal lärare per 100 elever. I vissa kommuner med ett mindre antal elever uppgår lärartätheten till mellan 20 och 40 lärare per 100 elever under specifika år. Kostnaden per elev för kommunala skolhuvudmän är därför inte lämpligt att använda för att studera skillnader i kostnader mellan kommuner. Som följd av detta har vi valt att studera hemkommunens kostnader. Dessa kostnader omfattar kostnader för elever som är folkbokförda i kommunen, oberoende av vilken huvudman de studerar hos. Hemkommunens kostnader inkluderar också kostnader för skolskjutsar.

Gymnasieskolan skiljer sig också i andra avseenden från grundskolan. Den är mer regional till sin karaktär genom att mellan 25 och 33 procent av studenterna är bosatta i annan kommun än skolkommunen under den tidsperiod som vi studerar. Kommunerna erbjuder inom ramen för samverkansavtal eller kommunalförbund förstahandsmottagning av elever i andra kommuners gymnasieskolor. Andelen fristående skolor är också betydligt större inom gymnasieutbildningen än inom grundskoleutbildningen.

En annan viktig skillnad mellan gymnasieskolan och grundskolan är att gymnasieutbildningarnas innehåll och därmed kostnaderna varierar beroende på vilket program och vilken inriktning som eleverna studerar vid. Kommunernas kostnader för gymnasieskolan påverkas således av programstrukturen.

5.6.2 Kostnaderna per elev varierar mellan gymnasieprogram

Elevernas önskemål om utbildningsinriktning påverkar kostnaderna för gymnasieskolan

Enligt skollagen (2010:800) ansvarar hemkommunen för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program. Detta erbjudande ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar. Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska vidare, så långt det är möjligt, anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål. Denna skyldighet har funnits i skollagen sedan år 1991, men innan den nuvarande skollagen infördes omfattade skyldigheten endast program och inte inriktningar. Det är upp till kommunerna att göra avvägningar om vilket utbildningsutbud som bör erbjudas. Elevernas önskemål och sökmönster är därmed en viktig grund för skolhuvudmännens dimensionering av gymnasieskolan. Skolhuvudmännen kan emellertid också dimensionera utbild-

ningsutbudet utifrån andra förhållanden, exempelvis näringslivsstrukturen i den lokala arbetsmarknaden.⁹⁹

Kommunerna kan uppfylla kravet om ett allsidigt utbildningsutbud antingen genom att erbjuda utbildningarna i egen regi, eller genom att i samverkan med andra huvudmän garantera förstahandsmottagning av studenterna vid ett bredare utbud av program och inriktningar.

Kostnaderna per elev varierar mellan gymnasieprogram

Kostnaderna varierar betydligt mellan olika program. De yrkesinriktade programmen är, med undantag av Barn- och fritidsprogrammet och Omvårdnadsprogrammet, överlag dyrare än de teoretiska gymnasieutbildningarna. Samhällsvetenskapliga programmet är det program som har kostat minst per elev under perioden 1999 till 2010, följt av Barn- och fritids, Handels- och administration och Naturvetenskapsprogrammet. Naturbruksprogrammet har varit dyrast under hela perioden, följt av bland annat Industriprogrammet, Fordonsprogrammet, Byggprogrammet, Livsmedelsprogrammet och Energi-programmet (se Figur 29).

Även tidigare, i en studie från år 1997, konstateras liknande skillnader i kostnader mellan olika program.¹⁰⁰ Skillnaderna i kostnader beror bland annat på att behoven av lokaler och läromedel/utrustning varierar mellan program. I undersökningen från år 1997 konstaterades att utrustningen på Samhällsvetenskapliga programmet kostade 3 350 kronor per elev, medan denna kostnad för Naturbruksprogrammet uppgick till 12 200 kronor per elev. I det senare programmets kostnader för lokaler ingick bland annat också kostnader för maskinhallar och ekonomibygnader. Även undervisningsgruppernas storlek varierar mellan olika gymnasieprogram.¹⁰¹

Skillnaderna i kostnader mellan program har dock minskat över tiden.¹⁰² En utbildningsplats vid Naturbruksprogrammet var exempelvis omkring 180 procent dyrare än en plats på Samhällsprogrammet omkring år 2002. Skillnaden år 2010 var 120 procent. Detta konvergerande mönster syns också i den så kallade riksprislistan som anger den genomsnittliga kostnaden för de nationella programmen och som i vissa fall ska ligga till grund för ersättningar från hemkommunen till fristående huvudmän.

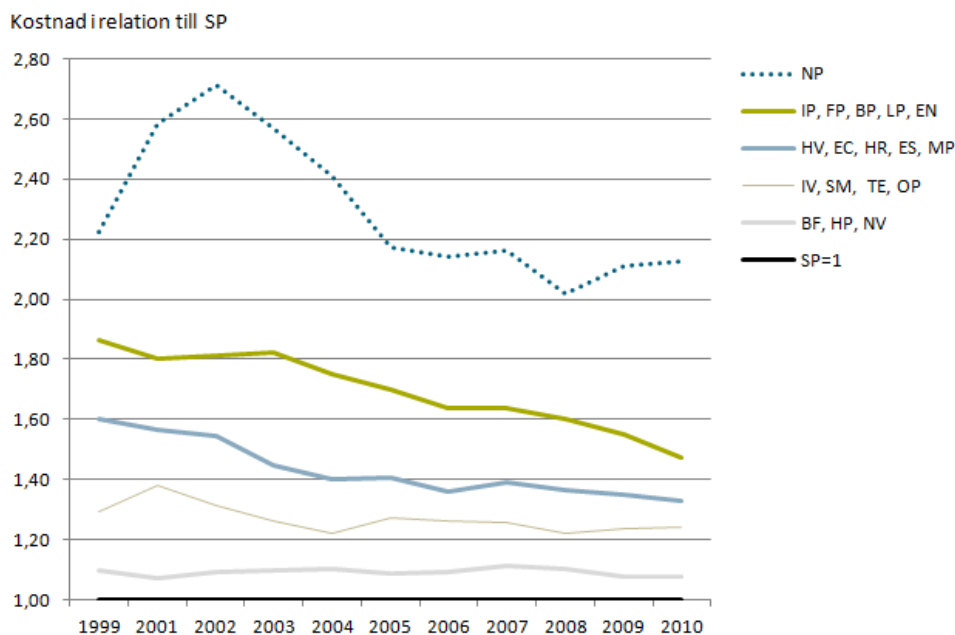
⁹⁹ Statskontoret. Rapport 23/2012. *Organisatoriska konsekvenser av gymnasieskolan.*

¹⁰⁰ Skolverket. Rapport 135/1997. *Beskrivande data om skolverksamheten 1997.*

¹⁰¹ Statskontoret. Rapport 23/2012. *Organisatoriska konsekvenser av gymnasieskolan.*

¹⁰² Kostnaderna har hämtats från skatteutjämningsystemets gymnasie modul.

Figur 29 Kostnader för olika grupper av gymnasieprogram i relation till Samhällsprogrammet åren 1999 till 2012.



Not. Data för år 2000 saknas.

Not. Kostnadsrelationen mäts som den genomsnittliga kostnaden per elev i programgruppen i relation till Samhällsprogrammet. Den genomsnittliga kostnaden för varje programgrupp har beräknats utifrån programkostnad och viktats med elevantalet för respektive program i programgruppen.

Not. Naturbruk (NP), Industriprogrammet (IP), Fordonsprogrammet (FP), Byggprogrammet (BP), Livsmedelsprogrammet (LP), Energiprogram (EN), Hantverksprogrammet (HV), Elprogrammet (EC), Hotell- och restaurangprogrammet (HR), Estetiska programmet (ES), Medieprogrammet (MP), Individuella program (IV), Specialutformat program (SM), Teknikprogram (TE), Omvårdnadsprogram (OP), Barn- och fritidsprogram (BF), Handels- och administrationsprogram (HP), Naturvetenskapsprogram (NV), Samhällsvetenskapsprogrammet (SP).

Källa: SCB och Kommunala utjämningsystemet.

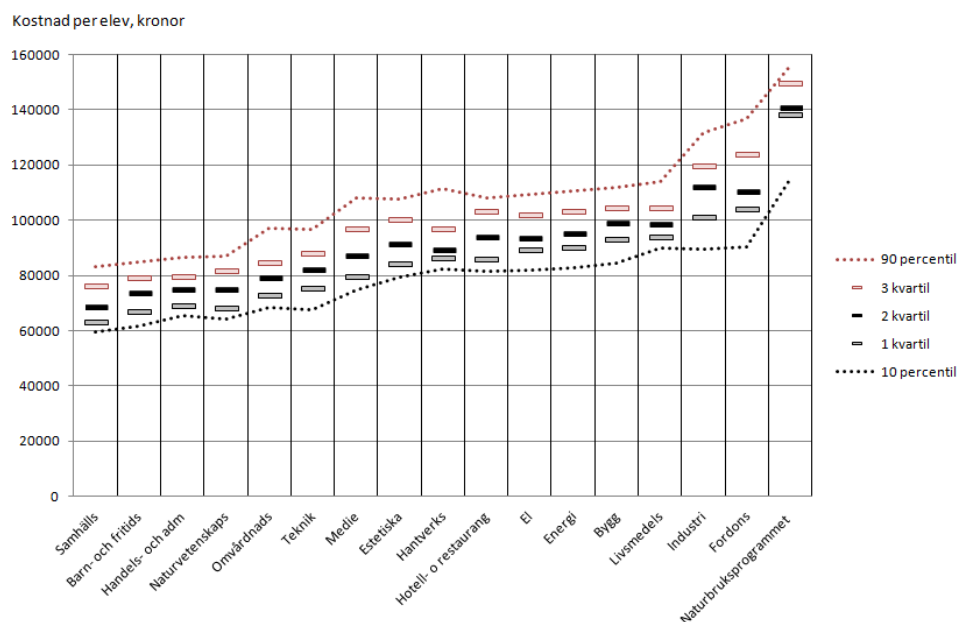
Kostnaderna för samma program varierar också mellan olika kommuner, bland annat beroende på programmets inriktning. Skolverket sammanställer uppgifter om kommunernas kostnader för olika program som grund för kommunernas ersättning till de fristående skolorna. Figur 30 visar variationer i kostnader år 2008 för olika gymnasieprogram i ett urval av kommuner.¹⁰³ Data indikerar att variationen i kostnader mellan kommuner är störst för de dyraste programmen, Industri- och Fordonsprogrammet, följt av Naturbruksprogrammet.¹⁰⁴ Även programmets inriktning påverkar kostna-

¹⁰³ Data är hämtade från Skolverkets sammanställning av belopp som ska ligga till grund för friskolornas rätt till bidrag från kommunerna.

¹⁰⁴ <http://www.bidragsbelopp.scb.se/start.aspx>

derna per elev. Efter gymnasireformen år 2011 finns 63 inriktningar jämfört med tidigare 35.

Figur 30. Variationer mellan kommuner i kostnader för olika gymnasieprogram år 2008. Kostnad per elev, kronor.

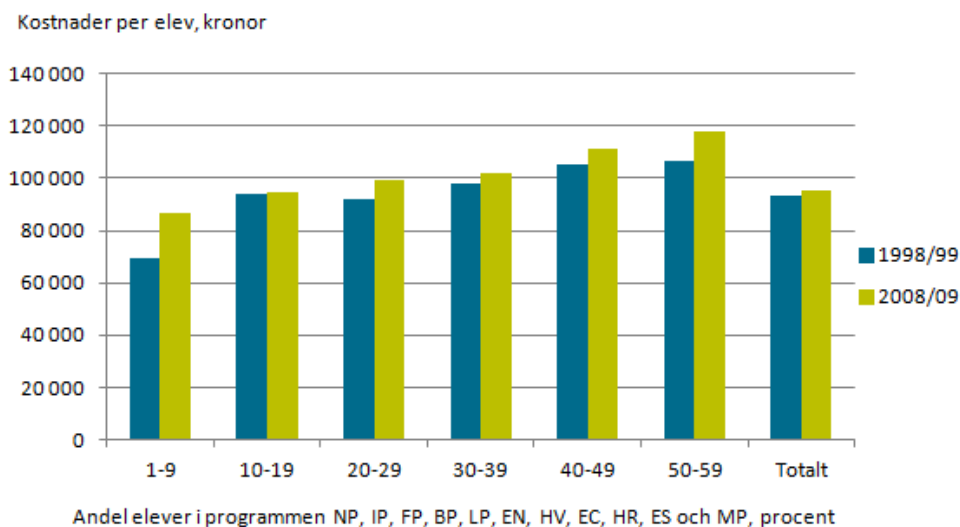


Källa: Skolverket.

Programstrukturen och skillnader i hemkommunens kostnader mellan grupper av kommuner

I det följande studerar vi andelen elever vid de elva genomsnittligt dyraste gymnasieprogrammen. Figur 31 visar att ju större andel elever folkbokförda i kommunen som gick i dessa program desto högre är hemkommunens kostnader per elev. Kommunerna där mellan 50 och 60 procent av eleverna studerar vid något av dessa gymnasieprogram hade i genomsnitt närmare 31 000 kronor högre kostnader per folkbokförd elev, jämfört med kommunerna med mindre än 10 procent elever i dessa program år 2008. Skillnaden år 1998 var 36 000 kronor. Att skillnaden är mindre år 2008 än år 1998 speglar att kostnadsskillnaderna mellan program har minskat mellan dessa år.

Figur 31. Genomsnittliga kostnader per elev för hemkommunen i 2010 års priser, efter andelen elever (procent) i de elva dyraste gymnasieprogrammen åren 1998 och 2008.



Not 1. Till programmen räknas Naturbruk (NP), Industriprogrammet (IP), Fordonsprogrammet (FP), Byggprogrammet (BP), Livsmedelsprogrammet (LP), Energiprogrammet (EN), Hantverksprogrammet (HV), Elprogrammet (EC), Hotell- och restaurangprogrammet (HR), Estetiska programmet (ES), Medieprogrammet (MP).

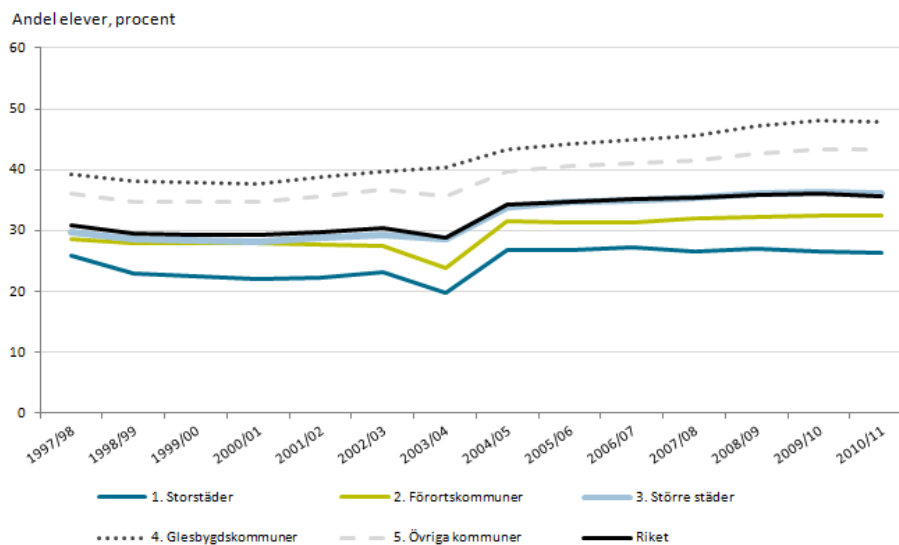
Not 2. Genomsnittet är ovägda medelvärden, totalt är ett vägt medelvärde.

Källa: Data från SCB.

Andelen av eleverna som studerar i denna grupp av yrkesprogram har ökat från 29 till 36 procent mellan åren 1998 och 2008. Andelen är betydligt lägre i storstads- och förortskommuner än i glesbygdskommuner och övriga kommuner (se Figur 32).

Den lokala variationen i vilka program som eleverna studerar på avspeglar sig också i hemkommunernas kostnader. Den genomsnittliga kostnaden per elev för hemkommunen är högst i glesbygdskommuner och i övriga kommuner under perioden 1996 till 2010, medan den genomsnittliga kostnaden i storstäderna ligger lägst (se Figur 33). Det kommunala utjämningsystemet utjämnar för skillnader i kostnader mellan kommuner som beror på skillnader i elevernas val av gymnasieprogram.

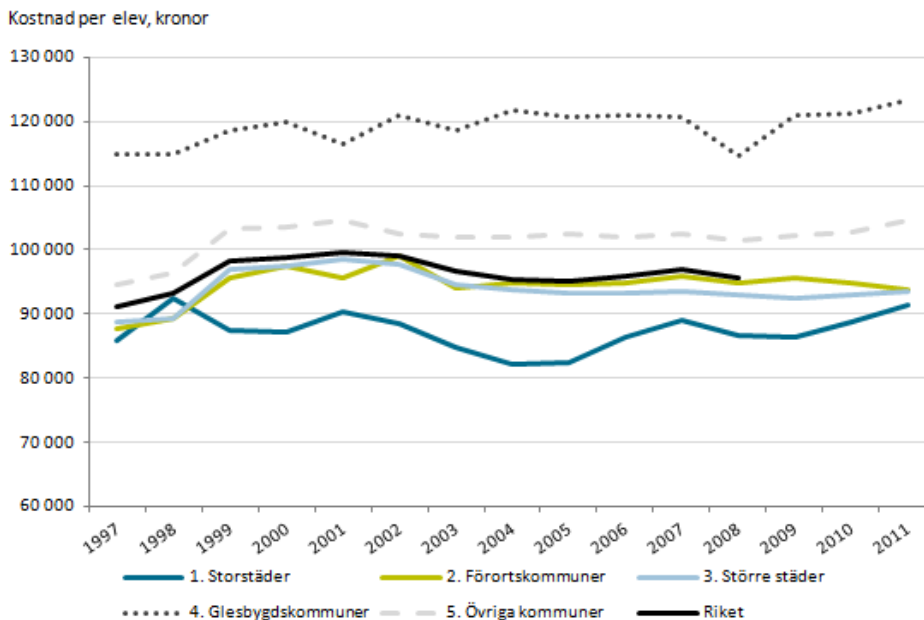
Figur 32. Genomsnittlig andel elever i de elva dyraste gymnasieprogrammen i olika grupper av kommuner läsåren 1997/98 till 2010/11, procent.



Not 1. Diagrammet visar andelen elever i programmen Naturbruk (NP), Industriprogrammet (IP), Fordonsprogrammet (FP), Byggprogrammet (BP), Livsmedelsprogrammet (LP), Energiprogrammet (EN), Hantverksprogrammet (HV), Elprogrammet (EC), Hotell- och restaurangprogrammet (HR), Estetiska programmet (ES), Medieprogrammet (MP).

Källa: SCB.

Figur 33. Genomsnittlig kostnad per elev folkbokförd i kommunen i olika grupper av kommuner åren 1989 till 2011, hemkommunens kostnader i 2010 års priser.



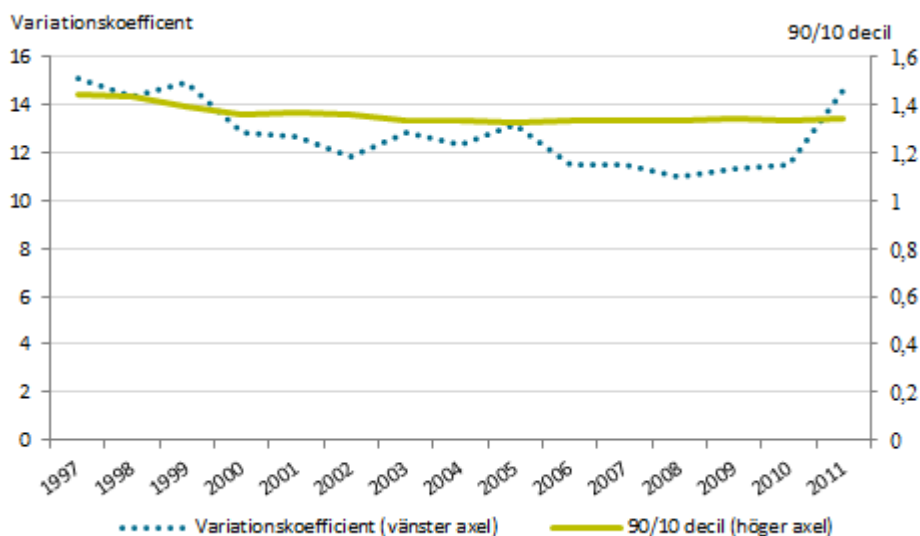
Not 1. Värderna för grupper av kommuner är ovägda medel, riket är ett vägt medel.

Källa: Skolverket.

Spridning mellan kommuner i hemkommunens kostnader

Spridningen mellan kommuner vad gäller hemkommunens kostnader per elev har minskat något under perioden 1997 till 2011 (se Figur 30). Det gäller oavsett vilket av spridningsmått vi använder. Även spridningen mellan kommuner i andelen elever i de 6 respektive 11 dyraste programmen är relativt oförändrad över tiden.¹⁰⁵

Figur 34. Spridningsmått för hemkommunernas kostnader per elev 1997–2011, variationskoefficienter respektive 90/10 deciler.



Källa: Data från Skolverket.

5.7 Utvecklingen av hemkommunens kostnader och lokala förhållanden

Kommunernas kostnader för gymnasieskolan kan förväntas påverkas av en rad olika lokala och regionala förutsättningar. Liksom för grundskolan använder vi en paneldatanalys för att undersöka olika lokala förhållandens betydelse för kostnadsutvecklingen i gymnasieskolan.

Hemkommunens kostnader bestäms i första hand utifrån vilka kostnader som råder inom den egna gymnasieskolan. Om inte den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun kommer överens om annat ska den interkommunala ersättningen motsvara anordnarens självkostnad.¹⁰⁶ Alla kommuner har dock inte ett tillräckligt elevunderlag för att erbjuda gymnasieutbildning, eller ett allsidigt urval av program och inriktningar, i egen regi. En utgångspunkt i det följande är dock att hemkommunen likväl har möjlig-

¹⁰⁵ Vi har beräknat spridningen för andelen elever i de sex respektive 111 dyraste programmen med variationskoefficient respektive 90/10 decil.

¹⁰⁶ Skollagen (2010:800)

het att påverka sina kostnader och att hemkommunens lokala förutsättningar är av betydelse. Hemkommunen kan välja att anordna program i egen regi eller att erbjuda andra program i samverkan med andra kommuner. Det är dock sannolikt att hemkommunens kostnader i högre grad än vad vi har förmått ta hänsyn till påverkas av regionala förhållanden.

I analysen undersöks i likhet med analysen för grundskolan ovan (se 5.6.1) hur demografi, invånardistans, organisatoriska samt ekonomiska förutsättningar har påverkat kostnaderna för gymnasieskolan. För en vidare beskrivning av metod och val av variabler se bilaga 2.

Programstrukturen är av stor betydelse för kommunernas kostnader för gymnasieskolan. Eftersom vi endast har haft tillgång till data om antal elever per program från 1997 och framåt och eftersom statsbidragen lades om mellan år 2001 och 2002 avser modellen endast perioden 2002 till 2010. Vi finner också att förändringar i resurserna samvarierar med programstrukturen, både mätt med andelen elever i de dyraste 11 programmen och andelen elever i de dyraste sex programmen.

Vi finner att kostnaderna per elev samvarierar med kommunens ekonomiska förutsättningar, både i form av totala statsbidrag och i form av skattekraft per invånare.

I vår analys framkommer att en ökning av elevkullens storlek i den egna kommunen innebär lägre kostnader per elev. Däremot verkar storleken på elevkullarna i omlandet inte vara av signifikant betydelse för kostnaderna under perioden 2002 till 2010. Det senare kan bero på att de skolmarknader som vi har använt för att urskilja kommunernas omland är från år 2009.¹⁰⁷ Skolmarknaderna kan antas ha blivit större och färre över tiden och kan därmed förväntas spegla omlandet sämre för de tidigare åren än för de senare. Enskilda kommuners omland kan också antas skilja sig något från skolmarknaderna, vilka snarare speglar de mest frekventa resmönstren med hänsyn tagen till alla kommuner.

Fristående skolor skulle kunna bidra till en ökad konkurrens om eleverna, men skulle också kunna bidra med en ökad kapacitet att ta emot elever. Vi finner dock inte stöd för att andelen elever som går i fristående gymnasieskola samvarierar med förändringen i kostnaderna per elev.

5.8 Slutsatser

Kommunernas totala kostnader per elev i gymnasieskolan (kommunala, fristående och landstingets) har i fasta priser varierat relativt lite över de senaste trettio åren. Under perioden 1980 fram till 1991 och 1992 ökade

¹⁰⁷ Vi har valt att använda Skolverkets definition av skolmarknader, se Skolverket, 2011. *Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.*

kostnaderna för att sedan minska något under perioden 1993 till 2011. Kostnaderna per elev låg på samma nivå år 2010 som år 1990.

Gymnasieskolan skiljer sig från grundskolan i flera avseenden. Andelen elever i fristående skolor är högre, framför allt under 2000-talet. Gymnasieskolan är också mer regional, med en betydligt större andel elever som studerar i andra kommuner. En annan stor skillnad är dock att utbildningens innehåll varierar beroende på program och att kommunernas kostnader för gymnasieskolan därmed i stor utsträckning bestäms av elevernas val av utbildning.

Skillnader mellan hemkommunernas kostnader per elev för gymnasieskolan varierar betydligt beroende på vilka program och inriktningar som eleverna studerar vid. Kostnaderna för gymnasieskolan varierar emellertid också mellan kommuner för samma program. Vår statistiska analys visar också att programstrukturen samvarierar positivt med utvecklingen av hemkommunernas kostnader åren 2002 till 2011, dvs. en ökning i andelen elever i de dyrare programmen indikerar ökade kostnader per elev.

Även elevantalet och dess förändring är av betydelse för kostnaderna i gymnasieskolan. Kommuner med ett större eller ökande antal elever i de egna kommunala gymnasieskolorna har lägre kostnader. Antalet elever per skola är dock inte signifikant vilket kan bero på att skolenheterna är större än i grundskolan vilket kan underlätta anpassning till färre elever, men också att studenterna är mer rörliga och det därmed är möjligt att dimensionera utbudet mer oberoende än inom grundskolan.

I likhet med grundskolan så samvarierar skattekraften, men också de totala statsbidragen, positivt med hemkommunens kostnader per elev åren 2002 till 2011.

För gymnasieskolan har vi dock inte haft möjlighet att studera utvecklingen över samma långa tidsperiod som för grundskolan och vi kan därmed inte uttala oss om tiden före kommunaliseringen.

6 Relationen mellan resurser och resultat i grundskolan

Huvuddelen av detta kapitel utgörs av en kunskapsöversikt. Med hjälp av tidigare gjorda studier beskriver vi sambandet mellan skolans resurser och dess resultat samt hur likvärdigheten har utvecklats inom grundskolan.

Kapitlets tyngdpunkt ligger på likvärdighetens utveckling och dess koppling till skolans resurser. Skälet till detta är att likvärdiga utbildningsvillkor för alla barn och ungdomar, oavsett bakgrund och uppväxtvillkor, utgör en grundläggande princip inom det svenska skolväsendet.¹⁰⁸

Med den vikt som läggs vid likvärdigheten är det lätt att inse att skolväsendet också har ett kompensatoriskt uppdrag. I skollagens 1 kapitel 4 § anges detta kompensatoriska uppdrag tydligt:

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barns och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Av förarbetena till den nya skollagen framgår att syftet med denna paragraf är att uppmärksamma professionen och huvudmännen på deras ansvar att vid resursfördelning, organisation och val av metoder och arbetssätt anpassa verksamheten utifrån elevernas skilda behov och förutsättningar.¹⁰⁹

Avslutningsvis i detta kapitel redovisar vi vissa egna analyser av hur kommunerna har hanterat den del av det kompensatoriska uppdraget som avser resursfördelningen.

Kapitlet inleds dock med att vi studerar sambandet mellan resurser och resultat i skolan.

¹⁰⁸ Se skollagen (2010:800) 1 kap. 8 och 9 §§.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

6.1 Finns det ett samband mellan resurser och resultat?

6.1.1 Påverkar förändrade resurser resultatet?

I Välfärdspolitiska rådets rapport från år 2003 redovisades en undersökning av hur lärartätheten påverkar avgångsbetygen.¹¹⁰ Studien utnyttjade det faktum att resurserna förändrades olika mycket i olika kommuner under 1990-talet till följd av kommunaliseringen och förändringarna i statsbidragssystemet. Under den studerade perioden mellan läsåren 1990/91 och 2002/03 minskade lärartätheten i genomsnitt med 15 procent. Enligt studien ledde denna minskning för den genomsnittliga eleven till en försämring av betygen motsvarande 1,1 percentilenheter i rangordning av alla elever. För elever som invandrat inom fem år innan de slutat nionde klass var försämringen betydligt större. Även för elever med lågutbildade föräldrar var effekten mer negativ än för genomsnittseleven.

I en IFAU-rapport från år 2007 studerades sambandet mellan resurser och studieresultat med utgångspunkt i den förändring av statsbidragssystemet som genomfördes år 1993, när de specialdestinerade statsbidragen inordnades i det generella statsbidraget till kommunerna.¹¹¹ En slutsats av analyserna i studien var att resursneddragningarna i form av minskad lärartäthet mellan åren 1990/91 och 2002/03 innebar att eleverna försämrade sin position i betygsfördelningen med 1,2 procentenheter. Forskarna bakom studien fann dock inget som tydde på att det fanns skilda effekter av förändringar i lärartäthet för olika kategorier av elever, exempelvis utlandsfödda och svenskfödda. Detta var ett resultat som skiljde sig från flertalet andra studier.

I en annan IFAU-rapport från samma år, 2007, studerades effekten på lärartäthet och på elevresultat av det särskilda riktade statsbidrag till skola och fritidshem som utgick under åren 2001 till 2006 ("Wärnerssonpengarna").¹¹² I studien undersöktes effekten på studieprestationer av de resursförändringar som inträffade under perioden 1997/98–2004/05.¹¹³ Ett av huvudresultaten var att det inte gick att finna några signifikanta effekter på den genomsnittliga elevens studieresultat av förändringarna i lärartätheten. Dock hade de ökade resurserna förbättrat resultaten för elever med lågutbildade föräldrar i förhållande till andra elever.

¹¹⁰ Björklund m.fl. *Välfärdspolitiska rådets rapport 2003*. Refererad från Skolverket. Rapport 295/2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem*.

¹¹¹ Fredriksson, P. & Öckert, B., *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?* IFAU 2007:24.

¹¹² Andersson, C., *Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden för lärare*. IFAU 2007:5.

¹¹³ I studien ingick enbart kommunala skolor.

6.1.2 Har klasstorleken någon betydelse?

I en ESO-rapport från år 2002 redovisades en longitudinell studie av effekterna av klasstorlek på elevernas resultat.¹¹⁴ Ett huvudresultat i studien var att mindre klasser har en positiv påverkan på elevernas prestationer. Den positiva effekten av mindre klasstorlek visade sig också vara större för elever med utländska föräldrar. Gustafsson & Myrberg påpekade dock i sin kunskapsöversikt att en viss försiktighet bör iakttagas vid tolkning av studiens resultat, då den omfattade ett i sammanhanget begränsat antal i elever samt endast avsåg delar av matematikområdet.¹¹⁵

Utifrån den samlade vetenskapliga evidensen på området får det ändå betraktas som belagt att mindre undervisningsgrupper har positiva effekter på elevresultaten och att detta framförallt ger utslag i de tidiga skolåren och för elever från studieovan bakgrund.¹¹⁶

6.1.3 Har lärarnas kompetens betydelse?

I Gustafssons och Myrbergs kunskapsöversikt framstår lärarkompetensen som den enskilt viktigaste faktorn för elevernas resultat.¹¹⁷ Med utgångspunkt i internationell forskning angav Skolverket i en annan kunskapsöversikt att minst 10–15 procent av variationen i elevers resultat kunde hänföras till skillnader mellan olika lärare.¹¹⁸

När det gäller lärarkompetensen är forskningsresultaten också relativt entydiga. Praktiskt taget oberoende av hur lärarkompetensen definieras, till exempel som yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning eller ämnesutbildning, visar forskningen på positiva effekter på elevernas resultat. Nu är det inte yrkeserfarenheten eller förekomsten av pedagogisk utbildning i sig som skapar bättre elevresultat. Förklaringen torde i stället vara att mer kompetenta lärare undervisar på ett annat och bättre sätt än mindre kompetenta lärare. Ett huvudresultat i forskningen är att kompetenta lärare kan anpassa undervisningen till elevers behov. En bred repertoar av undervisningsmetoder är det mest framträdande draget hos skickliga lärare.¹¹⁹

¹¹⁴ Krueger, A.B. & Lindahl, M. 2002. *The schools need for resources – An ESO-report about the importance of small classes*. Ds 2002:12.

¹¹⁵ Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.

¹¹⁶ Skolverket. Rapport 295/2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*.

¹¹⁷ Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.

¹¹⁸ Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Sammanfattande analys*.

¹¹⁹ Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.

När lärarkompetensen diskuteras är det viktigt att inte glömma bort att denna resurs skapas under lång tid. Utbildning, rekrytering och uppbyggnad av yrkeserfarenhet är processer som är långsamma och ofta svåra att påverka.

6.1.4 Resurserna spelar roll

I det här kapitlet studerar vi sambandet mellan resurser och resultat i grundskolan. Av det skälet har vi valt att avgränsa vår redovisning till just sådana studier som gäller den svenska grundskolan. Det finns givetvis annars en stor mängd internationell forskning om sambandet mellan resurser och resultat i skolan. Gustafsson och Myrberg redogör i sin kunskapsöversikt för ett antal viktigare internationella studier.¹²⁰ Den samlade bedömning som Gustafsson och Myrberg gör utifrån i första hand den internationella forskningen är att det finns ett samband mellan ekonomiska resurser och pedagogiska resultat.¹²¹ Forskarna understryker dock att sambandet är svagt och att en ökning av de ekonomiska resurserna inte alltid leder till bättre resultat.

De studier som vi har redogjort för i det här avsnittet pekar i samma riktning – resurserna spelar roll och de tycks spela större roll för elever med sämre studieförutsättningar, som utländsk bakgrund och lågutbildade föräldrar.¹²²

När vi nu kan konstatera att ekonomiska resurser tycks spela roll för elevernas prestationer blir det naturligtvis intressant att studera hur dessa ekonomiska resurser fördelas. I den svenska kontexten är denna fördelning nära kopplad till den grundläggande principen om en likvärdig skola, där hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov. I det följande avsnittet redogör vi för studier av denna kompensatoriska resursfördelning och av hur likvärdigheten har utvecklats inom grundskolan.

6.2 Likvärdigheten och den kompensatoriska resursfördelningen

6.2.1 Hur sker den kompensatoriska resursfördelningen?

Med en likvärdig skola som utgångspunkt ska alla elever i grundskolan ges möjlighet att nå målen för verksamheten. I strävan att nå dit används en rad

¹²⁰ Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.

¹²¹ Särskild vikt för denna bedömning lägger Gustafsson & Myrberg vid de metaanalyser som Hedges och hans medarbetare presenterade under 1990-talet. Se t.ex. Hedges, L.V., Laine, R.D. & Greenwald, R. 1994. *Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes*. I *Educational Researcher*, 23 (3) och Greenwald, R., Hedges, L.V. & Laine, R.D. 1996. *The effect of school resources on student achievement*. I *Review of Educational Research*, 66 (3).

¹²² Ett undantag är dock Fredriksson & Öckert, vilka inte fann några effekter av minskad lärartäthet på studieresultatet för olika kategorier av elever. Se Fredriksson, P. & Öckert, B., *Hur mycket påverkas studieresultat av resurser?* IFAU 2007:24.

olika medel. På en övergripande nivå utgör det kommunala utjämnings-systemet en viktig förutsättning för att omfördela resurser mellan kommuner. Genom utjämningsystemet är ambitionen att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting, så att de ska kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.¹²³ Hur stora resurser en kommun sedan väljer att lägga på skolan i förhållande till andra verksamheter är en politisk prioritering som görs i den enskilda kommunen.

Det är emellertid inte bara kommunernas skilda förutsättningar som måste beaktas. Eftersom elevernas förutsättningar och behov varierar inom en kommun blir konsekvensen att resurserna till skolan inte bör fördelas lika mellan olika skolor om alla elever ska ha möjlighet att nå grundskolans mål. Så görs inte heller. I de flesta kommuner sker en differentiering av resurstilldelningen mellan olika skolor – en kompensatorisk resursfördelning.

Resursfördelningen till grundskolan i kommunerna

Kommunernas resursfördelning till grundskolan har betydelse för hur långtgående kompensatoriska insatser kommunerna kan göra på skolnivå. De totala resurser som de enskilda kommunerna har att fördela skiljer sig mycket i storlek. En skola med sämre socioekonomiska förutsättningar i en kommun kanske inte får mer resurser än en skola med goda förutsättningar i en annan, även om båda kommunerna har en modell med betydande kompensatoriska inslag. Så blir fallet om den senare kommunen har en betydligt större budget att fördela än den förra.¹²⁴

Skolverket fann i en studie av resursfördelningen till grundskolan läsåren 1995/96–97/98 och 2002/03–06/07 att ingen eller endast en ytterst liten del av variationen i resurser förklarades av socioekonomiska faktorer, som föräldrars utbildningsbakgrund och andelen utlandsfödda elever.¹²⁵ Myndigheten menade att detta tyder på att de resurser som avsätts till grundskola i kommunerna inte främst har sin grund i en bedömning av om kommunen har bättre eller sämre förutsättningar än andra kommuner, utan att resursfördelningen i stället grundar sig på andra prioriteringar eller på tidigare gjorda prioriteringar. I en senare rapport undersökte Skolverket bland annat resursfördelningen inom kommunerna.¹²⁶ En iakttagelse i den studien var att fördelningen tog sin utgångspunkt i föregående års resursfördelning, vilket i praktiken kunde medföra att fördelningen till de olika kommunala nämnderna blev proportionellt lika år från år. Det innebar en schablonmässig fördelning av samma budgetandel utan någon analys av lokala förutsättningar och behov.

¹²³ För en mer utförlig diskussion om det kommunala utjämningsystemet, se kapitel 2.

¹²⁴ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.*

¹²⁵ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.*

¹²⁶ Skolverket. Rapport 362/2011. *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie.*

Resursfördelningen till enskilda skolor

Skolverket har också i en rapport studerat kommunernas olika resursfördelningsmodeller till de enskilda grundskolorna år 2007.¹²⁷ Av rapporten framgick att det fanns stora variationer när det gällde hur kommunerna fördelade sina resurser. Den vanligaste modellen hade en volymbaserad del kompletterad med tilläggsresurser. Tilläggsresurserna beräknades antingen schablonartat utifrån den enskilda skolans socioekonomiska struktur, eller fördelades efter äskanden och följande bedömning av individuella elevers särskilda behov. Enligt Skolverket hade åtta av tio kommuner fördelningsmodeller med särskilda tilläggsresurser. Flertalet kommuner med en tilläggsresurs baserad på struktur hade också vissa resurser som fördelades specifikt för elever i behov av särskilt stöd.

Skolverket konstaterade i sin rapport att den andel av resurserna till grundskolan som fördelades efter behov oftast var relativt liten. I över hälften av kommunerna fördelades högst tio procent av resurserna efter dessa principer.

En schablonmässig fördelning utifrån den socioekonomiska bakgrunden förekom i mer segregerade kommuner, där skillnaden var störst mellan bostadsområden när det gäller föräldrars utbildningsbakgrund och andelen barn med utländsk bakgrund. I 60 procent av den femtedel kommuner som var mest segregerade gjordes en fördelning utifrån den socioekonomiska strukturen. Det var således åtskilliga kommuner med stora socioekonomiska skillnader mellan bostadsområden och förmodligen mellan grundskolor som inte tog hänsyn till dessa skillnader i sin resursfördelning. Även i de kommuner som fördelade resurser utifrån struktur var det vanligtvis små andelar av budgeten som fördelades på detta sätt. Enligt Skolverket rörde det sig i dessa kommuner om i genomsnitt cirka nio procent till grundskolan.¹²⁸ Enstaka kommuner skiljde dock ut sig genom att fördela betydligt större belopp utifrån den socioekonomiska strukturen. Det gällde exempelvis storstädernas fördelning till stadsdelar eller skolenheter.

Modeller för omfördelning av resurser, efter bedömning av elevernas individuella behov av stöd, fanns dock i alla kategorier av kommuner. Denna tilläggsresurs var genomsnittligt ungefär i samma storleksordning i förhållande till budget i alla typer av kommuner, något som skulle kunna tyda på att kommunerna betraktade behovet på ungefär samma sätt. Detta oavsett om kommunen var mer eller mindre segregerad eller om befolkningen hade en relativt sett hög eller låg utbildningsnivå.

Skolverket visade år 2011 i en studie av resursfördelningen till grundskolan att resursfördelningen fortsatt var huvudsakligen volymbaserad. Samtidigt

¹²⁷ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.*

¹²⁸ Räknas genomsnittet på hela femtedelen mest segregerade kommuner är procentandelen sex.

kunde myndigheten notera att allt fler kommuner tog hänsyn till socioekonomiska skillnader vid resursfördelningen.¹²⁹

Ett resursfördelningssystem som är starkt volymbaserat tenderar att gynna skolor med ett stabilt antal elever, men kan få negativa konsekvenser för skolor med vikande elevunderlag. Enligt Skolverket tycks negativa effekter av ett sådant fördelningssystem främst drabba skolor med mindre gynnsam socioekonomisk struktur.¹³⁰ Detta även om kommunen kompenserar utifrån struktur, då den volymbaserade fördelningen gynnar skolor med mer gynnsam socioekonomisk struktur där elevantalet är stabilt.

6.2.2 Likvärdighetens utveckling i den svenska grundskolan

Resultaten i den svenska grundskolan låg i början på 1990-talet på en internationell toppnivå. Sedan dess har de genomsnittliga resultaten inom flera centrala ämnesområden försämrats. Skolverkets nationella utvärderingar och internationella utvärderingar ger i huvudsak en samstämmig bild av att svenska elevers resultat i grundskolans senare år har försämrats inom matematik, naturvetenskap och läsförståelse sedan början/mitten av 1990-talet.¹³¹

Skolverket redovisade år 2012 en kvantitativ studie av likvärdigheten i grundskolan över tid.¹³² Rapporten baserades på internationella undersökningar samt på slutbetyg från grundskolan.¹³³ Ett huvudresultat i studien var att spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat (mellanskolsvariationen) hade ökat markant. Mellanskolsvariationen hade mer än fördubblats sedan slutet av 1990-talet. År 2011 låg denna variation på över 18 procent enligt betygsstatistiken. Den största mellanskolsvariationen fanns i storstäderna, medan den största ökningen över tid hade skett i kategorierna större städer och förortskommuner.

Spridningen inom skolor, mellan elever, har alltid utgjort den stora delen av variationen av elevresultat. Det innebär att det alltid har funnits elever som lyckas bra och andra som har lyckats mindre bra i en och samma skola. I en studie från Skolverket fann man att inomskolsvariationen förklarade cirka

¹²⁹ Skolverket. Rapport 365/2011. *Resursfördelning till grundskolan – rektorers perspektiv.*

¹³⁰ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.*

¹³¹ Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer. Sammanfattande analys.* Se även bl.a. Skolverket. Rapport 250/2004. *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport* och Skolverket. Rapport 387/2013. *Skolverkets lägesbedömning 2013.*

¹³² Skolverket. Rapport 374/2012. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.*

¹³³ Data kom från PISA 2000-2009 (15-åringar, läsförståelse, matematik, naturvetenskap), TIMSS 1995-2007 (åk.8, 14-åringar, matematik och naturvetenskap), PIRLS 2001-2006 (åk.4, 10-åringar, läsförståelse), slutbetyg i åk.9, meritvärde samt enskilda betyg i matematik och engelska.

90 procent av den totala variationen.¹³⁴ Skolverket konstaterade i en senare studie att spridningen i resultat mellan elever hade ökat, dock inte i lika stor omfattning som ökningen mellan skolor.¹³⁵

I en kunskapsöversikt från år 2009 redovisades utvecklingen över tid vad gäller betydelsen av skol- respektive kommuntillhörighet för elevernas resultat (se Figur 33).¹³⁶ Av redovisningen framgick att variationen i betyg mellan skolor och mellan kommuner hade ökat över tid. Kommunvariationen var dock betydligt mindre än skolvariationen.¹³⁷ Skolverksstudien från år 2012 visade även den på en generellt låg variation i resultat mellan kommuner. Variationen i kommuners elevresultat förklarade cirka 1,5 till 3 procent av den totala variationen i betyg. Även om spridningen generellt sett var låg hade den dock relativt sett ökat starkt under undersökningens tre sista år, från år 2008.¹³⁸

¹³⁴ Skolverket, 2005. *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat.*

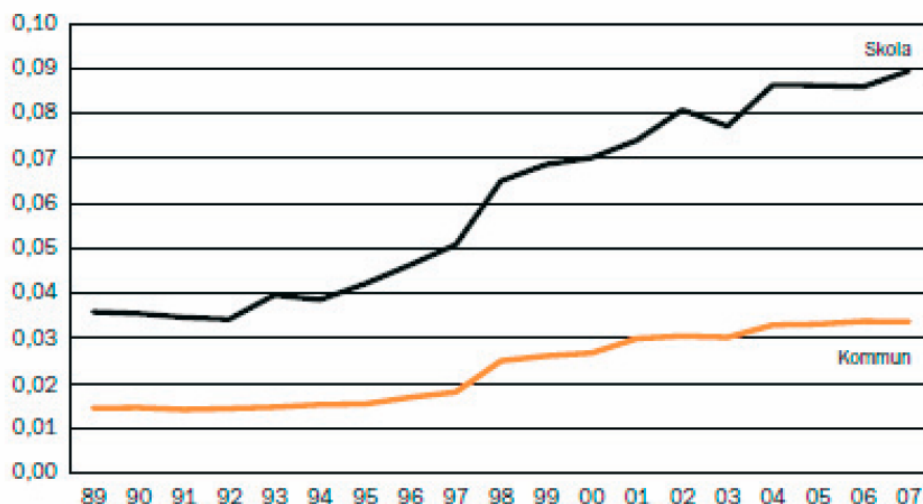
¹³⁵ Skolverket. Rapport 374/2012. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdigheten över tid.*

¹³⁶ Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*

¹³⁷ Av Figur 30 framgår också att elevernas betyg markant har förbättrats under perioden. Den största ökningen skedde år 1998, vilket också var det första året då eleverna fick betyg enligt det målrelaterade betygssystemet. Denna utveckling ska dock inte tolkas som att elevernas kunskaper och färdigheter har förbättrats i samma utsträckning. En rimligare förklaring är att förändringarna över tid är uttryck för varierande grad av betygsinflation (Skolverket, 2009. *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*)

¹³⁸ Skolverket. Rapport 374/2012. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.*

Figur 35. Andel variation i betyg mellan skolor och kommuner i relation till total variation 1989–2007.



Källa: Gustafsson J.E. och K. Yang Hansen (2009) Resultatförändringar i svensk grundskola *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer, Skolverket.

Den huvudsakliga bild som förmedlades av kunskapsöversikten från år 2009 var att likvärdigheten i den svenska grundskolan kraftigt försämrats sedan mitten av 1990-talet. I rapporten konstaterades att de ökade skolskillnaderna sammanföll med de stora förändringar av det svenska skolsystemet som genomfördes i början av 1990-talet, med bland annat införande av det fria skolvalet. Samtidigt skedde också stora förändringar i det omgivande samhället, som innebar bl.a. minskade resurser till offentlig sektor och en ökande boendesegregation. Det är i det perspektivet omöjligt att koppla de ökande skillnaderna till enskilda faktorer, men enligt Skolverket är det ändå rimligt att anta att de omfattande reformerna inom skolan utgör en viktig förklaring till utvecklingen.

Skolverket konstaterade i studien från år 2012 att betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund var fortsatt stor och att det fanns indikationer på att den betydelsen hade ökat under de senare åren av studien.¹³⁹ Sett över hela perioden 1998–2011 hade det dock inte varit några stora förändringar vad gäller den socioekonomiska bakgrundens betydelse. Enligt Skolverket var elevernas utbildningsbakgrund, dvs. föräldrarnas högsta utbildning, den viktigaste socioekonomiska variabeln för att förklara studieresultat. Skillnaden mellan de med och utan högskoleutbildade föräldrar hade också ökat över tiden. Vidare visade studien att elever som var födda i Sverige med utländsk bakgrund hade ett något lägre betygsresultat än elever med svensk bakgrund. Skillnaden hade emellertid minskat under den studerade perio-

¹³⁹ Skolverket. Rapport 374/2012. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.*

den. Däremot hade betydelsen av att vara utlandsfödd ökat, främst under de senare studerade åren. En förklaring till detta, enligt Skolverket, var att elevernas genomsnittliga ålder vid invandringen hade ökat under senare år. De elever som invandrat före skolstart presterade däremot på samma nivå som svenskfödda elever med utländsk bakgrund.

En iakttagelse i studien var att endast en del av den ökade spridningen i resultat mellan skolor kunde förklaras med en ökad skolsegregation avseende skolornas elevsammansättning. Segregationen utifrån andelen elever med högutbildade föräldrar hade bara ökat marginellt under 2000-talet. Resultaten indikerade i stället att skolorna blivit mer segregerade efter egenskaper som normalt inte syns i statistiken, exempelvis att mer studiemotiverade elever, oavsett socioekonomisk bakgrund, tenderar att utnyttja det fria skolvalet och söka sig till skolor där det finns många andra studiemotiverade elever.

En ökad uppdelning av elever efter deras förutsättningar till goda studieresultat får konsekvenser. Beroende på vilken skola eleven går i kommer omgivningen att förstärka eller försvaga elevens förutsättningar och möjligheter att prestera goda studieresultat. Detta hänger samman med att en elevs resultat är beroende av såväl övriga elever på skolan, så kallade kamrat-effekter, som av lärarnas förväntningar. De sistnämnda tenderar i sin tur att anpassas efter elevernas generella prestationsnivå.

Skolverket konstaterade att betydelsen av vilken skola som eleven går i hade ökat.¹⁴⁰ En elevs förväntade resultat tenderade att vara högre i en skola där andelen elever med högutbildade föräldrar var högre samt där andelen utlandsfödda elever var lägre. Detta oavsett om elevens egna föräldrar var högutbildade, eller om eleven själv var född utomlands. Denna så kallade skolnivåeffekt var påtaglig och för effekten avseende andelen högutbildade föräldrar hade den mer än fördubblats under den studerade perioden.

Skolverkets samlade bedömning var att likvärdigheten i grundskolan hade försämrats under den undersökta perioden. Enligt rapporten bidrog valfrihets- och decentraliseringsreformerna under inledningen av 1990-talet med stor sannolikhet till utvecklingen mot minskad likvärdighet, även om också andra faktorer kan ha spelat en viss roll.¹⁴¹ Skolverket ställde sig också tveksamt till om den kompensatoriska resursfördelningen inom kommunerna hade varit tillräckligt omfattande för att i någon större utsträckning motverka den negativa utvecklingen för likvärdigheten.

¹⁴⁰ Skolverket. Rapport 374/2012. *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.*

¹⁴¹ Skolverket finner dock i likhet med oss att skillnaden mellan kommuner dock är relativt oförändrad under perioden och ger inget egentligt stöd för slutsatsen om decentraliseringsreformen.

I en SNS-rapport från år 2011 undersöker Böhlmark och Holmlund hur likvärdigheten i grundskolan hade utvecklats under perioden 1988–2009. Fokus låg på likvärdigheten i kunskaper och det var skillnaden i resultat *mellan elever* som studien hade ambitionen att förklara.¹⁴² I det syftet studerades hur vissa bakgrundsfaktorer påverkade elevernas skolprestationer mätt utifrån betyg i matematik och engelska, nationella prov och internationella undersökningar samt i några analyser även studieresultat i gymnasiet och påbörjade universitetsstudier. Bakgrundsfaktorerna i studien var elevens hemkommun,¹⁴³ elevens skola samt föräldrarnas socioekonomiska position (familjens inkomst, föräldrars utbildning, familjens migrationshistoria).

Forskarna fann att hemkommunens betydelse var relativt liten och att den betydelsen bara ökat marginellt sedan slutet av 1980-talet. Den svaga ökningen som ändå skett kunde förklaras av förändringar i kommunernas socioekonomiska sammansättning.

I likhet med den ovan refererade Skolverksrapporten fann Böhlmark och Holmlund att skillnaderna mellan skolors resultat hade ökat över tid. Resultatskillnader som sammanhögde med vilken skola eleven gick i hade fördubblats sedan början av 1990-talet. Till skillnad från Skolverket fann de dock att förändringen i stor utsträckning berodde på ökade skillnader mellan skolor avseende elevernas socioekonomiska bakgrund. De fann också att utvecklingen delvis kunde förklaras av friskolereformen och införandet av det fria skolvalet. Däremot berodde de ökade resultatskillnaderna inte på skolresurser eller mätbara kvalitetsindikatorer, till exempel lärartäthet eller personalomsättning. Även med en fördubbling av resultatskillnaderna under en tjugoförårsperiod var dessa skillnader fortfarande relativt små, endast 8–10 procent av den totala variationen i studieresultat mellan elever kunde förklaras av skolfaktorer. Resultatskillnaderna mellan elever var mycket större inom en enskild skola än mellan olika skolor.¹⁴⁴

6.3 Kommunernas resursfördelning till grundskolan – Statskontorets analyser

I det här avsnittet redovisar vi vissa egna analyser av hur kommunerna fördelar resurserna till grundskoleverksamheten. Våra analyser har genomförts på kommunnivå. Vi har således inte studerat hur kommunerna fördelar resurserna till de enskilda skolorna inom en kommun.

¹⁴² Böhlmark, A. & Holmlund, H. 2011. *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS.

¹⁴³ För bakgrundsfaktorn hemkommun analyserade forskarna betydelsen av kommunens socioekonomiska sammansättning samt dess skolresurser (kommunens totala utgifter för grundskolan).

¹⁴⁴ Böhlmark, A. & Holmlund, H. 2011. *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* SNS.

Vi studerar hur de genomsnittliga kostnaderna per elev (exklusive lokaler) samt lärartätheten varierar med olika socioekonomiska förhållanden hos avgångseleverna. De förhållanden vi studerar är föräldrarnas utbildningsnivå, andel elever med utländsk bakgrund födda i Sverige och elevernas resultat i form av meritvärde.

Vi studerar också hur förändringen av kostnader per elev och lärartätheten under åren 1998/99 till 2011 samvarierar med dessa socio-ekonomiska förhållanden i en paneldatanalys. Vi använder här en mer renodlad analysmodell än de som redovisas i kapitel fyra och fem. I modellen kontrollerar vi för förändringar i elevkullarna, antal elever per skola samt invånardistans. För en närmare diskussion kring metoden och valet av variabler se bilaga 2.

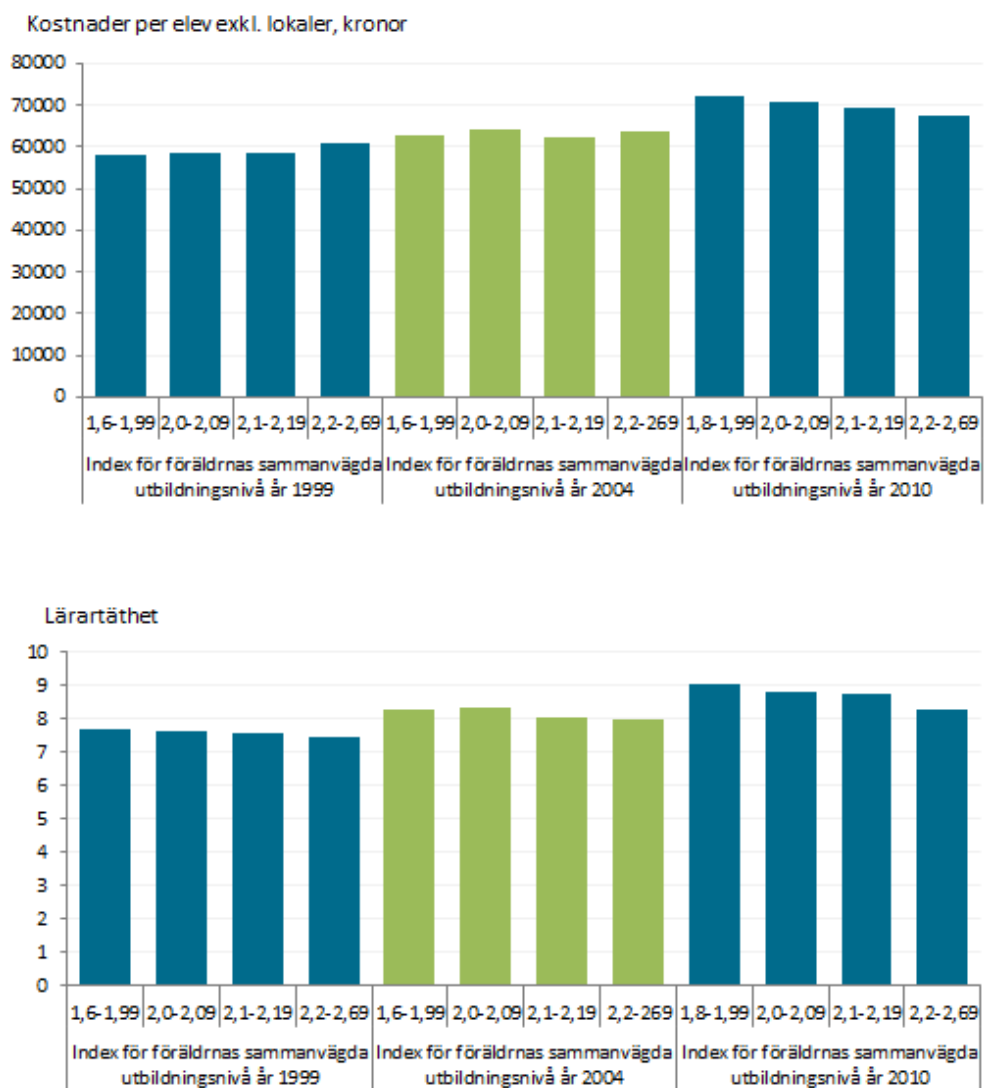
6.3.1 Föräldrarnas utbildningsnivå

Som har framgått av vår kunskapsöversikt är föräldrarnas utbildningsnivå en viktig variabel för att förklara resultaten i grundskolan. Föräldrarnas utbildningsnivå är därmed också en möjlig kompensatorisk utgångspunkt för kommunerna.

Figur 36, som visar kostnad per elev exklusive lokaler samt lärartäthet efter avgångselevernas föräldrars utbildningsnivå, indikerar att kostnaderna per elev fördelar sig ganska jämnt oberoende av föräldrarnas utbildningsnivå både år 1999 och 2004. År 2010 uppvisar emellertid både kostnaderna per elev och lärartäthet kompensatoriska drag, då de är högre i kommuner där elevernas föräldrar i genomsnitt har lägre utbildningsnivå.

Diagrammen ger dock endast en översiktlig bild och tar inte hänsyn till andra förhållanden som påverkar resurserna i de olika kommunerna.

Figur 36. Genomsnittlig kostnad per elev (2010 års priser) och genomsnittligt antal lärare per 100 elever efter föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå (index, se not 1) på kommunnivå, åren 1999, 2004 och 2010



Not 1. Föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå mäts med ett index som innebär att alla föräldrar har grundskoleutbildning som högsta utbildning och 3 innebär att alla föräldrar har högskoleutbildning som högsta utbildning.

Not 2. De genomsnittliga kostnaderna och lärartätheten är ovägdade medelvärden.

Källa: SCB och Skolverket.

När vi studerar hur kostnaderna per elev och lärartäthet förändras över tiden under perioden 1998 till 2011, med hänsyn tagen till andra lokala förhållanden, finner vi ingen samvariation på kommunnivå med förändringar i föräldrarnas utbildningsnivå för kostnaderna per elev. (Se bilaga 2 för redovisning av modellresultaten)¹⁴⁵ Avsaknaden av samvariation över tiden kan bero på att föräldrarnas utbildningsbakgrund förändras relativt lite under de studerade tidsperioderna.

6.3.2 Utländsk bakgrund

Med elever med utländsk bakgrund avses elever som är födda i Sverige, men vars båda föräldrar är födda utomlands. Kostnader per elev exklusive lokaler var år 1998 något högre för kommuner med en större andel med utländsk bakgrund bland avgångseleverna (se Figur 37). År 2008 gällde detta endast för den lilla gruppen av kommuner med mer än 20 procent elever med utländsk bakgrund.¹⁴⁶

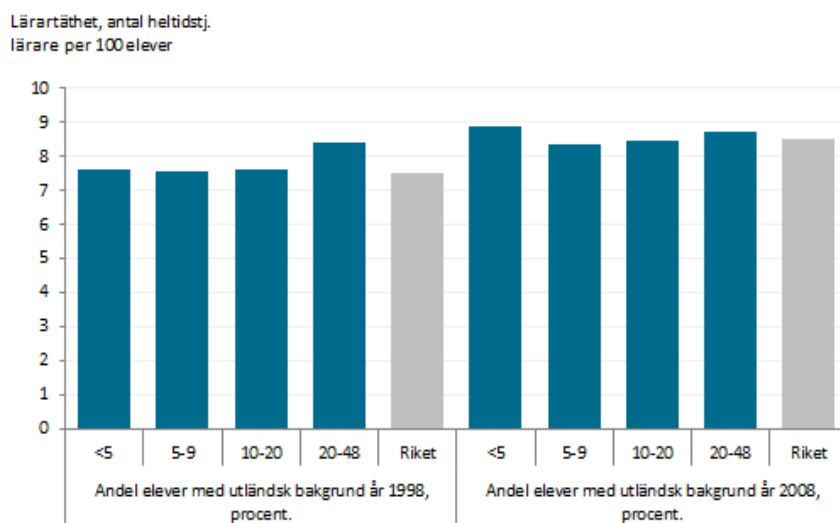
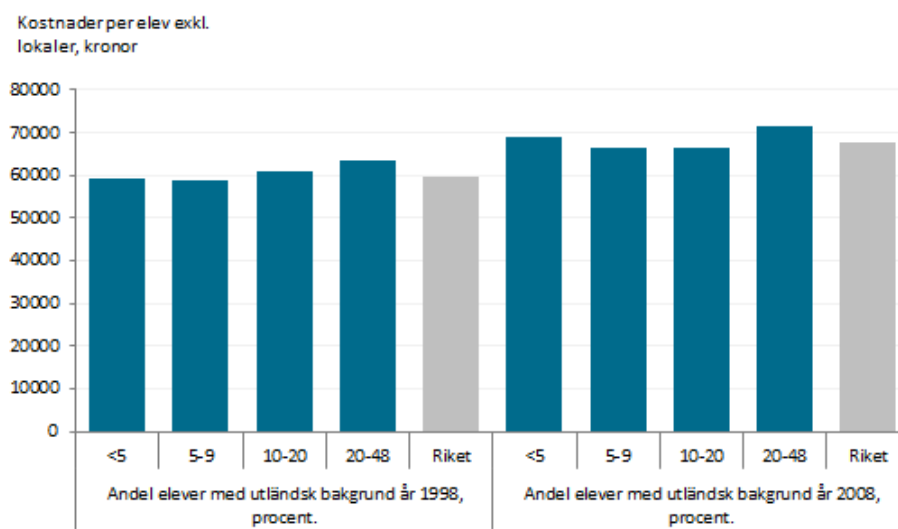
Vi finner inget motsvarande mönster för kommuner med en högre andel elever födda utomlands åren 1998 och 2008.

Vi studerar även samvariationen mellan *förändringen* i kostnader per elev och lärartäthet och elever med utländsk bakgrund under perioden 1998 till 2011 i en paneldatanalys, där vi tar hänsyn till vissa andra förhållanden lokalt. Förändringen i andelen med utländsk bakgrund samvarierar inte signifikant med vare sig utvecklingen av kostnaderna per elev eller med lärartäthet under den studerade perioden, förutom för perioden 2007 till 2011 då samvariationen är negativ. (Se bilaga 2 för redovisning av modellresultaten.)

¹⁴⁵ Antal elever, antal elever per skola och invånardistans.

¹⁴⁶ Dessa kommuner var Botkyrka, Haparanda, Malmö, Sigtuna, Solna, Sundbyberg och Södertälje.

Figur 37. Genomsnittliga kostnader per elev exklusive lokaler (kronor i 2010 års priser) respektive lärartäthet i grundskolan, efter andel elever med utländsk bakgrund födda i Sverige 1988 och 2008.

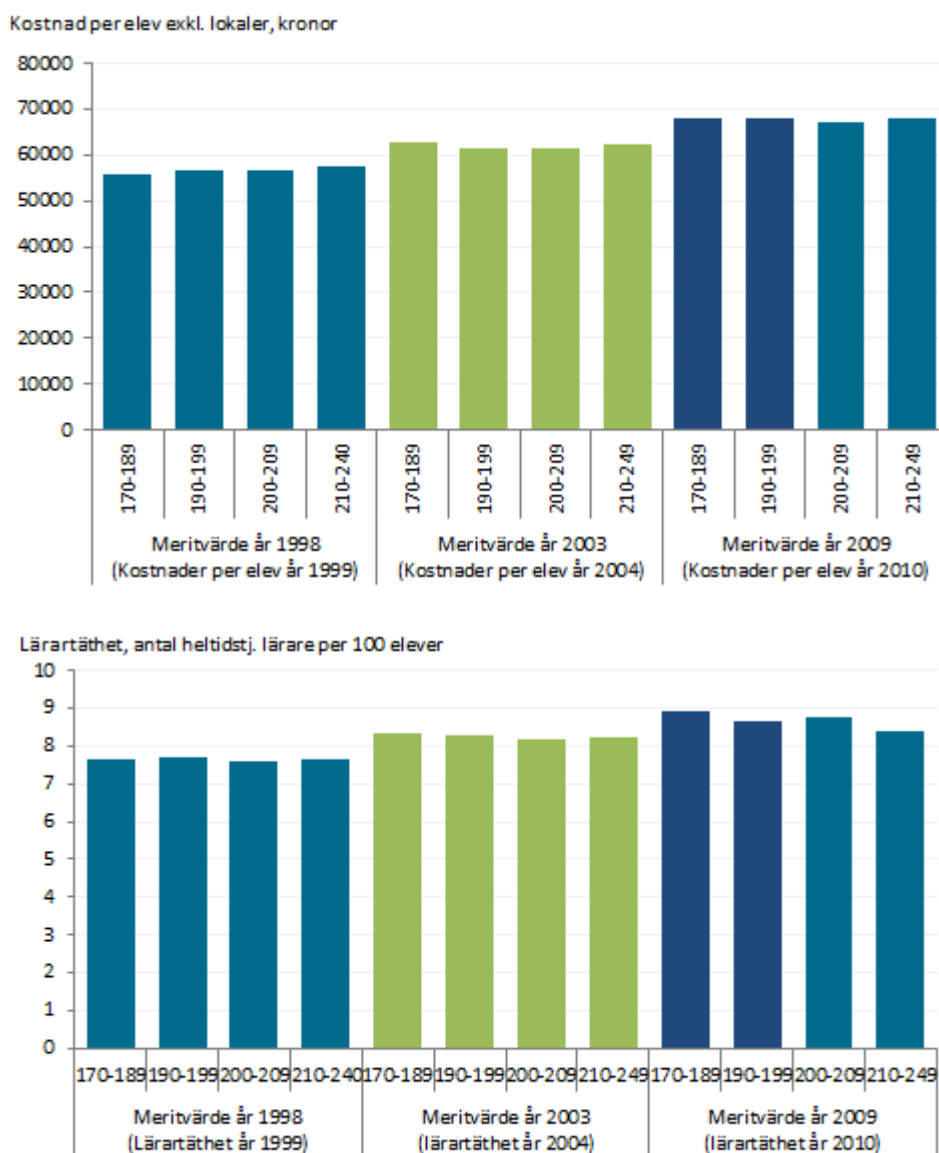


Not 1. Riket är vägt medelvärde, övriga värden är ovägda medelvärden.
Källa: SCB och Skolverket.

6.3.3 Innebär sämre resultat mer resurser?

Figur 38 indikerar att de kompensatoriska inslagen utifrån elevresultat, mätt som meritvärde året innan, var begränsade åren 1999 och 2004. År 2010 uppvisar främst lärartätheten vissa kompensatoriska drag, med lägre genomsnittlig lärartäthet i kommuner där eleverna hade högre meritvärden. Det året finns också en svag tendens till kompensatoriska insatser i kostnaderna per elev.

Figur 38. Genomsnittliga kostnader per elev (fasta priser) respektive lärartäthet år 1999, 2004 och 2010 efter avgångselevnas meritvärde året innan.



Not 1. Endast en kommun hade medelbetyg på mellan 2,8 och 2,9 år 1997.

Not 2. I figuren redovisas ovägda medelvärden.

Källa: Data från Skolverket och SCB.

När vi i stället för att studera enskilda år studerar *förändringen* av kostnader per elev samt lärartäthet under en längre tidsperiod, med en periodindelning i perioderna 1999–2002, 2003–2006 och 2007–2011, förändras resultaten något. Efter att ha tagit hänsyn till vissa andra lokala förhållanden, finner vi en svag samvariation mellan meritvärde året innan och ökande *kostnader per elev* i grundskolan under mellanperioden, och en något starkare samvariation under den sista perioden. För lärartätheten finner vi inte någon motsvarande samvariation.

Paneldatanalen grundar sig på en hypotes om att förändringar i det genomsnittliga meritvärdet under föregående år kan utgöra en signal för kommuner att det behövs förändrade resursinsatser i skolan. I analysen har vi kontrollerat för den procentuella förändringen i årskullarna 7–15 år i kommunen under de två senaste åren, antalet elever per skola samt invånaravstånd.

6.4 Likvärdighet, resurser och resultat – en slutdiskussion

6.4.1 Likvärdigheten har försämrats

En utgångspunkt för en diskussion om likvärdighet, resurser och resultat i den svenska grundskolan är att resultaten inom viktiga ämnesområden har försämrats sedan början på 1990-talet. Vidare har spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat ökat markant under perioden. Även spridningen av resultat mellan kommuner har ökat, dock i betydligt mindre utsträckning. Generellt förklarar variationen i kommuners elevresultat endast ett par procent av den totala variationen i betyg.

Den bild som förmedlas i olika studier är att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats i betydande utsträckning sedan mitten av 1990-talet. Betydelsen av vilken skola som en elev går i har ökat. Resultaten från olika studier pekar på att de omfattande förändringarna inom skolan sedan början av 1990-talet har haft stor betydelse för denna utveckling. I studierna nämns bland annat den ökade boendesegregationen och det fria skolvalet som i sammanhanget viktigt.

6.4.2 Resurserna spelar roll, men än viktigare är hur de fördelas och används

Skulle då ökade resurser bidra till att förbättra elevernas prestationer? Frågorna om sambandet mellan resurser och resultat är komplexa och även små skillnader i tillvägagångssätt kan ge stora skillnader i resultat. Olika forskare kommer inte sällan till skilda resultat. Möjligheterna att dra generella slutsatser är därför begränsade. Dock har fler genomförda studier och mer utvecklade analysmetoder lett till att man har kunnat visa att det finns ett positivt samband mellan ökade resursinsatser och bättre resultat. Skiljer man

på generella effekter och effekter för vissa elevgrupper kan vi konstatera att resurserna spelar betydligt större roll för yngre elever och för elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån.¹⁴⁷

Resurser analyseras ofta utifrån lärartäthet eller klasstorlek. När det gäller klasstorlek visar den samlade vetenskapliga evidensen att mindre undervisningsgrupper har positiva effekter på elevernas resultat och att detta främst ger utslag i de tidiga skolåren och för elever från studieovan bakgrund.¹⁴⁸ En aspekt som dock bör tas i beaktande när ökad lärartäthet och mindre klasser framhålls som ett sätt förbättra resultaten i skolan är att tillgången på kvalificerade lärare kan vara begränsad. En ökad lärartäthet, t.ex. genom minskning av klasstorlekarna, utan tillgång till kompetenta lärare skulle kunna leda till försämrade snarare än förbättrade resultat.¹⁴⁹

Forskningen om sambandet mellan resurser och resultat tycks sammantaget ge ett stöd för att en kompensatorisk resursfördelning kan bidra till att förbättra elevers studieresultat. Samtidigt visar svenska studier att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen till skolor visserligen är ökande, men fortfarande generellt sett litet. Resursfördelningen tycks fortfarande i stor utsträckning ta sin utgångspunkt i det föregående årets fördelning. En analys av lokala förutsättningar och behov sker då inte.

I vår egen analys finner vi att elevernas studieförutsättningar endast i begränsad omfattning påverkar förändringar i resursfördelningen på kommunnivå. Detta resultat överensstämmer med tidigare studier som konstaterar att de kompensatoriska inslagen är litet eller obetydligt på *kommunnivå*. Vi finner dock indikationer på ökande inslag av kompensatorisk resursfördelning under 2000-talet, när vi studerar samvariationen mellan förändringar i elevernas meritvärde och resursfördelningen.

Skolverket menar att de begränsade inslagen av kompensatorisk resursfördelning på kommunnivå tyder på att de resurser som avsätts till grundskolan i kommunerna inte främst har sin grund i en bedömning av om kommunen har bättre eller sämre förutsättningar än andra kommuner, utan att resursfördelningen i stället utgår från andra prioriteringar eller på tidigare gjorda prioriteringar.¹⁵⁰

Även om det således finns ett samband mellan resurser och resultat handlar det naturligtvis också om *hur* resurserna används. Ekonomiska resurser

¹⁴⁷ Skolverket. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*.

¹⁴⁸ Skolverket. Rapport 295/2007. *Statsbidrag till personalförstärkningar i skola och fritidshem – slutrapport*.

¹⁴⁹ Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2002. *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*. Skolverket.

¹⁵⁰ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov*.

inverkar inte på resultatet direkt, utan indirekt genom de inlärningsprocesser de möjliggör.¹⁵¹

6.4.3 Och viktigast är lärarnas kompetens

Den enskilt viktigaste resursrelaterade faktorn är enligt forskningen lärarnas kompetens. Den kompetensen kan vara förvärvad genom yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning, ämnesutbildning, eller kompetensutveckling. Åtgärder som leder till en högre lärarkompetens kräver ekonomiska resurser varför sambandet mellan lärarkompetens och elevresultat indirekt också visar på ett samband mellan resurser och resultat.

¹⁵¹ Skolverket. Rapport 330/2009. *Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov.*

7 Skolan och resurserna – sammanfattande slutdiskussion

Bakgrunden till Statskontorets uppdrag står att finna i de problem som den svenska skolan har i dag, där främst sjunkande elevresultat och minskad likvärdighet har kommit att uppmärksammas.

Den huvudsakliga delen av vårt uppdrag handlar om hur kommunerna har hanterat resurserna till skolan sedan åren före den s.k. kommunaliseringen fram till och med år 2011. Hur har kommunerna prioriterat mellan skolan och andra viktiga verksamhetsområden? Satsar kommunerna mindre resurser på skolan år 2011 än vad de gjorde före kommunaliseringen? Finns det stora variationer över tid och mellan kommuner? Och i så fall, vad kan förklara variationen? Det är dessa huvudfrågor som vi har utgått från i våra analyser.

Utöver att studera resursernas utveckling och fördelning över tid har Statskontoret haft i uppdrag att analysera relationen mellan resurser och resultat i grundskolan. För att belysa den frågan lutar vi oss i stor utsträckning mot tidigare forskning.

7.1 Skolan i relation till andra verksamhetsområden – demografi och samhällsförändringar påverkar

Skolan utgör tillsammans med vård och omsorg i olika former välfärdens kärna. Vi har i våra analyser kunnat konstatera att resursutvecklingen över tid för dessa områden skiljer sig åt. Det gäller också för skolans olika nivåer. Medan de totala kostnaderna för grundskolan inte förändrats nämnvärt sedan år 1980 har de ökat med drygt 50 procent för gymnasiet. Kostnaderna för grundskolan som en andel av de samlade kostnaderna för välfärden har också minskat. Vidare har vi kunnat se att äldreomsorgens kostnader har ökat i relation till skolan. Äldreomsorgen tar i dag en större andel av välfärdens kostnader i anspråk jämfört med grundskolan.

Bakom välfärdsområdenas relativa förändring över tid finns självfallet den demografiska utvecklingen. Andelen äldre i befolkningen ökar, barn- och elevkullarnas storlek varierar, liksom invandringens storlek. För att kunna förstå och förklara kostnadernas utveckling är det dock viktigt att också ta hänsyn till olika samhällsförändringar. Exempelvis ledde gymnasiereformen i början av 1990-talet till att en större andel ungdomar valde att läsa vidare på gymnasiet. Även barnomsorgen har genomgått en omfattande förändring.

Det är en betydligt större andel barn som i dag utnyttjar barnomsorgen. Den ökade frihet vad gäller resursfördelning som kommunaliseringen gav är således en frihet som i praktiken begränsas av omvärldsförändringar. Omvärldsförändringar som ofta är en konsekvens av politiska beslut.

7.2 Resurserna till grundskolan – små förändringar men stora skillnader

Hur ser då utvecklingen vad gäller kostnaderna ut över tid? Våra analyser visar här på en betydande stabilitet. Kostnaderna *per elev* i grundskolan låg i fasta priser på ungefär samma nivå i början av 1990-talet som år 2010. Kostnaderna samvarierar med elevkullarnas storlek under perioden 1989 till 2011. De minskade kostnaderna per elev i samband med konjunkturedgången under första hälften av 1990-talet påverkades sannolikt också av att elevantalet i grundskolan ökade kraftigt under denna period. Ökningen möjliggjorde för kommunerna att fördela kostnaderna på fler elever.

En tänkbar konsekvens av kommunaliseringen, då kommunerna själva fick prioritera hur mycket resurser som skulle läggas på skolan, är att skillnaderna mellan kommunerna ökade. Den mellankommunala spridningen i kostnader per elev har emellertid endast förändrats marginellt under perioden 1989 till 2011; en svag minskning har skett. För lärartätheten minskade skillnaderna kraftigt under 1990-talet för att sedan återigen öka under 2000-talet. Idag är skillnaderna i lärartäthet ungefär lika stora som i början av 1990-talet.

Spridningen mellan kommuner var betydande före kommunaliseringen och är således så fortfarande. Grundskoleutbildningen kostade år 2010 mellan 40 och 70 procent mer i de tio kommuner där den kostade mest jämfört med de tio kommuner där den kostade minst. Å andra sidan ger detta inte något svar på frågan om resurserna har blivit mer ”rätt” fördelade mellan kommuner. I våra analyser hittar vi endast mycket begränsat stöd för att de kompensatoriska behoven, exempelvis elevernas utbildningsbakgrund, har påverkat utvecklingen över tiden av kostnader per elev och lärartäthet på kommunnivå.

En farhåga i samband med decentraliseringen av resurser var att likvärdigheten skulle äventyras genom att kommuner med bättre ekonomiska förutsättningar skulle kunna lägga mer resurser på skolan än kommuner med sämre ekonomiska förutsättningar. En sådan utveckling skulle bland annat motverkas av det nya kommunala utjämningsystemet, där hänsyn togs till kommunernas strukturella kostnadsnivå.

Statskontorets analyser indikerar att kommuner med högre skattekraft lägger något mer resurser på skolan per elev. Denna samvariation saknas under perioden 1989 till 1992, då skolan till hälften finansierades av riktade statsbidrag. Statsbidragens konstruktion innan år 1993 kan därmed ha varit något

mer verksamma i att minska betydelsen av skattekraft än de efterföljande generella statsbidragen. Samvariationen försvagas dock för kostnaderna per elev under perioden 2002 till 2011 och saknas helt för lärartätheten.

Utvecklingen av lärartätheten och kostnaderna per elev över tiden samvarierar också med elevkullarnas utveckling. En kommun med stora och ökande elevkullar, och många elever per skola, har generellt sett lägre kostnader för skolan.

7.3 Resurserna i gymnasieskolan

Hur ser då utvecklingen ut vad gäller kostnaderna för gymnasieskolan? I likhet med grundskolan uppvisar kostnadsutvecklingen per elev för landets i dess helhet en stor stabilitet över tid. De totala kostnaderna *per elev* i gymnasieskolan har varierat relativt lite över de senaste trettio åren och låg på samma nivå år 2010 som år 1990.

Gymnasieskolan skiljer sig från grundskolan i flera avseenden. En skillnad är att andelen elever i fristående skolor är högre. En annan skillnad är att gymnasieskolan är mer regional, med en betydligt större andel elever som studerar i andra kommuner. Den allra största skillnaden är dock att utbildningens innehåll varierar beroende på program och att kommunernas kostnader därmed i betydande utsträckning bestäms av elevernas val av utbildning.

Skillnader mellan hemkommunernas kostnader per elev för gymnasieskolan uppvisar också stora variationer beroende på vilka program och inriktningar som eleverna studerar vid. Men även för samma program finns det stora kostnadsskillnader mellan kommuner. Förändringar i programstrukturen samvarierar också över tiden med hemkommunernas kostnader per elev.

7.4 Resurser spelar roll – men viktigast är hur de fördelas och används

Vi kan konstatera att den bild som förmedlas i olika studier är att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats i betydande utsträckning sedan mitten av 1990-talet. Spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant och därmed har betydelsen av vilken skola som en elev går i också ökat. Även spridningen av resultat mellan kommuner har ökat, dock i betydligt mindre utsträckning. Generellt förklarar variationen i kommuners elevresultat endast cirka ett par procent av den totala variationen i betyg. Resultaten från olika studier pekar på att de omfattande förändringarna inom skolan sedan början av 1990-talet har haft betydelse för utvecklingen. I studierna nämns bland annat den ökade boendesegregationen och de ökade möjligheterna att välja skola, det så kallade fria skolvalet, som i sammanhanget viktigt.

Skulle då ökade resurser bidra till att förbättra elevernas prestationer? Även om sambandet mellan resurser och resultat är komplext och möjligheterna att dra generella slutsatser därför är begränsade finner vi i forskningsresultaten stöd för att det finns ett positivt samband mellan ökade resursinsatser och bättre resultat. Störst betydelse har en ökning av resurserna till yngre elever och till elever med sämre studieförutsättningar och svagt stöd hemifrån.

Forskningen om sambandet mellan resurser och resultat ger sammantaget ett stöd för att en kompensatorisk resursfördelning kan bidra till att förbättra elevers studieresultat. Samtidigt visar svenska studier att det kompensatoriska inslaget i resursfördelningen till enskilda skolor visserligen är ökande, men fortfarande generellt sett litet. Resursfördelningen tycks fortfarande i stor utsträckning ta sin utgångspunkt i en volymbaserad tilldelning och i det föregående årets fördelning. En analys av lokala förutsättningar och behov sker då inte.

I vår egen analys har vi inte sett att förändringar i elevernas skolresultat eller i deras socioekonomiska bakgrund leder till några större förändringar i kommunens kostnader per elev eller lärartäthet. Detta resultat överensstämmer med tidigare studier som konstaterar att det kompensatoriska inslaget är litet eller obetydligt på *kommunnivå*.

Även om det således finns ett samband mellan resurser och resultat handlar det naturligtvis också om *hur* resurserna används. Ekonomiska resurser inverkar inte på resultatet direkt, utan indirekt genom de inlärningsprocesser de möjliggör.

Den enskilt viktigaste resursrelaterade faktorn för elevernas resultat är enligt forskningen lärarnas kompetens. Den kompetensen kan vara förvärvat genom yrkeserfarenhet, pedagogisk utbildning, ämnesutbildning, eller kompetensutveckling. Åtgärder som leder till en högre lärarkompetens kräver ekonomiska resurser varför sambandet mellan lärarkompetens och elevresultat indirekt också visar på ett samband mellan resurser och resultat.

7.5 Avslutande reflektioner

En slutsats av våra analyser är att det inte har skett några stora förändringar vad gäller resursfördelningen per elev i skolan efter kommunaliseringen. Det har dock hela tiden funnits stora skillnader mellan kommunerna när det gäller kostnaderna per elev.

Eftersom vi inte vet hur en optimal kompensatorisk resursfördelning skulle se ut på kommunnivå, kan vi inte heller säga något om i vilken utsträckning den faktiska fördelningen av resurser i dag är ändamålsenlig, eller om den är mer ändamålsenlig i dag än innan kommunaliseringen.

Det är möjligt att kommunernas kompensatoriska uppdrag har blivit svårare över tiden. Exempelvis torde den ökade segregeringen mellan skolor, av elever med olika studieförutsättningar, öka kraven på kompensatoriska insatser från kommunerna. Vi kan samtidigt konstatera att det kompensatoriska inslaget i kommunernas resursfördelning till de enskilda skolorna är litet, samtidigt som skillnaderna mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant. Bakom den minskade likvärdigheten i skolan ligger faktorer som kommunerna endast i begränsad utsträckning råar över, som en ökad bostadssegregation och det fria skolvalet. Desto viktigare blir det då för kommunerna att i större utsträckning än i dag tycks vara fallet utnyttja ett instrument som de har kontroll över – möjligheten att fördela resurserna utifrån elevernas skilda behov och förutsättningar.

Uppdraget



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-02-06

Utredningen om utvärdering av
kommunaliseringen av skolväsendet
U 2012:09

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret

Enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret har myndigheten till uppgift att efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Utredningen om utvärdering av kommunaliseringen av skolväsendet (U 2012:09) lämnar enligt denna överenskommelse följande utredningsuppdrag till Statskontoret.

Uppdraget innebär att genomföra en analys dels av hur nivån på resurserna till grundskolan och gymnasieskolan har varierat över tiden liksom mellan kommuner, dels av relationen mellan resurser och studieresultat i grundskolan.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret beskriva och analysera:

1. hur resurserna i grundskolan och gymnasieskolan har utvecklats i de svenska kommunerna,
2. hur stor spridningen av resurser i grundskola och gymnasieskola är mellan kommuner, hur spridningen har förändrats och hur resurserna varierar med kommunernas ekonomiska och andra förutsättningar,
3. hur resurserna i grundskolan och gymnasieskolan har utvecklats i förhållande till resurserna inom vissa andra kommunala ansvarsområden, samt
4. relationen mellan resurser och resultat i grundskolan.

I den mån det är möjligt utifrån tillgängliga data och givna tidsramar för uppdraget, ska utvecklingen studeras för perioderna 1986-1990 respektive 1991-2011, dvs. utvecklingen åren närmast innan kommunaliseringen jämfört med utvecklingen åren efter kommunaliseringen. Punkt fyra studeras i huvudsak utifrån data från 2000-talet.

Postadress Besöksadress Telefonväxel
103 33 Stockholm Karlavägen 100 08-405 10 00

För genomförande av uppdraget får Statskontoret, förutom egna förvaltningsmedel, disponera högst 200 tkr för att finansiera statistikinköp och konsultinsatser i form av statistiska bearbetningar. Kostnaderna ska belasta Utgiftsområde 1, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagspost 1. Medel utbetalas i efterskott efter SVE-faktura med referens U 2012:9 och kostnadsställe 132039.

Statskontorets ska hålla utredningen informerat om arbetet under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska avrapporteras i form av en skriftlig rapport senast den 20 juni 2013.



Leif Lewin
Särskild utredare
U 2012:09



Yvonne Gustafsson
Generaldirektör
Statskontoret

Metod och data

1 Statistiska paneldataanalyser

1.1 Paneldataanalysen

Rapportens syfte är att undersöka hur resurserna i den svenska skolan utvecklats sedan skolan kommunaliserades i början på 90-talet. Detta kan göras på lite olika sätt. Det hade varit önskvärt att jämföra utvecklingen i kommuner där skolan kommunaliserats med resursutvecklingen i kommuner där skolan inte kommunaliserats. På så sätt hade vi kunnat fastställa det kontrafaktiska sambandet och därmed kunna härleda eventuella skillnader direkt till kommunaliseringen. Eftersom hela skolsystemet kommunaliserades samtidigt är detta inte möjligt. Istället undersöker vi vilka faktorer som samvarierar resursutvecklingen i den svenska skolan under de senaste 23 åren.

Existerande datakällor erbjuder såväl tidsserie- som tvärsnittsdata på kommunnivå. Det drar vi nytta av i analysen - genom att skapa så kallat paneldata kombinerar vi tvärsnitts- och tidsdimensionen. En fördel med så kallat paneldata är att det ger praktiska fördelar att studera förändring över tid.

Genom att dela upp den statistiska analysen i flera tidsperioder möjliggör vi för en jämförelse av olika faktorer påverkan över tiden. Detta gör vi dels för att ta hänsyn till olika brott i data över tidsperioden där vad som ingår i variablerna förändrats och dels för att analysera eventuella förändringar som skett i samband med att finansieringsformen för skolan förändrats.

1.2 Kommun- och tidsspecifika effekter

I våra modeller analyserar vi demografiska, organisatoriska, ekonomiska, kompensatoriska och andra lokala förutsättningar. Det finns alltid en möjlighet att andra variabler, förutom de vi valt att studera, påverkar resursutvecklingen i grund- och gymnasieskola. En sådan skulle till exempel kunna vara det ekonomiska läget där en lågkonjunktur och kraftig ökning av arbetslösa torde påverka kommunens ekonomiska utrymme att lägga resurser på skolan.

För att på något sätt ändå närma oss en modell som tar hänsyn till att det finns ett antal faktorer som kan påverka resursfördelningen och vilka vi inte observerar så har vi valt att använda en modell med så kallade ”fixa kommuneffekter” och ”tidseffekter”.

Den grundmodell som presenterats ovan baseras på tidigare forskning inom skolområdet men kan inte anses vara helt uttömmande. Andra faktorer än de

observerade kan påverkat resursutvecklingen i skolan under de studerade tidsperioderna. Därtill baseras analysen på paneldata där regressionen skattar ett genomsnitt för alla kommunerna och alla åren och ingen hänsyn tas alltså till skillnader mellan kommuner eller skillnader över tid. Därför inkluderar vi ”fixa effekter” och ”tidseffekter” samt en modell som inkluderar båda typer av effekter. Där de fixa effekterna är kommunspecifika medan tidseffekterna tar hänsyn till tiden.

De kommunspecifika effekterna tar hänsyn till sådana saker som skiljer mellan de studerade kommunerna men som inte förändras över tiden inom en kommun. Det skulle exempelvis kunna vara vilken typ av kommun vi har att göra med, nämndeorganiseringen eller det lokala politiska styret (i den mån det inte förändrats över tid). Att inkludera de här effekterna kan påverka övriga oberoende variabler; om dessa inte förändras över tid fångas det upp av de fixa effekterna. Det innebär att effekten av faktorer som är konstanta över tiden möjligtvis inte ger signifikanta resultat i modellen.

De tidsspecifika effekterna kontrollerar för faktorer som förändrats över tiden men som påverkar våra kommuner på samma sätt. Det skulle till exempel kunna röra sig om regelförändringar som påverkar alla kommuner samtidigt eller det ekonomiska läget (i den mån det påverkar kommunerna på samma sätt). Även dessa effekter kan ha en viss påverkan på övriga oberoende variabler; om dessa inte varierar mellan kommuner fångas det upp av de fixa tidseffekterna. Det innebär att faktorer som är beständiga mellan kommuner möjligtvis inte ger signifikanta resultat i modellen.

Vidare skattas alla olika modeller med klustrade standardfel vilka skall ta hänsyn till om data inte uppfyller alla teoretiska förutsättningar bakom regressionen.

1.3 Hantering av brott i tidsserier

Som diskuteras vidare nedan föreligger en del problem med våra data där till exempel betygssystemet förändrades 1997/1998 och kostnadstidsserien innehåller ett brott 1993/94 där kommungemensamma kostnader inkluderades från 94 och framåt. Detta gör att data inte alltid varit helt jämförbara över tiden något vi löst genom att dela upp analysen i flera tidsperioder. Vidare har vi en del data som vi inte kan följa längre tillbaka än 1992 respektive 1998.

Förutom de problem som vi presenterar i metodavsnittet har vi även en förändring i kommunindelningen under perioden 1989–2011 som berör 11 kommuner; under perioden har fem kommuner blivit av med en del av sin befolkning då en del av kommunen har brutits ut och bildat en ny kommun.¹⁵² Vi har valt att exkludera dessa kommuner under hela perioden

¹⁵² Dessa kommuner är Nyköping, Borås, Örebro, Södertälje och Uppsala.

1989 till 2011 för grundskolan. Värdena för dessa kommuner skulle annars ha varit missvisande.

För gymnasieskolan har vi endast exkluderat Södertälje och Uppsala eftersom detta var de enda kommuner som delades under perioden 2002 till 2011.

1.4 Modell och resultat för grundskolan (kapitel 4)

För grundskolan undersöker vi hur demografi, invånardistans, organisatoriska och ekonomiska förutsättningar samt de kompensatoriska behoven som kan antas påverka skolkommunens kostnader per elev, exklusive lokaler, samt på lärartätheten i skolan. För grundskolan gäller i stort att elevens skolkommun och hemkommun är densamma. Det är dock skolkommunen som har möjlighet att påverka resurserna till skolan varför analysen fokuserar på skolkommunen.

Följande variabler ingår i modellen:

- Demografi: Den procentuella förändringen i befolkningen 7–16 år mellan $t-2$ och t .
- Invånardistans: Invånardistansen uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunernas yta. Invånardistansen är beräknad med följande formel:
$$\text{Invånardistans} = \text{Rot}(2 * \text{antal kvadratmeter per invånare} / \text{rot}(3)).$$
- Organisatoriska förutsättningar: Det genomsnittliga antalet elever per skola hos den kommunala skolhuvudmannen samt andelen elever folkbokförda i kommunen som studerar i fristående skolor i procent.
- Ekonomiska förutsättningar: Skattekraft per invånare, totala statsbidrag samt andelen av befolkningen i åldrarna 1–18 år och 74 år och äldre.
- Kompensatoriska behov: Andelen med förgymnasial utbildning som högsta utbildning i befolkningen 25–64 år. Andelen som deltar i modersmålsundervisning, procent.

För kostnaderna per elev studeras perioderna 1989–1992 då skolan hade statsbidrag riktade till skolan, 1995–2001 då grundskolan blev kommunal med generella statsbidrag och kommunerna fick fullt arbetsgivaransvar för lärarna, samt perioden 2002–2011.¹⁵³ Anledningen till att åren 1993–1994 inte inkluderas är ett brott i kostnadsdata vilket gör att måtten inte är jämförbara för de här åren och efterföljande.

¹⁵³ Vi tar också hänsyn till den kraftiga minskningen i det generella statsbidraget för kommuner och landsting mellan bidragsåren 2002 och 2003. Den främsta anledningen till minskningen berodde på att finansieringen av det så kallade kommunkontosystemet från och med år 2003 sker med hjälp av sänkning av det generella statsbidraget. Tidigare finansierades kommunkontosystemet med hjälp av avgifter.

Vi undersöker även lärartätheten i grundskolan där lärartäthet definieras som antalet heltidstjänster per 100 elever. Här är data mer jämförbara över tid varför vi undersöker perioderna 1989–1992, 1993–2001 samt 2002–2011.¹⁵⁴

För att studera betydelsen av att perioden 1989 till 1992 är kortare än de övriga perioderna varvid de beroende variablerna inte får möjlighet att variera lika mycket som i de följande perioderna, analyserar vi också den längre tidsperioden åren 1989 och 1994.

Tabell 2. Samvariation mellan förändring kostnad per elev exklusive lokaler (lärartäthet inom parentes) och förändring i lokala förhållanden i grundskolan under perioden 1989 till 2011.

Variabel	1989-1992	1989-1994	1995-2001 (1993-2001)	2002-2011
Procentuell befolkningsförändring 7-16 år, t-2 till t		-148** (-0,06***)	(-0,023***)	-106** (-0,021***)
Antal elever per skola	-82,9 * (-0,04**)	-8,16* (-0,002**)	(-0,002*)	(0,002***)
Invånardistans			(0,009***)	95,9*** (0,11***)
Andel elever med hem-språkundervisning, procent		175,7***	(0,024***)	
Andel med grundskoleutbildning i bef. 25-64 år			289**	
Andel elever i fristående skolor	Studeras ej	Studeras ej	(0,030**)	
Totala statsbidrag per invånare		0,16**	0,654*** (0,00004**)	
Skattekraft per invånare		0,089**	0,431*** (0,00002***)	0,083*
Andel befolkning i åldrarna 1-18 och 74- år, procent			-778*	-1114***

Modellen inkluderar fixa kommuneffekter och fixa tidseffekter samt klustrade Standardfel. Signifikant på *10 procents nivån, **femprocentsnivån, ***enprocentsnivån

1.5 Modell och resultat för gymnasieskolan (kapitel 5)

Kommunernas kostnader för gymnasieskolan kan förväntas påverkas av en rad olika lokala och regionala förutsättningar. Liksom för grundskolan använder vi en paneldatanalys för att undersöka olika lokala förhållandens betydelse för kostnadsutvecklingen i gymnasieskolan.

De kommunala skolhuvudmännens kostnader lämpar sig inte för jämförelser mellan kommuner, dels eftersom vissa kommuner inte är skolhuvudmän och därmed saknar kostnader, dels eftersom vissa kommuner endast har mindre

¹⁵⁴ Sättet för omräkning till heltidstjänster förändrades from läsåret 1996/97 vilket innebär att uppgifterna för detta läsår inte är helt jämförbara med tidigare läsår.

gymnasieenheter och att det i denna grupp är vanligare med extremvärden. Istället undersöker vi hemkommunens kostnader.

För gymnasieskolan undersöker vi alltså hemkommunens kostnader per elev. För att få jämförbarhet med grundskolan studerar vi för gymnasieskolan endast tidsperioden 2002–2011. Eftersom vi inte har tillgång till data om antalet elever på olika program före kalenderåret 1998 så har vi inte haft möjlighet att analysera tiden vid kommunaliseringen.

För gymnasieskolan undersöker vi hur demografin, invånardistansen, de organisatoriska och de ekonomiska förutsättningarna påverkar hemkommunens kostnader per elev.

Följande variabler ingår i modellen:

- Demografiska och organisatoriska förutsättningar: Det genomsnittliga antalet elever per skola hos den kommunala skolhuvudmannen samt andelen elever folkbokförda i kommunen som studerar i fristående skolor i procent. Antalet elever i skolkommunen liksom antalet elever i den lokala skolmarknad som kommunen ingår i.¹⁵⁵
- Invånardistans: Invånardistansen uttrycker genomsnittligt avstånd mellan invånarna om de skulle spridas ut jämnt över kommunernas yta. Invånardistansen är beräknad med följande formel:
$$\text{Invånardistans} = \sqrt{2 \cdot \text{antal kvadratmeter per invånare} / 3}$$
- Programstruktur: Andelen elever folkbokförda i kommunen, i de 11 genomsnittligt dyraste programmen under perioden.
- Ekonomiska förutsättningar: Skattekraft per invånare, totala statsbidrag samt andelen av befolkningen i åldrarna 1–18 år och 74 år och äldre.
- Kompensatoriska behov: Andelen med förgymnasial utbildning som högsta utbildning i befolkningen 25–64 år. Andelen elever som deltar i modersmålsundervisning, procent.

¹⁵⁵ För gymnasieskolan studerar vi det absoluta antalet elever i skolkommunen och i skolkommuner i den omgivande lokala skolmarknaden. Om vi ersätter antalet elever i skolkommunen och dess omland med en variabel som uttrycker procentuella förändringen i elevkullen 16–18 år så är, så uppvisar den senare liksom antalet elev per skola en negativ samvariation med kostnaderna per elev som är signifikant på 10 procentsnivå. Med enbart den procentuella förändringen i modellen som mått på elevkullarnas utveckling så är samvariationen signifikant på enprocentsnivå.

Resultaten av modellen för gymnasiet presenteras i Tabell 3 nedan.

Tabell 3. Samvariation mellan förändring av hemkommunens kostnad per elev och förändring i lokala förhållanden i gymnasieskolan år 2002 till 2010.

Variabel	2002–2010
Antal elever	-5,46**
Antal elever i omland	
Antal elever per skola	
Invånardistans	
Andel med grundskole-utbildning i bef. 25-64 år, procent	-845**
Andel elever i fristående skolor, procent	
Andel elever i de dyraste 11 programmen, procent	260***
Totala statsbidrag per invånare	1,03***
Skattekraft per invånare	0,21***
Andel befolkning i åldrarna 1-18 och 74- år, procent	

Modellen inkluderar fixa kommuneffekter och fixa tidseffekter samt klustrade Standardfel. Signifikant på *10 procents nivån, **femprocentsnivån, ***enprocentsnivån

1.6 Modell och resultat för studie av kompensatorisk resursfördelning i grundskolan (kapitel 6)

I kapitel 6 studerar vi kompensatoriska inslag i kommunernas resursfördelning till skolan. Vi studerar hur kostnaderna per elev respektive lärartäthet samvarierar med föräldrarnas utbildningsnivå bland avgångseleverna, andelen med utländsk bakgrund födda i Sverige bland avgångselverna samt betygen.

För att spåra en eventuellt ökad kompensatorisk betydelse under 2000-talet har vi delat upp analysen i tre tidsperioder; 1998–2002, 2003–2006 och 2007–2011. För att göra variationerna lite mer synliga över tiden, och på grund av de korta tidsperioderna, har vi valt att inte inkludera fixa tids-effekter.

Det är rimligt att tro att vi har en tidsfördröjd effekt där betygen ett år påverkar resurstilldelningen först året därpå. Vår hypotes är att dessa mått ger kommunen en indikation på behoven i skolan och när meritvärdena sjunker/andelen som inte klarar kunskapsmålen ökar så torde kostnaderna per elev, exklusive lokaler, samt lärartätheten öka. Eftersom betygssystemet förändrades 1989/1998 så inleds analyser med år 1999.¹⁵⁶

För att låta betydelsen av de kompensatoriska variablerna framträda mer oberoende av ekonomiska förutsättningar har vi använt oss av en modell med ett mer begränsat antal kontrollvariabler. I denna modell har vi, förutom föräldrarnas utbildningsnivå, andelen med utländsk bakgrund och

¹⁵⁶ Eftersom betygen är laggade ett år så görs periodindelningen ett år senare än den faktiska förändringen i betygssystem som ägde rum mellan 1997 och 1998.

betyg, kontrollerat för antalet elever, genomsnittlig skolstorlek och invånardistans.

Tabell 4. Samvariation mellan förändring kostnad per elev exklusive lokaler (lärartäthet inom parantes) och förändring i meritvärde i grundskolan under perioden 1989 till 2011.

Variabel	1999-2002	2003-2006	2007-2011
Procentuell befolkningsförändring 7-16 år, t-2 till t	-905*** (-0,06***)	-804*** (-0,03***)	381*** (0,03***)
Antal elever per skola	52***	-22**	(-0,007**)
Invånardistans	(0,02*)	164*	244**
Meritvärde		35* (0,08***)	64**

Modellen inkluderar fixa kommuneffekter samt klustrade standardfel. Signifikant på *10 procents nivå, **femprocentsnivå, ***enprocentsnivå.

Tabell 5. Samvariation mellan förändring kostnad per elev exklusive lokaler (lärartäthet inom parantes) och förändring i lokala förhållanden i grundskolan under perioden 1989 till 2011.

Variabel	1998-2002	2003-2006	2007-2011
Procentuell befolkningsförändring 7-16 år, t-2 till t	-794*** (-0,06***)	-797*** (-0,03***)	372*** (-0,03***)
Antal elever per skola	27*** (-0,002**)	-23**	(-0,008**)
Invånardistans	190***		230**
Andelen elever med utländsk bakgrund födda i Sverige i avgångsklassen, procent			(-3,37**)
Andelen elever efter föräldrarnas högsta utbildningsnivå, index			

Modellen inkluderar fixa kommuneffekter samt klustrade standardfel. Signifikant på *10 procents nivå, **femprocentsnivå, ***enprocentsnivå.

2 Data och indelningar

2.1 Kostnader och lärartäthet för kommunala skolhuvudmän

I rapporten använder vi oss av data för ovan presenterade variabler vilka vi inhämtat från: SKL, SCB samt IFAU.

De första jämförelsetalen för skolhuvudmännen samlades in inom ramen för ett samarbetsprojekt mellan Svenska Kommunförbundet, Skolöverstyrelsen och Statistiska centralbyrån. Projektet löpte under åren 1989 till 1991 och resultatet av undersökningen publicerades i publikationerna Jämförelsetal för skolhuvudmän 1989, 1990 respektive 1991.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Data från dessa böcker har scannats in och därigenom omsatts till digital form.

Undersökningen var frivillig för kommunerna och data samlades in genom enkäter. Som följd av observerade kvalitetsproblem genomfördes inom ramen för den första undersökningen år 1989 en omfattande granskning och kontroll av underlaget med efterföljande justeringar. Trots dessa justeringar bedömdes posten lokalkostnader fortfarande innehålla osäkerheter.¹⁵⁸

Andelen deltagande kommuner ökade från 76 procent år 1989 till 89 procent år 1991. Andelen varierade mellan kommungrupper och var lägst i landsbygdskommuner och bruksorter. Sammantaget bedömdes dock det insamlade underlaget ha en god representativitet för samtliga kommuner. Andelen grundskole- och gymnasieelever i de deltagande kommunerna uppgick under perioden till mellan 82 och 85 procent för grundskoleleverna och mellan 84 och 87 procent av gymnasieeleverna. (se Figur 39)

Inom ramen för undersökningen samlades data vidare in om lärartätheten vid huvudmännens skolor. Lärartätheten mättes i heltidstjänster för lärare per elev i grund- och gymnasieskola.

Figur 39. Andel deltagande kommuner i undersökningen *Jämförelsetal för skolhuvudmän* 1989–1991, procent.

1988 års kommunindelning	Andel deltagande kommuner, procent			Samtliga kommuner, antal
	år 1989	år 1990	år 1991	
Storstäder	100	100	67	3
Förortskommuner	78	89	92	36
Större städer	92	81	85	26
Medelstora städer	76	89	92	38
Bruksorter	69	75	81	16
Glesbygdskommuner	83	79	86	29
Landsbygdskommuner	61	75	83	36
Normalkommuner	75	84	92	100
Total andel deltagande kommuner, procent	76	83	89	284
Andel grundskoleelever i deltagande kommuner, procent	82	82	85	
Andel gymnasieelever i deltagande kommuner, procent	84	87	86	

Not. 11 kommuner (3,9 procent) deltar inte under något av åren

De kommunala skolhuvudmännens kostnader har sedan 1989 samlats in på kommunnivå i form av totala kostnader samt kostnader för undervisning, läromedel, elevvård, skolmåltider, lokaler, skolskjutsar samt övriga kost-

¹⁵⁸ Osäkerheterna avsåg framför allt redovisningen av kapitalkostnader och ansågs bero på olikheter i redovisningsmodeller, principiella skillnader i synen på fastighetskostnader, stora skillnader i ägandeförhållanden av lokalerna och samutnyttjande av lokaler mellan skolformer.

nader.¹⁵⁹ Posten övriga kostnader är inte möjlig att bryta ned på delposter. Under mer begränsade tidsperioder har kostnader samlats in även för exempelvis administration och SYO-konsulenter.

Skolverket hade statistikansvar för kostnaderna för grundskolan och gymnasieskolan för kommunala skolhuvudmän och hemkommuner under perioden 1992 till 2008. Efter detta övertog SCB statistikansvaret. Det finns hos de båda myndigheterna registerdata på kommunnivå för perioden 1992–2011. Kostnader finns inte fördelade på olika nivåer i grundskolan.

2.2 Indelning av kommuner i deciler

I kapitel fyra och fem studeras kommunerna utifrån om de tillhör den övre eller undre decilen vad gäller förändring av befolkningen i åldrarna 7–16 respektive 17–19 år,¹⁶⁰ invånardistans, utbildningsnivå och skattekraft under den studerade tidsperioden 1989 till 2011. Detta angreppssätt syftar till att deskriptivt belysa samvariationen mellan resurser och andra lokala förhållanden. Analyserna av deciler kompletteras med de statistiska analyser som genomförs enligt ovan, och som syftar till att urskilja betydelsen av en variabel efter det att hänsyn har tagits till andra lokala förhållanden.

För befolkningsförändringen i åldrarna 7–16 respektive 17–19 år utgår decilerna från förändringen under hela perioden 1989–2011. För övriga variabler har vi först rangordnat kommunerna efter sina värden de respektive åren. Därefter har vi urskilt om de har tillhört den övre respektive den undre decilen för varje studerat år. De kommuner som har tillhört dessa deciler flest år har fått ingå i våra ”analysdeciler”. Denna metod har endast använts för de variabler där kommunernas relativa position är beständig över tiden, dvs. där alla eller merparten av kommunerna har befunnit sig i den övre eller undre decilen under merparten eller hela den studerade perioden.

2.3 Index för fastprisberäkningar

I denna rapport används SKL:s index för implicita priser för grundskola respektive gymnasieskola för fastprisberäkning av kostnaderna. Indexet baserar sig på kostnader för kommunernas egen personal respektive övriga kostnader i skolan. SKL har i indexet antagit att personalkostnaderna i fasta priser i kommunerna har utvecklats på samma sätt som antalet arbetade timmar i dessa sektorer enligt nationalräkenskaperna. Med utgångspunkt från nationalräkenskapernas (NR) timmar och lönesummor har ett implicit

¹⁵⁹ Inom ramen för undersökningen Jämförelsetal för skolhuvudmän redovisas kostnader för per elev för skolbibliotek och administration. Under åren 1992–1997 redovisar Skolverket också kostnader per elev för skolläring (1995–1997), SYO (1992–1997), för Sv2-undervisning (1992–1997), för lärares kompetensutveckling (1992–1995) samt för modersmålsundervisning (1992–1997).

¹⁶⁰ Ska ändras till 7–15 år respektive 16–18 år.

lönepris beräknats. Lönepriset har antagits haft en likartad utveckling i kommunernas respektive i landstingens olika verksamheter. Övriga kostnader har räknats om till fasta priser med hjälp av implicitprisindex för förbrukning och sociala naturaförmåner i NR.¹⁶¹

Metoden att beräkna implicitprisindex skiljer sig för perioden år 2005 till år 2010 jämfört med tidigare år. Denna skillnad innebär att det kan skilja sig några tiondelar i prisutveckling för enstaka år.

2.4 Indelning av kommuner i grupper

Det finns inte någon befintlig kommungruppsindelning som är rättvisande över hela den studerade tidsperioden från år 1989 till år 2011.¹⁶² De befintliga kommungruppsindelningarna bygger på en indelning av kommunerna utifrån bland annat näringslivsstruktur och pendlingsmönster. Eftersom många kommuners dominerande näringslivsstruktur liksom pendlingsmönster har förändrats över den studerade tidsperioden har vi i stället valt att redovisa de kommungrupper som är beständiga över tiden, dvs. storstäderna, förortskommuner till storstäderna och större städer och därutöver att skapa en egen grupp av glesbygdskommuner.

I vår grupp glesbygdskommuner ingår de kommuner som har en befolkningstäthet under 7 invånare per kvadratkilometer samtliga studerade år och en befolkning på mindre än 20 000 invånare merparten av de studerade åren. Kommunerna ska också ha en tätortsgrad som understiger 80 procent. Utöver gruppen glesbygdskommuner som består av 37 kommuner redovisar vi en grupp med övriga kommuner (se indelning i bilaga 3).¹⁶³

¹⁶¹ Börjesson, P-L. 1998. *Välfärdsmyteriet? Kommunsektorns utveckling 1980–2005*.

¹⁶² De kommungruppsindelningar som skulle kunna vara aktuella att använda är från åren 1988, 1993, 1999, 2005 och 2011.

¹⁶³ Antalet kommuner som definierats som glesbygdskommuner i tidigare och nuvarande kommunindelningar har varierat mellan 29 (år 1988 och år 1999), 39 (år 2005) och 20 (år 2011). Vår indelning fångar upp alla kommuner som har varit glesbygdskommuner i indelningarna åren 1988 till 2011, förutom år 2005 där tre kommuner faller utanför. Vår indelning innehåller 39 kommuner vilket är fler än de befintliga indelningarna. Denna skillnad beror på att vi har dels prioriterat befolkningstäthet och invånarantal framför övriga kriterier, dels har haft en något högre kriterium för befolkningstäthet (<7 i stället för <5 som i de tidiga indelningarna). I 2011 års indelning har glesbygdkriteriet givits lägre prioritet och de glesare kommunerna har i stället fångats upp enligt kriterier om näringslivsstruktur, de kan exempelvis ha klassificerats som landsbygdskommuner eller turism- och besöksnäringskommuner.

Bilaga 3

Grupper av kommuner

Storstäder	Vallentuna	Östersund
Göteborg	Vaxholm	Glesbygdskommuner
Malmö	Vellinge	Arjeplog
Stockholm	Värmdö	Arvidsjaur
Förortskommuner	Öckerö	Berg
Ale	Österåker	Bjurholm
Bollebygd	Större städer	Bräcke
Botkyrka	Borås	Dorotea
Burlöv	Eskilstuna	Härjedalen
Danderyd	Falun	Jokkmokk
Ekerö	Gävle	Krokom
Haninge	Halmstad	Ljusdal
Huddinge	Helsingborg	Lycksele
Håbo	Hässleholm	Malung-Sälen
Härryda	Jönköping	Malå
Järfälla	Kalmar	Nordmaling
Kungsbacka	Karlskrona	Norsjö
Kungälv	Karlstad	Ockelbo
Lerum	Kristianstad	Orsa
Lidingö	Linköping	Pajala
Lilla Edet	Luleå	Ragunda
Lomma	Lund	Robertsfors
Mölnadal	Norrköping	Rättvik
Nacka	Nyköping	Sollefteå
Nynäshamn	Skellefteå	Sorsele
Partille	Skövde	Storuman
Salem	Sundsvall	Strömsund
Skurup	Södertälje	Torsby
Sollentuna	Trollhättan	Vansbro
Solna	Uddevalla	Vilhelmina
Staffanstorps	Umeå	Vindeln
Sundbyberg	Uppsala	Ydre
Svedala	Varberg	Ånge
Tyresö	Västerås	Åre
Täby	Växjö	Åsele
Upplands Väsby	Örebro	Älvdalen
Upplands-Bro	Örnsköldsvik	Älvsbyn

Överkalix	Gullspång	Lekeberg
Övertorneå	Gällivare	Leksand
Övriga kommuner	Götene	Lessebo
Alingsås	Habo	Lidköping
Alvesta	Hagfors	Lindesberg
Aneby	Hallsberg	Ljungby
Arboga	Hallstahammar	Ljusnarsberg
Arvika	Hammarö	Ludvika
Askersund	Haparanda	Lysekil
Avesta	Heby	Mariestad
Bengtstfors	Hedemora	Mark
Bjuv	Herrljunga	Markaryd
Boden	Hjo	Mellerud
Bollnäs	Hofors	Mjölby
Borgholm	Hudiksvall	Mora
Borlänge	Hultsfred	Motala
Boxholm	Hylte	Mullsjö
Bromölla	Hällefors	Munkedal
Båstad	Härnösand	Munkfors
Dals-Ed	Höganäs	Mönsterås
Degerfors	Högsby	Mörbylånga
Eda	Hörby	Nora
Eksjö	Höör	Norberg
Emmaboda	Kalix	Nordanstig
Enköping	Karlsborg	Norrtälje
Eslöv	Karlshamn	Nybro
Essunga	Karlskoga	Nykvärn
Fagersta	Katrineholm	Nässjö
Falkenberg	Kil	Olofström
Falköping	Kinda	Orust
Filipstad	Kiruna	Osby
Finspång	Klippan	Oskarshamn
Flen	Knivsta	Ovanåker
Forshaga	Kramfors	Oxelösund
Färgelanda	Kristinehamn	Perstorp
Gagnef	Kumla	Piteå
Gislaved	Kungsör	Ronneby
Gnesta	Kävlinge	Sala
Gnosjö	Köping	Sandviken
Gotland	Laholm	Sigtuna
Grums	Landskrona	Simrishamn
Grästorp	Laxå	Sjöbo

Skara	Vänersborg
Skinnskatteberg	Vännäs
Smedjebacken	Värnamo
Sotenäs	Västervik
Stenungsund	Ystad
Storfors	Åmål
Strängnäs	Årjäng
Strömstad	Åstorp
Sunne	Åtvidaberg
Surahammar	Älmhult
Svalöv	Älvkarleby
Svenljunga	Ängelholm
Säffle	Ödeshög
Säter	Örkelljunga
Sävsjö	Östhammar
Söderhamn	Östra Göinge
Söderköping	
Sölvesborg	
Tanum	
Tibro	
Tidaholm	
Tierp	
Timrå	
Tingsryd	
Tjörn	
Tomelilla	
Torsås	
Tranemo	
Tranås	
Trelleborg	
Trosa	
Töreboda	
Ulricehamn	
Uppvidinge	
Vadstena	
Vaggeryd	
Valdemarsvik	
Vara	
Vetlanda	
Vimmerby	
Vingåker	
Vårgårda	