



RIKSREVISIONEN

Bilaga till granskningsrapport

Datum: 2022-06-20

Diarienummer: 3.1.1-2021-0938

RiR 2022:17

Bilaga 2

Metod och granskningsdesign



Skolpengen

– effektivitet och konsekvenser

Metod och granskningsdesign

För att svara på den övergripande revisionsfrågan med underliggande delfrågor har vi använt en kombination av intervjuer, dokument- och aktstudier och analyser av registerdata. Vi har även gått igenom relevant rättspraxis. Utöver det använder vi en enkätstudie för kompletterande information från kommunerna.

Fråga 1 och 2

De första två frågorna besvaras huvudsakligen med hjälp av intervjuer och registerstudier. Nedan redogörs för hur vi samlat in och använt empirin.

Intervjustudie

En viktig del av analyserna för att svara på delfråga 1 och 2 är intervjustudier. Syftet är att få bättre förståelse för om skolpengsmodellen påverkar olika huvudmän utöver det som syns i data. Det är viktigt eftersom de data som finns att tillgå är otillräckliga för att belysa olika effekter av etablering och finansiering på skolans olika huvudmän och dess elever. Intervjustudien är också viktig för att analysera om skolpengssystemet påverkar olika aktörers möjlighet att planera sin skolverksamhet.

Vårt urval av kommuner bygger på hur mycket elevunderlaget och antalet elever som går i fristående skolor har ökat i olika kommuner och genomsnittligt i hela Sverige. Vi har genomfört intervjuer i ett antal kommuner som haft en hög ökning av andelen elever i fristående skolor under det senaste decenniet, men en genomsnittlig utveckling av elevunderlaget. Kommunala skolor i dessa kommuner har upplevt en relativt stor ökning i konkurrensen om elever och kan därför ha påverkats relativt sett mer av nuvarande system för finansiering av fristående skolor än skolor i andra kommuner.

Som kontrollgrupp använder vi kommuner som haft en genomsnittlig utveckling av elevunderlaget och som inte haft någon eller en liten ökning av elever i fristående skolor. I vår andra kontrollgrupp har vi intervjuat några kommuner som har haft en negativ utveckling av elevunderlaget under samma tidsperiod och inga elever i fristående skolor. På så vis har vi kunnat undersöka om även kommuner som inte direkt påverkas av skolpengssystemet, eller som inte har upplevt lika stor ökning i andelen elever i fristående skolor, upplever likadana effekter som olika huvudmän i den första gruppen. Slutligen har vi intervjuat några ytterligare kommuner: en pilotkommun, en kommun som frivilligt anmälde intresse för att delta, och tre kommuner som vi intervjuat med anledning av deras yttranden till Skolinspektionen.

I de utvalda kommunerna har vi intervjuat skolförvaltningar, oftast skolchef och controller. Vi har även försökt träffa skolenheter i så många kommuner som

möjligt men möjligheterna till det var begränsade på grund av coronapandemin. Vi har kontaktat samtliga utvalda kommuner och några av dem har inte kunnat eller velat bli intervjuade. Det gällde följande kommuner: Borås, Enköping, Hammarö, Mölndal, Varberg och Österåker.

Vi har arbetat med semistrukturerade intervjuer som i viss utsträckning tillåtit att ta lite olika riktningar beroende på intervjupersonernas förutsättningar och reflektioner. Till kommunerna och kommunernas skolor har vi ställt frågor om hur de finansierar sin grundskola och om de påverkas av nyetableringar i närområdet. Vi har bett dem att så långt som möjligt konkretisera vad som händer på kommun- och skolenhetsnivå. Till representanter för de fristående skolorna har vi ställt frågor om hur de påverkas av nuvarande regelverk, vad gäller både finansiering och tillståndsgivning. Vi har intervjuat Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund samt några större huvudmän centralt och sju fristående skolor.

Därutöver har vi intervjuat en bredd av aktörer med kunskap och intresse i frågorna (8 stycken). Vi har också haft möten med Sveriges Kommuner och Regioner och med utredningen för en statlig skola.

Tabell 1

Kommuner	Ökning av elevunderlag (7–15-åringar) 2010–2019	Ökning av andelen elever i fristående skolor 2010–2019	Antal kommuner
Grupp 1 Vallentuna, Enköping, Lidingö, Stenungsund, Österåker, Mölndal, Västerås, Sundsvall, Nyköping, Karlstad, Landskrona, Varberg, Mörbylånga	23,0 %	77 %	13
Grupp 2 Köping, Nykvarn, Markaryd, Trosa, Älvdalen, Hammarö	22,6 %	-	6
Grupp 3 Sorsele, Åsele, Bräcke, Sotenäs, Hagfors, Vadstena	-13,3 %	-	6
Riksgenomsnittet	22,3 %	29,9 %	290

Not. Beräkningarna av förändringar i elevunderlaget bygger på SCB:s tabell "Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968–2020.". Ökning av andelen elever på fristående skolor är beräknad utifrån Skolverkets tabeller: "Grundskolan - Antal elever per årskurs" för läsåren 2010/2011 och 2019/2020 och visar enbart antalet elever som går i fristående skola i sin folkbokföringskommun. I kommunerna i grupp 2 gick inga elever i en fristående skola i sin folkbokföringskommun, men det fanns enstaka elever som gick i en fristående skola i en annan kommun. I kommunerna i grupp 3 gick inga elever i en fristående skola.

Registerstudie

Vi kompletterar intervjustudien med en registerstudie. Syftet med den är att kvantitativt undersöka om och hur nuvarande skolpengssystem påverkar elever i olika typer av skolor. Vi använder personuppgifter som är kopplade till data om skolor för att analysera elevkompositionen hos olika huvudmän samt bakgrundskaraktistiker av elever som byter från en typ av skola (kommunal eller fristående) till en annan. Vi använder registerstudier även för att ge en empirisk översikt över framväxten av fristående skolor och hur den har påverkat skolvalsmöjligheter i Sverige. Vi fokuserar på alla grundskolor i Sverige under perioden 1995–2020. I särskilt fokus står frågan om huruvida framväxten av fristående skolor har ökat valmöjligheterna när det gäller olika pedagogiska inriktningar och ämnesprofiler. Tidsserier används även för att visa hur kompositionen av fristående skolor har ändrats över tid när det gäller ägandeform. Dessutom använder vi geodata (skolors och elevers adresskoordinater) för att analysera skolvalsmöjligheter i landet på individnivå. Vi ställer frågan hur många elever som har mer än en skola inom ett visst avstånd från hemmet och hur detta har utvecklats över tid. Är det bara elever i vissa områden som i praktiken har möjlighet till skolval, eller har de flesta elever ett val? Anledningen till det är att det ända sedan prop. 1991/92:95 är möjligheten att välja skola som varit det främsta argumentet när justeringar i regelverken gjorts.

Registerstudien baseras på uppgifter på individ-, skol- eller skolenhets- och kommunnivå från Skolenhetsregistret (tidigare Skolregistret), Lärarlegitimationsregistret, Lärarregistret, Elevregistret, Registret över totalbefolkningen, Folkbokföringsregistret och Geografidatabasen. Analyserna täcker något olika tidsperioder eftersom det varierar vilka tidshorisonter som olika variabler täcker.

Det finns vissa centrala variabler som behöver definieras tydligt. Elevers föräldrars utbildningsbakgrund är grupperad enligt följande tabell:

Tabell 2

		Fars utbildningsnivå		
		Låg (SUN2000 \geq 0 & SUN 2000 \leq 30)	Mellan (SUN2000 \geq 31 & SUN 2000 \leq 33)	Hög (SUN2000 \geq 41 & SUN 2000 \leq 64)
Mors utbildningsnivå	Låg			
	Mellan			
	Hög			

Not. SUN står för svensk utbildningsnomenklatur.

Grupper av föräldrars utbildningsbakgrund:

	Låg
	Mellan
	Hög

Elevers föräldrars födelseland är grupperad enligt följande tabell:

Tabell 3

		Human Development Index (HDI) av fars födelseland				
		Saknas	Låg	Mellan	Hög	Mycket hög
Human Development Index (HDI) av mors födelseland	Saknas					
	Låg					
	Mellan					
	Hög					
	Mycket hög					

Not. HDI-grupper är definierade enligt SCB:s definition.

Födelselandsgrupper enligt HDI:

	HDI-värdet saknas
	Låg/mellan
	Mellan/hög
	Hög/mycket hög

Det är viktigt att notera att den här metoden inte tillåter oss att komma fram till kausala effekter av en högre andel elever i fristående skolor i en kommun på olika utfallsvariabler, men vi kan visa samband. Förändringar i hur data om utfallsvariabler har samlats in begränsar analyserna ännu mer. Därför använder vi den kvantitativa analysen endast för att komplettera den kvalitativa studien.

Enkät till kommunerna

Vi har skickat ut en enkät till samtliga kommuner med tre korta frågor och en förfrågan om ett exempel på ett bidragsbeslut. I nuläget finns inga offentliga data om hur olika kommuner räknar ut sin skolpeng och dess komponenter, till exempel lokalkostnader. Vi har frågat kommunerna om de har ett skolpengssystem och hur de beräknar sina lokalkostnader. Totalt 270 av 290 kommuner har besvarat enkäten och cirka 230 bidragsbeslut har inkommit.

Hans Lind, professor emeritus i fastighetsekonomi, har skrivit en rapport om lokalkostnader i kommunal verksamhet, med extra fokus på hur olika modeller för att hantera lokalkostnader får olika effekter på beräkningen av skolpengen. Rapporten finns som bilaga 3.

Fråga 3

Svaret på frågan bygger på en kombination av dokument-, akt-, enkät- och intervjustudier. Vi har tittat på Skolinspektionens underlag för prövning. Vi har tittat på vilka underlag Skolinspektionen kräver från såväl den sökande som den aktuella kommunen i samband med en ansökan om tillstånd, hur de motsvarar det som är specificerat i lagstiftningen, och hur de används i tillståndsprocessen.

För att få en fördjupad förståelse för tillståndsprocessen har vi intervjuat handläggare och chefer på Skolinspektionens tillståndsprövning. Vi har även ställt frågor till enskilda huvudmän och deras intresseorganisationer om hur de ser på tillståndsprocessen.

Vår empiri baseras på följande:

- Aktgranskning av samtliga akter för ansökan om etablering eller utökning av fristående grundskola 2017–2020 som beviljats, samt 5 ärenden där påtagligt negativa följder bedömts föreligga (97 + 5)
- Intervjuer med fyra handläggare eller beslutsfattare på tillståndsgivningen (av 12), en enhetschef samt en chefsjurist på Skolinspektionen.
- Genomgång av minnesanteckningar från myndighetsdialoger mellan Utbildningsdepartementet och Skolinspektionen 2010–2021 samt regleringsbrev för Skolinspektionen under samma period.

- Genomgång av handläggarstöd och dokument som ligger till grund för hur Skolinspektionen fattar sina beslut avseende påtagligt negativa följder.
- Intervjuer med några kommuner som skrivit fram påtagligt negativa följder i sina yttranden till Skolinspektionen.

Fråga 4

Svaret på fråga 4 bygger på dokumentstudier. För att besvara frågan har vi systematiskt läst igenom dokument för perioden 1991–2022 och kartlagt om och hur regeringen har utvärderat skolpengssystemet och vid behov vidtagit åtgärder samt informerat riksdagen. Vi har läst:

- budgetpropositioner
- kommittédirektiv från regeringen
- instruktion och regleringsbrev till Skolverket och Skolinspektionen
- separata regeringsuppdrag till Skolverket och Skolinspektionen
- Statens offentliga utredningar
- propositioner
- utskottsbetänkanden
- regeringens skrivelser till riksdagen
- Skolverkets och Skolinspektionens rapporter samt diverse andra rapporter och artiklar med relevans för frågan.