



FULL SYSSLESÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK



Vägval när det gäller marknads- mekanismer i utbildningssystemet

Författare: Karin Edmark



Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade före 90-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den fjortonde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	6
1. Inledning	7
2. Vilket är det samhälleliga syftet med skolväsendet?	11
2.1 Skolväsendets kvalitet	11
2.2 Likvärdighet	12
3. Marknadsmekanismer inom skolväsendet	15
3.1 Teorin om den fria marknaden: Vad är den och vad är poängen?	15
3.2 Hur har marknadsteorin applicerats på skolväsendet: Friedmans teori och 1990-talets svenska reformer	18
4. Skolmarknadens effekter på kvalitet och likvärdighet	21
4.1 Är elevernas efterfrågan på skolor i linje med det samällspolitiska målet?	22
4.2 Är förutsättningarna uppfyllda för att marknadsmekanismerna ska fungera väl?	25
4.3 Marknadsmekanismernas effekter på likvärdigheten	36
5. Vägval för det svenska skolsystemet	42
5.1 Åtgärder som utvecklar potentialen för marknadsinslagen att fungera väl utan att begränsa dem	43
5.2 Åtgärder som minskar riskerna för oönskade effekter genom att begränsa marknadsinslagen	52
5.3 Återgång till det som gällde före 1992	61
6. Slutsatser	63
6.1 Mer marknadsvänliga, eller "marknadsneutrala", förslag	64
6.2 Mer marknadsbegränsande förslag	67
6.3 Avslutande kommentarer	69
Referenser	70

Förord

PÅ 1990-TALET PÅBÖRJADE det svenska skolsystemet sin resa från en byråkratisk styrning mot en marknadsstyrning. I dag går en stor del av eleverna i friskolor och där jobbar en stor del av lärarkåren. Skolor konkurrerar om elevunderlaget till följd av det fria skolvalet och många skolor drivs i dag som aktiebolag.

Den förändrade styrningslogiken i skolan har effekter för hur skolan kan och kommer att nå sina mål. Det är ju om inte annat själva tanken med att ett skifte av styrningsprincip.

Den svenska skolans två huvuduppdrag är att förmedla den kunskap som eleverna behöver ha med sig ut i arbetsliv och samhälle samt att göra detta på ett likvärdigt sätt. Detta är i sin tur centrala byggstenar i arbetsmarknadens funktionssätt och för ett samhälle med ambitionen om att nå full sysselsättning.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* beskriver Karin Edmark¹, forskare i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning, vad nationalekonomisk teori och forskning säger om hur marknadskrafter inom skolsystemet påverkar förutsättningarna att skapa en jämlik skola med hög kvalitet.

Utifrån rapporten blir det tydligt att det är naturligt att, med nationalekonomi som utgångspunkt, ifrågasätta marknadsmekanismers varande inom skolsystemet. På goda grunder kan man påstå att marknadskrafter inte har förutsättningar att fungera så som de är tänkta att göra när det kommer till skolans värld.

En grundläggande konflikt i marknadssystemet är att elevernas mål med skolan inte nödvändigtvis sammanfaller med samhällets mål samtidigt som marknadsmekanismerna bygger på att öka effekten på skolans kvalitet av elevernas och deras föräldrars efterfrågan.

Ett annat grundläggande problem med marknadsinslagen är att elever och föräldrar behöver ha mycket god och jämnt fördelad information

¹ karin.edmark@ifn.se

om skolor för att deras efterfrågan ska kunna slå ut dåliga skolor från marknaden och förbättra de andra. Men det finns skäl att tro att informationen är bristfällig och dessutom inte tillgodogörs lika väl av alla.

Dessutom inbegriper marknadssystemet i sin konstruktion en uppenbar kostnad för såväl elever som lärare i form av skolkonkurser.

Tillgängliga studier finner i regel inget stöd för varken positiva eller negativa effekter på elevers skolprestationer av marknadslogiken i skolan. Om något menar Edmark att det finns viss övervikt åt små positiva effekter, främst för grundskolan. Däremot verkar sorteringen av elever mellan skolor ha ökat. Skolors möjlighet att konkurrera om elever genom att ge (för) höga betyg verkar dessutom ha bidragit till starkare betygsinflation.

En viktig slutsats från Edmarks rapport är dessutom att även om nationalekonomisk teori ger viss vägledning så behövs också empiri för att dra skarpa slutsatser – och här återstår mycket forskning att göra.

Med den bästa tillgängliga kunskap och givet riskerna som finns med marknadskrafter inom skolan presenterar Edmark två kategorier av åtgärder. Den första kategorin innehåller insatser som kan utveckla potentialen för marknadsinslagen att fungera väl. Den andra adresserar hur risken för oönskade effekter kan minskas genom att begränsa marknadsinslagen. En tredje teoretisk möjlighet som diskuteras är att helt ta bort marknadsstyrningen av skolan.

Författaren har fått värdefulla kommentarer av Jonas Vlachos, Stockholms universitet, och Henrik Jordahl, Institutet för Näringslivsforskning, och ansvarar själv för rapportens innehåll och slutsatser.

Rapporten ingår som ett underlag till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik för arbetet med LOs kongressrapport 2016. Den kan med fördel läsas ensam men också som komplement till den sjunde rapporten i projektets serie: "Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det" av Dany Kessel och Elisabet Olme, båda doktorander i nationalekonomi.

Analyserna och slutsatserna Edmark presenterar kommer att vara en viktig bottenplatta för de fortsatta diskussionerna kring skolsystemets roll i ett samhälle med ambitioner om full sysselsättning och jämlikhet.

Stockholm i december 2014

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

I OCH MED FRISKOLE- och skolvälsreformerna i början av 1990-talet infördes marknadsinslag i skolväsendets organisation. Hur regelverket för dessa ska se ut är fortfarande en aktuell och politiskt het fråga.

Utgångspunkten för den här rapporten är att målet med skolväsendet är att ge undervisning som är av god kvalitet och likvärdig. Har marknadsinslagen inom skolan bidragit till detta, eller finns det motsättningar mellan marknadsinslagen och detta mål?

I den här rapporten förs ett resonemang utifrån nationalekonomisk teori om vilka effekter marknadsinslagen kan förväntas ha på skolväsendet, med fokus på skolans kvalitet och likvärdighet. Resonemanget gäller huvudsakligen grundskolan, men kan till stora delar också appliceras på gymnasiet. Syftet är att redogöra för hur införandet av marknadsmekanismer i utbildningssystemet kan tänkas påverka aktörernas drivkrafter och beteenden, och därmed verksamheten i skolan. Den teoretiska diskussionen kompletteras med redovisning av resultat av empirisk forskning som är relevant för det svenska sammanhanget.

Utifrån den teoretiska diskussionen tar rapporten upp ett antal åtgärder som skulle kunna bidra antingen till att få marknadsinslagen att fungera bättre, givet att målet är att uppnå god kvalitet och likvärdighet i skolväsendet. Vissa av åtgärderna syftar till att öka förutsättningarna för att marknadsmekanismerna ska ge önskat resultat utan att innebära några begränsningar av marknadsinslagen. Andra åtgärder innebär mer eller mindre starka begränsningar av marknadsinslagen. Åtgärderna varierar också i termer av vilka kostnader de för med sig, och vilka som drabbas av dessa. Det kan handla om kostnader för exempelvis information eller kontroll, vilka bekostas av skattemedel, eller kostnader för vissa aktörer, såsom vinstuttagsbegränsningar eller krav på kapitalbuffertar.

Förhoppningsvis kan rapporten bidra till diskussionen om regelverket för marknadsinslagen inom skolväsendet, genom att, ur ett nationalekonomiskt perspektiv, tydliggöra motiv för, respektive kostnader av, att införa olika former av regler.

1. Inledning

I DAG GÅR MER än var tionde grundskoleelev i Sverige, och var fjärde gymnasieelev, i friskola², och enkätstudier tyder på att skolval mellan kommunala skolor är lika vanligt.³ 57 procent av friskolorna på grundskolenivå, och 85 procent på gymnasienivå, är organiserade som aktieföretag.⁴ I många kommuner, framför allt i storstadsområden, finns det idag system för att informera, uppmuntra och underlätta aktiva skolval.

Detta står i skarp kontrast till det system som gällde före 1990-talets reformer. Då gällde i regel närhetsprincipen för skolplacering, vilket betydde att den som ville byta skola fick flytta till den önskade skolans upptagningsområde. Det fanns ett fåtal fristående skolor, men den offentliga ersättningen till dessa var långt lägre än kostnaden för att driva skola, och var dessutom begränsad till skolor som sågs som komplement till det offentliga skolväsendet såsom Waldorfskolor eller internatskolor.

Bakgrunden till reformerna var en växande opinion för att öka individernas inflytande inom den offentliga sektorn, till exempel genom att införa olika typer av valsystem, samt tanken att ökad konkurrens skulle ge en bättre, mer effektiv, skola.⁵ Den socialdemokratiska regeringen beslutade i linje med detta vid tiden för 1990-talets inträde om vissa förbättringar i de ekonomiska villkoren för de fristående skolorna (prop. 1990/91:100), men den stora förändringen kom i och med den borgerliga valvinsten hösten 1991. I och med friskolereformen 1992 fick de fristående skolorna tillgång till i princip samma offentliga finan-

2 Se Skolverket, www.skolverket.se.

3 Skolverket (1996b) samt (2003). Det kan noteras att det finns en betydande variation i huruvida skolval förekommer mellan kommunala skolor, framför allt på gymnasienivå. Medan det i vissa kommuner bara finns en gymnasieskola att gå i, har man i andra områden, till exempel i Stockholmsregionen, gått ihop och skapat regioner inom vilka skolval mellan alla gymnasieskolor gäller.

4 Uppgifterna om skolornas juridiska form kommer från arbetsmaterial från Skolinspektionen som jag har fått ta del av, och ska tolkas med viss försiktighet.

5 Se kapitel 2 i Skolverket (2003), samt till exempel proposition 1991/92:95.

siering som de kommunala skolorna.⁶ Dessutom slopades kravet på att fristående skolor skulle ha någon särskild pedagogisk profil eller på annat sätt utgöra komplement till det offentliga skolsystemet.⁷ 1992 års friskolereform gällde grundskolan, men utvidgades 1994 till att gymnasiet. Med tiden har det också införts ökade möjligheter att välja mellan olika kommunala grundskolor, och i många kommuner också mellan de kommunala gymnasieskolorna.⁸

I och med reformerna har det införts marknadsmekanismer inom skolväsendet i form av det fria skolvalet och de kraftigt förbättrade villkoren för friskolorna. Det är värt att notera att även vinstsyftande friskolor är tillåtna. Med marknadsmekanismerna avses alltså dels att eleverna får välja mellan skolorna, likt ”kunder på en skolmarknad”, dels att det står privata aktörer, även vinstsyftande sådana, fritt att erbjuda skolgång.

Även om det i dag finns betydande marknadsinslag inom skolväsendet, är skolmarknaden långt ifrån någon oreglerad marknad: För det första är skolans innehåll och form reglerad i lagar och förordningar. För det andra är priset för utbildning reglerat enligt den offentligt tillhandahållna skolpengen.

Syftet med den här rapporten är att undersöka hur införandet av marknadsmekanismer har påverkat det svenska skolväsendet. I synnerhet besvaras frågan: *Hur har marknadsmekanismerna påverkat förutsättningarna för det som enligt skollagen är skolväsendets huvudsakliga uppgift: att tillhandahålla utbildning som är likvärdig och av god kvalitet?*

Med skolväsendet kommer jag i den här rapporten att avse i första hand grundskolan, och delvis också gymnasieskolan.⁹ Medan de generella resonemangen i stort kan appliceras på såväl grund- som gymna-

6 I gengäld fick de fristående skolorna inte längre ta ut elevavgifter. Begränsade elevavgifter var inledningsvis tillåtna, men förbjöds helt från och med 1997. Det kan tilläggas att skolpengen fram till 1997 fick sättas lägre än den kommunala ersättningen, 1992–1994 som lägst 75 procent och 1995–1996 som lägst 85 procent av denna.

7 Fram till 1992 var statliga bidrag till fristående skolor begränsade till i) skolor med särskild pedagogisk inriktning, ii) internationella skolor, eller iii) internatskolor.

8 I propositionen bakom friskolereformen angavs att målet var att ”uppnå största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola”, samt att detta skulle gälla både att välja en fristående skola, men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet.

9 Skolväsendet omfattar enligt Skollagens definition också förskola, grundskola, gymnasiet, vuxenutbildning, sameskola, specialskolan, svenska för invandrare och särskolesystemet.

sieskola, kommer den mesta av den empiriska litteratur som refereras att avse grundskolan, helt enkelt eftersom det finns mer relevant forskning om grundskolan. Dessutom kompliceras resonemangen om och analysen av skolval och friskolor på gymnasieskolan av att eleverna där går olika program.

Den huvudsakliga metoden för att besvara frågeställningen är att använda en analys utifrån nationalekonomisk teoribildning om hur marknader fungerar. Detta kompletteras med empirisk evidens i den mån detta finns och lämpar sig för frågeställningen. Främst refereras svenska studier, samt i viss mån undersökningar från andra länder.

Analysen görs i följande steg: I ett första steg kommer jag att redogöra för *under vilka förutsättningar marknadsmekanismerna kan förväntas verka i linje med det övergripande målet om en likvärdig och god utbildning*. I ett andra steg undersöks *huruvida dessa förutsättningar är uppfyllda när det gäller det svenska skolväsendet*. I ett tredje steg analyseras *om olika typer av offentlig reglering kan bidra till att få skolmarknaden att fungera väl*.

Rapportens disposition är följande: I avsnitt 2 redogörs för skollagens formuleringar om likvärdighet och kvalitet. Detta följs av en kortfattad teoretisk genomgång av den nationalekonomiska teorin om den fria marknaden, och hur denna har applicerats på skolområdet, i avsnitt 3. I avsnitt 4 diskuteras hur väl marknadsmekanismer kan förväntas fungera inom skolväsendet, och i avsnitt 5 diskuteras betydelsen av olika former av offentligt regelverk. I avsnitt 6 ges sammanfattningsvis slutsatserna av rapporten.

Det övergripande syftet med rapporten är sammanfattningsvis att tydliggöra de vägval som finns för Sverige när det gäller marknadsmekanismer inom skolväsendet, givet var vi står nu, och givet att målet för skolväsendet är att ge alla elever en god och likvärdig utbildning.¹⁰

Slutligen kan det påpekas att frågan om hur skolväsendet organiseras är en politisk fråga, och i synnerhet frågor som vilket inflytande som ska ges individens val, eller i vilken utsträckning offentlig service

¹⁰ Det kan understrykas att rapporten fokuserar på potentiella förtjänster respektive brister med just marknadsinslagen. Det vill säga, rapporten är inte någon analys av vad som tenderar att fungera bra eller mindre bra inom det kommunala skolväsendet. Att det finns potentiella brister/förtjänster, med marknadsinslagen, innebär förstås inte att den kommunala skolan nödvändigtvis är felfri/bristfällig.

ska kunna utföras av privata företag, har starka ideologiska kopplingar. Skollagen i sig är förstås också en ideologisk produkt, liksom hur dess skrivningar tolkas. Givet detta, har jag strävat efter att hålla rapporten fri från ideologiska förtecken, och att ge en så neutral och balanserad analys som möjligt. (Hur väl jag lyckats är upp till läsaren att bedöma!)

2. Vilket är det samhälleliga syftet med skolväsendet?

SOM NÄMNDES I inledningen ovan, är utgångspunkten för den här rapporten att målet för skolväsendet är att ge alla elever en undervisning som håller god kvalitet och som är likvärdig.¹¹ Vad betyder då detta? I det här avsnittet definieras och diskuteras först kvalitet och sedan likvärdighet.

2.1 Skolväsendets kvalitet

För att veta hur skolväsendets kvalitet bör definieras bör man först fråga sig vad som är syftet med skolväsendet. I 1a kapitlet 4§ av skollagen (Skollag 2010:800) beskrivs syftet med utbildning inom skolväsendet som följer:

4§ Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

...

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Syftet med skolväsendet är alltså flerfaldigt: det gäller dels själva lärandet, kunskapsinhämtandet, men också förmedling av demokratiska värderingar och främjande av elevernas utveckling som kreativa och ansvarskännande samhällsmedborgare.

Det är således ett brett uppdrag skolan har, och det kan därför vara

¹¹ Termen skolväsendet avser, enligt Skollagen 2010:800 1 kap 1 §, både grund- och gymnasieskolan. Dessutom omfattar den ett antal skolformer som inte särskilt diskuteras i den här rapporten, såsom förskola, kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.

svårt att fånga upp skolväsendets övergripande kvalitet i ett enskilt mått. Olika mått, såsom till exempel elevers resultat på nationella prov, eller elevers självrapporterade utveckling i enkäter, fångar troligen upp olika dimensioner av kvaliteten.

I den här rapporten undviker jag snäva definitioner genom att helt enkelt definiera god skolkvalitet som *en god måluppfyllelse av skolväsendets syfte enligt skollagen*. Detta kommer att vara tillräckligt för stora delar av rapportens syfte. I vissa delar kommer närmare preciseringar att göras, till exempel när jag refererar till resultat av empiriska studier.

2.2 Likvärdighet

Vad gäller begreppet likvärdighet, så anges i Skollagens 1a kapitel, i § 8–9, att alla elever ska ha *lika tillgång* till utbildning (§ 8) samt *tillgång till likvärdig* utbildning (§ 9):

8§ Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet om inte annat följer av särskilda bestämmelser i denna lag.

9§ Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.

Lagen anger alltså tydligt att likvärdighet ska gälla, men det finns ingen en tydlig definition av vad likvärdighet innebär.¹² Begreppets betydelse diskuteras i flera rapporter, exempelvis Skolverkets rapport 374.^{13 14} I det här avsnittet diskuterar jag definitionen på likvärdighet dels uti-

¹² Det kan noteras att remissinstansen Lärarnas Riksförbund ansåg att lagens formuleringar om likvärdighet och lika tillgång var alltför vaga (prop 09/10:165 s. 228). von Greiff (2009) föreslår också att innebörden av begreppet likvärdighet i skollagstiftningen förtydligas.

¹³ Se kapitel 1.2, Skolverket (2012a).

¹⁴ Böhlmark och Holmlund (2011) samt von Greiff (2009) innehåller utmärkta diskussioner om begreppet likvärdighet. De förra skriver att "Det är ... inte helt enkelt att objektivt definiera vad en likvärdig utbildning innebär i dag. En rimlig tolkning av den grundläggande innebörden är dock att skolan ska ta hänsyn till elevers olika förutsättningar för att de ska få lika möjligheter att nå de uppsatta målen i läroplanen, vilket kan kräva omfördelning av resurser." von Greiff kommenterar vidare att det saknas en precis definition av likvärdighet, men anger "jämlighet i livschanser" som en rimlig betydelse av begreppet och använder *låg variation i studieprestationer* mellan elever av olika bakgrund som ett mått på likvärdighet.

från lagtexten, den bakomliggande propositionen, prop. 09/10:165, och läroplanen för grundskolan, Lpo 2011, dels utifrån tidigare rapporter och mina egna reflektioner.

En utgångspunkt, eller en slags minimivå, för definitionen av likvärdighet, skulle kunna vara att alla elever ska ha tillgång till en god och "likartad" undervisning på det vis att alla ska ha formellt kompetenta lärare, ändamålsenliga lokaler, följa samma läroplan, samt att skolan även på andra vis ska uppfylla de krav som ställs i lagar och regleringar. Detta är i linje med formuleringen i prop. 09/10:165 (s. 229) att "likvärdighet upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning".

Enligt resonemanget ovan skulle vi alltså kunna tolka likvärdighet som att alla elever ska ha en skola som uppfyller de formella kraven på skolväsendet.

Till detta bör man emellertid lägga skolväsendets kompensatoriska uppdrag. Skollagens paragraf om syfte med skolväsendet, i kap 1 § 4, anges att "en strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen". I Läroplanen för grundskolan knyts denna kompensatoriska strävan till begreppet likvärdighet¹⁵:

"En likvärdig utbildning innebär inte att undervisningen ska utformas på samma sätt överallt eller att skolans resurser ska fördelas lika. Hänsyn ska tas till elevernas olika förutsättningar och behov."... "Skolan har ett särskilt ansvar för de elever som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen."

Här definieras alltså likvärdighet som anpassning till elevernas olika förutsättningar, och skolans ansvar för elever som har svårt att uppnå målen för utbildningen understryks. Likvärdighet blir i här en fråga om lika livschanser snarare än en fråga om lika resurser. Likvärdighet innebär enligt detta resonemang, utöver att alla skolor ska uppfylla de formella krav som finns på skolväsendet, också att skolan ska utjämna elevernas möjligheter att uppnå målen med undervisningen.

15 Se s. 8 Lpo 2011.

Proposition 09/10:165 innehåller liknande formuleringar även om kopplingen till skolans kompensatoriska uppdrag inte görs lika tydligt i propositionstexten: här anges att likvärdighet varken innebär likformighet eller att alla ska få samma resurser. I stället anges att likvärdighet innebär att de fastställda målen i skollag, läroplaner, bestämmelser om minsta undervisningstid, lärarbehörighet etcetera, kan nås på olika sätt beroende på lokala behov och förutsättningar.

Ett sätt att tolka formuleringarna i läroplanen och prop. 09/10:165 är att lokala avvikelser i termer av mål för och resurstilldelning till skolan (lärartäthet, lokala läroplaner etcetera) bara får förekomma i den mån de *inte* innebär skillnader i elevernas möjligheter att nå målen med utbildningen. Skillnader i arbetssätt och resurser är med detta synsätt bara tillåtna i den mån de kompenserar för elevernas skilda förutsättningar. Detta är en "strängare" syn på likvärdighet, det vill säga att kvaliteten – definierad i termer av "elevernas lika möjligheter" – ska vara densamma överallt.

En sådan restriktiv hållning torde dock vara svår att genomföra, både på grund av det stora kommunala inflytandet över skolan, och på grund av att det praktiskt troligen skulle vara svårt att definiera vad det innebär att kvaliteten ska vara densamma överallt. Dessutom är detta troligen en mer restriktiv hållning än vad de flesta skulle anse önskvärd.

Likvärdighet kan således definieras på en glidande skala, från en miniminivå där allas tillgång till en skola som uppfyller de formella kraven på skolväsendet (såsom de regleras i lagar, förordningar och andra kvalitetskrav), till en nivå där likvärdighet innebär lika kvalitet i termer av elevernas lika möjligheter att uppnå undervisningsmålen (och där även avvikelser uppåt – det vill säga skolor eller kommuner som håller högre kvalitet – ses som ett problem).

Här kan det vara av värde att kommentera att Skolverket rapport 274 (s. 12f) resonerar att det "knappast är möjligt att uppnå några absoluta nivåer" när det gäller lika tillgång till utbildning samt utbildningen av likvärdig kvalitet, men att man ändå kan mäta om likvärdigheten är mer eller mindre stark över tid, eller i jämförelse med andra länder. Detta är relevant för den här rapportens syfte: Jag kommer att resonera kring huruvida marknadsmekanismer inom skolväsendet påverkar likvärdigheten; det vill säga jag kommer att tala om *förändringar* – inte om någon absolut måluppfyllelse – av likvärdighet.

3. Marknadsmekanismer inom skolväsendet

I DET HÄR AVSNITTET ges inledningsvis, i avsnitt 3.1, en beskrivning av marknadsmekanismer och den fria marknaden enligt nationalekonomisk teoribildning.¹⁶ Sedan beskrivs, i avsnitt 3.2, hur marknadsmekanismer har applicerats på skolväsendet. Syftet med avsnitt 3.1 är att ge en kort introduktion till de förutsättningar som enligt teoribildningen ska gälla för att marknadsmekanismer generellt sett ska förväntas fungera väl, och i detta avsnitt görs inga kopplingar till skolväsendet. Denna förenklade "ideal-modell" för marknaden kommer senare i rapporten att utgöra en utgångspunkt för analysen av huruvida det finns förutsättningar för att marknadsmekanismerna ska fungera väl inom skolväsendet, och i så fall, i vilken form. Den läsare som önskar hoppa över den inledande teoriöverblicken kan dock hoppa över avsnitt 3.1 och gå direkt till avsnitt 3.2.¹⁷

3.1 Teorin om den fria marknaden: Vad är den och vad är poängen?

Låt oss börja med att beskriva vad som utgör en fri marknad. En fri marknad kan beskrivas som en situation där konsumenterna fritt väljer varor och tjänster de vill köpa, och där det råder fri etableringsrätt för företag. I grundmodellen avses vinstsyftande företag. I nästkommande avsnitt, där marknadsmekanismer inom skolväsendet diskuteras, kommer frågan om vinstmotivet för skolorna att tas upp, men tills vidare tänker vi oss alltså en marknad med vinstsyftande företag. Prisnivån bestäms av relationen mellan utbud och efterfrågan och påverkas vare sig av politisk reglering eller av monopolföretag. Det är alltså *marknads-*

¹⁶ Det kan understrykas att detta kapitel inte ska ses som någon fullständig teoretisk beskrivning av skolmarknaden, snarare syftar det till att ge en grund och struktur för den senare diskussionen om marknadsmekanismerna inom skolväsendet.

¹⁷ Verksamheter som delvis, men inte fullständigt, organiseras som marknader kallas ibland för kvasimarknader. Se till exempel Skolverket (2012c) för en diskussion om marknadsinslagen inom den svenska skolan.

krafterna – relationen mellan utbud och efterfrågan – som styr vad som produceras och konsumeras, och till vilket pris.

Vad är då poängen med den fria marknaden? Enligt nationalekonomisk teoribildning¹⁸ är marknadsekonomi ett effektivt¹⁹ sätt att organisera produktion och konsumtion i en situation där alla aktörer agerar enbart efter sin egen vinning. Det vill säga, även om alla individer i ekonomin bara tänker på sitt eget bästa, och agerar utan inbördes samordning, så leder marknadsekonomi till ett effektivt utfall i den mening att producenterna producerar det som efterfrågas, och detta till billigast möjliga pris. (Annars slås de ut av konkurrenterna.) Det kan understrykas att detta sker utan att någon statlig intervention krävs för att samordna eller styra ekonomin. Samordningen sker istället genom att alla signaler om efterfrågan och utbud aggregeras genom prisbildningen. Mesta möjliga välstånd nås på detta vis genom att konsumenternas preferenser tillgodoses till lägsta möjliga kostnad.

Den ovanstående beskrivningen handlade dock bara om *effektiviteten* i systemet, det vill säga (lite slarvigt uttryckt) om att maximera det totala välståndet. Men en situation kan samtidigt vara effektiv²⁰ och mycket ojämlig i termer av resursfördelningen mellan individer. Betyder detta att teorin om marknadsmekanismerna är irrelevant för den som bryr sig om jämlikhet? Nej, här kommer ett annat centralt resultat inom nationalekonomisk teori så att säga till marknadsekonomins räddning: enligt detta kan nämligen en situation som är *både* effektiv och fördelningsmässigt önskvärd uppnås i en marknadsekonomi, om man först omfördelar individernas tillgångar och sedan låter dem konsumera på den fria marknaden. Marknadsmekanismerna skulle alltså på detta vis göra det möjligt att nå högsta möjliga välstånd (*effektivitet*), för den inkomstfördelning man önskar (*jämlikhet*).

Detta är ett slående resultat: innebär det att allt borde produceras och konsumeras på oreglerade marknader, utan någon politisk styrning,

18 Se det "Första fundamentala välfärdsteoremet".

19 Det som avses är begreppet "Paretoeffektivitet", vilket kortfattat kan beskrivas som att resurserna i ekonomin är fördelade på ett sådant sätt att inga ytterligare välfärdsvinster kan göras utan att någon individ får det sämre.

20 Återigen avses här begreppet Paretoeffektivitet, vilket förklarades i fotnoten ovan.

utöver omfördelning? Nej, det finns en rad praktiska invändningar mot ovanstående resonemang.²¹

Den kanske viktigaste invändningen är att det finns en lång rad antaganden som ska vara uppfyllda för att en oreglerad marknadsekonomi ska förväntas fungera i enlighet med den modell som beskrivits ovan. Bland annat krävs det att det inte finns någon grogrund för monopol eller karteller, att alla aktörer har information om varors och tjänsters kvalitet, och att individer agerar rationellt och för egen vinning.²² Situationer där dessa antaganden inte är uppfyllda kallas inom nationalekonomisk teori för "marknadsmislyckanden". Om ett marknadsmislyckande föreligger så behövs någon form av statlig/offentlig reglering, såsom konkurrenslagstiftning eller miljöskatter, för att få marknadsekonomi att fungera väl. I vissa fall krävs det att det offentliga fullt ut reglerar konsumtionen och/eller produktionen²³. Olika former av marknadsmislyckanden som är relevanta för skolväsendet kommer att diskuteras närmare i rapportens avsnitt 4.

En ytterligare invändning, som också hör till kategorin marknadsmislyckanden, gäller det faktum att marknadskrafterna fungerar väl för att tillgodose konsumenternas preferenser, *såsom de ger sig uttryck i vad konsumenterna efterfrågar*. Är det samhällspolitiska målet med en verksamhet inte fullt samstämmigt med konsumenternas preferenser, är det därmed inte självklart att marknadsmekanismerna är lämpliga för att uppnå detta.²⁴

Jag avslutar denna överblick av teorin bakom marknadsekonomi med att konstatera att för många varor, och en hel del tjänster, verkar marknadsekonomi i kombination med mer eller mindre offentligt ingripande, vara en framgångsrik modell. Det är exempelvis okontroversiellt att låta produktion och konsumtion av matvaror, kläder, hårfrisering, etcetera styras av mer eller mindre reglerade marknadskrafter. Utbildning skiljer

21 En invändning utöver de som nämns nedan, gäller den teoretiska modellen, men är mindre relevant för diskussionen om skolan. Denna är att omfördelning kan tänkas påverka individens beteende, vilket i sin tur innebär att omfördelning också kan ha effekter på det totala välbefindandet i ekonomin. Detta innebär att det kan finnas en trade-off mellan omfördelning och effektivitet.

22 I Stiglitz (1991), eller någon lärobok i offentlig ekonomi, kan man läsa mer om antagandena bakom teorierna.

23 Detta gäller till exempel för vissa typer av försäkringar, som sjukförsäkring, där en marknadslösning riskerar att ge för låg täckning.

24 I nationalekonomisk teori benämns en situation där konsumenternas preferenser inte är samstämmiga med samhällets i stort som att det förekommer "externaliteter", eller externa effekter.

sig förstås från dessa typer av varor på många sätt, och frågan för denna rapport är alltså om marknadsmekanismer även kan vara framgångsrika inom skolväsendet. För att besvara detta behöver vi först veta hur marknadsinslagen har införts på skolans område.

3.2 Hur har marknadsteorin applicerats på skolväsendet: Friedmans teori och 1990-talets svenska reformer

Med grund i den teoribildning som beskrevs i ovanstående avsnitt har det hävdats att införandet av marknadsmekanismer skulle kunna förbättra skolväsendet. Först med att applicera marknadsteorier på skolan var Friedman (1955), som förordade ett system med fritt skolval och privata aktörer. Skolor skulle enligt Friedman kunna drivas av såväl det offentliga som av olika typer av privata aktörer – vinstdrivande eller ej – och finansieringen skulle ske genom en offentligt finansierad skolpeng knuten till eleven.²⁵

Tanken var att skolval skulle öka konkurrensen inom skolväsendet, och att den ökade konkurrensen skulle ge upphov till en högre kvalitet överlag. Friedman argumenterade också för att ett fritt skolval samt fri etableringsrätt bättre skulle tillgodose elevers och föräldrars preferenser. Detta både genom att eleverna skulle få möjlighet att välja skola utan att behöva flytta, och genom att utbudet skulle anpassas till föräldrars och elevers efterfrågan. En nationellt sammanhållen skolgång, i termer av utbildningens innehåll, skulle åstadkommas genom att staten specificerade läroplanerna.²⁶

Tanken med skolmarknadsmodellen var alltså att högsta möjliga kvalitet för alla elever skulle uppnås, till den av skolpengen givna kostnaden, genom att marknadskrafterna utbud och efterfrågan fick verka. Lika ekonomiska möjligheter mellan elever skulle garanteras i och med den offentligt finansierade skolpengen.

De reformer gällande skolval och friskolor som genomfördes i Sverige i början av 1990-talet, har slående likhet med det system som förespråkades av Friedman.²⁷ Även om vissa ändringar har gjorts sedan dess, lig-

25 I Friedmans modell tilläts skolor även att ta ut elevavgifter utöver den offentliga skolpengen.

26 Det bör också tilläggas att Friedmans argumentation för denna typ av system var baserad inte bara på den nationalekonomiska teoribildning som skissats ovan, utan också på ideologiska avväganden mellan individens frihet och övergripande samhällliga mål.

27 Även om vissa delar av regelverket har ändrats sedan 1990-talets reformer, ligger det grundläggande system som då infördes fast.

ger det grundläggande systemet för marknadsmekanismer inom skolväsendet som infördes då fast. Regelverket kan sammanfattas som följer:

Långtgående etableringsfrihet för friskolor: I princip råder fri etableringsrätt för den friskola som bedöms uppfylla skollagens krav.²⁸ Tillstånd kan dock nekas etablering i en kommun om detta tros ha betydande och långsiktiga negativa konsekvenser för kommunens ekonomi. I början av 1990-talet blev de allra flesta ansökningar godkända²⁹, men under senare år har andelen godkända ansökningar sjunkit till under hälften, och ibland långt under, särskilt för gymnasiet.³⁰ Enligt Skolinspektionen är bristande elevunderlag en vanlig anledning till avslag: för ansökningarna inför 2015 angavs detta som grund för 72 procent av alla avslag för nyetableringar, och för 32 procent när det gäller utökning av verksamhet.³¹ Det kan tilläggas att kraven på vilka uppgifter som ska ingå i ansökan om att starta friskola i dag är mycket större än under friskolereformens första år. Detta avspeglas i att ansökningsblanketterna för att starta friskola har blivit längre och mer detaljerade.

Det finns inga särskilda begränsningar av vem som kan vara huvudman för en friskola, utan friskolor kan drivas av trossamfund, stiftelser, ideella eller ekonomiska föreningar eller olika företagsformer, såsom aktiebolag, handelsbolag eller enskilda näringsidkare. Även företagsformer som i regel används för vinstsyftande verksamheter är alltså tillåtna. För att en friskola ska godkännas krävs i stort att den följer samma krav som kommunerna angående undervisningens form och innehåll samt personalens kompetens.³²

28 Detta bedöms av Skolinspektionen, som sedan 2008 är den myndighet som beslutar om ansökningar om att starta friskola. Tidigare sköttes detta av Skolverket. I ansökan om att starta friskola ska, förutom timplan, information om personal, lokaler och hur man planerar att driva verksamheten, också anges en budget samt en prognos för förväntat elevunderlag.

29 Under perioden 1992–1995 godkändes, enligt Skolverket (1996a), uppemot 90 procent av alla ansökningar om att starta fristående grundskola.

30 Se <http://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/Aldre-tillstandsstatistik/Beslut-2007-2012/>.

31 Se <http://www.skolinspektionen.se/Documents/statistik/fristande/beslut-2015-16/orsaker-avslag-2015-16.pdf>.

32 Regler för personal återfinns i 11 § och 13 § kap 2 Skollagen (2010:800), och kap 10 § 5–6 respektive § 8 Skollagen (2010:800) behandlar undervisningstid, timplaner och kursplaner.

Fritt skolval: I princip råder fritt skolval på grundskolan, och till vissa delar även på gymnasienivån. Mer i detalj gäller för friskolorna att skolorna ska vara öppna för alla elever; de får exempelvis inte begränsas till elever med viss religion och man får inte ta ut avgifter³³. Vid större söktryck än platser får man använda följande urvalsgrunder: kötid, syskonförtur och geografisk närhet, eller att ha gått i tidigare årskurs i huvudmannens skola.³⁴

När det gäller de kommunala skolorna är det lite mer komplicerat. Skollagen säger att alla elever har rätt att gå i en skola nära hemmet, men så länge detta inte åsidosätts ska elever placeras vid den skolenhet där elevens vårdnadshavare önskar att eleven ska gå.³⁵ Detta tolkas lite olika av kommunerna: urvalsregler kan vara baserade på särskilda skäl (pedagogiska eller sociala skäl), syskonförtur eller geografisk närhet. Olika kommuner har också olika system, som i högre eller lägre grad uppmanar till och informerar om att välja skola.

Skolpeng: Det fria skolvalet och den långtgående etableringsfriheten för fristående skolor har kombinerats med införandet av skolpeng: det vill säga de fristående skolor som etablerats får ersättning av kommunerna genom en skolpeng knuten till eleven. Skolpengen består av ett grundbelopp, samt ett tilläggsbelopp som kan sökas av friskolan för modersmålsundervisning eller för elever i omfattande behov av stöd.³⁶ Skolpengen får inte kompletteras med elevavgifter³⁷, och ska bestämmas efter samma grunder som gäller för kommunens egna skolor. Donationer är dock tillåtna.

33 Man kan dock begränsa intaget till elever i behov av särskilt stöd eller elever som undervisningen är särskilt anpassad för, se 10 kap 35 § skollagen (2010:800).

34 Se 10 kap 35–36 §§ skollagen (2010:800), samt förarbetena till skollagen (Prop. 2009/10:165) s. 744.

35 Se 30 § 10 kap Skollagen (2010:800).

36 Se 37–39 § 10 kap Skollagen (2010:800).

37 Detta är en skillnad från Friedmans originalmodell, som tillät kompletterande elevavgifter.

4. Skolmarknadens effekter på kvalitet och likvärdighet

I DE FÖREGÅENDE AVSNITTEN beskrevs teorin om marknadsmekanismer, och hur den har applicerats på skolväsendet. I det här avsnittet frågar vi oss om införandet av marknadskrafter inom skolväsendet kan förväntas leda till en utveckling som är i linje med *det samhällspolitiska målet* med skolväsendet, *det vill säga god kvalitet och likvärdighet?*

Utgångspunkten är den nationalekonomiska teoretiska modell för skolmarknaden som beskrevs i föregående avsnitt. Enligt denna är marknaden ett lämpligt sätt att organisera konsumtion och produktion av varor och tjänster givet att ett antal förutsättningar är uppfyllda.

För det första är det viktigt att inse att marknadsmekanismerna verkar för att tillfredsställa konsumenternas önskemål: det vill säga, på en fri marknad är det konsumenternas efterfrågan som är vägledande för vad som produceras. För skolväsendet, där det finns ett *samhällspolitiskt* mål, är det därmed relevant att undersöka om konsumenternas, det vill säga elevernas, efterfrågan är samstämmig med det samhällspolitiska målet. Om så inte är fallet kan ökade inslag av marknadsmekanismer leda till en utveckling som inte överensstämmer med samhällets syfte med skolväsendet.³⁸ Detta kommer att diskuteras närmare i avsnitt 4.1 nedan.

För det andra finns det en rad ytterligare förutsättningar som bör vara uppfyllda för att marknadsmekanismerna ska verka i linje med det samhällspolitiska målet att skolväsendet ska hålla god kvalitet, nämligen att:

- a) Elever har tillräcklig information om skolors kvalitet, och efterfrågar skolor som har god kvalitet (och där kvalitet avser de aspekter som är i linje med det samhällspolitiska syftet med skolväsendet).
- b) Skolhuvudmän konkurrerar om elever genom att förbättra kvalite-

³⁸ Det kan noteras att aspekt av detta redan regleras genom skolplikten. Att alla barn måste gå i skolan 9 år, i stället för att eleverna (eller deras föräldrar) får välja hur länge barnet ska gå i skolan, kan motiveras dels av paternalistiska skäl, dels av att det är bra för samhället om alla medborgare har en viss utbildningsnivå. I rapporten fokuserar vi på frågan om elevernas efterfrågan på skolor överensstämmer med samhällets mål, givet att grundskolan är obligatorisk.

ten (och inte på andra sätt som till exempel att ge för generösa betyg, eller att försöka ha en viss sammansättning av elever).

- c) Att skolsektorn inte domineras av något eller några skolhuvudmän (risken för monopol, oligopol).

Ytterligare en aspekt som är värd att belysa i det här sammanhanget är att förändringar i utbud och efterfrågan i marknadssystemet, inte får leda till för höga kostnader i termer av planering och omställning för kommunerna. Dessa aspekter diskuteras i avsnitt 4.2.

För det tredje är det inte självklart att marknadsmekanismerna kommer att leda till en situation som uppfyller skollagens krav på likvärdighet. Effekterna av marknadsmekanismerna på likvärdigheten inom skolväsendet diskuteras därför separat i avsnitt 4.3.

4.1 Är elevernas efterfrågan på skolor i linje med det samhällspolitiska målet?

Som beskrevs i avsnitt 2 är skolväsendets syfte mångfacetterat: skolan ska dels ge eleverna goda kunskaper, dels förbereda dem för att delta i samhällslivet som demokratiskt sinnade och kreativa medborgare. Dessutom ska skolan vara likvärdig.

I det här avsnittet kommer vi att fokusera på huruvida elevernas efterfrågan på skolor är i linje med samhällets preferenser såsom de uttrycks i skollagen när det gäller skolans kunskapsförmedlande och fostrande roll. Likvärdigheten berörs här mycket kortfattat, och analyseras istället huvudsakligen i avsnitt 4.3 nedan.

För att marknadsmekanismen "elevernas efterfrågan på skolor" ska verka i linje med skollagens syfte med skolväsendet krävs alltså att eleverna ska efterfråga skolor som är bra på det som är skolans uppgifter enligt skollagen. Är detta troligt?

Här kan man å ena sidan resonera att det verkar rimligt att elever och föräldrar föredrar skolor som är bra på att lära ut samt på att fostra eleverna till demokratiskt sinnade och kreativa individer, det vill säga att de aspekter som anges som skolväsendets mål enligt skollagen, också värderas av elever och föräldrar. Å andra sidan är det troligt att det också finns andra aspekter som påverkar elevers val av skola, till exempel om skolan ligger nära hemmet, klasskamraternas sociala bakgrund, eller om

skolan har en trevlig skolgård. Det fåtal svenska undersökningar³⁹ som studerat motiven för elevers skolval, tyder på att skolors upplevda kvalitet (i termer av skolans kunskapsrykte, elevprestationer samt lärarnas kvalifikationer) spelar roll, men att också andra faktorer som geografiskt läge eller att gå med kompisarna eller elever med liknande intressen har betydelse.⁴⁰ Vad som är viktigt kan förstås skilja sig åt mellan elever, vilket jag återkommer till i avsnitt 4.3.

Problemet uppstår om andra faktorer än skolans kvalitet (i termer av sådant som är relevant för det samhällspolitiska målet med skolväsendet) blir så viktiga att de hamnar i fokus på bekostnad av kvaliteten.

Här är risken för betygsinflation särskilt relevant. Eftersom betygen utgör det huvudsakliga urvalsinstrumentet för högre utbildning, ligger det rimligen i många elevers intresse att få ett så högt betyg som möjligt. Skolor skulle enligt detta resonemang ha möjlighet att locka elever genom att ge högre betyg än andra trots att eleverna inte presterar bättre. Sådan betygsinflation utgör en allvarlig risk: både för att betygen utgör det huvudsakliga urvalskriteriet för högre studier, och för att betygen är ett av de mått som kan ge information om skolornas kvalitet. Missvisande betyg riskerar således både att försämra selektionen till högre studier, och att försämra informationen som politiska beslutsfattare och elever har om skolor.

Att betygsinflation är ett reellt problem för den svenska skolan antyds av resultaten i ett flertal svenska undersökningar. Undersökningarna tyder på att förekomsten av friskolor i viss mån bidrar till betygsinflation – antingen genom att öka konkurrensen mellan skolor, eller genom att själva vara mer generösa betygsättare. Vlachos (2010) finner att betygsinflationen ökar, men i liten utsträckning, av konkurrenstrycket från friskolor. Vlachos finner vidare tecken på att fristående skolor var mer generösa med betygen än de kommunala under början av 2000-talet,

39 Se Thelin (2014), som studerat av elevers preferenser när det gäller valet av gymnasieskola bland knappt 600 elever i Halmstad 2012, samt Malmberg, Andersson och Bergsten (2013), som studerar enkätsvar från föräldrar till knappt 4 000 elever i mellanstadiet. Lidström med flera (2014), som intervjuat ungdomar kring deras gymnasieval, rapporterar liknande angivna motiv för elevernas skolval.

40 Undersökningar från andra länder ger samma mönster: Burgess med flera (2009), Hussain (2013) respektive Hastings och Weinstein (2008) finner att skolor som har bättre elevprestationer respektive bättre utlåtanden från av skolinspektionen, oftare blir valda, vilket tyder på att kvalitet värderas av eleverna. Burgess finner också att elevsammansättningen på skolan spelar roll, och att skolor med hög andel elever från låginkomsthem mer sällan blir valda.

men finner försumbara skillnader under senare år. Wikström och Wikström (2005) finner tecken på starkare betygsinflation bland friskolor, men det ska noteras att de undersöker data från 1997, alltså från ett år nära den period då även Vlachos finner tecken på mer betygsinflation bland friskolorna. Tyrefors-Hinnerich och Vlachos (2013) tyder också på att elevers betyg på nationella proven sätts högre om rättning sker av den egna läraren, jämfört med om en utomstående lärare rättar. Detta mönster är starkare bland de fristående än kommunala skolorna, och för högstadiet är skillnaden enligt författarna så stor att den kan förklara ”en betydande del av det resultatförsprång som fristående skolor i andra undersökningar uppvisat gentemot kommunala skolor”.

Det kan tilläggas att preferenserna hos elever och föräldrar i sig också kan påverkas av reklam. Om reklamen inte enbart ger opartisk information om skolans kvalitet, så kan reklam ha en snedvridande effekt. En ytterligare nackdel är förstås att reklam tar resurser från skolans budget. Sebhatu och Wennberg (2013) redovisar uppskattningar av friskolors reklamutgifter, baserade på TNS-SIFOs mätningar av en delmängd av friskolorna under 2000–2011. Uppskattningen tyder på att reklamkostnaderna för alla undersökta skolor under perioden hamnar på i medeltal runt 50 000 kronor per år och skola, men att variationen mellan skolor är stark. Beloppen är i regel högre för gymnasieskolor än för grundskolor, och sammanställningen tyder på att gymnasieskolornas reklamutgifter ökat under den studerade perioden.

Lundström och Parding (2011) diskuterar också att det kan upplevas som pressande eller obekvämt från lärarnas synvinkel att ställa upp på olika typer av marknadsföring. Med författarnas ord kan det bli en motsättning mellan lärarnas professionella yrkesidentitet och marknadens logik i termer av krav på att attrahera elever. Det kan tilläggas att sådana motsättningar även kan finnas generellt i lärarnas yrkesutövning, där kravet att hålla elever och föräldrar nöjda kan tänkas krocka med lärarens myndighetsutövande roll när det gäller exempelvis betygssättning eller att ställa krav på eleverna.

Det är slutligen av värde att kommentera att en bärande tanke bakom skolvals- och friskolereformen var att den skulle ge ett bredare utbud av skolor. Eleverna skulle därmed få större möjlighet att hitta den skola som passade eleven bäst, vilket skulle leda till bättre elevprestationer.

Finns det belägg för att detta har skett? För det första kan det konstateras att de allra flesta friskolor, enligt statistiken, har en allmän inriktning⁴¹. De flesta friskolor är således åtminstone inte så utmärkande i termer av profilering att detta syns i statistiken, men det ska också påpekas att skolor med särskild profil i termer av inriktning på exempelvis språk eller andra ämnen inte går att urskilja i statistiken. Det är således svårt att, utan mer detaljerad information, säga om utbudet av skolor med olika profil har ökat efter friskolereformen.

4.2 År förutsättningarna uppfyllda för att marknadsmekanismerna ska fungera väl?

I detta avsnitt undersöks om förutsättningarna för marknadsmekanismerna är uppfyllda när det gäller skolväsendet, givet elevernas preferenser som diskuterades i det föregående avsnittet. Det här avsnittet berör först elevernas efterfrågan på skolor, vilket följs av utbudet av skolor och övergripande evidens om effekterna av konkurrens och skolval på elevresultat. Avslutningsvis berörs ett par övergripande systemaspekter: risken för monopol samt kostnader för administration och omställningar i ett valsystem.

4.2.1 Efterfrågan på skolor: Information om kvalitet

Vi konstaterade i föregående avsnitt att det är rimligt att tro att eleverna föredrar skolor med högre kvalitet, men att även andra faktorer kan vara viktiga, och att risken för betygsinflation är ett särskilt relevant problem. I det här avsnittet kommer vi att diskutera elevernas faktiska valbeteenden. Hur man väljer skola beror, förutom på vilka preferenser man har, också på vilken information man har om skolor och hur man rent praktiskt genomför ett skolval.

Här kan man för det första fråga sig om elever (och föräldrar) vet om att man får välja skola och hur man praktiskt går tillväga för att göra detta. Här skiljer sig situationen sannolikt åt mellan kommunerna: I flera av de större kommunerna finns det centrala system för val till förskoleklass, och föräldrarna blir uppmanade att lista de skolor de vill

⁴¹ Under läsåret 2010/11 var 643 av de 761 fristående grundskolorna av allmän inriktning. Övriga inriktningar var: konfessionell (69 skolor), Waldorf (39), internationella (7) samt riksinternatskolor (3), se s. 78 SOU 2013:56.

välja. Skolval är också vanligt förekommande, särskilt i de större kommunerna.⁴² Både aktiva val och information om detta torde emellertid vara mindre vanligt på landsbygden eller i mindre samhällen, där de praktiska förutsättningarna för att välja skola är mindre på grund av lägre befolkningstäthet.

Att skolval är vanligt förekommande, åtminstone i större orter, och att många kommuner ger mycket information om valet, utesluter förstås inte att det ändå kan finnas skillnader i hur väl man förstår systemet. En relevant aspekt här är att många fristående skolor använder kötid som urvalsmekanism när man har fler sökande än platser. Här är det mycket möjligt att kunskapen om hur tidigt man bör ställa sina barn i kö till populära skolor för att ha en chans att bli antagen skiljer sig åt mellan hushåll. Jag kommer att återkomma till vilka implikationer detta kan ha för likvärdigheten i avsnitt 4.3.

För det andra kan man fråga sig om det finns tillräcklig information om skolornas kvalitet, det vill säga om den elev som vill välja en bra skola faktiskt kan observera detta? Här har det skett en snabb utveckling de senaste åren. Skolverket har ett regeringsuppdrag att utveckla ett informationssystem för jämförelser mellan skolor⁴³, vilket enligt proposition Prop. 2013/14:112 ska innehålla information om skolors organisation, resultat och utbildningsutbud, upplevd kvalitet, ekonomisk information samt eventuella förelägganden från Statens skolinspektion. Arbetet har resulterat i webbsidor för både grund- och gymnasieskolan⁴⁴ där man (hittills) kan jämföra skolor med avseende på lärartäthet, andel behöriga lärare, och elevbetyg. Dessutom drivs liknande sajter av andra aktörer, vilka ibland även redovisar resultat av enkäter bland elever och föräldrar.⁴⁵

42 Enligt Zhou och Tindrebäck (2012) gick, under 2009–2011, ungefär 30 procent av lågstadielev-erna i Stockholms stad i en annan skola än den de skulle tillhört om inget val gjorts, och ungefär 50 procent av högstadielev-erna.

43 Se punkt 52 i Regleringsbrev U2014/5371/S: <http://esv.se/Verktyg--stod/Statsliggaren/Regleringsbrev/?RBID=16030>.

44 Se www.valjaskola.se samt www.utbildningsinfo.se.

45 Enkätinformation, samt några andra mått, visas för såväl grundskolan som gymnasiet av exempelvis av Stockholms kommun, om man utgår från <http://www.stockholm.se/ForskolaSkola/>, och återfinns också hos Stockholms läns gymnasieantagning: <http://jamfor.gyantagningen.se/-/jamfor/>. Elevresultat i form av nationella prov och betyg, redovisas för alla grundskolor på sajten www.grundskolekvalitet.se, vilken sedan något år tillbaka drivs av SKL, Friskolornas Riksförbund och Svenskt Näringsliv.

En ytterligare källa till information utgörs av Skolinspektionens tillsynsrapporter, vilka tillhandahåller en annan typ av uppgifter än vad resultatstatistik eller enkäter kan ge. Tillsynen sker dock inte varje år, utan med ett 3-årsintervall, och har fått kritik⁴⁶ för att vara alltför inriktad på formella dokument, och för lite inriktad på undervisningens kvalitet och genomförande. Tillsynsrapporterna är heller inte primärt utformade för att vara informativa för elever och föräldrar, och kan nog upplevas som ganska svårtolkade.

En intressant koppling kan göras till den brittiska motsvarigheten till Skolinspektionen, vilken 2005 började ge ett lättfattligt och sammanfattande betyg på de inspekterade skolorna. Syftet med betyget, som sätts enligt en 4-gradig skala från "outstanding" till "fail" var bland annat att ge information till föräldrar och elever, och det har enligt Hussain (2013) haft ganska starka effekter på skolvalen.⁴⁷

Sammantaget finns det i dag lättillgänglig information på skolnivå över resultat, i form av nationella prov och betyg, respektive över lärarnas antal och grundläggande formella kvalifikationer. Informationsläget är sämre när det gäller sådana aspekter av skolans uppdrag som inte fångas upp av prov- eller betygsresultat, även om viss information finns tillgänglig från elev- och föräldraenkäter, respektive från Skolinspektionen. Det saknas också i mångt och mycket information om elevresultaten justerade för elevernas förutsättningar, såsom socioekonomisk bakgrund eller vilka färdigheter och kunskaper man hade när man kom till skolan.⁴⁸ Med tanke på indikationerna på olika betygssättningsstandard över tid och mellan skolor (betygsinflation) kan man förstås dessutom diskutera hur informativa betygen, och i viss mån även resultaten på nationella proven, är.

Vi kan konstatera att det åtminstone finns en del, och fler och fler,

46 Se Riksrevisionsverket (2013).

47 Med starka effekter avses att resultaten tyder på att föräldrar är beredda att öka resvägen till skolan ganska mycket, jämfört med den närmsta skolan, för att få tillgång till en skola med bättre inspektionsbetyg.

48 Skolverket tar visserligen fram ett mått på det skolvisa meritvärdet efter att en viss justering gjorts för elevernas bakgrund (se <http://salsa.artisan.se/>). Måttet torde dock inte vara helt enkelt att hitta eller förstå för många elever och föräldrar, och det beskrivs av Skolverket dessutom explicit som ett mått som är "i första hand avsett för förvaltningstjänstemän, rektorer, lärare och skolpolitiker" och som *inte* ska användas för rangordning av skolor.

källor till information om skolors kvalitet, samt att eleverna i åtminstone ett par svenska studier⁴⁹, som refererades i avsnitt 4.1, anger att kvalitetsrelaterade faktorer är viktiga för deras val. Det är därmed troligt att skolval åtminstone delvis görs baserat på skolornas kvalitet, men det saknas svenska studier av elevernas realiserade skolval, baserat på hur man faktiskt rangordnat skolor i genomförda skolval.

För att få någon evidens om hur tillgången till information kan påverka elevernas val får vi istället vända oss till undersökningar från andra länder. Resultaten från en amerikansk studie⁵⁰ av elever med låg- och medelinkomstbakgrund, tyder på att elever som fick tillgång till lättförståelig information om skolors resultat på nationella prov, oftare valde högpresterande skolor än elever som inte fick tillgång till sådan information. Det är dock långt ifrån alla elever som reagerar på informationen, och i synnerhet avståndet till skolan verkar vara en begränsande faktor. Den undersökning från Storbritannien⁵¹, som refererades i avsnitt 4.1, visar att införandet av ett sammanfattande och lättförståeligt utlåtande av den brittiska Skolinspektionens utlåtanden haft liknande effekter. Den senare undersökningen tyder även på att betydelsen av testresultaten för skolvalen minskade när Skolinspektionens utlåtanden förenklades och fick större vikt.

Även om det saknas liknande studier för Sverige, är det möjligt att samma effekter finns här, och att tillhandahållande av information därmed är betydelsefullt. Det ska dock påpekas att båda de studier som nämns ovan gäller information i form av ett enda lättförståeligt mått. Det är inte alls säkert att information i form av flera olika mått, som visar olika dimensioner, är lika lätt för föräldrar och elever att ta till sig. Samtidigt är det, givet svårigheten att mäta kvalitet på ett sätt som innefattar alla dimensioner av skolans breda uppdrag, relevant att presentera information om flera olika indikatorer.

Å ena sidan är det alltså enklare att göra jämförelser mellan skolor ju färre dimensioner som presenteras, å andra sidan blir informationen mer heltäckande och sannolikt mer rättvisande ju fler mått som pre-

49 Se Thelin (2014) samt Malmberg m fl (2013).

50 Se Hastings och Weinstein (2008).

51 Se Hussain (2013).

senteras. Utvecklingen i Sverige verkar, enligt den ovanstående beskrivningen gå mot att presentera en bred flora av mått, vilket sannolikt är fördelaktigt för att ge en mer rättvisande övergripande bild av skolornas verksamhet. Samtidigt ger det föräldrar och elever som ska välja skola fler parametrar att hålla i huvudet, vilket i sig gör jämförelser mellan skolor mer tidskrävande.

Såsom diskuterades i avsnitt 4.1 är det emellertid inte givet att det bara är skolornas kvalitet som är av betydelse för skolvalet, utan potentiellt också andra faktorer, såsom reklam eller betygsinflation. Eftersom det saknas svensk forskning om vikten av dessa faktorer för skolvalet, går det inte att uttala sig om vilken effekt elevernas preferenser och valbeteende har haft för betygsinflationen, eller i vilken grad elevernas skolval påverkas av skolors reklam.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att det finns tecken på att elever och föräldrar föredrar skolor med bättre kunskapsrykte, utvärderingar, och elevprestationer, men att också andra faktorer, som att gå med kompisar eller elever med liknande intressen, verkar spela roll. Även om det empiriska underlaget är för tunt för att dra några säkra slutsatser, kan man ändå konstatera att ökade skolvalsmöjligheter inte nödvändigtvis ger upphov till ett konkurrenstryck som gör skolorna mer måna om att nå målen i skollagen. Krasst uttryckt är det möjligt att konkurrenstryck också skapas för att befinna sig i rätt socialgrupp, eller för generös betygssättning.

4.2.2 Utbudet av skolor: skolhuvudmännens beteende

I detta avsnitt undersöks hur skolhuvudmännens beteende kan tänkas se ut i en marknadsmodell, och vilka mekanismer som driver utbudet av skolor. Den teoretiska modell för marknaden som den här analysen tar sin utgångspunkt i, och som beskrevs i avsnitt 3, gäller för företag som bjuder ut sina varor eller tjänster i syfte att göra vinst. Jag inleder det här avsnittet med ett resonemang som gäller för vinstsyftande företag, och diskuterar därefter eventuella skillnader för skolor som inte primärt drivs av vinstmotiv.

Eftersom vinst kan definieras på olika sätt, finns det skäl att förtydliga vad som avses här: I det följande kommer jag med vinstmotiv att avse strävan efter vinst som går till skolans ägare (alltså som inte

återinvesteras i verksamheten), och som är utöver vad som kan klassificeras som en skälig ersättning för egeninvesterat kapital.⁵² Jag avser alltså en situation där det finns ett rent ekonomiskt intresse hos ägaren att tjäna pengar på verksamheten, utöver det som kan ses som normal arbetsinkomst samt, enligt ovan, skälig ränta på investerat kapital. Ett sådant vinstmotiv kan förstås finnas parallellt med andra motiv. Detta kommer också att diskuteras nedan.

Låt oss alltså börja med att fundera över verksamheten hos en enbart vinstsyftande friskola. Givet att syftet är att maximera ett ekonomiskt överskott (och inget annat), hur kan man uppnå detta? Ersättningen per elev (skolpengen) fastställs av kommunen, så det går inte att få ökade intäkter genom att ta ut ett högre pris. Det sätt på vilket en skola kan öka intäkterna är istället att öka antalet elever i skolan, utan att dra ner på kostnaderna (eller, att minska kostnaderna för ett givet antal elever).

I avsnitt 4.1 diskuterades elevers och föräldrars preferenser i valet av skola. Jag framförde då att skolans kvalitet, i termer av de aspekter som listas i skollagens paragraf om syftet med skolväsendet (det vill säga lärande, fostran till goda samhällsmedborgare etcetera), är aspekter som föräldrar och elever troligen bryr sig om. Men, jag kommenterade också att det även kan finnas andra relevanta aspekter, såsom möjligheten att få bra betyg, vilka klasskompisarna är, eller att skolan är trevlig att gå i.

Detta innebär att den skolhuvudman som vill locka elever potentiellt kan göra det på olika sätt beroende på vad föräldrar och elever attraheras av och kan observera. Det är å ena sidan möjligt att konkurrens om elever leder till att skolhuvudmän försöker att förbättra skolans kvalitet i termer av det som i skollagen åsyftas som skolväsendets syfte: kunskapsmässig och personlig utveckling av eleverna. Men det är å andra sidan möjligt att konkurrens om eleverna leder till att skolhuvudmän försöker locka elever på andra vis, till exempel genom att vara generösa i betygssättningen eller genom att försöka attrahera en viss typ av elever till skolan.

I likhet med det resonemang som fördes angående elevernas incitament att välja skolor som är (för) generösa med betygssättningen, är det värt att betona att betygsinflation inte bara utgör en risk bland up-

52 Vad som är en skälig ersättning är ett ämne för diskussion i sig. Det berörs kort i avsnitt 5.2.1.

penbart "oseriösa" aktörer. En viktig aspekt är att ett sådant beteende kan sprida sig till skolor som helst skulle vilja sätta rättvisande betyg, men som kan se sig "tvungna" att sätta för höga betyg för att inte förlora elever. Betygsinflation kan därmed ge upphov till en negativ spiral där fler och fler skolor justerar upp betygsnivåerna, även om de flesta skolor egentligen ogillar utvecklingen.

För ett ökat ekonomiskt överskott krävs, som tidigare nämndes, att kostnaden per elev minskar (eftersom ersättningen per elev är given av skolpengen). Kostnadsbesparingar kan uppnås antingen genom effektiviseringar som minskar kostnaden utan att kvaliteten försämras, eller genom besparingar som innebär lägre kvalitet.

Möjligheten att tjäna pengar genom det senare sättet beror på elevernas rörlighet: skulle tillräckligt många elever välja bort en skola som sparar in på kvaliteten, så försvinner denna möjlighet till ekonomisk vinst och därmed risken för kvalitetsförsämringar. Flera faktorer tyder dock på att elever torde vara ganska trögrörliga, åtminstone på kortare sikt: dels innebär skolbyten en omställningskostnad för elever, vilket begränsar rörligheten hos de elever som redan går i en skola, dels finns det, som tidigare påpekats, både informationsproblem och andra faktorer än kvalitet som är potentiellt betydelsefulla för elevernas skolval.

En ytterligare möjlighet att göra ekonomisk vinst för en skola är att försöka locka de elever som är "billiga i drift" – billiga att undervisa, givet den skolpeng de för med sig. Här kan det tilläggas att många kommuner tillämpar en mer eller mindre långtgående differentiering av skolpengen på basis av elevernas bakgrund, och där finns det möjlighet att öka intäkterna genom att försöka locka de elever som för med sig högre skolpeng. Poängen med att ha en differentierad skolpeng är naturligtvis att dessa intäkter ska gå till ökade resurser till eleverna, men det finns förstås ingen garanti för detta.

Ovanstående resonemang gällde alltså de primärt vinstmotiverade skolhuvudmännen. I vilken utsträckning gäller de för de fristående skolor som *inte* (eller åtminstone inte primärt) drivs i vinstsyfte? Alla skolor måste förstås gå runt, och alla skolor torde därmed ha ett intresse av att fylla klassrummen, samt att hålla kostnaderna på en hållbar nivå. Risken att ekonomiskt överskott görs *på bekostnad av* kvaliteten är dock naturligen mindre om den ekonomiska drivkraften inte är det primära.

Det faktum att fristående skolor i genomsnitt, och i synnerhet om de drivs som aktiebolag, har lägre lärartäthet än kommunala skolor⁵³, skulle kunna ses som ett tecken på att man sparar pengar på bekostnad av lärarlöner. Fristående skolor tenderar också att ha en högre andel obehörig samt yngre personalstyrka, både på grund- och gymnasienivå.⁵⁴ Här kan man invända att friskolesektorn överlag inte verkar gå med särskilt mycket ekonomiskt överskott, även om det kan vara svårt att finna säkert rättvisande siffror på detta.⁵⁵

Det kan också hända att verksamheten i de fristående skolorna överlag skiljer sig från de kommunala skolorna, och här kan man fråga sig om fristående skolor överlag är bättre – eller sämre – på att undervisa och fostra eleverna. Å ena sidan har friskolorna överlag bättre betygsresultat. Å andra sidan finns det, som ovan nämndes i avsnitt 4.1, tecken på starkare betygsinflation i friskolorna. Dessutom är det långt ifrån säkert att de elever som går i friskolor är jämförbara med genomsnittseleven i kommunala skolor (som vi kommer att se i avsnitt 4.3 är elever i friskolor oftare från höginkomst- och högutbildade hushåll, samt har oftare utrikes bakgrund). Det är därför metodmässigt svårt att, med hänsyn till dessa aspekter, besvara frågan om huruvida friskolorna överlag tenderar att skilja sig i kvalitet från de kommunala skolorna. Resultaten i Böhlmark och Lindahl (2013) ger dock visst stöd för positiva men små skillnader, åtminstone på grundskolenivån.⁵⁶

Undersökningar av amerikanska så kallade Charter schools, vilka liknar de svenska friskolorna, finner något varierande resultat beroende på

53 Se exempelvis s. 94 i Vlachos (2011), för en beskrivning av utvecklingen under 1995–2011.

54 Se Skolverket (2013a).

55 Se kap 3.2.3 SOU 2013:56, som redovisar uppgifter, från tre olika källor, om skolföretagens rörelsemarginal. Rörelsemarginalen visar, med SOUs formulering, ”hur stor del av företagets omsättning som kan användas för att täcka kostnaderna för räntor, skatt och en eventuell vinstutdelning”.

56 Böhlmark och Lindahl använder slutbetyg som ett mått på elevprestationer, vilket är problematiskt om dessa är inflaterade. Författarna rapporterar dock att en jämförelse med testresultat tyder på att betygsinflation inte ligger bakom undersökningens resultat. Notera också att huvuddelen av Böhlmark och Lindahls undersökning avser de friskoleexpansionens övergripande effekter på elever både i kommunala och i fristående skolor. Det resultat som avses i texten här gäller ett delresultat av undersökningen, som säger att just effekten just av att gå i en friskola i stället för en kommunal skola verkar utgöra en liten del av den totala estimerade effekten av en ökad friskoleandel i kommunen. Eftersom också den totala effekten är ganska liten, men positiv, kan vi sluta oss till att den genomsnittliga effekten av att gå i friskola, enligt denna studie, sannolikt är än mindre.

tidsperiod, elevgrupp och område, se översikter i Betts och Tang (2011) samt Cremata et al (2013). I vissa områden och för vissa elever verkar Charter schools ha gett en förbättring av elevresultaten, men det finns också exempel på motsatsen.

4.2.3 Vad vet vi om effekterna av konkurrens och skolval på elevresultat?

Avsnitten ovan behandlade elevernas efterfrågan, respektive utbudet av skolor, separat. Det är också relevant att diskutera vad vi vet om de övergripande effekterna av att införa ett skolvals- och friskolesystem som det svenska. Även om det är svårt att metodmässigt särskilja effekterna av de här reformerna från alla andra reformer av skolan som genomförts sedan 1990-talets början, finns det några undersökningar som försöker att göra detta. En begränsning är dock att alla dessa studier gäller för grundskolan, medan det saknas liknande studier för gymnasiet.

Böhlmark och Lindahl (2013), samt ett antal tidigare studier⁵⁷, undersöker hur expansionen av friskolorna har påverkat studieprestationerna hos eleverna i båda den kommunala och de fristående skolorna. Undersökningarna uppmäter alla effekter som är relaterade till en högre friskoleandel i en kommun, både effekter av att gå i friskola (för de elever som gör det) och effekter av ökad konkurrens mellan skolor i allmänhet. Den övergripande bilden är att en högre friskoleandel i kommunerna har lett till ganska små⁵⁸ positiva effekter på elevernas betyg samt på deras högskoleutbildning, och Böhlmark och Lindahl rapporterar vidare att dessa effekter *inte* verkar bestå i ökad betygsinflation.

Ett par andra studier⁵⁹ tyder på att ökade skolvalsmöjligheter generellt – mätt också som möjligheten att välja mellan kommunala skolor – har noll, eller svagt positiv, effekt. Detta gäller både för elevers skolresultat och för andra typer av utfall såsom arbetsmarknadsdeltagande, högre studier, och huruvida man dömts för brott. Det gäller dessutom både för elever från mer bemedlade familjeförhållanden och för elever av mer utsatt bakgrund.

57 Se Ahlin (2003), Sandström och Bergström (2005), Björklund med flera (2004) och Böhlmark och Lindahl (2007).

58 Effektstorleken varierar mellan undersökningarna, från ganska små till ganska stora, men den senaste undersökningen, Böhlmark och Lindahl, tyder på positiva men ganska små effekter.

59 Se Wondratschek med flera (2013) och Edmark med flera (2014).

De undersökningar som finns tyder alltså på inga, eller ganska små positiva, effekter av ökade skolval och friskolor. Det finns dock också tecken på att skolvalet har gett upphov till en starkare sortering av elever mellan skolor, med avseende på studieprestationer, samt i viss mån familjebakgrund, vilket kan ses som problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv. Detta kommer att diskuteras vidare i avsnitt 4.3, som behandlar marknadsmekanismerna och likvärdigheten.

4.2.4 Ägarkoncentration

De senare årens utveckling inom friskolesektorn kan beskrivas i termer av en ökad konsolidering av friskolesektorn. Enligt Friskolornas riksförbund går 41 procent av friskoleeleverna i grundskolan och gymnasiet i någon av de 10 största aktörernas skolor.⁶⁰ Sebhatu och Wennberg (2013) visar på en kraftig ökning, sedan slutet av 1990-talet, av antalet koncernägda friskolor.

Är detta ett problem? För det första kan det sägas att siffrorna ovan avser landet i stort, och inte hur situationen ser ut på lokal nivå, vilket är vad som är relevant när vi talar om en skolmarknad eftersom elevs val av skola tenderar att vara starkt geografiskt begränsat. Rent allmänt när det gäller en marknads funktionssätt, brukar man dock säga att för stark ägarkoncentration är ett problem (ett "marknadsmisslyckande") eftersom den stora producenten då kan använda sin marknadsmakt för att driva upp priset. För skolmarknaden blir detta irrelevant, eftersom "priset" här är skolpengen, vilken sätts av landets kommuner (och som enligt lagen ska motsvara ersättningen till kommunens egna skolor). Friskolorna utgör dessutom en liten andel jämfört med den kommunala sektorn, så det blir skevt att tala om dominerande marknadsställning inom friskolesektorn, utan att ta hänsyn till att den kommunala skolan också finns som alternativ.

Däremot kan ägarkoncentrationen vara ett problem om det är så att konkurrensen mellan skolor, med olika huvudmän, har positiva effekter på skolornas kvalitet och utvecklingsarbete. (Tror man däremot att konkurrensen har negativa effekter så begränsas förstås detta argument.)

60 Källa: Friskolornas riksförbund: http://www.friskola.se/fakta-om-friskolor/statistik/skolor-och-elever#_edn4.

Att friskolesektorn konsolideras är dessutom ett problem av den som vill att friskolesektorn ska bestå av många inbördes olika skolor, för att ge olika alternativ och olika erfarenheter.

4.2.5 Kostnader för omställning och planering

För marknadssystemet ska fungera krävs att skolor som inte väljs av tillräckligt många elever, eller som av andra skäl inte lyckas få sin ekonomi att gå ihop, läggs ner. Sådana nedläggningar är sannolikt kostsamma inte bara för den aktör som går i konkurs, utan också för de elever som får byta skola, de lärare som får söka nytt jobb, samt för den kommun som blir ansvarig för elevernas skolgång. Särskilt stor blir kostnaden sannolikt om skolor läggs ner under skolåret.

Till denna typ av kostnad kan läggas kostnaderna för information samt för att administrera elevernas skolval i ett skolvalssystem.

Det är svårt att veta hur stora den här typen av kostnader är, men det är åtminstone rimligt att tro att ett system där elever och föräldrar får välja skola är administrativt och planeringsmässigt något dyrare än ett system där elever centralt placeras vid skolor.

Slutligen kan det påpekas att det kan finnas en kostnad i termer av osäkerhet och planering för den enskilda elev som ska välja skola. Enligt Lidström med flera (2014), som har genomfört intervjuer med elever och personal kring valet till gymnasiet, verkar många elever finna skolvalet stressande, och att det finns en osäkerhet och rädsla kring att "välja fel" skola. Lidström med flera anser att det behövs mer och bättre stöd till eleverna inför valet till gymnasiet, och förordar studievägledning i kursform, "career education", som komplement till den traditionella syokonsultenten.

Den här typen av osäkerhet ska förstås ställas mot kostnaden att inte ha någon möjlighet att välja (utan att flytta) i ett system där bostadens placering helt styr vilken skola man placeras i. Skolverket (2003) fann, i en enkätstudie bland föräldrar till barn i grundskolan från början av 2000-talet, att mer än 90 procent av de tillfrågade instämde i påståendet att föräldrar och barn själva bör få välja vilken skola barnet ska gå i. Huruvida friheten att få välja eller den minskade osäkerheten av att slippa valmöjligheter väger tyngst, är en politisk fråga, men resultaten av Lidström med flera illustrerar behovet av stöd för de individer som

ska fatta valbeslut. Det är möjligt att detta är särskilt viktigt för valet till gymnasiet när eleverna i högre grad själva fattar besluten.

4.3 Marknadsmekanismernas effekter på likvärdigheten

Såsom angavs i inledningen så är syftet med den här rapporten inte bara att analysera effekterna av marknadsmekanismer på skolväsendets kvalitet utan också på dess likvärdighet. Begreppet likvärdighet diskuterades i avsnitt 2.2, och slutsatsen blev att det inte finns någon tydligt definierad betydelse av begreppet, men att det är möjligt att tänka sig två typer av definitioner: Dels en mer restriktiv definition, enligt vilken likvärdighet definieras i termer av en miniminivå för skolväsendets kvalitet som ska vara tillgänglig för alla elever. Dels en bredare definition enligt vilken skolväsendets kvalitet inte ska variera för mycket, och där detta kan mätas enligt att studieprestationerna inte varierar för mycket⁶¹ mellan elever med olika bakgrund eller mellan skolor. I avsnitten nedan diskuteras marknadsmekanismernas effekter när det gäller likvärdighet enligt olika möjliga definitioner på begreppet. Jag inleder med ett mer teoretiskt resonemang, och tar sedan upp vad forskningen säger.

Låt oss börja med att fokusera på skollagens formulering att alla ska ha lika tillgång till utbildning, oavsett geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden.⁶² Här kan det förstås diskuteras vad som avses med "lika tillgång", men rent teoretiskt skulle man kunna hävda att tillgången till utbildningen genom införandet av skolval görs mer lika, i det att betydelsen av bostadens geografiska läge, och därmed av de ekonomiska resurserna, för elevens skolplacering minskar.

Mot detta kan man invända att det krävs kunskaper för att göra informerade skolval, och att det är troligt att sådana kunskaper är starkast hos de mer resursstarka hushållen. Här avses dels kunskap om vilka skolor som håller hög kvalitet, dels kunskap om hur man gör för att ställa barn i kö till skolor och hur tidigt man behöver göra detta för att ha en chans att komma in. (Dessutom är bostadens placering en aspekt som får vägas in i antagningen till fristående skolor, vilket innebär att bostadens läge

61 I avsnitt 2.2. diskuterades även att det är svårt att ange vad "för mycket" avser, men att det ändå är möjligt att utifrån den här typen av mått undersöka om likvärdigheten (enligt denna definition) har ökat eller minskat över tiden.

62 1 kap § 8, Skollag 2010:800.

fortfarande spelar in.) Skolvalet skulle enligt detta resonemang istället därmed kunna leda till än mer segregation, med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund, än vad som skulle ges i ett system där bostaden styr skolplaceringen. En annan möjlighet är att skolvalet leder till en lite annorlunda typ av segregation, där resursstyrka i termer av kunskap och kultur blir viktigare än inkomst.

Man kan för det tredje resonera kring hur likvärdigheten påverkas av konkurrensen mellan skolor. Som tidigare beskrivits är en av grundtankarna med skolvalssystemet och etableringsrätten för fristående skolor att detta ska leda till bättre kvalitet på skolväsendet i stort, genom att bra skolor blir valda och därmed kan fortsätta och kanske också expandera sin verksamhet, medan dåliga skolor inte blir valda och slås ut. Om alla (eller åtminstone tillräckligt många) elever, vill och lyckas välja de bra skolorna, skulle detta i förlängningen leda till att alla ”dåliga” skolor skulle försvinna, vilket skulle innebära en förbättring av likvärdigheten.

Detta resonemang hänger dock på antagandet att alla – eller åtminstone tillräckligt många – elever väljer de bra skolorna, och att detta antagande inte nödvändigtvis är uppfyllt diskuterades i avsnitt 4.1 och 4.2.1 ovan. Dessutom kan man fråga sig vad som händer under anpassningens gång. Det är möjligt att tänka sig ett scenario där fler och fler elever väljer de bra skolorna, men att de elever som blir kvar i de sämre skolorna samtidigt får sämre och sämre undervisningskvalitet, dels genom att de motiverade klasskamraterna försvinner, dels genom att de bästa lärarna lämnar skolan. Det är dessutom möjligt att skolan försämras om de mer engagerade föräldrarna, som ställt krav på skolan, sätter sina barn i andra skolor. Detta är ett inneboende likvärdighetsproblem i ett marknadssystem, även om man kan hävda att det är övergående, eller att de dåliga skolorna även i frånvaron av konkurrens skulle vara lika dåliga – och att likvärdighetsproblemet alltså skulle finnas ändå.

En annan typ av likvärdighetsproblem, är att de ovan nämnda potentiella positiva effekterna av konkurrens, att dåliga skolor slås ut, och bra skolor expanderar, är begränsade till områden där det finns praktiska förutsättningar för att konkurrens mellan skolor ska uppstå. Det vill säga, stora delar av Sverige är så glest befolkat att det i praktiken inte kan förekomma någon vidare konkurrens mellan skolor, eftersom befolkningsunderlaget bara räcker till en skola.

Jag har nu tagit upp att marknadsmekanismerna inom skolväsende kan tänkas leda till såväl förbättrad som försämrad likvärdighet, beroende på hur elevers val av skola ser ut, i synnerhet om elever med olika bakgrund och studiemotivation väljer olika, samt hur konkurrensen påverkar skolorna. Vad säger då den empiriska litteraturen i detta avseende?

När det gäller frågan om elevernas val, finner Thelin (2014), i sin undersökning av knappt 600 elevers preferenser för valet av gymnasieskola i Halmstad 2012, att elever med höga betyg tenderade vara mindre benägna än andra elever att välja en skola med ”dåligt kunskapsrykte”, medan elever med låga betyg hade starkare preferenser än de andra eleverna för att skolan ska ligga nära bostaden. Malmberg med flera (2013)⁶³, som studerar skolval i grundskolan, tyder vidare på att skolans rykte och profil är viktigt särskilt för föräldrar med högre inkomst och utbildning, och skolans resultat är särskilt viktigt för individer av icke nordiskt ursprung.

Resultaten ovan tyder på att skolvalet förstärker redan existerande skillnader mellan elever, i termer av att de mer motiverade eller studielämpade eleverna sorterar sig till de mer kunskapsinriktade skolorna, medan de mindre motiverade eleverna stannar kvar på den närmaste skolan. Detta stöds av Östh med flera (2010), vilka finner att möjligheten att välja skola har lett till en ökad sortering med avseende på elevprestationer. Deras resultat tyder på att skolvalet givit upphov till en större skillnad mellan skolor i elevernas slutbetyg, än om eleverna hade placerats i den skola som låg närmast bostaden. Ett sådant mönster överensstämmer också med statistiken över skolors elevprestationer över tid: både Skolverket (2012a), Böhlmark och Holmlund (2011) och Fredriksson och Vlachos (2011) rapporterar ökade skillnader i elevprestationerna mellan skolor under de senaste 15–20 åren.

Det finns också tecken på att ökade möjligheter att välja skola leder till ökad spridning i mellan skolor i termer av elevernas bakgrund. Söderström och Uutsitalo (2010) finner att ökade skolvalsmöjligheter på gymnasienivån leder till ökad segregation med avseende på elevernas

63 Undersökningen baseras på enkätbaserad information över vilka faktorer som varit viktiga i valet av skola, för föräldrar till mellanstadieelever från 2012. Enkäten genomfördes i kommuner som utgör större städer eller storstadsområden: Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Västerås, Botkyrka, Nacka och Norrköping.

bakgrund när det gäller utrikes bakgrund samt föräldrarnas inkomst och utbildning. Edmark med flera (2014), liksom Böhlmark och Lindahl (2007), finner att det är vanligare att gå i friskola bland elever med utrikes bakgrund, föräldrar med hög inkomst, eller högutbildade föräldrar. Fredriksson och Vlachos (2011) tyder slutligen på att spridningen mellan högstadieskolor, när det gäller elevernas bakgrund i termer av familjens inkomst, föräldrarnas utbildningsnivå och om båda föräldrarna var utrikesfödda, ökade under perioden 1990–2008, även om de inte fastställer att just det ökade skolvalet är orsak till detta.

Den ökade sorteringen mellan skolor i termer av elevprestationer – att högpresterande elever i högre grad samlas på vissa skolor – som beskrevs ovan, kan i sig påverka elevernas studieresultat genom så kallade kamrateffekter. Sådana kamrateffekter kan innefatta en mängd olika aspekter: att störas av bråkiga klasskamrater, att få ett ökat intresse för undervisningen av att omges med ambitiösa klasskamrater, etcetera. Skolverket (2012a) påpekar att elevsammansättningen i en skola i sig kan påverka elevernas möjligheter att uppnå undervisningsmålen, till exempel genom att nivån på undervisningen sätts enligt den samlade elevsammansättningen, eller på grund av att andra elever stör undervisningen. Sund (2009) undersöker förekomsten av kamrateffekter i svenska gymnasiet, och finner tecken på att bättre studieprestationer hos klasskamraterna har en positiv påverkan på en elevs egna prestationer, även om effekterna är ganska små. Detta verkar i synnerhet gälla för elever i den nedre delen av fördelningen. Studier från andra länder finner effekter av varierande storlek, och finner dessutom olika mönster: medan vissa studier, i enlighet med Sund, finner att lågpresterande elever har mest att vinna på att gå tillsammans med högpresterande, finner andra att både hög- och lågpresterande elever presterar bättre om de går tillsammans med elever på samma nivå.⁶⁴

Det kan tilläggas att elevsammansättningen på en skola även kan påverka skolornas attraktionskraft på lärarna: Karbownik och Martinsson (2014) tyder på att lärare i svenska gymnasieskolor oftare lämnar skolor

64 Se Sacerdote (2011) för en översikt. Se även Angrist (2013), som resonerar kring den metodmässiga svårigheten att mäta kamrateffekter, och sammanfattar i en forskningsöversikt att de undersökningar som har använt mest trovärdiga metoder i allmänhet finner ringa eller inga effekter.

där eleverna har låga förkunskaper, medan de stannar kvar längre på skolor där eleverna har bättre förkunskaper (mätt som åk 9-betyget). Detta skulle kunna tyda på att skolorna där eleverna har bättre förkunskaper är mer populära arbetsplatser, vilket i förlängningen skulle kunna leda till att de har mer kvalificerade lärare.

Den utveckling som syns i PISA-undersökningen, där det i naturvetenskap och läsförståelse är eleverna i den nedre delen av resultatfördelningen som sedan början av 2000-talet försämrat sina resultat mest, skulle kunna vara ett resultat av att dessa drabbats av negativa kamrateffekter genom skolvalets ökade sortering. Mot detta talar dock att resultaten i matematik uppvisar en försämring i alla delar av resultatfördelningen.⁶⁵

Det kan också konstateras att betydelsen av elevernas socioekonomiska bakgrund för deras studieprestationer⁶⁶ i stort sett har varit konstant över samma tidsperiod, se Böhlmark och Holmlund (2011) liksom Skolverket (2012a). Edmark med flera (2014) finner, i linje med detta, att varken elever från mer gynnade eller mindre gynnade socio-ekonomisk bakgrund, verkar ha påverkats i någon större utsträckning av ökade skolvalsmöjligheter – effekterna är noll eller svagt positiva för alla grupper, och inte svagare ibland de resurssvagare grupperna.

Om den ökade sorteringen mellan skolor med avseende på studieprestationer, genom kamrateffekterna, kraftigt skulle ha gynnat elever från mer gynnade förhållanden, och vice versa kraftigt skadat de från mindre gynnade förhållanden, är det troligt att detta skulle givit upphov till ökade skillnader med avseende på socioekonomisk bakgrund. Men, som påpekas av Böhlmark och Holmlund (2011), är det också möjligt att den relativt konstanta samvariationen mellan socioekonomisk bakgrund och studieprestationer som uppmäts, förklaras av att andra faktorer, såsom utbyggnaden och utvecklingen av förskolan, i sin tur har fått en ökad kompensatorisk inverkan, och därmed osynliggör en negativ effekt av skolvalet.

Det är också möjligt att en ökad segregering av elever avspeglar för-

65 Se Skolverket (2012b).

66 Studieprestationer mäts i dessa studier som betyg respektive resultat på nationella prov. Skolverket redovisar även vissa mått på provresultat från PISA- och TIMS-undersökningarna.

bättrade möjligheter för eleverna att välja den skola som passar dem bäst, och att en ökad sortering av elever med avseende på studiemotivation har gjort det lättare för läraren att anpassa undervisningen till elevgruppen.

Sammantaget kan vi sluta oss till att det fria skolvalet har lett till ökade skillnader i elevprestationer mellan skolor och Skolverket (2012a) anför den ökade mellanskolsvariationen i elevprestationer som problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv. Det är tänkbart, men långt ifrån klarlagt, att denna form av sortering av elever i sig har bidragit till ökade skillnader mellan enskilda elevers resultat. Det finns dessutom visst stöd för att skolval leder till en ökad segregering i termer av elevernas socioekonomiska bakgrund.

5. Vägval för det svenska skolsystemet

I FÖREGÅENDE AVSNITT analyserades marknadsmekanismernas påverkan på skolväsendet, med fokus på de förväntade effekterna på skolväsendets kvalitet och likvärdighet. Jag fann, för det första, att forskningen i stort inte finner stöd för några starka effekter – vare sig positiva eller negativa – av de ökade marknadsinslagen på elevernas skolprestationer eller senare utfall såsom högre studier eller sysselsättning. Om något ges ett visst stöd för små positiva effekter.⁶⁷ Detta gäller främst för grundskolan; för gymnasiet finns det få studier i ämnet.

För det andra finns det tecken på att det fria skolvalet lett till en ökad sortering mellan skolor, i termer av skolprestationer samt elevernas bakgrund, vilket kan ses som problematiskt för skolans likvärdighet.

För det tredje är betygsinflation ett problem i den svenska skolan. Det är möjligt att problemet hade funnits även i frånvaro av marknadsinslagen⁶⁸, men sannolikt ökar marknadsinslagen både risken för betygsinflation, och förvärrar, på grund av att kravet på korrekt kvalitetsrelaterad information om skolor blir särskilt viktig i ett valsystem, konsekvenserna.

För det fjärde är det mycket möjligt att effekterna av marknadsinslagen inom skolväsendet förändras över tiden, i takt med att skolsektorn förändras. Det kan tilläggas att forskningsunderlaget är ganska begränsat, och att det metodmässigt är svårt att isolera effekterna av de ökade marknadsinslagen från alla andra reformer på utbildningsområdet som genomfördes under 1990-talet. Det är därför viktigt att, utöver det vi kan lära av den empiriska forskningen, dessutom föra ett teoretiskt resonemang kring de troliga effekterna av marknadsmekanismerna, på lång sikt och givet olika antaganden när det gäller elevers och skolhuvudmäns beteenden.

Baserat på lärdomarna från tidigare avsnitt, redogörs i det här av-

67 Resultaten varierar något mellan olika studier, men är i regel noll eller svagt positiva, även om vissa studier funnit starkare positiva effekter.

68 Vlachos (2010) anger övergången till det målbaserade betygssystemet 1997 som en bidragande orsak.

snittet för olika möjliga vägval när det gäller marknadsinslagen i det svenska skolsystemet:

1. Utveckla förutsättningarna för att skolmarknaden ska fungera i linje med det samhällspolitiska målet för skolväsendet, utan att införa direkta begränsningar av marknadsmodellen. Här kommer åtgärder att presenteras som gäller i) informationstillgång om skolvalssystem och skolors kvalitet ii) skolornas antagningsregler samt iii) ersättnings-systemet till skolan.
2. Begränsa de potentiella negativa effekterna av marknadsinslagen genom att införa olika regler som begränsar marknadsmekanismerna. Här tas åtgärder upp som gäller i) begränsning av vinstuttag, ii) striktare kontroll av skolans ägare och huvudmän, iii) ökad kontroll av skolans verksamhet, samt reklamförbud.

Det ska noteras att de åtgärder som presenteras under 1) och 2) ovan inte utesluter varandra, utan att åtgärder som både verkar utvecklande och begränsande av marknadsmekanismerna kan kombineras. Vissa åtgärder kan dessutom ingå under båda kategorierna.

3. För tydlighetens skull kommer jag även att diskutera konsekvenserna av att återgå till det som gällde före 1992, det vill säga att ta bort marknadsinslagen från skolväsendet.

5.1 Åtgärder som utvecklar potentialen för marknadsinslagen att fungera väl utan att begränsa dem

I det här avsnittet diskuteras förändringar av regelverket som kan karakteriseras av att de stärker förutsättningarna för marknadsmekanismerna att fungera "som det var tänkt", utan att marknadsinslagen begränsas. Vad menas med "fungera som det var tänkt"? Jag avser här regler som kan förväntas öka sannolikheten att marknadsmekanismerna verkar i linje med det som också är det samhällspolitiska målet med skolväsendet, det vill säga god utbildningskvalitet och likvärdighet. Man kan se det som att vi i detta avsnitt fokuserar på marknadsinslagens potentiella förtjänster, och hur dessa kan stärkas, medan riskerna med marknadsinslagen tas upp i nästa avsnitt 5.2.

5.1.1 Information om skolors kvalitet samt om hur man väljer skola

Ett potentiellt problem för skolmarknadens funktions sätt som diskute-

rades i avsnitt 4.2.1 är svårigheten för elever och föräldrar att observera skolors kvalitet. Det beror dels på att skolans kvalitet är svårsmätbar, inte minst med tanke på att skolans uppdrag är brett, och dels för att det är kostsamt att ta fram relevanta mått också för det som kan mätas.

Tillgången till information om skolors resultat och verksamhet har förbättrats kraftigt under de senaste åren. Dels finns det nu resultat på nationella prov för fler årskurser och ämnen än tidigare, dels har dessa kunskapsmätningar i stigande utsträckning börjat kompletteras med enkätbaserad information om elevers och föräldrars upplevelser av skolor, samt med mått på resurser såsom antal lärare och andel behöriga lärare. Dessa typer av mått finns tillgängliga i olika utsträckning när det gäller olika kommuner och när det gäller grundskolan och gymnasiet. Genom de webbsajter som togs upp i avsnitt 4.2.1 finns emellertid mer och mer information lättillgänglig för hela landets skolor.

Tanken med att tillhandahålla den här typen av information är att detta kan förbättra kvaliteten i systemet, genom att alla elever och föräldrar bättre kan observera – och välja – de bättre skolorna. Det vill säga, informationen ska stärka sannolikheten att skolvalssystemet driver fram konkurrens som verkar kvalitetshöjande. Mer information kan också öka sannolikheten att den enskilda eleven hittar den typ av skola som passa hen bäst.

När man talar om att mäta skolans kvalitet, måste man förstås vara medveten om att alla kvalitetsmått har brister, och i synnerhet bör man, med tanke på risken för att olika skolor använder olika kriterier för betyg respektive rättning av nationella prov, vara försiktig när det gäller hur man tolkar mått på studieresultat.⁶⁹ Man kan också diskutera om en skolas kvalitet, i termer av skolans breda uppdrag, överhuvudtaget kan mätas, och sammanfattas i mått som kan presenteras på en internsajt. En risk med att överhuvudtaget presentera sådana mått, är att fokus i högre utsträckning än vad som är önskvärt hamnar på det som lätt, eller billigt, kan mätas och presenteras, på bekostnad av mer svårsmätbara, eller dyra att mäta, faktorer.

⁶⁹ Det kan tilläggas att betygsinflation är ett problem även om den är lika stark i alla skolor, eftersom den leder till att fler slår i betygstaket – om fler och fler får det högsta betyget blir det svårare att urskilja faktiska skillnader i elevprestationer i toppen.

Överlag torde det dock vara positivt att mer information blir tillgänglig, och i synnerhet att fler typer av mått presenteras, då detta kan ge en bredare bild i termer av hur väl skolan uppfyller olika delar av utbildningens syfte. Att presentera många olika mått torde också vara bra för att mildra konsekvenserna av eventuella felaktigheter i enskilda mått. Bred och lättillgänglig information kan också ses som positivt för likvärdigheten om den utjämnar informationsläget mellan elever från olika hemförhållanden. I en situation där det finns lite eller mycket knapphändig information är det troligt att information om skolor istället i större utsträckning sprids ryktesvägen, och att det därmed är troligt att det är de med mer gynnad bakgrund som kan identifiera de bästa skolorna.

En ytterligare brasklapp är dock att ju mer information som blir tillgänglig, i ju fler dimensioner, desto svårare blir det sannolikt att till sig informationen och att jämföra skolor. Här finns det en inneboende motsättning: enkel och endimensionell information är lättare att ta till sig, men mer utförlig och flerdimensionell ger sannolikt en bättre bild av verkligheten. Man ska nog därför vara försiktig med vilka praktiska effekter man förväntar sig av den ökade informationsmängden.

Trots de invändningar som finns gällande svårigheten att mäta skolans kvalitet samt att ta till sig stora informationsmängder, kan man således argumentera för att lättillgänglig, god och bred information om skolors verksamhet och resultat övervägande är positivt för att skolmarknaden ska leda till bättre kvalitet och likvärdighet. Givet detta, finns det ett antal åtgärder som skulle kunna genomföras för att ytterligare förbättra informationsläget.

Begränsa betygsinflationen

Något som ter sig viktig ur många aspekter är att genomföra åtgärder som minskar risken för betygsinflation. Ett förslag som framförts⁷⁰ är att kräva att betygsmedelvärdet på skolnivå i årskurs 9 inte får avvika för mycket från medelvärdet av skolans resultat på nationella proven (för de

⁷⁰ Se exempelvis debattartikeln "Hindra omgående skolor att konkurrera med betyg", publicerad i DN 2014-10-17, av Magnus Henrekson, professor och vd vid IFN, och Johan Wennström, doktorand vid IFN och Linköpings universitet.

ämnen som testas). (Här är det förstås viktigt att de nationella proven inte har motsvarande inflationsproblem, vilket tas upp i följande stycke.)

De uppenbara invändningarna mot ett sådant förslag är att det inskränker lärarnas handlingsfrihet, och att det inte löser problemet för de ämnen som inte omfattas av nationella proven. Ett annat potentiellt problem är att medelvärdet från de nationella proven kan bli ett "skakigt" mått för skolor med få elever, där enskilda elevers resultat får stort genomslag på medelvärdet. Att en elev av någon anledning har en mycket bra eller mycket dålig dag då provet tas kan alltså påverka dessa skolors medelvärde mycket.

Båda dessa problem mildras om att man tillåter en större felmarginal mellan betyg och nationella prov, men då minskar förstås också åtgärdens effekt på betygsinflationen. Här får man förstås väga risken av betygsinflation, om inget görs, mot dessa invändningar.

Extern rättning av nationella proven

Liksom det är viktigt att stävja risken för betygsinflation, är det viktigt att minska risken för "inflation" i resultaten på nationella proven. När det gäller nationella proven är ett förslag som framförts⁷¹ att låta lärare vid olika skolor rätta varandras prov, så att det är andra lärare än de som undervisar eleven som sköter rättningen av de nationella proven.

En sådan åtgärd skulle sannolikt minska risken att resultaten på nationella proven sätts för generöst, och skulle dessutom knappast innebära några ökade kostnader eftersom samma mängd lärare rättar samma mängd prov. Den löser dock inte risken för rent fusk på provet, eller att lärarna "tränar" eleverna i att lösa provfrågor på ett sätt som går ut över undervisningen i övrigt.

Examensprov

Ett lite annorlunda sätt att minska både risken för och skadeverkningarna av betygsinflation skulle kunna vara att (åter)införa examensprov i slutet av grundskolan respektive gymnasiet. Detta skulle ha fördelen att tillföra ett externt bedömt kunskapstest, vilket kunde användas både som informationsunderlag för såväl myndigheter som för elever i stånd att välja

71 Ibid.

skola, och för selektion till högre utbildning. Genom att exempelvis låta examensresultatet utgöra en del av meritvärdet för ansökan till högre utbildning, skulle betygens vikt minska. Nackdelarna är att ett sådant test, till skillnad från betygen som grundas på lärarnas kontinuerliga och breda bedömning av elevernas prestationer, bara fångar upp sådant som kan mätas i ett prov, och dessutom påverkas av elevens dagsform då provet görs. Ytterligare en potentiell nackdel är att ett sådant viktigt prov skulle kunna påverka utformningen av undervisningen på så vis att den skulle inriktas alltför ensidigt på sådant som förväntas testas i examensprovet.

Utveckla Skolinspektionens tillsyn

En åtgärd för att tillföra mer information om skolornas verksamhet skulle kunna vara att utveckla Skolinspektionens tillsyn, så att den blir lättare att tolka samt mer informativ för elever och föräldrar. Skolinspektionens tillsyn har, som nämntes i avsnitt 4.2.1, kritiserats av Riksrevisionsverket för att vara alltför inriktad på formella dokument, och för lite på den faktiska verksamheten i skolan. Även om det är svårare att, på basis av tillfälliga besök, bedöma en skolas verksamhet, än att bedöma om formella dokument är korrekt utformade, är det mycket möjligt att inspektionens arbete skulle kunna inriktas mer på själva skolverksamheten. Exakt hur detta ska göras är utöver min förmåga att bedöma, och troligtvis blir en mer verksamhetsinriktad inspektion betydligt mer resurskrävande.

I termer av information, skulle detta kunna ge ett värdefullt tillskott till elever och föräldrar i stånd att välja skola. Särskild värdefullt som informationsbidrag skulle det sannolikt vara om rapporterna från Skolinspektionerna skulle utformas med tanke på att vara lätta att förstå för elever och föräldrar. Ett sätt skulle kunna vara att införa någon form av sammanfattande betyg eller utlåtande på tillsynen, i linje med det system som används av den brittiska motsvarigheten till Skolinspektionen (se avsnitt 4.2.1). Sådant information skulle dessutom eventuellt kunna tillhandahållas på flera språk, för att se till att den även når föräldrar och elever med bristande kunskaper i svenska.

5.1.2 Antagningssystem och antagningsregler

Information om, och utformningen av de administrativa systemen för skolval, och av skolornas antagningsregler, kan påverka elevers skolval, och elev-

fördelningen mellan skolorna, på flera sätt. I det här avsnittet diskuteras några åtgärder som skulle kunna förbättra likvärdigheten i skolvalssystemet.

Gemensamma kösystem för kommunala och fristående skolor

Olika kommuner har i dag olika system för hur man väljer skola. Vissa kommuner har en gemensam administration av kösystemet för kommunala och fristående skolor, medan de fristående skolorna i andra fall har sina egna system.

Att göra gemensam administration för kösystemen obligatorisk skulle vara ett sätt att öka transparensen kring kösystemet och minska risken för fusk. Likvärdigheten, i termer av lika tillgång till information om skolvalet och lika chans att komma in på populära skolor, skulle därmed sannolikt öka.⁷²

Man ska dock komma ihåg att kommunerna skiljer sig mycket åt i befolkningsstorlek; i mindre landsbygdskommuner, där skolval rimligen inte förekommer så ofta på grund av få skolor och långa avstånd, är det kanske inte rimligt att införa sådana valsystem.

Ersätta kötid som antagningskriterium med lottning

En annan åtgärd, som skulle kunna förbättra likvärdigheten, är ersätta dagens regler om att kötid får användas som selektionsmekanism vid antagning till friskolor, med lottning. Detta förslag framfördes i en SNS-rapport⁷³, som ett sätt att göra tillgången till skolor mer likvärdig, eftersom kunskapen om vilken kötid som krävs för att ha en chans att komma in vid attraktiva friskolor sannolikt är högre bland mer resursstarka familjer.

Förbud för donationer

Ett ytterligare förslag, som inte direkt avser skolornas intagningsystem, men som ändå är relaterat, är att införa ett förbud för donationer till skolor/skolföretag. Tanken är att donationer innebär en risk att skolor ger

⁷² Gemensamma kösystem förordas av Socialdemokraterna, och flera aktörer uttalade sig positivt i kölvattnet efter ett program av Uppdrag Granskning 2013, som granskade fristående skolors kösystem (se uttalanden av bland annat Jan Björklund i en DN-artikel med rubriken "Skolministern öppnar för gemensamt kösystem", publicerad 2013-11-01 11:40, och Friskolornas Riksförbund ställer sig försiktigt positivt till gemensamt administrerade kösystem för skola och förskola i ett pressmeddelande, "S förslag om gemensam förskolekö kräver transparens", daterat 2014-05-15).

⁷³ Se Böhlmark och Holmlund (2011).

gräddfil åt de elever som kan tros föra med sig donationer, och att detta innebär ett problem för principen om lika tillgång till skolor. Detta är troligen ett litet problem, jag saknar siffror över donationer men miss-tänker att de inte är särskilt vanligt förekommande, men det är ändå ett förslag som man principiellt kan argumentera för.

Borttagande av närhetsprincipen

Det kan även vara belysande att, åtminstone som ett tankeexperiment, fundera över ett borttagande av närhetsprincipen som ett sätt att öka likvärdigheten. Närhetsprincipen säger att kommunen ska garantera alla elevers tillgång till en skola inom rimligt avstånd, samt får användas som urvalsprincip av de fristående skolorna. Eftersom bostadsmarknaden, i synnerhet i större städer, är starkt segregerad i termer av socioekonomisk bakgrund, är det troligt att närhetsprincipen ger upphov till en mycket mer segregerad skola, än om elever skulle fördelas slumpvis mellan skolorna inom en kommun. En sådan skolplacering är troligen inte önskad av särskilt många, med tanke på möjligheten för familjer att planera sin vardag. En kompromiss skulle kunna vara att ta bort närhetsprincipen från de urvalskriterier som får användas av friskolorna, men ha den kvar för de kommunala skolorna.

5.1.3 Skolans finansiering och utformningen av skolpengen

Utformningen av ersättningssystemet till skolorna utgör ett potentiellt kraftfullt styrmedel. Här kan man tänka sig ett antal olika alternativ, som skulle kunna införas för både de kommunala och fristående skolorna. Förslagen kan ha effekter på skolhuvudmännens beteenden och kan därmed i förlängningen påverka såväl kvaliteten som likvärdigheten inom skolväsendet.

Låta resurstilldelningen bero på skolornas resultat

För det första skulle man kunna låta resurstilldelningen påverkas av skolornas resultat, genom att belöna de som har goda elevresultat. Tanken är att ge skolorna starkare drivkrafter att förbättra sin kvalitet så att eleverna lär sig mer. Ett problem är dock att elevprestationer mätta som betyg eller nationella prov inte självklart perfekt avspeglar skolornas kvalitet, inte ens om man så långt det är möjligt försöker att justera

måtten för betygsinflation eller för att elever på olika skolor kan ha skilda initiala förutsättningar att uppnå skolans mål. En prestationsbaserad ersättningsmodell kan i sig förvärra problem med generös betygssättning eller leda till rent fusk, i syfte att få ökade resurser. En ytterligare nackdel är förstås att det inte bara är de sämre presterande skolornas huvudmän, utan också eleverna vid skolan, som drabbas av mindre resurser. Den här typen av ersättningssystem skulle därför ha potentiellt stora negativa konsekvenser för skolväsendets likvärdighet.

Man kan även tänka sig det motsatta, att styra resurser till skolor med dåliga resultat, för att ge dem möjlighet att förbättra kvaliteten. Detta skulle kunna vara bra för likvärdigheten, om de ökade resurserna faktiskt höjer kvaliteten i de lågpresterande skolorna. Problemet med en ersättningsmodell som kompenserar för dåliga resultat är dock att den riskerar att belöna dåligt fungerande skolor, vilket istället kan minska drivkrafterna att förbättra och utveckla skolverksamheten. Den här typen av ersättningssystem går också emot grundtanken inom det valbaserade systemet att skolor som inte fungerar så väl att de lyckas locka tillräckligt många elever, bör läggas ner. Har man inte ett valbaserat system blir denna motsättning mindre, men den grundläggande risken att lågpresterande skolor ”belönas” och därmed inte får lika starkt tryck att förbättras, finns också i ett system utan skolval.

Ökad grad av socioekonomisk kompensation i skolpengen

Ett alternativ till de två fördelningsmodeller som diskuterades ovan är att, istället för att låta resultaten i skolan styra resursfördelningen, i högre utsträckning låta resurserna baseras på elevernas socioekonomiska bakgrund. Detta skulle kunna uppnås genom att kommunerna lägger större vikt vid elevernas bakgrund, till exempel föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas utrikes bakgrund, när de beräknar skolpengen till friskolorna samt ersättningen till de kommunala skolorna.

Flera kommuner använder sådana justeringar av skolpengen, men både Skolinspektionen och Skolverket har påpekat att en kraftigare grad av socioekonomisk kompensation skulle vara lämplig ur ett likvärdighetsperspektiv.⁷⁴ Det kan framhållas att en sådan utveckling skulle

74 Se Skolinspektionen(2014) samt Skolverket (2013b).

vara positiv av flera skäl: För det första skulle den styra resurserna till de elever som troligen har störst behov, vilket är positivt för skolans likvärdighet. För det andra skulle den minska den potentiella risken att skolor, för att maximera ett ekonomiskt överskott eller av andra skäl, främst försöker locka elever som på grund av sin mer gynnade familjebakgrund har goda förutsättningar prestera väl i skolan.

Även här finns det dock invändningar. En är elevernas bakgrund inte perfekt förutspår deras resursbehov, och att det således blir ett trubbigt verktyg att låta skolpengen baseras på detta. En annan är att skolorna kanske även fortsättningsvis försöker locka de minst resurskrävande eleverna, även om detta nu sker inom respektive segment för skolpengen.

Transparens i skolpengens beräkning

En annan aspekt som är relevant för marknadsmekanismernas funktionssätt, är huruvida det kommunala ersättningssystemet ger likvärdiga förutsättningar för de kommunala respektive fristående skolorna. Här har det i vissa kommuner förekommit klagomål från friskolor att kommunerna beräknar skolpengen på ett sådant vis att friskolorna missgynnas, och det finns ett antal domstolsmål rörande den ekonomiska ersättningen till friskolor.⁷⁵ Rapporter från Skolverket och Skolinspektionen⁷⁶ visar också att det kan vara svårt, och ibland omöjligt, att få fram jämförbar information om vilken kommunal ersättning som utgått till olika skolor. En mer transparent redovisning av detta, samt en mer lättjämförlig redovisning av vilka principer skolpengen baseras på, skulle kunna utjämna förutsättningarna mellan olika skolor, och minska osäkerheten om den förväntade ersättningen till den huvudman som funderar på att starta friskola i en kommun. Det kan dock påpekas att detta troligen är lättare att genomföra för grundskolan än för gymnasiet, där man behöver ta hänsyn till hur resurser fördelas över olika program.

75 Ibland har kommunerna fått rätt, ibland friskolorna, se Skolverket (2013b). Friskolekommittén föreslog också i sitt betänkande (SOU 2013:56) en översyn och granskning av hur kommunerna beräknar bidragsbeslut samt redovisar sina kostnader för skolan.

76 Se Skolverket (2013b) samt Skolinspektionen (2014).

5.2 Åtgärder som minskar riskerna för oönskade effekter genom att begränsa marknadsinslagen

Om avsnitt 5.1 ovan antog en mer optimistisk syn på marknadsmekanismernas förutsättningar att fungera väl på skolområdet, så tar vi nu på oss mer pessimistiska glasögon, och fokuserar på riskerna med marknadsmekanismerna. Här tas därför regelförändringar upp som syftar till att begränsa de potentiella riskerna, genom att begränsa själva marknadsmekanismerna. Det ska noteras att regelförändringarna som diskuteras här inte innebär någon fullständig eliminering av marknadsmekanismerna, snarare handlar det om mer eller mindre långtgående inskränkningar.

5.2.1 Begränsning av vinstuttag

I avsnitt 4.2.2 skrev jag att risken för att skolor ökar sitt ekonomiska överskott genom kostnadsbesparingar som sker på bekostnad av kvaliteten rimligen är större om skolans ägare har som syfte att göra ekonomisk vinst. Ett sätt att minska den risken är följaktligen att begränsa möjligheten att ta ut låg beskattad kapitalinkomst⁷⁷ i form av utdelning eller realiserad kapitalinkomst ur skolföretag, med andra ord att begränsa vinstuttag till vad som anses vara en skälig ersättning för investeringen i verksamheten.⁷⁸

Sådana förslag har på senare tid framförts från flera håll: LO föreslog 2013⁷⁹ att vinstuttag inom välfärdssektorn begränsas till en ränta på det egna kapitalet motsvarande statslåneräntan + 1 procentenhet⁸⁰, och Vlachos (2012) resonerar enligt samma princip men i vagare termer att "en låg schablonavkastning på insatt kapital kan vara en framkomlig väg". Liknande tankar finns i den "gemensamma syn på vinst i välfärden" som lades fram av S, MP och V under hösten 2014, och där det framförs att vinstuttag bör begränsas till en låg ränta på privat insatt kapital.

Här bör man först nämna att frågan är om, eller i vilken form, en

77 Det kan noteras att skatten på kapitalinkomst, i synnerhet efter regeländringar 2006, är särskilt gynnsam för fåmansaktiebolag med många anställda, vilken troligtvis är vanlig form för skolföretag. Se exempelvis Alstadsæter och Jacob (2012) för regelverket för beskattningen av fåmansaktiebolag.

78 Det kan noteras att närliggande förslag om mildare former av begränsningar, i form av öppna böcker, syftesformuleringen i aktiebolagslagen, samt bemanningsregler, kommer att diskuteras i avsnitt 5.2.2 nedan.

79 Se LO (2013).

80 Detta är samma belopp som gäller i den bolagsform "Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning" som infördes 1 januari 2006, efter Prop. 2004/05:178.

vinstuttagsbegränsning skulle kunna införas rent juridiskt. Här är frågan om man politiskt vill, och juridiskt kan, ändra på spelreglerna för de företag som startat verksamhet och investerat kapital under förespeglingen att rådande regler ska gälla. Det är utom den här rapportens syfte att undersöka de juridiska förutsättningarna för en vinstuttagsbegränsning, så jag nöjer mig här med att konstatera problemet, och fortsätter, givet detta, att resonera kring förslaget.

Såsom påpekats i tidigare rapporter⁸¹ riskerar en vinstuttagsbegränsning att bli tandlös om företagen kan kringgå den, till exempel genom att föra över det ekonomiska överskottet till andra företag som inte omfattas av begränsningen, genom köp eller hyra till överpris. Den möjligheten skulle, så långt det är möjligt, behöva begränsas, till exempel genom att förbjuda affärsrelationer med företag som skolans ägare själv har intressen i.

Eftersom debatten om vinstuttagsbegränsning är het är det på sin plats att vara tydlig med att det också finns potentiella förluster av en vinstuttagsbegränsning. Det mest uppenbara är nog att en slopad möjlighet att göra vinstuttag innebär att också att vinstens drivkraft på att utveckla och expandera framgångsrika skolföretag försvinner.⁸² (Om dessa skolföretags framgång inte bygger på att de faktiskt ger god kvalitet, faller dock detta argument.) KPMG (2014) påpekar också att det kan bli svårare att få banklån eller annan extern finansiering när avkastningen begränsas. Det senare skulle i och för sig kunna lösas genom att staten, under vissa villkor går in som långgivare, eller borgenär, för friskolor. Det senare skulle dock innebära att staten tar på sig en stor del av risken med friskoleetableringar, vilket skulle kunna innebära stora kostnader för staten. En sådan statlig inblandning skulle därför troligen också medföra en starkare statlig inblandning och reglering av friskolesektorn.

Hur mycket skulle då gå förlorat i termer av utveckling och innovation om vinstuttagen begränsades kraftigt? Om detta kan jag bara spekulera. Å ena sidan skulle man här kunna hävda att möjligheten att öka effektiviteten i skolväsendet genom kostnadsbesparande innovationer är mindre än på flera andra områden, i bemärkelsen att undervisningens

81 Vlachos (2012), LO(2013).

82 Dessa incitamenteffekter belyses i en uppdragsrapport som KPMG tagit fram på uppdrag av Almega, se KPMG (2014).

grundläggande form, där läraren står i centrum för att förmedla kunskap till en grupp elever, knappast har förändrats särskilt mycket över århundradena. Även om undervisningen kan förändras genom uppkomsten av ny teknik, är det troligt att interaktionen mellan lärarna och eleverna även fortsättningsvis utgör grunden för undervisningen. På detta område skiljer sig skolan från exempelvis vårdsektorn, som kan innehålla kapitalintensiv utrustning, vilken i sin tur kräver stora investeringar.

Å andra sidan kan man hävda möjligt att reformera undervisningens upplägg och använda olika pedagogiska metoder, och därmed utveckla verksamheten, eller att skolföretag med vinstintresse effektiviserar skolans övergripande organisation.

Det är dock inte omöjligt att tänka sig att sådan verksamhet för utveckling och innovation av undervisningssätt etcetera som i dag pågår inom skolföretag, istället skulle kunna ske i separata företag, som inte skulle vara skolor. Dessa skulle kunna vara vinstdrivna, och skulle kunna sälja sina tjänster och produkter till skolorna, liknande företag för skolböcker och annat pedagogiskt material.

En mer direkt kostnad av att införa en vinstuttagsbegränsning, är förstås att den kan leda till att en del av de existerande friskolorna väljer att upphöra med sin verksamhet. Detta innebär sannolikt en betydande omställningskostnad för skolornas elever och personal, samt för de kommuner där friskolorna verkar.

En viktig aspekt i sammanhanget är att en vinstuttagsbegränsning kan göras olika restriktivt, beroende på hur hög ränta på investerat kapital som tillåts. Den ränta som tillåts i bolagsformen "aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning"⁸³, det vill säga statslåneräntan + 1 procentenhet, verkar väl lågt satt med tanke på risken med att starta och driva en skola.⁸⁴ Här kan man, enligt KPMG (2014), betänka att

83 Den här bolagsformen infördes 2006, för att utgöra ett alternativ för verksamheter som inte drivs i vinstsyfte, och som genom valet av den formen skulle kunna signalera att vinstuttag inte skulle göras. Bolagsformen har dock använts mycket sällan: enligt SOU 2013:56 fanns det i mars 2013 bara 32 sådana bolag, varav ett som bedrev skolverksamhet.

84 Även om man kan argumentera för att risken är låg när en skola har ett stabilt elevunderlag – då är intäkterna givna av skolpengen – så finns det en osäkerhet i elevprognosen, särskilt när en skola startar. Man kan också argumentera för att behovet av kapital är lågt på grund av att en stor del av skolans kostnader består av rörliga personalkostnader. Men det är ändå troligt att ett visst kapital behövs för att starta en skola, för initiala inköp och som en buffert under verksamhetens gång.

statslåneräntan i maj 2014 uppgick till 1,69 procent, vilket alltså skulle ge en maximal tillåten avkastning på 2,69 procent. KPMG framhåller som jämförelse att räntan på ett 5-årigt bostadslån under samma tid var 2,56 procent, vilket illustrerar att marginalerna för den som startar en skola med en egen kapitalinsats genom att belåna sin bostad blir snåla, och än mer så om bostaden inte kan användas som säkerhet.

5.2.2 Striktare prövning och kontroll av ägarnas motiv med verksamheten

Medan föregående avsnitt beskrev en direkt begränsning av möjligheten att göra ekonomisk vinst på att driva skola, tar vi i fortsättningen upp mer indirekta former av begränsningar, eller regleringar, av marknadsinslagen inom skolväsendet. I det här avsnittet tas åtgärder upp som avser kontrollen av skolhuvudmäns och ägares drivkrafter och lämplighet för att driva skola.

Syftesformuleringen i aktiebolagslagen

Enligt tilläggsdirektivet (Dir 2014:3) till den Ägarprövningsutredning som tillsattes i december 2012, i enlighet med Friskolekommitténs betänkande, ska utredningen undersöka om det är rättsligt möjligt och lämpligt att kräva att ett aktiebolag som bedriver fristående skolverksamhet helt eller delvis ska ha som syfte att bedriva utbildning av god kvalitet. Åtgärden ses som ett sätt att säkerställa att de som driver skolor gör detta som ett långsiktigt engagemang och för att ge god undervisning. En sådan förändring av syftesskrivningen torde dock vara ganska tandlös, såvida den inte kombineras med andra, mer bindande, åtgärder.

Ägarprövning

I Friskolekommitténs betänkande⁸⁵ föreslogs att prövningen av skolhuvudmän ska stärkas, dels genom en utökad prövning av huvudmannens personliga och ekonomiska lämplighet, dels genom att huvudmännen blir skyldiga att anmäla till Skolinspektionen om en ny fysisk eller juridisk person får ett väsentligt inflytande i huvudmannens verksamhet. Eftersom huvudman och ägare inte alltid är samma sak, föreslås också att Skolinspektionen, i de fall detta är tillämpligt, utöver huvudmännen

⁸⁵ Se kap 11, SOU 2013:56.

också prövar ägarnas lämplighet och långsiktighet. Dessa skärpningar av Skolinspektionens prövning torde vara entydigt positiva för att säkerställa att skolsektorn utgörs av seriösa aktörer – eller kanske bättre formulerat, för att undvika att uppenbart oseriösa aktörer tillåts verka (eftersom det nog krävs ganska grava tidigare förseelser för att fångas upp av kontrollen).

Lämplighetskravet innefattar att huvudmannen har ekonomiska förutsättningar att bedriva en långsiktig och stabil skolverksamhet.⁸⁶ Detta bedöms utifrån den i ansökan bifogade budgeten för skolan, vilken ska ge en tillförlitlig prognos för de första 3 årens verksamhet, och Skolinspektionen kan dessutom inhämta uppgifter om huvudmannen från kreditupplysningsföretag för att kontrollera att det inte finns en historia av ekonomiska problem.⁸⁷ I direktivet (Dir. 2012:131) till Ägarprövningsutredningen anges att utredningen ska undersöka om det finns behov av utökade krav, till exempel i form av krav på att viss kompetens finns i ledning respektive styrelse, samt om sådana krav bara ska gälla vid tillståndsgivning och ägarbyte, eller om de ska kontrolleras kontinuerligt, samt om de ska gälla alla organisationsformer, eller bara för exempelvis aktiebolag.

Krav på ekonomisk täckning för att driva skolan hela läsåret

Avsnitt 4.2.5 diskuterade kostnader av att skolor i ett marknadssystem kan gå i konkurs. I en artikel på DN debatt från 2013⁸⁸ föreslogs åtgärder för att förhindra att elever drabbas av skolkonkurser under skolårets gång: Ett av dessa var inrättandet av en ”skolakut”, liknande 1990-talets krisens bankakut. En sådan skolakut skulle fungera som ett försäkringsinstitut under statlig kontroll, och skulle finansieras genom avgifter från friskolorna. Ett annat förslag, som förordas i en annan debattartikel⁸⁹, är krav på bankgaranti eller kapital för minst ett års drift för att ge tillstånd till en huvudman att starta skola.

86 SOU 2013:56 s. 147f.

87 Se s. 6 Dir. 2012:131.

88 Se debattartikeln ”Så kan beklagliga konkurser i gymnasieskolan stoppas”, publicerad i DN 2013-11-05, och underskriven Peter Malmqvist, ordförande i företagsvärderingsgruppen på Sveriges finansanalytikers förening.

89 Se exempelvis debattartikeln ”Hindra omgående skolor att konkurrera med betyg”, publicerad i DN 2014-10-17, av Magnus Henrekson, professor och vd vid IFN, och Johan Wennström, doktorand vid IFN och Linköpings universitet.

Poängen med den här typen av förslag är alltså att elever blir försäkrade för skolnedläggningar under läsårets gång. De två alternativen skolakut respektive krav på egen buffert har dock lite olika för- och nackdelar: en fördel med kapitalkrav är att det skrämmer oseriösa aktörer från att överhuvudtaget etablera sig på skolmarknaden. En försäkringslösning riskerar däremot att belöna oseriösa aktörer, genom att kostnaden för att missköta skolans ekonomi kommer att delas med de skötsamma skolorna.

En nackdel med ett kapitalkrav är emellertid att det riskerar att slå mot små, oprövade, aktörer, som har svårt att uppbringa det kapital, eller få den bankgaranti, som krävs. Ett kapitalkrav ökar också i sig risken för att investera i skolsektorn, vilket ökar avkastningskraven. I avsnitt 4.2.5 beskrevs att trenden inom friskolebranschen under de senaste åren varit en ökad konsolidering, och att fler och fler av friskolorna tillhör större koncerner, vilket blir ett problem för den som vill ha en bred flora av aktörer. I direktivet till Ägarprövningsutredning (Dir 2012:131), anges bristande tillgång till kapital för små aktörer som en potentiell anledning till den ökade graden av ägarkoncentration, och utredningen fick i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera sådana kapitalhinder. Ett införande av kapitalkrav skulle därför, enligt detta synsätt, behöva kompletteras med någon åtgärd som underlättar kapitaltillgången för små, och oprövade, aktörer.

5.2.3 Kontroll av skolans verksamhet

Ett annat sätt att minska risken för att ekonomiska intressen går ut över kvaliteten är kontrollera själva verksamheten i skolan. Detta kan göras genom inspektion av verksamheten, genom kontroll av hur formella regler efterlevs, genom att studera utfall som elevprestationer, samt genom kontroll av resursanvändningen i skolan.

Skolinspektioner

Den kontroll av skolverksamheten som sker genom Skolinspektionens tillsyn har, såsom påpekades i avsnitt 4.2.1, kritiserats av Riksrevisionen⁹⁰ för att vara för mycket inriktad på formell dokumentation, och för lite

⁹⁰ Se Riksrevisionen (2013).

på själva undervisningen.⁹¹ Även om det är svårare att mäta undervisningens kvalitet än att kontrollera om formella dokument har korrekt formulering, så borde ett ökat fokus på undervisningen vara ett steg i rätt riktning. En professionell tillsyn av undervisningens genomförande och planering, ger ett gott informationskomplement till den övriga information om skolan som finns att få, och kan för skola och myndigheter verka både som ett kontrollinstrument och som ett medel för att utveckla undervisningen. Tillsynen sker vart tredje år. Att genomföra tillsynen oftare skulle förstås ha fördelen att göra informationen mer aktuell och kontrollen mer frekvent, men det skulle naturligtvis kräva mer resurser till Skolinspektionen. Att istället, såsom sker i dag, genomföra särskilda och mer djupgående kvalitetsgranskningar vid behov, ter sig därför som en bättre väg än att öka frekvensen på den reguljära tillsynen.

Mäta elevprestationer

Såsom beskrevs i avsnitt 4.2.1 har insamlandet av elevresultat ökat, till exempel genom att nationella prov numera genomförs på alla stadier, och i flera ämnen än tidigare. Även om man kan kritisera att proven stjälar tid från undervisningen samt tar tid att rätta för lärarna, så är det en fördel att både föräldrar och elever, skolpersonal, myndigheter och politiker numera kan få information⁹² om elevers prestationer kontinuerligt genom elevernas skolgång. Till kategorin att mäta elever prestationer, kan man även lägga de ökade kraven på dokumentering av elevernas utveckling i skolan. Dessa krav kan ses som ett sätt att säkerställa att alla elever får en god undervisning, vilket är viktigt ur ett likvärdighetsperspektiv, men de har fått skarp kritik för att öka lärarnas arbetsbörda. Att öka kraven på dokumentation skulle därför sannolikt ha en hög kostnad, i synnerhet som Skolverket (2013a) tyder på att lärare redan i dag anser sig lägga för mycket tid på administration och dokumentation. Även när det gäller mängden nationella prov, är det högst tveksamt om fler prov skulle motivera kostnaden i termer av tiden för genomförande och rättning.

91 Regeringen skriver dock, i skrivelse 2013/14:200, att Skolinspektionen därefter utvecklat tillsynen av undervisningen.

92 Såsom påpekades i avsnitt 5.1.1 är informationsvärdet förstås avhängigt av att provresultaten är rättvisande och jämförbara mellan skolor, vilket troligen skulle gälla i högre grad om de rättades externt, av lärare utanför elevens skola.

”Öppna böcker”

Ett alternativ till att kontrollera verksamheten eller dess utfall, är att kontrollera skolors resursanvändning, exempelvis genom att krav på offentlig ekonomisk redovisning på skolnivå. Tanken är att ett sådant krav kan minska risken att resurser används på sådant som inte kommer eleverna till del, till exempel att (för) stora belopp på ett eller annat vis överförs till ägarna. För att bli verkningfull skulle sådan information behöva utformas på ett sätt som gör att den kan förstås av vanliga föräldrar, och den skulle behöva publiceras tillräckligt ofta, åtminstone årsvis. Förutom att ge vägledning och information till föräldrar och elever, skulle redovisningen kunna vägleda vilka skolor som bör kontrolleras särskilt noga av Skolinspektionen.

Detta är ett högst aktuellt förslag: ett av den nya regeringens första beslut var att tillsätta en utredning (se Dir. 2014:126) om hur jämförbar ekonomisk information på skolenhetsnivå ska kunna presenteras. Kravet på information ska gälla både kommunala och fristående skolor.

Förutom att ge information till föräldrar och myndigheter om vad resurser används till inom en skola, skulle en sådan regel ha fördelen att den ger information också om kommunernas resurstilldelning till skolorna. På så vis skulle eventuella skillnader i resurstilldelning mellan kommunala och fristående skolor tydliggöras, vilket i sig skulle kunna säkerställa att alla skolor tilldelas resurser enligt samma principer.⁹³ Genom att informationen om kommunernas resursfördelning blir tydligare, får aktörer som funderar på att öppna friskola också tydligare information om vilka principer för skolpeng som gäller i olika kommuner.

Bemanningskrav

En skarpare form av resurskontroll, än förslaget om Öppna böcker, utgörs av bindande regler om bemanning, eller lägstanivåer för personalkostnader, i skolan.⁹⁴ Ett sådant krav begränsar starkt risken för att

93 I Skolverket (2013) beskrivs att det är svårt, och ibland omöjligt, att få information om kommunernas resurstilldelning på skolenhetsnivå. Enligt Sveriges kommuner och landsting (2011) finns det vidare många exempel där friskolor överklagat kommunernas beslut om skolpeng.

94 I regeringens överenskommelse med Miljöpartiet och Vänsterpartiet ingår att ett bemanningskrav i form av personaltäthet eller personalkostnader ska utredas. Socialdemokraternas tidigare framförda förslag i frågan har varit i form av en lägstanivå för personalkostnader.

ekonomisk vinst görs på bekostnad av personaltätheten, och kan därför ses som en garant för att oseriösa aktörer inte kan utnyttja skolsektorn för sin egen ekonomiska vinning.

En kostnad med absoluta krav på lärartäthet är emellertid att de begränsar skolornas flexibilitet, till exempel möjligheten för en skola att anställa få men mycket bra lärare, till höga löner. Denna begränsning undviks om kravet utformas som en lägstanivå för personalkostnader. En generell svårighet är att skolor har olika behov och budgetutrymme, på grund av skillnader i elevsammansättning och lokalkostnader. För att inte bli för begränsande bör nog bemanningsrelaterade krav, även om de specificeras i form av personalkostnader, vara ganska lågt satta.

En mildare form av bemanningskontroll, i form av att Skolinspektionen kontrollerar, och på förekommen anledning, vitesbelägger, om skolor har för begränsade lärarresurser, föreslogs i Friskolekommitténs betänkande⁹⁵. Detta förslag har förstås en lägre kostnad i termer av begränsad flexibilitet för skolorna, men är å andra sidan förmodligen mycket mindre verkningsfullt.

5.2.4 Reklamförbud eller reglering

I avsnitt 4.1 påpekades att elevers och föräldrars preferenser för skolor kan påverkas av reklam, och det konstaterades att reklam förekommer inom friskolesektorn, framför allt på gymnasienivån. Såsom också påpekades i avsnitt 4.1, utgör reklam (åtminstone ifall den inte enbart innehåller opartisk information om skolan) en risk i och med att den kan snedvrída elevernas val till att i högre grad baseras på andra faktorer än skolans kvalitet samt hur väl skolan skulle passa den enskilda eleven. Dessutom är reklam förstås kostsam och dränerar överlag skolsektorn på resurser, även om kostnaderna i nuläget i genomsnitt verkar vara ganska låga.

Ett sätt att begränsa reklamens potentiella skadeverkningar skulle vara att förbjuda skolföretag att göra reklam. I praktiken skulle det förmodligen vara svårt att genomföra ett sådant förbud, utan att samtidigt begränsa skolornas möjligheter att informera om sin verksamhet, och kanske vore det också rättsligt problematiskt. För att ett reklamförbud

⁹⁵ Se s. 309, SOU 2013:56.

inte skulle inverka menligt på informationstillgången överlag vore det därför viktigt med god tillgång till information över skolor från centralt håll, till exempel genom Skolverket.

En annan väg skulle kunna vara att utforma riktlinjer för hur skolreklam får se ut. Här kan det nämnas att ett vägledande underlag för utformning av marknadsföring av gymnasieutbildning, inklusive hur denna ska utformas för att inte stå i strid med rådande lagstiftning, har utformats av Sveriges kommuner och landsting och Friskolornas riksförbund.⁹⁶

5.3 Återgång till det som gällde före 1992

Ytterligare ett alternativ, vore att helt ta bort marknadsinslagen och återgå till det regelverk som gällde före 1992; det vill säga ett system där bostadens placering styr vilken skola eleven placeras i, och där friskolornas etableringsrätt och offentliga finansiering är starkt begränsad. Även om detta inte verkar vara aktuellt i dagens politiska läge, är det betydande att diskutera även denna möjlighet för att tydliggöra de troliga effekterna av att ta bort marknadsinslagen helt.

Hur skulle detta påverka elevernas resultat? Enligt de undersökningar som studerar effekterna av friskolornas utbredning, eller det fria skolvalet generellt, finns det inga tecken på att dessa faktorer är skurken till den nedgång i elevprestationer som har konstaterats i en rad undersökningar.⁹⁷ Det finns heller inga tecken på att effekterna skulle vara negativa för mer utsatta grupper av elever, i termer av lägre utbildningsnivå eller inkomster hos föräldrarna, eller för elever med utrikes bakgrund.

Det är därför inte sannolikt att elevernas studieprestationer skulle förbättras om möjligheten att välja en friskola, eller en annan kommunala skola, skulle tas bort. Det kan tilläggas att det inte heller finns stöd i forskningen för några stora positiva effekter på elevresultaten, så det skulle sannolikt inte heller ske någon större resultatförsämring.

Det finns vidare tecken på att skolvalet givit upphov till en ökad sortering av elever, i termer av studieprestationer respektive elevernas

⁹⁶ Se www.friskola.se.

⁹⁷ Exempelvis finner Böhlmark och Lindahl (2013) att försämringen mätt enligt TIMS är svagare – inte starkare – i områden med en högre friskoleandel.

hemförhållanden. Ett borttagande av möjligheten att välja skola skulle därför troligen minska den här typen av segregation. Det är möjligt, även om det inte är klarlagt, att sortering av elever enligt studieprestationer spär på skillnaden i skolresultat mellan elever. Detta kan ske genom förekomsten av så kallade kamrateffekter, eller andra genom faktorer, såsom vilka lärare som dras till skolan, som är relaterade till elevunderlaget.

Det kan dock påpekas att borttagandet av skolvalet ingalunda skulle eliminera segregationen i skolan, då denna följer bostadssegregationen. För att kraftigt minska segregationen, med avseende på socioekonomisk bakgrund, skulle det sannolikt krävas ett system där elever skolplaceras enligt just kriteriet att uppnå en socioekonomisk mix, och transporteras till skolor i olika bostadsområden.

En annan aspekt är att ett borttagande av det fria skolvalet, samt etableringsfriheten och den offentliga finansieringen av friskolor, är att detta sannolikt skulle vara förknippat med betydande omställningskostnader. Om den offentliga finansieringen av friskolorna skulle sänkas till de nivåer som rådde före 1992, eller helt tas bort, skulle troligen merparten av de fristående skolorna läggas ner. Förutom att detta skulle innebära en kostnad för skolornas ägare, skulle de elever som går på skolorna behöva flyttas till de kommunala skolorna. Och de lärare som arbetar vid dessa skolor skulle förstås behöva byta arbetsplats.

Förekomsten av olika typer av skolor, med olika profil, skulle sannolikt också minska. Av vad man kan utläsa från de klassificeringar på inriktningar som syns i statistiken, skiljer sig friskolorna inte särskilt mycket från de kommunala skolorna. Men det är möjligt att det finns ytterligare skillnader på sätt som inte syns i statistiken.

6. Slutsatser

I DEN HÄR RAPPORTEN har jag diskuterat potentiella fördelar respektive risker med att införa marknadsinslag inom skolväsendet, på det vis som har skett i Sverige sedan skolvals- och friskolereformerna i början av 1990-talet. Jag har vidare diskuterat en rad förslag som skulle kunna bidra till att minska dessa risker, och öka sannolikheten att fördelarna kommer till stånd.

I det här avsnittet kommer jag att sammanfatta resultatet, genom att peka på olika vägval. Jag kommer att redogöra för vilka alternativa vägar som finns att gå för att begränsa de risker, respektive utveckla de fördelar, som finns med marknadsinslagen.

I avsnitt 5.3 diskuterades konsekvenserna av att ta bort marknadsinslagen och återgå till det som gällde före 1992. Det skulle förstås också vara möjligt att behålla skolvalssystemet mellan de kommunala skolorna, men att på olika sätt kraftigt reducera förekomsten av friskolor, till exempel genom att kraftigt minska den ekonomiska ersättningen till dessa.

Min tolkning av forskningsläget är, såsom angavs i avsnitt 5.3, att sådana åtgärder sannolikt inte skulle innebära några vinster i termer av förbättrade elevprestationer (om något, tyder existerande studier snarare på att friskolor och skolval haft små positiva effekter på elevprestationerna), men att segregationen troligen skulle minska (det senare gäller åtminstone om också skolvalet togs bort). Kostnaden för att uppnå detta, i termer av friskolenedläggningar och överflyttningar av elever till den kommunala skolan, skulle troligen bli höga.

Även om den här rapporten inte analyserar de politiska aspekterna, är det också relevant att påpeka att det sannolikt skulle vara politiskt svårt att helt dra tillbaka skolvals- och friskolereformerna. Detta gäller inte minst med tanke på att en stor andel av eleverna går i och att många lärare arbetar i friskolor.

Om vi bortser från alternativet att helt ta bort marknadsinslagen, och istället fokuserar på hur man kan öka förutsättningarna för att dessa ska verka på ett sätt som överensstämmer med målen för skolväsendet,

vilka åtgärder ter sig då mest lämpade för att uppnå detta? Jag kommer nedan att diskutera förslagen från avsnitt 5, med utgångspunkt utifrån vilka förslag jag tror har störst chans att ha avsedd verkan. Att jag tar upp ett förslag innebär dock inte nödvändigtvis att jag förespråkar att det ska genomföras: alla förslag har både vinster och kostnader, och redovisningen här syftar till att ge en sammanfattande överblick över de olika typerna av förslag.

Åtgärderna som tas upp nedan utgörs ibland av mildare former av restriktioner, som innebär ringa kostnader för aktörerna men som i gengäld troligen också lägre verkningsgrad, och ibland av skarpare förslag, som kan förväntas få starkare effekt men till högre kostnad (för vissa aktörer eller för skolväsendet i sin helhet). Vissa av förslagen innebär vidare ingen direkt begränsning av marknadsmekanismerna, utan syftar snarare till att få dem att fungera bättre. Andra förslag innebär rena begränsningar av marknadsmekanismerna. Vissa av förslagen är därmed troligen mer populära för den som av ideologiska skäl vill begränsa marknadsinslagen, och vice versa.

Jag inleder med förslag som kan genomföras utan att i sig begränsa marknadsinslagen, och fortsätter sedan med förslag som innebär sådana begränsningar.

6.1 Mer marknadsvänliga, eller ”marknadsneutrala”, förslag

6.1.1 Åtgärder mot betygsinflation

Såsom diskuterats i rapportens tidigare avsnitt, utgör risken för betygsinflation ett problem för skolväsendet generellt sett, men riskerar att förvärras i ett system där skolor konkurrerar om eleverna.

Milda förslag: information om avvikelser mellan betyg och provresultat, samt extern rättning

Ett mildt alternativ för att minska detta är att offentliggöra hur skolors betygs- och provresultat skiljer sig åt. Detta är den väg som råder i dag, när information om såväl betyg och resultat på nationella proven finns tillgängliga på informationssajter, och dessutom kan användas av Skolinspektionen vid tillsynen av skolorna. För att ytterligare stärka effekten skulle man eventuellt också kunna redovisa skillnaderna mellan resultaten i betyg och nationella prov på ett tydligare sätt än vad som sker i

dag, till exempel genom att presentera detta som ett separat mått. Det är möjligt att den här typen av offentliggörande i förlängningen kan bidra till att minska graden av betygsinflation, men detta är kanske ett väl optimistiskt synsätt, och beror förstås på hur skolor, elever och föräldrar reagerar på informationen.

För att en jämförelse mellan betyg och nationella prov ska vara en informativ indikator för betygsinflation, krävs att de nationella proven inte också är inflaterade, vilket det i dag finns tecken på att de är. En kraftig begränsning av risken för inflation när det gäller resultaten på nationella prov, torde vara ganska enkel, och billig, att uppnå, genom att låta skolorna "byta prov med varandra" vid rättningen.

Skarpt förslag: förankra betygen

Att kraftigt begränsa förekomsten av inflation i betygen är svårare, eftersom elevens egna lärare är den som måste sätta betyget. Någon form av "ankare" för betygen, exempelvis i form av nationella proven i linje med det förslag som framfördes i avsnitt 5.1.1, kan vara nödvändigt för att begränsa risken för betygsinflation. Nackdelen är dock att sådana typer av bindande regler ofrånkomligen riskerar att drabba enskilda elever, samt att de fråntar lärarna en del av deras professionella utövning.

6.1.2 Resurstilldelning och resursanvändning

Ett framträdande problem i marknadsmodellen är dess negativa konsekvenser för likvärdigheten. Även om det, som diskuterats ovan, inte finns någon direkt evidens för att skolvalet eller friskolornas expansion i sig skulle ha bidragit till ökade resultatskillnader mellan elever från mer eller mindre gynnade hemförhållanden, är det sannolikt så att koncentrationen av lågpresterande elever på vissa skolor har ökat. Detta kan i sig ses som problematiskt för likvärdigheten. Kan man göra något åt detta inom ramen för marknadssystemet?

Milt förslag: Öppna böcker

Ett förslag som syftar till att säkerställa de resurser som tilldelas skolan faktiskt kommer eleverna till del, är förslaget om "öppna böcker", som togs upp i avsnitt 5.2.3, det vill säga en obligatorisk redovisning av ekonomin på skolenhetsnivå. Förslaget innebär visserligen viss administrativ

kostnad, men eftersom varje skolenhet ändå borde ha koll på sina intäkter och kostnader torde den vara liten. Detta är dessutom ett förslag som kan ha många positiva effekter: dels kan det verka avskräckande på oseriösa aktörer, dels ger det elever och föräldrar, liksom myndigheterna, möjlighet till löpande insyn. En ytterligare fördel är att redovisningen kan bidra till mer öppenhet och mer likvärdiga förhållanden när det gäller kommunernas ekonomiska resursfördelning till olika skolor. Öppna böcker är därmed en åtgärd som torde vara förknippad med låga kostnader, men åtminstone potentiellt flera goda effekter. Effekten av en sådan redovisning begränsas dock av att det nog för många kan vara svårt att förstå vad en ekonomisk resursredovisning betyder, även om man försöker att utforma den för att vara lättförståelig. Ur ett likvärdighetsperspektiv kan man invända att informationen kanske främst kommer de mer resursstarka föräldrarna till godo. Mot detta kan man i sin tur invända att det är eleverna i misskötta skolor, där resurserna inte läggs på sådant som kommer eleverna till del, som har mest att vinna på att informationen om resursanvändningen blir offentlig.

Skarpa förslag: högre grad av socioekonomisk differentiering, samt lägstanivå för lönekostnader

De förslag som jag tar upp här, en ökad grad av socioekonomisk differentiering av skolpengen samt införandet av en lägstanivå för lönekostnader, kategoriserar jag båda som skarpa, eftersom de innebär faktiska begränsningar av skolornas resurstilldelning och resursanvändning.

Såsom framfördes i avsnitt 5.1.3 kan likvärdigheten eventuellt öka genom en högre grad av socioekonomisk kompensation i resurstilldelningen till skolor. Även om man genom detta inte skulle lyckas vända sorteringen av elever över skolor i termer av studiemotivation eller socioekonomisk bakgrund, så skulle åtminstone de skolor som har en högre andel elever med sämre initiala förutsättningar, få ökade resurser att hjälpa dem att nå goda studieresultat. En invändning mot förslaget är att det inte finns någon garanti för att de ökade resurser som följer med elever med viss socioekonomisk bakgrund används som avsett. Risken för detta minskar om man, enligt förslaget om öppna böcker ovan, kräver att skolorna redovisar sina intäkter och utgifter på ett sätt som lätt kan förstås.

Risken för att resurser inte kommer skolans elever till del, minskar

ytterligare om förslaget om en lägstanivå för löneutgifter, som diskuteras i avsnitt 5.2.3, införs. Det här kravet ska nog främst ses som ett sätt att förhindra grava missförhållanden, eftersom det, på grund av skolors olika förutsättningar på grund av faktorer som lokalkostnader och elevunderlag, kan vara svårt att sätta kravet särskilt högt. En viss lägstanivå torde dock vara bra både för likvärdigheten och för att säkerställa kvaliteten på skolan överlag. Att definiera kravet i termer av lönekostnader istället för lärartäthet är lämpligt för att ge skolorna mer flexibilitet.

6.1.3 Lika tillgång till skolor

Skarpa förslag: ersätt kötid med lottning

Ett förslag för att öka likvärdigheten, i termer av lika tillgång till populära fristående skolor, är att ersätta den nuvarande regel som tillåter friskolor att använda kötid som selektionsmekanism, med regeln att man vid platsbrist låter lotten av göra vilka elever som kommer in på skolan. Samtidigt skulle närhetsprincipen kunna tas bort som urvalskriterium för friskolorna. Detta skulle öka chansen för den elev vars föräldrar inte har kunskap om, eller varit förutseende nog att, ställa sitt barn i kö i tid att komma in på populära fristående skolor. Eftersom sådan kunskap sannolikt är bättre i mer resursstarka familjer, skulle en sådan förändring troligen bidra till minskad segregering med avseende på elevernas socioekonomiska bakgrund. Det är troligt att de praktiska effekterna av dessa åtgärder skulle vara begränsade till ett fåtal elever, men förslaget har ändå en symbolisk vikt med tanke på principen för lika tillgång till skolor. (Att jag inte tar upp möjligheten att på motsvarande vis införa lottning för de kommunala skolorna, beror på att detta, enligt resonemanget i avsnitt 5.1.2 skulle innebära höga planerings- och osäkerhetskostnader för familjer.) Utöver ändrade antagningsregler till friskolorna, kan den lika tillgången ytterligare stärkas genom att, så långt det är möjligt, kräva gemensamt administrerade skolvals- och antagningssystem för de kommunala och fristående skolorna. Detta skulle göra det enklare att välja skola, och skulle samtidigt begränsa möjligheterna till fusk.

6.2 Mer marknadsbegränsande förslag

6.2.1 Begränsa förekomsten av oseriösa aktörer bland friskolorna

En annan risk som ter sig viktig att begränsa, är risken för att oseriösa

aktörer etablerar sig på skolmarknaden. Såsom diskuterades i avsnitt 4.2.2 och 4.2.5 innebär dagens system risker dels i termer av att vinstmotiverade ägare försöker tjäna pengar på bekostnad av kvaliteten, dels i termer av att skolor läggs ner under terminens gång.

Skarpa förslag: vinstuttagsbegränsning samt krav på kapitaltäckning

Till de mer begränsande, eller restriktiva, förslagen för att motverka riskerna för oskäliga vinstuttag eller ”mitt-i-terminen-konkurser” på grund av ekonomisk misskötsel, hör förslagen om vinstuttagsbegränsningar, respektive förslaget om kapitaltäckning eller bankgaranti för att täcka ett skolårs verksamhet, som togs upp i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

Båda dessa typer av förslag har sannolikt stark effekt, men också potentiellt stora kostnader: givet att det finns juridiska möjligheter att införa ett sådant förslag, skulle vinstuttagsbegränsningar visserligen vara ett verkningfullt medel för att få bort stora vinstuttag (givet att man lyckas begränsa möjligheterna att kringgå reglerna), men det innebär sannolikt stora omställningskostnader, och eventuellt också kostnader i termer av minskade drivkrafter för innovation, eller spridning av lönsamma skolor. Mot det senare kan man invända att drivkrafter för att utveckla verksamheten inte nödvändigtvis är starkare i skolor med vinstmotiv än i andra skolor. Hur stora omställningskostnaderna skulle bli, beror på hur många skolföretag som väljer att lägga ner sin verksamhet, och detta beror i sin tur sannolikt på hur strikt vinstuttagsbegränsningen görs.

Även kapitaltäcknings- eller bankgarantikravet torde vara ett verkningfullt medel, främst för att försäkra elever (och lärare) mot risken att skolan läggs ner mitt under terminen, men potentiellt också för att skrämma iväg oseriösa aktörer.

Det kan tilläggas att ett samtidigt införande av krav på kapitaltäckning eller bankgaranti för ett läsårs drift av en skola, och vinstuttagsbegränsning, troligen skulle vara särdeles kostsamt. Genom en vinstuttagsbegränsning sätts nämligen ett tak på den ränta på investerat kapital som får tas ut, vilket sannolikt minskar tillgången till externt kapital. Därmed skulle det kapital som behövs för att täcka ett års drift blir svårare att uppbåda, vilket skulle göra kapitaltäckningsregeln svårare att uppfylla.

6.3 Avslutande kommentarer

Jag har ovan tagit upp både förslag som syftar till att få marknadsmekanismerna att fungera bättre, i termer av skolväsendets kvalitet och likvärdighet, och förslag som medför begränsningar av marknadsinslagen. Det blir här en politisk fråga i vilken utsträckning man vill införa starkt begränsande åtgärder, såsom vinstuttagsbegränsning, eller om man förlitar sig på andra former av förslag, såsom att utveckla information och kontroll.

Det kan slutligen vara värt att påpeka att skelsektorn skiljer sig från vårdsektorn på ett sätt som är viktigt i sammanhanget, nämligen hur "kundernas" (elever respektive patienter) preferenser överensstämmer med samhällets övergripande mål. När det gäller skolväsendet är det, som rapporten berört, inte alldeles självklart att elevernas efterfrågan ger ett kvalitetshöjande tryck, eftersom det är tänkbart att åtminstone vissa elever föredrar skolor som ställer lägre krav, i synnerhet om betygen ändå sätts generöst.

När det gäller vårdsektorn torde det vara mer sannolikt att patienternas preferenser är i linje med det samhällspolitiska målet med vården: att bli frisk. Utan att påstå att marknadsinslag därmed är problemfria när det gäller vårdsektorn (problem att observera kvalitet kan till exempel också finnas där), så löper skelsektorn i den här aspekten en större risk än vårdsektorn för "snedvridande" eller oönskade konkurrenseffekter. Det är därmed rimligt att skilja på dessa sektorer när man diskuterar konsekvenserna av åtgärder som begränsar marknadsmekanismerna.

Referenser

- Ahlin, Å (2003), "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper 2003:2, Department of Economic, Uppsala University.
- Alstadsæter, A, och M Jacob (2012), "Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12-rules", ESO-rapport 2012:4.
- Andersson, E, Malmberg, B och J Östh (2012), "Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006: changing school geography with equality implications", *Journal of Transport Geography*, 23:35–43
- Angrist, J (2013), "The Perils of Peer Effects", NBER Working Paper No. 19774.
- Betts, J och E Tang (2011), "The Effect of Charter Schools on Student Achievement: A Meta-Analysis of the Literature", National Charter School Research Project, University of Washington Bothell.
- Björklund, A, Edin, P, Fredriksson, P och A Krueger (2004), "Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s", Rapport 2004:1, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Burgess, S, Greaves, E, Vignoles, A och D Wilson (2009), "What Parents Want: School Preferences and School Choice", CMPO Working Paper Series No. 09/222, University of Bristol.
- Böhlmark, A och H Holmlund (2011), "20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?", Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Böhlmark, A, och M Lindahl (2007), "The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence", IZA DP No. 2786
- Böhlmark, A och M Lindahl (2013), "Independent schools and long-run educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform", Swedish Institute for Social Research (SOFI) Working Paper 6/2013.
- Cremata, E, Davis, D, Dickey, K, Lawyer, K, Negassi, N, Raymond, M, och

- J Woodworth (2013), "National Charter School Study 2013", Center for Research on Education Outcomes, Stanford University
- Engel, M, Jacob, B och F C Curran (2014), "New Evidence on Teacher Labor Supply", *American Educational Research Journal*, 51:1, 36–72.
- Fredriksson, P och J Vlachos (2011), "Reformer och resultat: Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?", Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3.
- Friedman, M (1955), "The Role of Government in Education", in *Economics and the Public Interest*, ed. Robert A. Solo, Rutgers University Press.
- Hastings, J och J Weinstein (2008), "Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments", *The Quarterly Journal of Economics*, 123 (4): 1373–1414.
- Hussain, Iftikhar (2013), "Not Just Test Scores: Parents' Demand Response to School Quality Information", Konferensbidrag till American Economic Association Meetings 2014.
- Karbownik, K, och Martinsson, S (2014), "Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden", Rapport 2014:11, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- KPMG (2014), "Almega; Översyn av möjliga konsekvenser av en ombildning av aktiebolag inom skola, vård och omsorg till aktiebolag med särskild vinstbegränsning", Final draft 22 augusti 2014.
- Lidström, L, Holm, A och U Lundström (2014), "Maximising Opportunity and Minimising Risk? Young People's Upper Secondary School Choices in Swedish Quasi-Markets", *Young*, 22:1, 1–20.
- LO (2013), "Åtgärder för att begränsa vinst i välfärden", Delrapport 1 i rapportserien Framtiden Välfärd.
- Lundström, U och K Parding (2011), "Teachers' Experiences with School Choice: Clashing Logics in the Swedish Education System", *Education Research International*, <http://dx.doi.org/10.1155/2011/869852>.
- Malmberg, B, Andersson, E och Z Bergsten (2013), "School Choice Motives: The Effects of Class and Residential Context", Working Paper 2013:11 Stockholm University Linnaeus Center on Social Policy and Family Dynamics in Europe, SPaDE.
- Mizala, A och M Urquiola (2013), "Parental choice and school markets: The impact of information on school effectiveness", *Journal of Development Economics*, 103, 313–335.

- Regeringens skrivelse 2013/14:200: "Riksrevisionens rapport om statens tillsyn över skolan"
- Riksrevisionen (2013), "Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?", RiR 2013:16.
- Sacerdote, B (2011), "Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far?", *Handbook of the Economics of Education*, Vol 3, 249–277.
- Sandström, M and F Bergström (2005), "School vouchers in practise: competition won't hurt you", *Journal of Public Economics*, 89, 351–380.
- Sebhatu och Wennberg (2013), "Friskolemarknadens utveckling och strukturförändring sedan reformen", opublicerad uppsats, Handelshögskolan i Stockholm och Entreprenörskapsforum.
- Skolinspektionens redovisning av regeringsuppdrag Dnr. U2011/6544/GV *Olikheterna är för stora – Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan.*
- Skolinspektionen (2014), "Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet", Rapport 2014:01.
- Skolverket (1996a), "Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan – erfarenheter och synpunkter", Rapport 108.
- Skolverket (1996b): "Att välja skola – effekter av valmöjlighet i grundskolan", Rapport Nr 109.
- Skolverket (2003): "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", Rapport 230.
- Skolverket (2012a), "Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid", Rapport 374.
- Skolverket (2012b), "PISA 2012. 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap", Rapport 398.
- Skolverket (2012c), "En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt", Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2013a), "Skolverkets lägesbedömning 2013, Rapport 387.
- Skolverket (2013b), "Kommunernas resursfördelning till grundskolor", Rapport 391.
- SOU 2013:56: *Friskolorna i samhället*, Betänkande av Friskolekommittén, Stockholm 2013.
- Stiglitz, J (1991), "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", NBER Working Paper 3641.

- Sveriges kommuner och landsting (2011), "Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolväsendet".
- Zhou, J och S Tindrebäck (2012), "Elevströmmar i Stockholms grundskolor", Rapport från Sweco Eurofutures.
- Söderström, M och R Uutsitalo (2010), "School choice and *segregation*: Evidence from an admission reform", *Scandinavian Journal of Economics*, 112(1), 55–76.
- Thelin, M (2014), "Elevs val av gymnasieskola. En experimentell studie av elevs geografiska, akademiska och sociala preferenser", doktorsavhandling vid Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- Tyrefors Hinnerich, B och J Vlachos (2013) "Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport", Bilaga 5 i *Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan 2013*, Skolinspektionen.
- Vlachos, J (2010), "Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor." Uppdragsforskningsrapport 2010:6, Konkurrensverket.
- Vlachos, J (2011), "Friskolor i förändring", kap. 3 i *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Red. Laura Hartman, SNS förlag.
- Vlachos, J (2012), "Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?", *Ekonomisk Debatt*, nr 4:2012.
- von Greiff, C (2009) "Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning", ESO-rapport 2009:5.
- Waslander, S, Pater, C och M van der Weide (2010), "Markets in Education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education", OECD-report (2010)15.
- Wikström C och M Wikström (2005), "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools", *Economics of Education Review*, 24, 309–322.
- Östh, J, Andersson, E och B Malmberg (2010), "School Performance and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach", Stockholm Research Reports in Demography 2010:11, Department of Sociology, Stockholm University.

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstalön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den "nya" strukturomvandlingen?
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?
ISBN 978-91-566-3004-0
11. Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?
ISBN 978-91-566-3008-8
12. Modellen som klev ut genom ett fönster
– om globaliseringen och den svenska modellens framtid
ISBN 978-91-566-3009-5
13. Penningpolitik och full sysselsättning
ISBN 978-91-566-3010-1

14. Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet
ISBN 978-91-566-3011-8



På 1990-talet påbörjade det svenska skolsystemet sin resa från en byråkratisk styrning mot en marknadsstyrning. I dag går en stor del av eleverna i friskolor och där jobbar en stor del av lärarkåren. Skolor konkurrerar om elevunderlaget till följd av det fria skolvalet och många skolor drivs i dag som aktiebolag.

Att skapa en jämlik skola med hög kvalitet är centralt för ett samhälle med ambitionen om att nå full sysselsättning. I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* beskriver Karin Edmark, forskare i nationalekonomi vid Institutet för Näringslivsforskning, vad nationalekonomisk teori och forskning säger om hur marknadskrafterna inom skolsystemet påverkar förutsättningarna för att göra detta.

Det blir tydligt att det är naturligt, med nationalekonomi som utgångspunkt, att ifrågasätta marknadsmekanismers varande inom skolsystemet. Grundläggande problem som målkonflikter och bristande information bidrar nämligen till att marknadskrafterna har dåliga förutsättningar att fungera som de är tänkta att göra. Det blir även tydligt att mer forskning behövs för att kunna besvara alla frågor som finns vad gäller marknadskrafternas effekt på skolan.

December 2014

ISBN 978-91-566-3011-8

www.lo.se