UPPDRAG VÅLFÄRD

ENTREPRENÖRSKAPSFORUM • FORES • LEADING HEALTH CARE

SKOLMARKNADEN
Nya vägar framåt

Fredrik Bergström
& Emanuel Welander

Skolmarknaden

– nya vägar framåt

Fredrik Bergström & Emanuel Welander

UPPDRAG VÄLFÄRD

Skolmarknaden – nya vägar framåt

Författare: Fredrik Bergström & Emanuel Welander

Kontakt:
Entreprenörskapsforum
Örebro universitet, 701 82 Örebro
Tfn: 019-33 37 00
E-post: info@entreprenorskapsforum.se

FORES
Bellmansgatan 10, 118 20 Stockholm
Tfn: 08-452 26 60
E-post: brev@fores.se

Stiftelsen Leading Health Care
Box 45180
104 30 Stockholm
Tfn: 08-586 175 00
E-post: info@leadinghealthcare.se

Form: Cecilia Kusoffsky
Sättning: Klas Håkansson, Entreprenörskapsforum
Tryck: Scandbook AB, Falun 2013
Foto: IStockphoto och Stockxchng
ISBN: 978-91-87379-06-2

Fritt tillgänglig med vissa rättigheter förbehållna
Uppdrag Välfärd syftar till största möjliga spridning av de publikationer som ges ut. Därför kan de laddas ned utan kostnad på vår webbplats www.uppdragvalfard.se. Vår hantering av upphovsrätt utgår från Creative Commons Erkännande-Ickekommersiell-Inga bearbetningar 2.5 Sverige (läs mer på http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/se/). Det innebär i korthet att det är tillåtet att dela, det vill säga att kopiera, distribuera och sända verket, på villkor att Uppdrag Välfärd och författare anges, ändamålet är icke-kommersiellt och verket inte förändras, bearbetas eller byggs vidare på.

Förord

I början av 1990-talet möjliggjordes konkurrens och ökad valfrihet på skolmarknaden främst genom två reformer: införandet av skolpengen och det fria skolvalet. I denna rapport undersöker Fredrik Bergström och Emanuel Welander vilka konsekvenser reformerna har fått tjugo år senare och vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för ett fritt val och konkurrens på skolmarknaden. Författarna tar sin utgångspunkt i modeller för dynamisk konkurrens. Som författarna också påpekar är konkurrensinstrumentet långt ifrån det enda som påverkar skolornas kvalitet, men det förtar inte nödvändigheten av att granska och föreslå utveckling av det.

Skolreformerna i början av 1990-talet har möjliggjort en utveckling där allt fler svenska elever söker sig till fristående skolor. Parallellt med denna ökning indikerar mätningar att de svenska eleverna presterar sämre i skolan vid internationella jämförelser. Finns det något samband mellan ökad konkurrens och valfrihet och de svenska elevernas prestation i skolan?

Sammanställningen av tidigare forskning i den här rapporten visar att det växande antalet fristående skolor inte har haft någon negativ påverkan på studieprestationer i den kommunala skolan. Snarare har valfrihet och konkurrens haft neutrala eller svagt positiva effekter på elevers resultat och positiva effekter för skolmarknaden i allmänhet.

Förbättrade kunskaper hos varje individ såväl som för samhället i stort är av central betydelse för att Sverige ska förbli ett konkurrenskraftigt land i en allt mer global värld. Det är därför viktigt att styrsystemet för skolan genomgår ständiga förbättringar. Författarna lyfter fram tre förbättringsområden för en mer dynamisk konkurrens:

Informera mera: Det bör vara lätt för kunderna att välja mellan olika alternativ. För att göra detta måste det finnas flera alternativ och det måste också vara förhållandevis enkelt – genom bra och lättillgänglig information – att ta ställning till de olika alternativens kvalitet.

Differentiera och specialisera mera: En viktig förutsättning för att bejaka utveckling är att företag har goda möjligheter att utveckla sitt erbjudande. Regleringar av olika slag är motiverade ibland, men om de är alltför begränsande blir det svårare att utveckla och specialisera sitt erbjudande.

Konkurrera mera: De alternativ som svarar mot kundernas efterfrågan ska ha möjlighet att växa och de som inte gör det, och inte heller anpassar sig till minskad efterfrågan, ska tappa andelar. De ska i slutänden kunna läggas ned.

Rapporten är framtagen som en del i forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd. Vi tre tankesmedjor som tog initiativet representerar olika forskningsperspektiv. Det är när perspektiven möts som vi verkligen kan säga något meningsfullt om hur en kvalitativ välfärd kan organiseras. Här ges ett perspektiv på dynamisk konkurrens inom skolområdet. Ytterligare rapporter kommer att belysa såväl andra perspektiv som andra delar av välfärden. Vår förhoppning är att Uppdrag Välfärd ska kunna förändra den svenska diskussionen om välfärden. För välfärden är värd en bättre debatt.

Vi vill tacka alla som har varit delaktiga i arbetet med studien och forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd: våra forskningsledare Maria Adenfelt, Anna Krohwinkel Karlsson och Harald Edquist, Annemarie Brandt som har hållit samman administrationen, Jan-Olof Edberg, Sara Müller och alla andra i våra tre organisationer som har huggit i när det behövts och den kunniga refereegranskaren. Inte minst vill vi tacka referensgruppen, som har finansierat studien, kommenterat och uppmuntrat under arbetets gång. Det största tacket går naturligtvis till författarna.

Stockholm, mars 2013

Andreas Bergström, tf vd FORES
Pontus Braunerhjelm, vd Entreprenörskapsforum
Hans Winberg, generalsekreterare Stiftelsen Leading Health Care

Innehåll

1. Sammanfattning 7
2. Inledning 11
3. Hur har den svenska skolan utvecklats? – en överblick 15
4. Litteraturöversikt – vad vet vi om effekter av ökad valfrihet i skolan? 19
   - Elevresultat 20
   - Segregation 22
   - Lärare och löner 24
   - Kostnader 24
5. Åtgärder för en bättre fungerande skolmarknad 27
   - Informera mera 28
   - Förbättra informationen 29
   - Gör informationen lättillgänglig 34
   - Differentiera och specialisera mera 35
   - Konkurrera mera 43
6. Bejaka och utveckla skolmarknaden 49

Referenser 54

Sammanfattning 1

Införandet av skolpengssystemet och upphävandet av närhetsprincipen under 1990-talet kan karaktäriseras som en valfrihetsreform som skapade en "skolmarknad". Reformerna blev startpunkten för en snabb expansion av fristående skolor. Syftet med rapporten är att utvärdera dessa reformer genom att översiktligt beskriva vad som har hänt sedan valfrihetsreformen infördes, belysa vad forskningen har kommit fram till när det gäller effekter av ökad valfrihet samt diskutera hur den svenska modellen med ett stort inslag av valfrihet kan förbättras.

Utgångspunkten är att den marknads-/konkurrensmodell som kännetecknar den svenska skolan inte har varit negativ när det gäller att utveckla elevernas prestationer (vilket forskningen visar). I rapporten diskuteras ett antal reformer som skulle kunna bidra till att realisera konkurrensens fördelar ytterligare. Särskilt fokus är på hur förbättrad information kan bidra till en bättre fungerande skolmarknad. Hur ökad differentiering och specialisering kan bidra till en bättre fungerande skola. Slutligen behovet av att bejaka en intensivare konkurrens mellan skolor. I rapporten betonas även att konkurrens inte är den enda faktor som utvecklar skolan. En rad andra faktorer är viktiga och flera är också viktigare än konkurrens i sig. Syftet med denna rapport är dock att framförallt analysera skolmarknaden utifrån ett konkurrensperspektiv.

Konkurrensutsatta marknader tenderar att över tiden generera effektivitet och utveckling. För att konkurrensmodellen ska fungera på bästa sätt krävs att en rad förutsättningar är uppfyllda. Några av dessa är:

- Det bör vara lätt för kunderna att informera sig om och välja mellan olika alternativ.

- Förändrad efterfrågan ska leda till att företag startas, tar eller förlorar marknadsandelar och också kan gå i konkurs.
- Det ska finnas goda möjligheter att utveckla sitt erbjudande, det vill säga regleringar av olika slag kan vara motiverade, men om de är alltför begränsande blir det svårare för företagen att utveckla sitt erbjudande.

Med utgångspunkt från ovan och vad som behöver göras för att förbättra "skolmarknadsmodellen" har tre förslag lyfts fram:

Informera mera
Av central betydelse för att skolans konkurrensprocess ska fungera är att elever/föräldrar grundar sina beslut på lättillgänglig, korrekt information av hög kvalitet. Att välja mellan olika skolor handlar om att välja mellan olika komplexa alternativ. En prioriterad uppgift är att arbeta fram modeller som underlättar att fatta välgrundade beslut. Detta torde vara särskilt viktigt för familjer/elever som har mindre kunskap om eller förståelse av vikten av att välja skolor som levererar en hög kvalitet.

Differentiera och specialisera mera
Den svenska skolan bör ställa en rad grundläggande och höga krav på vad skolan bör erbjuda för utbildningskvalitet. Dock bör dessa krav inte vara för restriktiva i och med att detta riskerar att begränsa möjligheten för skolorna att vara innovativa och differentiera sina utbildningserbjudanden. Detta begränsar i sin tur den experimentella process som kännetecknar och driver utvecklingen inom andra kunskapsproducerande marknader. Skolor, och i synnerhet kommunala skolor, har på grund av av Skollagens kapitel 23, paragraf 3-5, begränsade möjligheter att specialisera och därmed optimera sitt "utbildningspaket" genom att köpa in extern specialistkompetens inom ämnen där skolan inte kan erbjuda bästa möjliga utbildning. Denna begränsning har två negativa effekter. Dels kan inte skolledningen erbjuda högsta kvalitet i alla ämnen, dels begränsas möjligheten för framväxten av specialiserade utbildningsföretag. Denna typ av företag skulle kunna dra nytta av att jobba med flera skolor. Detta skulle i sin tur leda till att den specialiseringstrend som är mycket tydlig inom andra kunskapsintensiva och kunskapsproducerande branscher också skulle kunna realiseras inom grund- och gymnasieskolan. Förslagsvis

bör kapitel 23, paragraf 3-5 skrivas om så att det blir möjligt för skolor att köpa in externa tjänster i större utsträckning.

Konkurrera mera

En förutsättning för att konkurrensens positiva effekter (effektivitet och utveckling) ska realiseras är "konkurrens är på riktigt". Det ska vara lätt att starta skolor och utmana existerande skolor. Det ska vidare vara lätt för framgångsrika skolor att växa och sprida en framgångsrik modell. Slutligen ska neddragning/nedläggning/omstrukturering av en verksamhet vara ett möjligt utfall om en skola inte lever upp till de kvalitetskrav som man kan ställa. Nedläggning bör göras till ett mer acceptabelt alternativ. Risken för nedläggning skapar starka incitament att åtgärda problem och sätta igång förbättringsarbete. Är inte risken för nedläggning ett möjligt alternativ kommer ineffektiviteter att bestå.

Målet med ovan typ av åtgärder är att antalet skolor som överträffar den nivå man kan förvänta sig, givet elevunderlagets förutsättningar, ökar.

Inledning 2

Grund- och gymnasieskolan är en av samhällets viktigaste institutioner och kunskapsproduktion av hög klass är en nödvändig förutsättning för såväl individens egen personliga utveckling och för att Sverige ska fortsätta att vara ett rikt land som kännetecknas av en god ekonomisk tillväxt. Under senare år har dock kvaliteten på den svenska skolan kommit att ifrågasättas. Trots att det satsas förhållandevis stora resurser på den svenska skolan tyder ett antal indikatorer på att svenska elever inte ligger i topp när det gäller kunskap. Exempelvis är det förhållandevis många elever som inte får godkänt i viktiga ämnen, och i internationella jämförelser ligger svenska elever inte i topp.

Samtidigt som kritiken mot den svenska skolan har intensifierats har antalet fristående skolor ökat. Denna utveckling är ett resultat av den i mitten på 1990-talet införda valfrihetsreform inom grund- och gymnasieskolan. En reform som innebar att det dels blev lättare att starta fristående skolor i och med att ett skolpengssystem infördes. Dels upphävdes närhetsprincipen, vilket innebär att eleven inte behöver gå i den skola som ligger närmast utan friare kan välja en annan skola. Reformen kom att innebära att grund- och gymnasieskolan i många avseende kan karaktäriseras som en marknad där privata och offentliga skolor konkurrerar om eleverna genom utbildningserbjudande. En skolmarknad uppstod. På denna marknad utmanas existerande skolor av andra skolor och nya skolor. Precis som på andra marknader gäller det för utbudet (skolorna) att svara upp mot efterfrågan (eleverna). Dock finns en principiell skillnad och det är att skolpengssystemet begränsar konkurrensen till kvalitetskonkurrens i och med att priskonkurrens inte är möjligt (avgifter är inte tillåtet).

Skolreformen blev början på en snabb expansion av fristående skolor och reformen har också initierat mycket diskussion om huruvida det var en bra eller dålig reform. Reformen har också blivit internationellt uppmärksammad. Syftet med denna rapport är att utvärdera valfrihetsreformen genom att:

- Översiktligt beskriva vad som har hänt sedan valfrihetsreformen infördes (till exempel utveckling av antal fristående skolor).
- Översiktligt belysa vad forskningen har kommit fram till när det gäller effekter av ökad valfrihet (till exempel elevprestationer, segregering, kostnader, lärarlöner). Särskilt fokus är på elevprestationer. I detta sammanhang bör det noteras att vi inte ser konkurrens som den enda faktorn som bidrar till utveckling av skolan. Det finns en omfattande forskning kring andra faktorers betydelse och dessa bör givetvis också beaktas när skolan i sin helhet ska utvecklas[1]. I denna rapport är dock fokus på konkurrensens roll för skolmarknadens funktion.
- Givet att den svenska modellen med ett stort inslag av valfrihet för elever vad gäller val av skola inte kommer att förändras i grunden är frågan hur denna modell kan förbättras. Utgångspunkten är att den marknads-/konkurrensmodell som kännetecknar den svenska skolan inte har varit negativ när det gäller att utveckla elevernas prestationer (vilket forskningen indikerar). Utgångspunkten för analysen är en analys av förutsättningarna för att konkurrensen på en marknad ska fungera på bästa möjliga sätt.[2] För att marknader ska fungera bra krävs bland annat att beslutsfattarna har tillgång till relevant information, att företagen på marknaden har möjligheter att differentiera sitt erbjudande och att marknadsprocessen kännetecknas av en dynamik där svagare företag konkurreras ut och nya aktörer har goda möjligheter att komma in på marknaden. Med utgångspunkt från detta perspektiv är tanken att utveckla såväl fristående skolor som den kommunala skolan genom ett antal reformer inom följande områden:

1. Se till exempel Hattie (2007)
2. Notera att utgångspunkten inte är "den perfekta konkurrensmodellen", vilket är en teoretisk analysmodell inom nationalekonomin som i många sammanhang kan vara en bra utgångspunkt för analys av brister i en marknad. Utgångspunkten är närliggande i rapporten, men utgår mer utifrån ett perspektiv där centrala förutsättningar för att en dynamisk konkurrensprocess som bidrar till att utveckla en marknads funktionssätt analyseras. Detta perspektiv är mer baserat på de förklaringsmodeller som finns hos den "Österrikiska skolan" (t ex Hayek, Schumpeter, Kirzner mfl).

- Förbättrad och mer tillgänglig information om skolors kvalitet för att på så sätt bidra till bättre och enklare beslut för dem som väljer mellan olika skolor och för dem som vill utveckla skolan.
- Ökade möjligheter för skolorna att differentiera sina utbildningserbjudanden och bejaka en ökad grad av specialisering för att på så sätt öka möjligheterna att optimera utbildningserbjudandet.
- Skapa bättre förutsättningar för konkurrens mellan skolor som bejakar utfall som bidrar till att skolor som erbjuder utbildning som bidrar till förbättrade elevprestationer växer, medan skolor som inte lyckas utveckla eleverna konkurreras ut eller tvingas se över sitt utbildningserbjudande.

Rapporten inleds med en kort beskrivning av hur grund- och gymnasieskolan har utvecklats i ett antal dimensioner. Därefter följer en översiktlig litteraturöversikt av forskning som har analyserat den svenska skolan efter att valfriheten ökade och antalet fristående skolor ökade. De avslutande delarna har fokus på hur den svenska skolmarknaden kan utvecklas. Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser.

Hur har den svenska skolan utvecklats? – en överblick

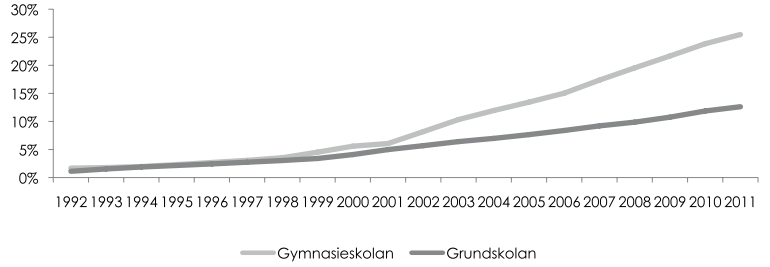
3

År 1992 gick cirka 1 procent av alla grundskolelever i en fristående skola. För gymnasieskolan var siffran liknande med 1,7 procent av eleverna i fristående skolor. Med införandet av friskolereformen har dessa andelar ökat starkt, särskilt för gymnasieskolan. År 2011 hade andelen elever i fristående grundskolor och gymnasieskolor ökat till 12,6 respektive 25,5 procent. Som kan ses i diagrammet nedan har det skett en succesiv ökning av andelen elever i fristående skolor under hela tjugohundratalet.

Som framgår av diagrammen 1 och 2 ökade det totala antalet elever i grundskolan fram till år 2001, varefter det sedan har minskat. Under perioden med ökande elevantal kan de fristående skolorna säkerligen ha spelat en komplementerande roll i och med att de kommunala skolorna inte har behövt utöka i lika stor utsträckning som de annars skulle ha behövt. Det blir ännu tydligare om man ser till gymnasieskolan där antalet elever inom den kommunala skolan varit relativt konstant, medan antalet elever i fristående skolor ökat. Sedan elevantalet börjat minska bör konkurrensen mellan skolorna ha ökat, vilket medför att det är de senaste tio åren som effekterna av konkurrens borde ha blivit tydligare. Eftersom en stor del av eleverna på grundskolan sedan går vidare till gymnasieskolan kommer gymnasieskolan att uppleva samma förändringar i elevunderlag, fast med fördröjning. Såsom diagram 1 visar var det relativt nyligen som gymnasieskolorna började

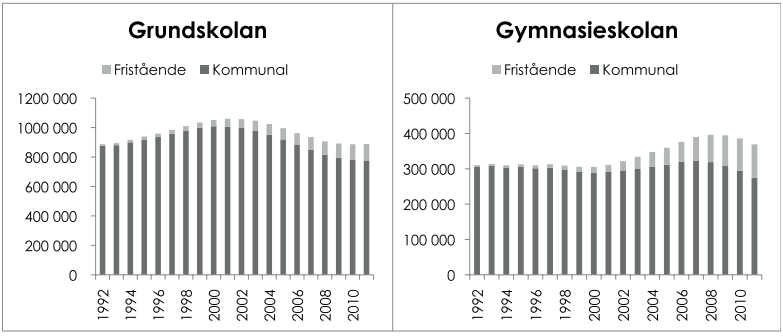
känna av ett minskat elevantal. Gymnasieskolorna kan därmed vänta sig en längre period av ökad konkurrens framöver.

DIAGRAM 1. Andel elever i fristående skolor 1992-2011



Källa: Skolverket

DIAGRAM 2. Antal elever i fristående och kommunala skolor 1992-2011

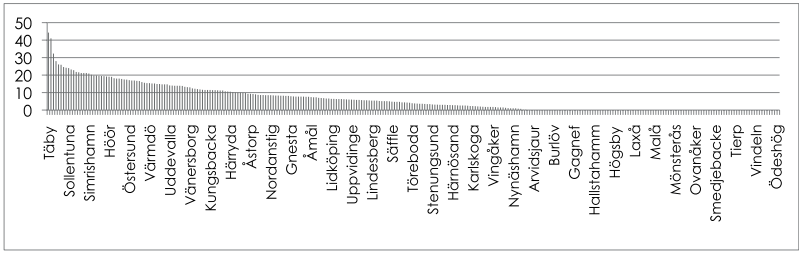


Källa: Skolverket

De fristående skolornas tillväxt har dock inte skett jämnt över landet. Som diagram 3 och tabell 1 illustrerar finns det stora regionala skillnader i hur stor andel elever som går i fristående grundskolor. I ungefär en tredjedel av kommunerna saknas fristående skolor helt, medan det samtidigt finns kommuner som Täby där nästan hälften av eleverna går i fristående skolor. Föga förvånande har de fristående skolorna högst elevandel i storstadsområdena. I dessa områden finns det ett större elevunderlag inom en

mindre yta vilket sannolikt gjort det lättare för fristående skolor att etablera sig. Vad gäller gymnasieskolan ser situationen med regionala skillnader i stort sett likadan ut, dock med den viktiga skillnaden att samtliga kommuner har elever som går i fristående gymnasieskolor.

DIAGRAM 3. Andel elever i fristående grundskolor 2011 per kommun (%)

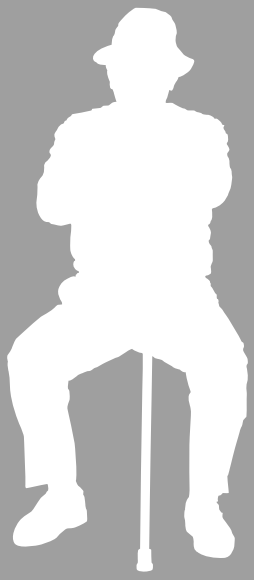


Källa: Skolverket. Notera: Urval av kommuner har namngivits

Tabell 1: Kommuner med högst andel elever i fristående grund- och gymnasieskolor.

Kommun	Andel elever i fristående grundskolor (%)	Kommun	Andel elever i fristående gymnasieskolor (%)
Täby	44,3	Österåker	62,3
Upplands Väsby	41,0	Vaxholm	60,4
Älvkarleby	32,3	Solna	56,0
Strängnäs	28,0	Ekerö	53,3
Stockholm	26,1	Sundbyberg	49,7
Nacka	25,9	Trosa	47,0
Solna	24,6	Gnesta	46,9
Helsingborg	24,2	Täby	45,9
Sollentuna	24,0	Nykvarn	45,8
Vellinge	23,2	Danderyd	44,7

Källa: Skolverket



Litteraturöversikt – vad vet vi om effekterna av ökad valfrihet i skolan?

4

Sammanfattas forskningen kring konkurrens och valfrihet på den svenska skolmarknaden blir slutsatsen att fristående skolor inte verkar ha haft en negativ inverkan.[3] De negativa effekter av konkurrens man funnit har varit sällsynta och många gånger marginella. Effekten av valfrihet har snarare varit positiv, om än också måttlig till sin storlek. Även om det fortfarande finns aspekter där kunskapen är bristande verkar det ändå som att konkurrens och valfrihet alltså har varit positivt för skolmarknaden.

Den här litteraturöversikten kommer att fokusera på studier av det svenska systemet, men i de fall där det saknas svensk forskning, eller på annat sätt är relevant att ta upp, kommer genomgången att kompletteras med internationell forskning.[4] Det ska dock sägas att det svenska systemet med fristående skolor ändå är ett av de mest renodlade skolpengssystemen. Svenska resultat är alltså intressanta inte bara för att de

3. Se exempelvis Böhlmark och Lindahl (2012).
4. Se Hattie (2007) för en omfattande internationell genomgång av faktorer som är viktiga för att förklara elevprestationer.

gäller Sverige, utan även för att de ger indikationer om de generella effekterna av ett skolpengsystem.

Inom den svenska forskningen har fokus varit på grundskolan, antagligen på grund av att det funnits rikare data att tillgå där än för gymnasieskolan. Man måste ha i åtanke att gymnasieskolan skiljer sig från grundskolan i flera viktiga avseenden och det är därför inte självklart att de effekter som funnits för grundskolan går att generalisera till gymnasieskolan. Medan grundskolor inte får välja vilka elever de ska anta så bygger gymnasieantagningen på betyg. Det finns alltså högre risk för segregering efter förmåga inom gymnasieskolan. Utöver det finns det större frihet i hur man kan lägga upp utbildningen och således finns det mer variation i utbudet. Man kan även förvänta sig att gymnasieelever är mer rörliga och därför mer villiga att välja en skola längre bort från hemmet, vilket skulle innebära att konkurrensen blir hårdare.

Elevresultat

Den måhända viktigaste frågan är på vilket sätt konkurrensen mellan skolor påverkar elevresultatet, både för den enskilde eleven och för skolsystemet i sin helhet. För det första kan fristående skolor erbjuda en utbildning med bättre (eller sämre) kvalitet än offentliga skolor och på så sätt påverka resultaten för sina egna elever. För det andra innebär konkurrensen mellan skolor att elever får möjligheten att välja de bästa skolorna. För att locka till sig elever måste skolorna sålunda anstränga sig för att höja kvaliteten på sin utbildning och därför borde det gå att se en generell förbättring i skolsystemet. Två faktorer är alltså av intresse här: effekten av att ha gått i friskola och effekten av konkurrens.

Frågan om huruvida fristående skolor tillhandahåller en utbildning vars kvalitet skiljer sig från den kommunala skolan har tyvärr i hög grad försummats inom den svenska forskningen. Bland de resultat som finns pekar exempelvis Tegle (2010) på att elever i fristående skolor skulle ha ungefär 42 fler meritvärdespoäng (av max 320 poäng) än motsvarande elever i en kommunal skola. Skattningen i Vlachos (2011) ger dock en mycket blygsammare effekt, där elever i fristående skolor i genomsnitt skulle ha nio fler meritvärdespoäng än elever i kommunala skolor. Skattningar av de här slagen lider dock av ett problem i och med att de elever som väljer att gå i en fristående skola mycket väl kan skilja sig i fråga om förmåga och ambition jämfört de elever som går i offentliga skolor. Resultaten kan därför inte ge ett definitivt svar på huruvida fristående skolor erbjuder en

högre utbildningskvalitet eller ej. Internationellt har frågan däremot fått mer uppmärksamhet. Baserat på den forskning som finns drar Rouse och Barrow (2009) slutsatsen att det inte går att säga huruvida utbildningen hos fristående skolor är av bättre eller sämre kvalitet än den offentliga skolan. Med tanke på att fristående skolor inte är en homogen grupp så kan detta resultat te sig naturligt.

Svenska studier på det här området har istället valt att studera den generella resultatnivån i en kommun, både för samtliga skolor och för kommunala skolor separat. En ansats där man undersöker samtliga skolor i en kommun fångar då in summan av friskoleeffekten och konkurrenseffekten. Studerar man istället enbart kommunala skolor får man istället konkurrenseffekten för dessa skolor, med förbehållet att man även fångar in potentiella effekter av att olika typer av elever går i kommunala jämfört med fristående skolor.

Den första av de svenska studierna var Sandström och Bergström (2005). Deras ansats byggde på att relatera olika resultatmått för niondeklassare, såsom meritvärde, i olika kommunala skolor i ett stort antal kommuner till andelen elever i fristående skolor. Eftersom syftet med studien var att undersöka hur konkurrensen påverkat den kommunala skolans elever så avgränsade sig författarna därför till att endast studera elevresultat inom den kommunala skolan. Resultaten från studien tyder på att ökad konkurrens från fristående skolor inte har en negativ effekt, utan snarare en positiv effekt, för elever i kommunala skolor, oavsett vilket resultatmått man använder. I studien betonas även att en rad andra faktorer är viktigare för att förklara elevprestationer (till exempel om elever kommer från familjer med högre utbildningsnivå).

Flera andra, med tillgång till rikare data, har sedan byggt vidare på Sandström och Bergströms studie. Den senare forskningen skiljer sig genom att även inkludera elever i fristående skolor och därmed har man kunnat uppskatta den samlade resultateffekten av både fristående skolor och konkurrens. Medan Sandström och Bergström endast hade information om niondeklassares betyg och resultat på nationella prov kompletterar Ahlin (2003) med elevernas resultat i årskurs sex. Även när Ahlin kontrollerar för detta blir resultaten i linje med de som Sandström och Bergström fick fram, dock med något måttligare positiv effekt. Ytterligare en studie bekräftar de tidigare resultaten. Björklund, Edin, Fredriksson och Krueger (2003) skiljer sig från de tidigare studierna genom att man har tillgång till information om niondeklassare för åren 1998 till 2001, och kan därmed

kontrollera för kommunegenskaper som är konstanta över tid. Deras resultat liknar de tidigare studierna, med förbehållet att de når en svagare positiv effekt än de andra.

Den senaste studien undersöker inte bara effekten av andelen elever i fristående grundskolor på resultatet i just grundskolan, utan studerar även hur detta påverkar dessa elevers senare studier (Böhlmark och Lindahl 2012). Resultaten pekar på att konkurrens har en tydligt positiv effekt för elevers resultat i grundskolan. Denna positiva effekt syns fortfarande för samma elevers resultat i gymnasiet. Likaså tycks fristående skolors konkurrens med offentliga grundskolor leda till att eleverna i något högre grad väljer att studera vidare på universitet och högskola. Slutligen låter författarna resultaten genomgå känslighetsanalyser med avseende på ett flertal faktorer såsom exempelvis varierande betygsinflation över landet. Resultaten förändras dock endast marginellt och får anses relativt robusta.

Att de fristående skolornas positiva effekt inte skulle vara ett resultat av betygsinflation bekräftas av en undersökning gjord av Skolverket, som inte finner någon skillnad i betygsättning mellan fristående och kommunala grundskolor (Skolverket 2007). Skolverkets analys baserades på att jämföra relationen mellan betyg på de nationella proven med slutbetyg, men ingen systematisk skillnad i denna relation upptäcktes mellan olika huvudmän. En liknande analys baserad på urvalsdata för gymnasieskolan når samma resultat (Skolverket 2009). Däremot finner en senare rapport, med tillgång till data från samtliga gymnasieskolor, att fristående skolor tenderar att i en något högre grad än kommunala skolor ge ett kursbetyg som är högre än betyget på motsvarande nationella prov (Skolverket 2012). Resultatet från en tidigare studie indikerar däremot att konkurrens driver på betygsinflationen hos alla skolor, även om effekten är så pass liten att den många gånger kan anses försumbar (Vlachos 2010). Att, som i dessa studier, jämföra resultat på nationella prov med slutbetyg är dock inte helt oproblematiskt. Vlachos och Tyrefors Hinnerich (2010) finner nämligen att fristående skolor tenderar att överlag sätta ett högre provbetyg än Skolinspektionens provrättare.

Slutsatsen av denna forskning är att fristående skolor och konkurrens i vilket fall inte tenderar att vara negativ för elevers resultat. Resultaten pekar istället mot att effekten skulle vara positiv, men liten och varierande.

Segregation

Det kan vara berättigat att undersöka skolsegregation i den mån det kan ha en negativ inverkan på elevresultat. Samtidigt kan låg segregation

anses ha ett samhällsvärde i sig, oberoende av dess effekter på resultat. Med den bakgrunden har risken för att ökad konkurrens och valfrihet i sin tur skulle öka segregationen lyfts fram som en kritik mot skolpengen. Med tanke på att segregationen efter både socioekonomisk status och invandrarbakgrund har ökat sedan början av 90-talet kan det vid en första anblick se ut som att kritikerna har fått rätt. Så enkelt behöver det dock nödvändigtvis inte vara. Om andelen utlandsfödda ökat vid en skola kan det vara ett resultat av andra faktorer såsom en ökad andel utlandsfödda i befolkningen eller ökad boendesegregation. Om till exempel boendesegregationen ökat under samma period, vilket inte är ett helt orimligt påstående när det gäller Sverige, skulle det kunna vara orsaken till skolsegregationen. Problemet när man försöker undersöka frågan, precis som med många liknande frågor, är att det är omöjligt att veta hur saker och ting skulle ha sett ut om fritt skolval aldrig införts. Hur definitionen av segregation görs kan också påverka hur utvecklingen skall tolkas. Givet att det finns boendesegregation ger möjligheten att välja skolor utanför det område där eleven bor en möjlighet att minska segregeringen. Att analysera segregering är med andra ord inte helt oproblematiskt. Viss forsking har dock genomförts på området.

Resultatet från Lindbom och Almgren (2007) indikerar att valfriheten visserligen kan ha haft en segregerande effekt, men att den ökande segregationen främst är ett resultat av boendesegregation. Böhlmark och Holmlund (2011) finner däremot att valfriheten tycks kunna förklara en stor del av ökningen i segregation i skolan efter invandrarbakgrund och i synnerhet efter socioekonomisk status. Resultaten förändras endast marginellt när de kontrollerar för eventuell boendesegregation, vilket tyder på att valfriheten kan ha bidragit till högre skolsegregation. Däremot finner Böhlmark och Holmlund inte att detta skulle ha påverkat likvärdigheten i skolan, mätt som variationen i resultat mellan elever.

När man diskuterar valfrihet och segregation måste man dock komma ihåg det uppenbara: att möjligheten att välja skola innebär att den som är missnöjd med sin lokala skola faktiskt har möjligheten att välja en annan skola. Det enda sättet att fritt byta skola var tidigare att flytta till ett annat område, något som inte var möjligt för alla. Idag kan istället elever i socioekonomiskt utsatta områden välja en skola i ett annat område om de så önskar.

Lärare och löner

Att kvaliteten på lärare är viktig för elevernas skolresultat är sedan länge fastställt. Flertalet internationella studier har visat att vissa lärare systematiskt producerar bättre resultat än andra.[5] Hur bra en skola är bygger därför till stor del på dess förmåga att identifiera, locka till sig och motivera rätt sorts lärare. På grund av det kan det vara viktigt att även se hur lärarna påverkats av det fria skolvalet.

Enligt en nyligen publicerad svensk studie är resultatet av ökad konkurrens inom gymnasieskolan en höjd lönenivå för lärare (Hensvik 2012). Effekten varierar dock mellan olika lärargrupper, där de allra flesta bara fått en svag löneökning. Såsom väntat av en ökad konkurrens om lärare är den positiva löneeffekten istället koncentrerad till de lärare som det är brist på samt de rörligaste lärargrupperna. Nyutexaminerade lärare och de inom naturvetenskap, matematik och vissa yrkesutbildningar är därför de som verkar gynnas mest av konkurrensen. Hensvik har sedan undersökt om olika lärare påverkas annorlunda beroende på deras kognitiva och sociala förmåga, såsom mätt under personens mönstring. Här presenterar studien resultat som pekar på att lärare inom naturvetenskap och matematik får starkare löneökning till följd av konkurrens när deras kognitiva förmåga är hög. På samma sätt får samhällsvetenskapslärare starkare löneökning när deras sociala förmåga är hög. Huruvida dessa egenskaper hos läraren är de viktigaste för elevernas lärande kan visserligen diskuteras. I vilket fall indikerar resultaten att lärarnas löner nu närmare reflekterar utbud och efterfrågan samt lärarnas individuella förmågor.

Kostnader

Givet att konkurrens tenderar att höja lärarlönerna så kan det vara berättigat att undersöka hur skolkostnaderna har påverkats. Det är dock inte helt självklart vilken effekt friskolereformen skulle få på skolkostnaderna om man endast utgår ifrån teoretiska modeller. Det ska på en gång sägas att en valfrihetsmodell av den här typen inte är menad att driva på hård priskonkurrens. Skolorna får en viss summa pengar per elev. Om sedan en driftig marknadsaktör lyckas minska kostnaderna får denne ut det i vinst, medan det offentliga fortfarande betalar lika mycket. Trots det kan man ändå tänka sig besparingar, främst genom att bristen på konkurrens gjort

5. Se till exempel Hanushek och Rivkin (2006) eller Hanushek (2011) för en genomgång av forskningen kring lärarkvalitetens betydelse.

att den offentliga skolan tidigare inte tvingats utnyttja sina resurser effektivt. Om man då skulle introducera konkurrens bland skolor, såsom skolpengen gjort, skulle den offentliga skolan tvingas till effektivare användning av resurserna. Det är dock även möjligt att kostnaderna skulle öka när fler fristående skolor etablerar sig. Om exempelvis skolor som förlorar många elever inte stänger ner kan kostnaden per elev komma att öka i och med att fasta kostnader som byggnader måste betalas oavsett elevantal.

Resultaten från tidigare undersökningar pekade mot att fristående skolor kunde ha en viss, men måttlig, kostnadsdrivande effekt (Björklund m fl 2003, Antelius 2007). Den senaste studien, med tillgång till rikast data, finner däremot inte några bevis för att en ökad andel fristående skolor skulle leda till högre kostnader (Böhlmark och Lindahl 2012). Det förefaller alltså som att det inte finns ett klart samband mellan ökande skolkostnader och fristående skolor.

Tabell 2: Sammanställning av svenska studier om effekterna av valfrihet och konkurens på skolmarknaden

Författare	Rapport	Resultat
Sandström och Bergström (2005)	School Vouchers in Practice: Competition Will Not Hurt You	En ökning av andelen elever i fristående skolor med 10 procentenheter resulterar i en höjning av meritvärdet för elever i kommunala skolor med 14,6 procent enligt författarnas föredragna modell. Övriga modeller och resultat är också positiva.
Ahlin (2003)	Does School Competition Matter? Effects of a Large-Scale School Choice Reform on Student Performance	En ökning av andelen elever i fristående skolor med 10 procentenheter resulterar i en höjning av matematikresultaten med 6 percentiler.
Björklund, Edin, Fredriksson och Krueger (2003)	Den Svenska Skolan – Effektiv och Jämlik?	En ökning av andelen elever i fristående skolor med 10 procentenheter resulterar i: (1) en höjning av betygen med 4 percentiler, (2) 1,4 procent högre kostnad per elev.
Böhlmark och Lindahl (2012)	Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform	10 procentenheter högre andel elever i friskola leder till: (1) betygen i grundskolan ökar med 1,7 percentiler, (2) liknande effekt för gymnasiebetyg, (3) ökar andelen övergångar till teoretiskt gymnasium, (4) andelen som studerar på universitet och högskola ökar med 2 procent, (5) måttlig minskning i kostnader.
Skolverket (2007)	Provbetyg - Slutbetyg - Likvärdig bedömning?	Ingen signifikant skillnad mellan kommunala och fristående grundskolor i fråga om förhållandet mellan slutbetyg och betyg på nationella prov.
Skolverket (2009)	Likvärdig Betygssättning i Gymnasieskolan?	Ingen signifikant skillnad mellan kommunala och fristående gymnasieskolor i fråga om förhållandet mellan slutbetyg och betyg på nationella prov.
Skolverket (2012)	Skillnader mellan provbetyg och kursbetyg 2011	Fristående skolor sätter i något högre grad än kommunala skolor ett kursbetyg som är högre än betyget på motsvarande nationella prov i samtliga kurser förutom Matematik A.
Vlachos och Tyrefors Hinnerich (2010)	Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov	Fristående skolor sätter i genomsnitt 0,11 standardavvikelser högre provbetyg än kontrollbedömare på högstaden, 0,072 standardavvikelser högre på gymnasiet. Ej signifikanta skillnader för prov i årskurser 3 och 5.
Lindbom och Almgren (2007)	Valfrihetens Effekter på Skolornas Elevsammansättning: Skolsegregationen i Sverige	Merparten av den ökning i etnisk och socioekonomisk skolsegregationen som skett mellan 1990 och 2004 kan förklaras av ökad boendesegregation.
Böhlmark och Holmlund (2011)	20 År med Förändringar i Skolan: Vad har hänt med Likvärdigheten?	Avseende segregation: en ökad andel fristående skolor leder till ökad segregation efter socioekonomisk status och invandrarbakgrund. Dessa resultat förändras endast marginellt när man kontrollerar för boendesegregation.
Hensvik (2012)	Competition, Wages and Teacher sorting: Lessons Learned from a Voucher Reform	En ökning med 10 procentenheter av andelen lärare som arbetar för fristående skolor resulterar i 3,8 procent högre lön för samtliga lärare. Denna effekt är högre för nyutexaminerade lärare och lärare inom ämnen det är brist på. Lönen ökar också mer för matematiklärare med högre kognitiv förmåga samt för samhällskunskapslärare med högre social förmåga.
Antelius (2007)	Fristående Grundskolor och Kommunernas Kostnader	10 procentenheter högre elevandel i fristående skolor resulterar i en ökning av kostnaden per elev med 1449 kr om det är en storstadskommun och en minskning med 696 kr för andra kommuntyper.

Åtgärder för en bättre fungerande skolmarknad

5

Den svenska grund- och gymnasieskolan har visat sig inte fungera tillräckligt bra. Många elever klarar inte kraven och Sverige är inte "bäst-i-klassen" vid internationella jämförelser. Då kunskap är av positiv betydelse för såväl individen som samhället i stort är det viktigt att ständigt utveckla skolan. I detta avsnitt diskuteras ett antal förslag som har följande utgångspunkter.

I och med att skolpengsystemet och möjligheten att välja skola införts, samtidigt som det för många elever ofta finns ett stort antal skolor att välja mellan, bedrivs grund- och gymnasieutbildningen idag under marknadsliknande former. Svensk grund- och gymnasieutbildning kan beskrivas som en skolmarknad. Det är dock inte en marknad till fullo. Till exempel föreligger en rad regleringar som inte återfinns på många andra marknader (till exempel saknas priser, det föreligger skolplikt i grundskolan, skolorna har begränsade möjligheter att differentiera sitt erbjudande genom att outsourca delar av utbildningen med mera). En del av dessa regleringar kommer att diskuteras i det följande och vi kommer att föreslå att vissa omregleringar bör prövas.

Ett argument som ibland lyfts upp är att "skolor och utbildning" i sig inte kan ses som "företag och erbjudande" och därmed går det inte att betrakta "skolmarknaden" som en marknad. Vår utgångspunkt är dock den motsatta. "Kunskapsproduktion" är något som mängder med företag

i olika delar av näringslivet erbjuder i konkurrens med andra företag. Språkföretag, vidareutbildningsföretag, kunskapsintensiva konsultföretag med flera är exempel på detta. Dessa företag verkar på konkurrensutsatta marknader och måste kontinuerligt se över och utveckla sina erbjudanden. En utgångspunkt är således också att såväl fristående skolor som kommunala skolor kan lära av andra "kunskapsproducerande företag" och finns det regleringar som försvårar för skolor att utveckla sitt erbjudande så bör dessa identifieras och ses över.

Som litteraturundersökningen ovan visade är det inte mycket som tyder på att valfrihet och introducerandet av en skolmarknad i sig har haft en negativ påverkan på elevernas studieprestationer. Snarare har det haft en svagt positiv påverkan. Givet detta är hypotesen att skolmarknadens funktionssätt kan utvecklas och därmed kan konkurrensprocessen bidra ytterligare till att utveckla skolan. Konkurrens och marknadslösningar ger på de flesta andra marknader upphov till en rad positiva utfall som bidrar till att utveckla verksamheter. Viktigt är dock att förutsättningarna är sådana att konkurrensens positiva effekter bejakas. I detta perspektiv kan konstateras att skolmarknaden inte är en marknad som är optimalt reglerad, det vill säga det finns brister i hur marknaden fungerar. Marknadens funktionssätt kan förbättras på olika sätt. Särskilt fokus i det följande är på tre dimensioner av konkurrensprocessen som bör utvecklas:

- Förbättra informationen, det vill säga gör det lättare för elever att utvärdera kvaliteten mellan skolor.
- Förbättra möjligheterna till differentiering och specialisering, det vill säga gör det lättare för skolorna att optimera och förändra sitt utbildningserbjudande.
- Se till att konkurrensen intensifieras, det vill säga se till att skolor som bidrar till att förbättra elevprestationer tar "marknadsandelar" medan skolor som inte klarar av sitt uppdrag i större utsträckning tvingas se över sitt utbildningserbjudande alternativt läggs ner.

Informera mera

God tillgång till information är en förutsättning för att konkurrensen på en marknad ska fungera på bästa sätt. Skolmarknaden är inget undantag. Föräldrar, elever, skolledare och arbetsgivare behöver vara välinformerade om vilka skolor som är bra respektive mindre bra och varför vissa

skolor lyckas bättre än andra. En förbättrad utvärdering av den svenska skolan kombinerat med att utvärderingsresultaten görs lättillgängliga för allmänheten skulle bidra till att det blir lättare för föräldrar och elever att bilda sig en uppfattning om vilka skolor som passar dem, vilka skolor som är bra och vilka skolor som är mindre bra. Detta skulle i sin tur skicka tydliga signaler till de skolor som har problem och därmed på ett naturligt sätt initiera förändringar. Förbättrad information om hur väl olika skolor uppnår viktiga mål skulle också göra det möjligt för skolledningar att lära sig av mer framgångsrika skolor. Skolledningarna skulle också kunna lära sig att undvika de misstag andra skolor gjort. Sammantaget skulle en förbättrad insikt om vad som kännetecknar bra respektive mindre bra skolor bidra till att de positiva sidorna av konkurrensen stimuleras.

Faktaruta 1. Kvalitetsgranskning i andra branscher

Det är inte ovanligt att organisationer utvärderas. Inom flertalet andra branscher är kvalitetsgranskning av verksamheter, produkter och tjänster det normala. Det uppenbara exemplet är när ratinginstitut såsom Standard & Poor's och Moody's utvärderar företags kreditvärdighet. Granskning av verksamheter är dock minst lika vanligt inom andra branscher:

- Restauranger får i vissa städer sin hygien betygsatt. Matkritiker (i media, Guide Michelin med flera) bedömer maten.
- Flygbolag får sin säkerhet granskad av flygmyndigheter världen över.
- Sjukhus blir utvärderade i syfte att bedöma deras vårdkvalitet.
- På internet har det vuxit fram ett stort antal hemsidor som utvärderar företag och produkter (t ex Pricerunner)
- Inom ramen för offentlig upphandling utvärderas anbudspris och kvalitet
- Individers och företags kreditvärdighet utvärderas av företag som UC.

De här exemplen utgör bara en bråkdel av alla branscher där verksamheter utvärderas och granskas. Det ovanliga är att företagen inte utvärderas inom en bransch, inte tvärtom.

Förbättra informationen

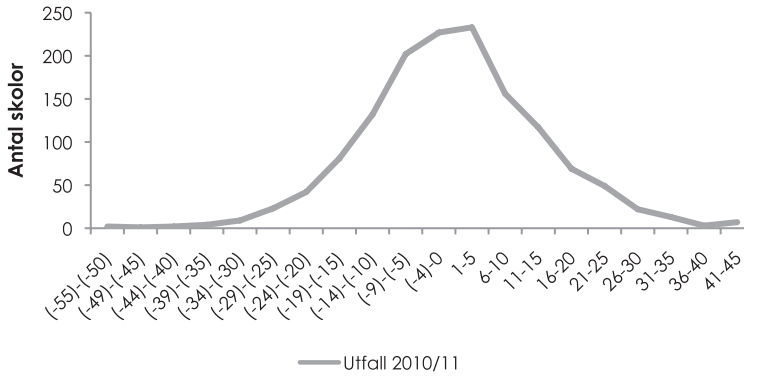
Det uppenbara måttet på en skolas kvalitet är betyg eller resultat på standardiserade test såsom de nationella proven. Betyg är visserligen ett mått på det slutgiltiga resultatet av en utbildning, men beror också till stor del på elevens egen insats. Som en följd av det beror betygen i en skola även på vilka elever som går där. Typexempelet på det problem som kan uppstå är en skola i ett socioekonomiskt utsatt område som gör en utomordentlig insats för sina elever men ändå inte når upp till samma betygsresultat som en sämre skola med elever från studievana hem gör. Tar man inte hänsyn till vilka elever som går på en skola när man mäter dess resultat ger man skolan incitament att i möjligaste mån begränsa sin antagning till endast de duktigaste eleverna. Vidare innebär ett fokus på resultat utan hänsyn till bakgrund att exceptionella skolor med elever från hem utan studietradition försvinner i statistiken. Få kommer att veta om hur bra dessa skolor är, med resultatet att deras lyckade undervisningsmetoder inte når ut och att föräldrar eller elever inte väljer skolorna. När man mäter en skolas utbildningskvalitet är det viktiga alltså inte den absoluta nivån på resultatet en skolas elever uppnår, utan i vilken utsträckning skolans ansträngning lett till att eleverna höjt sin nivå jämfört med när de började. Med andra ord är det förädlingsvärdet som är av intresse.

Tre försök till att skapa mått som uppskattar förädlingsvärdet är här värda att nämnas: chilenska SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados) , Skolverkets SALSA (Skolverkets Arbetsverktyg för Lokala SambandsAnalyser) och VAM (value-added analysis). SNED fungerar på det viset att varje skola sorteras in i en grupp tillsammans med andra skolor med liknande elevunderlag och förutsättningar. Skolor inom en grupp jämförs sedan med varandra utifrån ett flertal kvalitetsindikatorer såsom resultat på standardiserade test och enkätresultat om arbetsmiljö och föräldraengagemang. De olika faktorerna viktas enligt en formel till ett slutgiltigt resultat där skolor med poäng över en viss gräns inom varje grupp belönas med en utmärkelse och en bonus i form av extra pengar till deras lärare.

SALSA är till skillnad mot SNED endast en statistisk modell utan några belöningar eller sanktioner kopplade till utfallet. Modellen använder meritvärdet för elever i nionde klass och relaterar det till bakgrundsfaktorer såsom föräldrars utbildning för att nå fram till ett mått på vad en skola med ett visst elevunderlag förväntas prestera. Genom att jämföra det förväntade

meritvärdet med det faktiska kan man identifiera hur olika skolor över- eller underpresterar. Med tanke på hur få faktorer SALSA tar hänsyn till kan man givetvis inte ta dess resultat för en enskild skola som det sanna värdet på skolans prestation. Däremot ger det en indikation om hur skolan presterar och illustrerar tydligt att spridningen i prestation mellan alla skolor är stor.

DIAGRAM 4. SALSA-avvikelser för samtliga skolor (årskurs 9), 2010/11



Diagrammet visar antalet skolor som under/överpresterar enligt sina förutsättningar (Baserat på Skolverkets SALSA-modell). Ett stort antal skolor presterar ungefär vad man kan förvänta sig (kring noll). Ett antal skolor överpresterar. Exempelvis är det ungefär 50 skolor vars elever erhåller 21-25 meritpoäng mer än man kan förvänta sig. Är modellen korrekt återspeglar detta att dessa skolor lyckas bättre än exempelvis de skolor som ligger till vänster i digrammet och som underpresterar.

Källa: Skolverket

Diagrammet ovan illustrerar hur vissa skolor presterar långt bättre resultat än förväntat. Samtidigt är inte alla dessa skolor sådana man vanligtvis skulle lyfta fram som de bästa. Majoriteten av de överpresterande skolorna har ett meritvärde över medel, men flera av dem har ett meritvärde under.

Den tredje metoden, VAM, påminner om SALSA men är mer rättfram vad gäller att uppskatta ett förädlingsvärde. I sin grund bygger metoden på att man statistiskt uppskattar en elevs förväntade resultat givet den

nivå eleven är på innan läsåret börjat. Vidare kan modellen justeras för att även ta hänsyn till bakgrundsfaktorer. Precis som med SALSA kan man sedan jämföra det förväntade resultatet med det faktiska för att se om elevens skola eller lärare över- eller underpresterat. Idag används VAM exempelvis inom flera skolsystem i USA för att utvärdera och belöna skolor och individuella lärare.

Faktaruta 2. Förbättringspotentialen är stor

Antag att SALSA-modellen ger en helt korrekt beskrivning av verkligheten. Det är inte ovanligt med skolor med en SALSA-avvikelse på ca minus 20. På samma sätt är det inte ovanligt med skolor med SALSA-avvikelse på plus 20. Om en förälder till en elev i den första av dessa skolor istället hade valt den andra skolan skulle den eleven ha fått 40 fler meritpoäng. Skillnaden på 40 meritpoäng motsvarar resultatet av en elev som lyckas höja sina betyg från E eller G till A eller MVG i fyra ämnen. Sådan här skillnad mellan skolor är inte ovanlig och om något illustrerar det hur viktigt skolvalet kan vara. Samtidigt visar det också vilken möjlighet föräldrar har att med hjälp av skolvalet förbättra förutsättningarna för sina barn.

Exemplen som presenterats kan även belysa den stora svårigheten i att skapa ett relevant kvalitetsmått för skolan. SNED kan till exempel vid första anblick se ut som ett rimligt system, men Mizala och Urquiola (2008) finner inget som tyder på att de skolor som får utmärkelser sedan lockar till sig fler elever. Det verkar således som att föräldrar och elever inte väljer att använda informationen från SNED.

Betyg som resultatmått kan också vara problematiskt på flera sätt. Om personalen på en skola vet att deras elevers betyg kommer att lägga grunden för hur kvaliteten på skolan uppfattas, är risken stor att de pressas att ge för höga betyg. För att komma undan det problemet kan standardiserade prov vara en lösning. De prov som idag finns i Sverige, de nationella proven, måste emellertid bli mer jämförbara. Ett problem med gällande ordning är att proven rättas lokalt. Givet att flera prov är uppbyggda på ett sätt som kräver viss subjektiv bedömning kan det vara av värde ifall proven rättades av personer utan koppling till den specifika eleven och

dess skola. Om de nationella proven på något sätt ska användas som en kvalitetsindikator är risken annars för stor att proven rättas med skolans bästa i åtanke, det vill säga kraven för höga resultat sänks.

Det man ska komma ihåg är att när incitament ges för att uppnå ett visst resultat kommer resurser att omfördelas för att försöka nå det, med risken för att det blir på bekostnad av andra aktiviteter. Mäts en skolas utbildningskvalitet enligt resultatet på ett standardiserat prov kommer följaktligen resurser att fokuseras på vad provet testar. För att de nationella proven då ska kunna användas som ett centralt instrument för utvärdering krävs att de faktiskt undersöker elevers kunskaper i fler ämnen än svenska, engelska och matematik. Här är den utvidgning av proven som skett ett välkommet inslag. Vidare måste proven även mäta mer än bara baskunskaper. De måste innehålla delar som kräver förmågor som exempelvis att på egen hand analysera innehållet i en text. Sammantaget ska proven i möjligaste mån vara utformade så att den givna strategin för en lärare, när denne ska förbereda sina elever, är att erbjuda en god och bred utbildning.

Det kan diskuteras huruvida det är möjligt att skapa en serie prov som verkligen uppfyller kraven ovan till fullo. I vilket fall skulle en utvärdering som även ser till andra faktorer samt skolans processer kunna bidra till en mer fullständig bild av en skolas utbildningskvalitet. Många gånger kan andra resultat än ett sammanfattande meritvärde vara av intresse. På samma sätt kan det vara intressant att se inte bara vilka resultat en skola uppnått, utan även faktorer som berör hur skolan uppnått dem. När det gäller en sådan helhetsbedömning har Skolinspektionen idag denna roll. Att utveckla denna typ av information ytterligare är önskvärt.

Man kan också tänka sig att andra aktörer än staten sköter/kompletterar granskningen, något som det redan idag finns exempel på. Precis som vilket normalt företag som helst är friskoleföretagen intresserade av hur deras enheter (skolor) presterar, vilka som lyckas bäst och vad som måste förbättras. Föga förvånande ser man att många av skolföretagen har centralt organiserat kvalitetsarbete i just detta syfte (Malm 2012). Nu är det visserligen tveksamt om resultaten från de fristående skolornas interna granskningar skulle kunna användas som information för utomstående. Det visar dock ändå att privat granskning är möjlig. För att skapa information som kan användas av externa brukare kan man istället tänka sig andra lösningar. Exempelvis skulle ett privat företag i stil med de traditionella

ratinginstituten kunna granska skolors utbildningskvalitet på samma sätt som företags kreditvärdighet granskas.[6]

Som redan nämnts finns det flera potentiella problem med kvalitetsinformation som man måste ta hänsyn till. Utöver risken att skolor ges incitament att för snävt fokusera på det som mäts finns risken att kvalitetsmåtten minskar mångfalden bland skolorna. För att kunna mäta kvalitet måste man först definiera vad som ska anses vara kvalitet. Hög precision i måtten ökar risken att kvalitet givits en för tydlig och snäv definition, vilket i sin tur riskerar att minska mångfalden när skolorna ges incitament att uppfylla för snäva kriterier.

Gör informationen lättillgänglig

Informationen som föräldrar och elever får måste vara relevant och lättillgänglig. Som nämnts finns det redan viss information idag, men den brister i tillgänglighet. Få som inte jobbar inom utbildningsväsendet känner exempelvis till SALSA eller att Skolinspektionen offentligt publicerar resultat från sina inspektioner. Tillgänglighet är dock inte det enda viktiga. Informationen måste vara relevant för målgruppen. Det går exempelvis inte att ge föräldrar och elever en stor mängd mått för att sedan låta det vara upp till var och en att skapa sig en helhetsbild. De mest engagerade föräldrarna kan tänkas göra detta, men för de övriga fordras att informationen sammanfattats till en lättförståelig och hanterbar mängd. I bästa fall skulle det gå att aggregera samtliga mått till ett fåtal sammanfattande kvalitetsindex. Den som är intresserad skulle sedan kunna undersöka den mer detaljerade informationen. Man får dock vara medveten om att för mycket aggregering kan skapa skadliga incitament där skolan till exempel försöker öka elevresultat genom enklare kurser. Om alternativet är otillgänglig information kan dock aggregerade mått ändå vara av värde. Det viktiga är att de sedan kompletteras med mer detaljerad information.

När information sammanställs på ett sätt som gör det tydligt för samtliga huruvida en skola lyckats eller ej så tvingas lågpresterande skolor att investera i förbättringsåtgärder. Kombinerat med möjligheten för sanktioner blir incitamenten för lågpresterande skolor ännu starkare. Sedan 1999 har alla skolor i Florida årligen tilldelats ett betyg (från högst till lägst: A, B, C, D, F) beroende på deras elevers resultat på standardiserade prov. Förutom att vara kopplade till olika sanktioner och belöningar publiceras dessa betyg

6. Ett initiativ i denna anda provades av Standard & Poor i USA för några år sedan.

offentligt. Resultat från utvärderingar av detta program pekar på att en skola som får ett F reagerar med att ta sig an meningsfulla åtgärder såsom att investera i fortbildning för lärare och utveckling av läroplanen (Chiang 2009, Rouse m fl 2007).

Likaså måste information finnas tillgänglig för skolledningar som önskar lära av och jämföra sig med andra skolor. Sammanfattande mått kan även här vara av värde, men desto viktigare är sannolikt tillgången till mer detaljerade mått så att meningsfulla jämförelser skolor emellan blir möjliga. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) erbjuder idag gedigen information om bland annat skolan genom sina årliga så kallade Öppna Jämförelser. I nuläget är dock detta otillräckligt eftersom informationen presenteras på kommunnivå och inte på skolnivå. I samarbete med Friskolornas Riksförbund håller dock SKL för närvarande på att lansera en ny databas för att på det sättet kunna presentera informationen på ett mer tillgängligt och relevant vis. Detta är ett välkommet initiativ som förhoppningsvis kommer att kunna bidra till att det blir enklare att jämföra olika skolor.

Hittills har avsnittet främst diskuterat offentliga insatser, men givet att information om skolorna finns offentligt så är det ingenting som hindrar en privat aktör från att sammanställa egna mått på utbildningskvalitet för olika skolor. Ett redan existerande exempel är hur universiteten flitigt rangordnas av både media och akademiker själva. När det gäller grundskolan finns det många amerikanska exempel på privata aktörer som sammanställer exempelvis provresultat för att sedan rangordna skolor. Om jämförbara resultatmått fanns för Sveriges skolor skulle sådana tjänster även kunna bli verklighet här. Det går vidare att tänka sig att en privat aktör skapar ett forum för elever och föräldrar att dela med sig av sina erfarenheter av olika skolor. Med recensioner och betygsättning av skolor kan någonting i linje med dagens recensionssidor (exempelvis Pricerunner) utvecklas. Det existerar idag olika försök, men än har ingen enskild aktör slagit igenom på det sätt som etablerade recensionssidor gjort inom andra branscher.

Differentiera och specialisera mera

En förutsättning för att konkurrensprocesser ska fungera är att verksamheter måste kunna differentiera sitt erbjudande och organisera sin verksamhet på ett optimalt sätt. Lagstiftning som begränsar marknadsaktörernas agerande kan vara motiverat (till exempel i samband med negativa

externaliteter), men om lagstiftningen begränsar företagens möjlighet att optimera sitt erbjudande och organisation kommer konkurrensprocessen inte att få fullt genomslag, vilket kan leda till att utbudet av varor och tjänster på marknaden och effektiviteten och innovationsbenägenheten hos marknadens aktörer inte utvecklas på bästa möjliga sätt. För att exemplifiera kan man utgå ifrån ett kunskapsproducerande tjänsteföretag. För att vara framgångsrikt på marknaden kan företaget dels utveckla sitt erbjudande. Detta kan dels ske i en prisdimension, dels i en kvalitetsdimension. För många företag är en strategi att försöka undvika priskonkurrens genom att utveckla erbjudandet så att "priset blir mindre viktigt" och tjänstens kvalitet blir det avgörande för kunderna istället. För att kunna erbjuda konkurrenskraftiga tjänster måste företag också kunna optimera sin organisation. En dimension av denna optimering handlar om i vilken utsträckning företaget väljer att ha all kompetens inom företaget och i vilken utsträckning extern kompetens köps in. Anledningen till att företag inte har all kompetens inom verksamheten kan handla om att vissa kompetenser bara efterfrågas ibland, vilket gör det dyrt att ha kompetensen inom verksamheten. Det kan också handla om att det finns underleverantörer som helt enkelt är bättre och då kan företaget erbjuda sina kunder ett bättre "paket av tjänster" genom att samarbeta med högspecialiserade underleverantörer.[7]

Differentiering och specialisering är således något som kännetecknar företag som agerar på konkurrensutsatta marknader. Graden av differentiering och specialisering kan dock begränsas genom lagstiftning, vilket är fallet på skolmarknaden. Figur 1 illustrerar hur skolan begränsas i två dimensioner. Möjligheten att differentiera erbjudandet begränsas

7. Att företag väljer att lägga viss produktion av varor och tjänster inom företaget och köper andra varor och tjänster från andra företag har även lyfts fram inom den gren av nationalekonomin som studerar hur företag och branscher organiserar sig. En överblick av detta forskningsområde återfinns bland annat i Milgrom och Roberts (1992). En viktig och banbrytande artikel inom området är Coase (1937). Se översättning i Coase (2000). En forskning som bland annat har belönats med Nobelpriset i ekonomi. Dels till Ronald Coase arbete kring transaktionskostnader. Dels till Oliver Williamsons arbete om "analys av ekonomisk organisering, särskilt företagets gränser". Grundtanken är att beroende på företags verksamhet är det optimalt att producera vissa tjänster och varor inom företaget och att köpa andra varor och tjänster från andra företag. Vad som är optimalt skiljer sig åt mellan företag och branscher, men också över tiden. Exempelvis kan teknisk utveckling, ändrad lagstiftning osv påverka vad som är en optimal mix. En slutsats är också att om det föreligger restriktioner (t ex på grund av lagstiftning) som begränsar företagens möjlighet att välja en önskvärd mix av egenproducerat respektive inköp av varor/tjänster kommer företagen att drabbas av exempelvis högre kostnader och risker.

av läroplanens krav och möjligheten till specialisering begränsas av skrivningar i Skollagen rörande möjligheten att utnyttja extern kompetens. Om det föreligger stora möjligheter till differentiering och specialisering av utbildningserbjudandet och skolans organisering är Läroplanen inte styrande och det finns goda möjligheter att addera extern kompetens (ruta a). Motsatsen är ruta d, där läroplanen har mycket specifika krav på vad skolorna ska erbjuda för utbildning och hur den ska organiseras.

FIGUR 1. Differentiera och specialisera

		"Specialisering" Kompetensförsörjning	
		Extern kompetens tillåten	Extern kompetens ej tillåten
"Differentiering" Läroplan	Ej styrande	a	b
	Styrande	c	d

När det gäller läroplanen och i vilken utsträckning den begränsar skolornas möjlighet att differentiera sina erbjudanden är det en fråga som kräver särskild analys. Dock kan konstateras att om läroplanen ställer mycket långtgående krav på vad skolorna ska erbjuda då begränsas möjligheten till utbildningsinnovationer. En konkurrensprocess som inte är tillåtande och som inte låter skolorna att vara kreativa kommer att bejaka likformighet och inte innovation. Det senare är av central betydelse för en marknads utveckling. Detta är av särskild betydelse i och med att skolan är avgiftsfri och priskonkurrens inte är möjlig. Ett konkurrensinstrument som då kvarstår är möjligheten att arbeta med utbildningsinnehållet.

När det gäller specialisering finns en särskild lagstiftning som begränsar möjligheten för skolor att utveckla sitt erbjudande. Enligt Skollagen kapitel 23 paragraf 3 gäller att:

"Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen överlämnas på entreprenad."

Paragraf 4 och 5 öppnar för vissa undantag (t ex estetiska ämnen och efter särskild ansökan och prövning av regeringen).

En förutsättning för att skolledningar i såväl fristående skolor som kommunala skolor på ett konstruktivt sätt skall kunna möta konkurrensen från andra skolor är att de ges stor frihet att organisera skolan och att planera utbildningen. Då kan den förbättrings- och innovationsprocess som kännetecknar väl fungerande konkurrensutsatta marknader realiseras. Grund- och gymnasieskolan måste ges samma möjligheter som andra konkurrensutsatta kunskapsintensiva och kunskapsproducerande verksamheter att utveckla sitt erbjudande.

Antag att paragraf 3-5 i Skollagens 23 kapitel inte fanns, det vill säga det var tillåtet att lägga ut allt eller delar av en skolas utbildning på entreprenad. Kanske lagen istället hade formulerats på följande sätt:

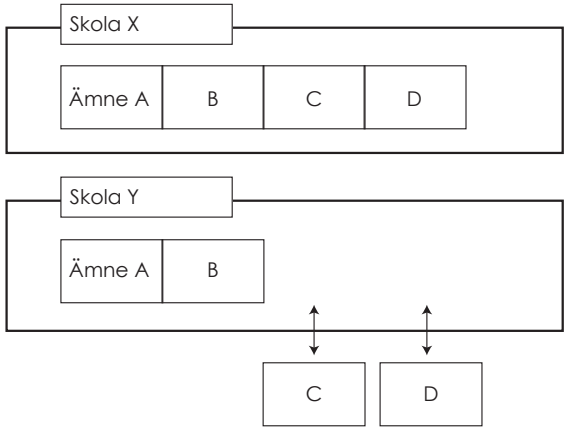
"Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skall verksamheten organiseras så att skolan kan erbjuda bästa möjliga utbildning för eleverna. Om behov finns och skolledningen bedömer att det bidrar till en högre kvalitet får uppgifter läggas ut på entreprenad."

Låt oss exemplifiera denna tanke med hur företag på andra marknader agerar. Ett kunskapsproducerande utbildningsföretag med välutbildad personal konkurrerar sannolikt på marknaden genom att fokusera på sin kärnverksamhet (att erbjuda av utbildningar av olika slag). Dock kräver en del utbildningar kompetens som inte finns inom företaget. Det kan också handla om sådant som administration, städning och ekonomihantering. För många företag är det naturligt att köpa från och/eller samarbeta med andra företag som är specialiserade inom sina respektive områden. En välfungerande marknad kännetecknas av arbetsspecialisering där företag köper varor och tjänster av varandra och där en ständigt återkommande fråga för företag är vilken verksamhet som ska upprätthållas inom företaget och vad som ska köpas in från andra företag. Ytterst handlar det om vilken strategi som förväntas svara upp mot uppdragsgivarnas efterfrågan och vad

som är mest lönsamt. Denna specialisering är exempelvis en av de starkaste drivkrafterna bakom tjänstenäringarnas tillväxt under senare år.[8]

Om denna specialiseringstanke överförs till grund- och gymnasieskolor skulle skolornas ledningar kunna sätta ihop attraktiva "utbildningspaket" genom att både tillhandahålla egen kompetens och köpa in kompetenser inom områden där man tycker sig sakna rätt kompetens. Utvecklingen skulle kunna resultera i att vissa skolor väljer att basera hela sitt "utbildningspaket" på egen kompetens (skola X nedan), medan andra skolor skulle välja att köpa in viss kompetens (skola Y). Den skola som lyckas erbjuda den mest attraktiva utbildningen kommer över tiden att attrahera fler elever. Denna process kommer i sin tur ge andra skolor incitament att se över sitt erbjudande.

FIGUR 2. Två skolor, två sätt att tillhandahålla utbildning

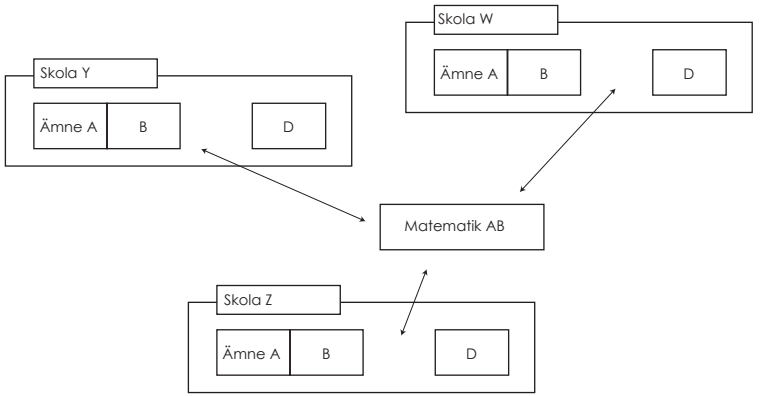


8. Tjänstesektorn har haft en stark tillväxt under senare år. Sektorn har vuxit av egen kraft, men också som en konsekvens av outsourcing och en ökad specialisering inom andra delar av näringslivet. Ett exempel är ISS som erbjuder en mängd "Facility Service"-tjänster vilka såväl privata som offentliga verksamheter köper. Ett annat exempel är bemanningsföretag som exempelvis erbjuder företag möjlighet att komplettera sin ordinarie personalstyrka med specialistkompetenser eller extra resurser i samband med efterfrågeökningar. Ett tredje exempel är att mer avancerade stödfunktioner (till exempel produktutveckling) läggs ut på fristående utvecklingsbolag. En beskrivning av tjänstesektorns tillväxt och drivkrafter (bland annat industrins specialisering och outsourcing av delar av verksamheten på tjänstesektorn) återfinns bland annat i Bergström (2012), Bergström och Hagman (2010).

Som en konsekvens av att det blir möjligt för såväl kommunala skolor och fristående skolor att köpa in kompletterande utbildningskompetens kommer förutsättningarna förbättras för att en marknad för specialiserade utbildningsföretag ska växa fram. Dessa företag (till exempel Matematik AB) kommer att kunna sälja sina tjänster till flera skolor. Möjligheten att specialisera sig ger bland annat möjlighet att dra nytta av stordriftsfördelar och att överföra framgångsrika utbildningsmetoder mellan skolor.

Exempel på stordriftsfördelar är att om en lärarkompetens har erbjudits en skola och denna lärare blir sjuk/slutar föreligger ett kontraktsförhållande mellan skolan och utbildningsleverantören där skolan kan ställa krav på att en välutbildad lärare som arbetar enligt en viss pedagogik skall erbjudas. Ett specialiserat större utbildningsföretag, som har en pool av utbildade lärare, har goda möjligheter och incitament att leva upp till det kontrakt som gäller mellan skolan och företaget. Sköter man inte sin uppgift riskerar man att förlora sitt kontrakt med skolan.

FIGUR 3. Specialiserat utbildningsföretag säljer tjänster till flera skolor



Specialiseringen kommer också att bidra till en utveckling av utbildningserbjudandet där utbildningsföretaget kommer att ackumulera erfarenheter i sitt arbete med många olika skolor. Det kommer också att uppstå ett internt kunskapsutbyte bland personal inom utbildningsföretaget som kommer att komma olika skolor till del. En annan effekt är att det skulle resultera i en ökad flexibilitet där skolledningen skulle kunna köpa in

nischad undervisning som idag inte kan erbjudas eftersom elevunderlaget är för litet för att täcka en heltidstjänst. Dessutom skulle skolan i större utsträckning kunna anpassa sin verksamhet efter elevintresse och storleken på elevkullarna. Läraryrket skulle få fler utvecklingsmöjligheter då det skulle uppkomma fler potentiella arbetsgivare och större möjligheter att specialisera sig i sitt yrke.

Den logik som lyfts fram ovan är samma logik som ligger bakom förekomsten av specialiserade kunskapsintensiva konsultföretag. Dessa företags erbjudande ses som bättre för deras uppdragsgivare än alternativet att företagen själva ska ta på sig att göra motsvarande arbete själva.

Det finns dock potentiella problem med denna typ av utveckling. På kort sikt skulle skolledningar inte vara vana att upphandla tjänster externt och en del av lärarkåren skulle säkerligen ha svårt att anpassa sig till den nya modellen. Det skulle även uppstå en större osäkerhet eftersom det finns risk för att utbildningsföretag inte levererar det som har avtalats eller att företaget exempelvis går i konkurs under terminen. Detta problem finns å andra sidan redan idag, då lärare kan bli sjuka, byta arbete eller helt enkelt inte leverera tillfredsställande undervisning. Det kan även finnas anledning att beakta problem som kan vara kopplade till myndighetsutövning (till exempel att företag får tillgång till känslig information om eleverna), om krav på kompetens när det gäller lärare med mera. Det kan också finnas anledning att beakta hur betygssättning bör hanteras. Troligtvis kan det vara motiverat med en större grad av extern examination för att på så sätt säkerställa att elevernas kunskaper utvärderas och betygssätts på ett likartat sätt. Förändringar av ovan slag kräver en omreglering av skolmarknaden, det är dock viktigt att inte lägga till för många restriktioner i och med att det kan begränsa företags vilja att verka på denna marknad.

Sammantaget skulle en utveckling mot ökade möjligheter för såväl kommunala skolor som fristående skolor att genom differentiering och specialisering "optimera sitt utbildningserbjudande" kunna leda till att utbildningsmarknaden fungerar bättre. Att öppna upp för denna möjlighet torde öka frihetsgraderna för den kommunala skolan i synnerhet. De fristående skolorna har haft bättre möjligheter att optimera sitt erbjudande i o m att de är nystartade. Många kommunala skolor "sitter fast" i strukturer som i dagsläget inte är helt lätta att ändra på, t ex kan det vara svårt att ändra lärarkårens kompetens och kvalitet.

En ökad möjlighet att öka den externa bemanningen i skolorna öppnar upp för en intressant möjlighet, men om det är så att dagens modell är den bästa kommer den att hävda sig väl. Genom att öppna upp för specialisering kommer utbildningsmarknaden att kunna pröva olika sätt att utveckla utbildningen och organisera sin verksamhet. Skolorna kommer att börja agera som företag som verkar inom andra delar av det kunskapsintensiva och kunskapsproducerande näringslivet. Med all sannolikhet, givet att denna marknad ges rätt förutsättningar, skulle det uppstå många nya företag. Att det redan idag finns utbildningserbjudande av detta slag framgår av faktaboxen nedan där olika exempel på företagande på skolmarkanden beskrivs.

Faktaruta 3. Företagande på skolmarknaden

Det finns mer företagande på skolmarknaden än bara de vinstdrivande fristående skolorna. Idag finns flera etablerade företag med affärsidén att erbjuda läxhjälp för elever inom grund- och gymnasieskolan. Kunderna är både enskilda elever och skolor som önskar erbjuda sina elever läxhjälp utöver den vanliga utbildningen. Bland skolorna är det inte heller bara fristående skolor som är kunder, utan även kommunala skolor köper in läxhjälp. Några av de större aktörerna på marknaden är My Academy (myacademy.se), Study Buddy (studybuddy.se), Studieintensiven (studie-intensiven.se) och Upgrades (upgrades.se).

Sedan finns det också företag som Viktor Rydberg Education (vreeducation.se), där en huvudman för en grupp skolor med gott rykte startat upp ett företag för rekrytering av lärare och bemanning av lärarvikarier. Viktor Rydberg Education är dock givetvis inte ensamma om att hyra ut lärarvikarier. Bland de andra aktörerna på vikariemarknaden finns företag som exempelvis Vikariepoolen (vikariepoolen.se) och Lärarförmedlarna (lararformedlarna.se).

Till detta kan läggas företag som EF som erbjuder språkutbildning. Det finns även en stor mängd företag inom "vidareutbildning". Dessa företag riktar sig framförallt till personer och företag som vill inhämta nya kunskaper under arbetslivet.

Konkurrera mera

För att en skolmarknad ska fungera väl är det ett antal förutsättningar som måste vara uppfyllda. Två som har betonats ovan är vikten av korrekt och lättillgänglig information om skolornas kvalitet så att elever och föräldrar kan ta välinformerade beslut och välja skolor som har hög kvalitet samt välja bort skolor som håller en lägre kvalitet. En annan faktor är att skolorna ska ges möjligheten att i större utsträckning differentiera och specialisera sig och på så sätt optimera sina utbildningserbjudanden, vilket i sin tur bidrar till ett större inslag av utveckling och innovation.

Tabell 3: Möjliga effekter av konkurrens

	Effekt på företag	**Möjliga effekter på skolmarknaden**
Nya aktörer	Nya företag är produktivare än existerande företag. Bidrar till att branschen in helhet blir produktivare.	Nya skolor som öppnas och som attraherar elever och också fortlever bidrar till en förbättring av skolan i sin helhet.
Reaktion på nya aktörer	För att undvika att tappa marknadsandelar måste existerande företag bli mer produktiva. Det kan de bl.a bli genom att lära av hur nya företag verkar.[10]	Skolor som utmanas av nya skolor måste möta konkurrensen genom att förbättra sig på olika sätt. Detta kan de göra genom att se över sitt eget erbjudande, men också genom att lära av hur nya skolor arbetar. Konkurrens är en process som bidrar till lärande.
Nedläggning	Icke-konkurrenskraftiga (=mindre produktiva) företag försvinner, vilket bidrar till att branschen i sin helhet blir mer produktiv[11].	Skolor som tappar elever och som också tvingas lägga ner har inte lyckats erbjuda en utbildningskvalitet som svarar upp mot samhällets krav och vad elever/föräldrar tror på. Om dessa skolor läggs ned eller reorganiseras förbättras skolan i sin helhet.
Risk för nedläggning	För att undvika risken att tvingas lägga ner måste existerande företag utveckla sitt erbjudande. Det kan de bl.a göra genom att undvika de misstag som företag som tvingas till nedläggning har gjort. Om denna risk inte finns, är risken stor att ineffektivitet permanentas.[12]	Skolor som riskerar att läggas ner har incitament att undvika att läggas ner och kommer att tvingas se över och förbättra sig, vilket också bidrar till en förbättring. Även skolor som inte riskerar att läggas ner kan lära av sämre skolors brister och undvika dessa. Detta bidrar också till att skolsystemet i sin helhet förbättras. Om risken att inte läggas ner saknas finns en risk att ineffektiviteter uppstår och inte hanteras.

9. Joseph Schumpeter är en klassisk ekonom som betonade vikten av innovationer för ekonomisk utveckling. Schumpeter betonade även att innovationer följs av imitationer. Företag/organisationer lär/imiterar av innovatörerna för att inte tappa marknadsandelar. Denna mekanism bidrar till att exempelvis nya produkter/tjänster och sätt att organisera verksamheter får spridning.
10. Konkursstatistik sammanställs bland annat av Upplysningscentralen (www.uc.se) och SCB. Enligt UC gick ca 3 000 företag i konkurs första halvåret 2011. Enligt SCB 2011 påverkades ca 22 000 anställda i företag som gick i konkurs under 2011.
11. I analyser av vad som händer med företag som får olika former av subventioner eller på andra sätt inte riskerar att läggas ner har det betonats att det finns en risk att målen inte nås. Stöd kan ge upphov till X-ineffektivitet, vilket innebär att givna inputs inte utnyttjas optimalt.

Ett tredje villkor är att det måste föreligga "konkurrens på riktigt". Med detta avses att det ska vara lätt att starta skolor och därmed att utmana existerande skolor. Framgångsrika skolor ska ha möjlighet att växa och skolor som inte lyckas erbjuda utbildningar som lever upp till de kvalitetskrav som man kan förvänta sig från samhället eller till elevernas efterfrågan ska kunna läggas ner. Är inte dessa villkor uppfyllda kommer konkurrensen inte att vara på riktigt och därmed kommer den förbättringspotential och innovationsbenägenhet som kännetecknar konkurrensprocesser inte att realiseras. En konkurrensprocess som innehåller både nystart, expansion av framgångsrika skolor, kontraktion av mindre framgångsrika och i slutändan nedläggning initierar en rad förbättringsprocesser.[12] I tabell 3 har exempel på förbättringsprocesser som kan komma att uppstå sammanställts.

Ett argument mot att utsätta skolutbildning för ökad konkurrens är att det är en "särskild vara/tjänst" som ger upphov till så kallade positiva externaliteter, det vill säga att ju fler som utbildar sig desto bättre för samhället i sin helhet. Detta argument är dock bara relevant när det gäller finansiering av skolutbildning. Det finns med andra ord anledning för det offentliga att finansiera skolutbildning, men det finns inga uppenbara argument för det offentliga att också ansvara för produktionen av skolutbildning. Det faktum att fristående skolor har startats och överlag levererar en utbildning som inte är sämre än den kommunala skolan ger stöd för detta. Ett ytterligare argument för att grund- och gymnasieskolan i större utsträckning borde kunna verka under mer marknadsliknande former är det faktum att "utbildning och kunskap" är tjänster/varor som redan idag erbjuds på en rad marknader. Utöver de utbildningar som det offentliga ansvarar för finns andra utbildningar av olika slag. Exempelvis deltar cirka 2,7 miljoner i personalutbildning inom ramen för sitt ordinarie arbete årligen.[13] De företag som erbjuder dessa utbildningar verkar på konkurrensutsatta marknader med ett stort inslag av såväl nystart som nedläggning. Att erbjuda kunskap begränsas dock inte bara till utbildningssektorn utan utgör ofta själva kärnerbjudandet inom den del av

12. Det dynamiska perspektivet inom nationalekonomin återfinns inom den traditionella nationalekonomiska analysen men är framförallt kopplat till den sk "Österrikiska skolan", vilken lägger särskild vikt vid konkurrens som en dynamisk process där nya företag utmanar existerande och företag som inte svarar upp mot konsumenternas efterfrågan slås ut. Denna process bidrar över tiden till ekonomisk utveckling.
13. Prochazka och Bergström (2007)

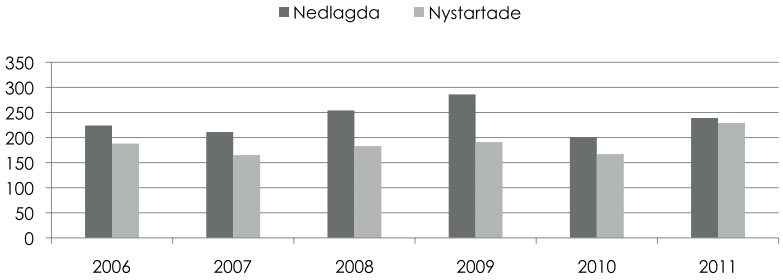
näringslivet som klassificeras som den "kunskapsintensiva sektorn", det vill säga företag som i stor utsträckning säljer kunskap och där personalen ofta är välutbildad.[14]

Sammantaget kan det således konstateras att konkurrensen på skolmarknaden kan förstärkas. Förslaget om förbättrad och mer tillgänglig information kommer att bidra till en förbättrad konkurrensprocess. Konkurrensen kan ytterligare förstärkas genom att göra det lätt att starta skolor och låta skolkoncerner växa[15], men också genom att öka sannolikheten för att skolor tappar elevunderlag eller även tvingas till nedläggning på grund av av att de inte lyckas erbjuda en tillräckligt bra utbildning.

Möjligheten att starta skolor är genom skolpengsreformen i början av 1990-talet relativt god, vilket inte minst ökningen av antalet fristående skolor återspeglar. Möjligheterna kan dock förbättras ytterligare. År 2011 godkändes endast 24 procent av ansökningarna om att driva fristående skola (Skolinspektionen 2011). Idag är reglerna många gånger för oklara och kraven för höga för nystartade skolor. En hel del skolor läggs också ner, se diagram 5 nedan. Totalt har, av drygt 4 600 svenska grundskolor, ca 5 procent lagts ned per år. Samtidigt har nästan lika många nya skolor startats varje år. En nedläggning kan ske av olika anledningar, men idag finns det dåligt med information om just vilka anledningar dessa är. Den stora minskningen i elevantal som skedde under den här perioden står sannolikt bakom många av nedläggningarna. Det skulle dock också kunna finnas de skolor som tvingats läggas ned på grund av konkurrens från andra bättre skolor. Likaså kan det vara nya skolor som inte lyckats etablera sig. Mindre vanligt, men fortfarande svårt att se i statistiken, är skolor som stängts av sina kommuner på grund av bristande prestation. Slutligen har ett fåtal skolor stängts av Skolinspektionen.

14. Sysselsättningstillväxten i svensk ekonomi har under de senaste två decennierna kommit från privata tjänstesektorn. Inom tjänstesektorn är det framför allt inom de kunskapsintensiva tjänsteföretagen som sysselsättningen ökat, särskilt sedan mitten av 1990-talet. Se Bergström (2012) för mer information om tjänstesektorn i Sverige och i andra länder.
15. En aspekt som inte lyfts fram i denna rapport, men som borde analyseras ytterligare är hur man skulle kunna bejaka att framgångsrika kommunala skolor får möjligheten att växa inom och mellan kommuner och på så sätt sprida sina erfarenheter till fler skolor.

DIAGRAM 5. Antal nedlagda och nystartade grundskolor per år 2006-2011



Anm. Diagrammet avser aktiva skolverksamheter. Nedlagda skolor innehåller även skolverksamheter som har slagits ihop med andra skolverksamheter.
Källa: Skolverket

Att också lägga ned skolor som inte levererar en tillräckligt hög kvalitet eller utbyte av skolledningarna för dessa skolor till ett mer acceptabelt alternativ är viktigt, inte minst för de skolor som trots dåliga utvärderingar inte lyckas förbättra den utbildning som erbjuds. De skolor som bör studeras och ställas särskilda krav på är framförallt de som återfinns till vänster i diagram 4 i avsnittet om behovet av förbättrad information. Erfarenhet från USA visar också att det troligtvis krävs relativt kraftfulla åtgärder om "svagpresterande" skolor ska lyfta.[16] En annan slutsats är att det finns "högpresterande" skolor som alternativ för de elever som går i "svagpresterande" skolor som läggs ner. Om så inte är fallet kommer de elevprestationerna för de som byter skola inte att förbättras.[17]

16. Brookings Institutions har i en rapport från 2009 genomfört en undersökning av skolor i Kalifornien (1 156 st) under perioden 1989-2009 som försöker se om lågpresterande skolor förbättras. Två tredjedelar av skolorna i lägsta kvartilen för elevresultat 1989 var fortfarande kvar där 2009. 1,4% (4 skolor) hade tagits sig från lägsta till högsta kvartilen. Skolor från övriga kvartiler är också för det mesta i samma kvartil 1989 som 2009, annars i en nästliggande kvartil. Få skolor gör stora hopp i resultat (väldigt få skolor hoppar upp eller ned 2 eller 3 kvartiler). En slutsats från denna studie torde vara att det krävs kraftfullare åtgärder om man ska lyfta "svag-presterande" skolor.
17. Young et al (2009) fann att elever som flyttade från skolor med låg kvalitet och som stängdes ofta hamnade i andra dåliga skolor. Studien hittade, sannolikt därför, ingen statistiskt signifikant skillnad mellan elever som flyttats och elever som gick kvar i dåliga skolor (notera att de som flyttades inte fick försämrade resultat). De få elever som flyttats till en bättre skola uppvisade bättre resultat. En slutsats från denna studie är således att det är viktigt att det finns bättre alternativ för eleverna att välja mellan.

Givet att det är möjligt att välja andra skolor har föräldrarna/eleverna möjligheten att själva göra denna analys. Det bygger dock på att de får god information om förhållandena i en skola och hur skolan står sig i förhållande till andra skolor.

Då nedläggning av skolor kan komma att drabba enskilda elever kan det finnas anledning att tillse att de sker på ett sådant sätt att eleverna drabbas så lite som möjligt. En metod kan vara att tidigt göra problemskolor medvetna om att skolledningen riskerar att ersättas eller att skolan kan komma att läggas ner om inte omfattande förändringar genomförs. Om föräldrar och elever tidigt också får del av denna information kan de, om de anser det vara nödvändigt, undersöka andra alternativ. Man kan också tänka sig att det som i näringslivet finns en utvecklad modell med "konkursförvaltare" som driver vidare skolor fram till dess eleverna har hunnit byta till andra skolor.[18]

Sammanfattningsvis finns det anledning att göra nedläggning till ett mer realistiskt alternativ. Några alternativ kan vara:

- Ledningen byts ut. Om en skola inte vidtar tillräckliga åtgärder bör ansvariga bytas ut. Detta är det normala förfarandet i näringslivet om ägaren inte anser att ledningen klarar att lösa sitt uppdrag.
- Skolan läggs ner. Ibland är nedläggning det mest realistiska alternativet. Verksamheten behöver struktureras om från grunden. Ny personal rekryteras. Nya lokaler med mera.
- Skolan säljs till en annan aktör som får ta över ansvaret. Ibland behövs nya ägare för att se på en verksamhet utifrån ett nytt perspektiv. Givet att det idag finns en skolpengsmodell och givet att det finns ett stort antal privata aktörer som driver skolor kan ett alternativ vara att sälja hela skolan till någon av dessa aktörer.

Genomgående bör relevant information om problemskolor och möjliga bättre alternativ tas fram och göras tillgängligt för elever och föräldrar så att de själva kan ta ställning till om det kan finnas bättre alternativ. Som faktaruta 2 i informationsavsnittet illustrerade kan val av skola göra stor skillnad för vilken utbildning en elev erbjuds.

18. Enligt Skollagen har grundskoleelever skolplikt och om en friskola läggs ner måste den kommunala skolan ta emot eleverna. För gymnasiet råder ingen skolplikt så där är det lite mer oklart vad som gäller i samband med en nedläggning av en kommunal skola eller en friskola.

Bejaka och utveckla skolmarknaden 6

Forskning om drivkrafterna bakom ekonomisk utveckling betonar vikten av en hög nivå på och positiv utveckling av humankapitalet. En central del av skapandet av ett lands humankapital utgörs av grundläggande grundskole- och gymnasieutbildning. Håller denna utbildning hög kvalitet skapas goda förutsättningar för utbildning och forskning på högre nivåer. Sverige satsar i ett internationellt perspektiv förhållandevis mycket resurser på skolan. Samtidigt kommer det utvärderingar med jämna mellanrum som visar att Sverige inte ligger i topp i internationella jämförelser eller rapporter som visar att många svenska elever inte får godkända betyg. Även om internationella jämförelser är svåra att göra och inte nödvändigtvis fångar alla dimensioner som är relevanta tonar det dock fram en bild som indikerar att det finns förbättringspotential inom den svenska skolan. Att realisera denna förbättringspotential är inte någon "quick-fix" utan kräver långsiktigt, målmedvetet och genomtänkt arbete. Syftet med denna rapport är inte att komma med det slutliga förslaget på hur skolan i sin helhet kan förbättras. Syftet har istället varit att analysera hur den valfrihets- och skolmarknadsmodell som introducerades på 90-talet kan förbättras så att denna modell framöver på bästa sätt kan bidra till att utveckla skolan i positiv riktning. Utgångspunkten har varit att svenska grund- och gymnasieskolor verkar på en skolmarknad där skolor konkurrerar med varandra. Givet detta faktum är frågan hur skolmarknadsmodellen kan utvecklas.

Några centrala slutsatser i rapporten är:

- Forskning visar att det växande antalet fristående skolor inte har någon negativ påverkan på studieprestationer i den kommunala skolan. Sambandet är snarare det motsatta, det vill säga ett svagt positivt samband kan observeras.
- En följdslutsats är också att "skolmarknadsmodellen" inte är den viktigaste förklaringen till varför elever presterar bättre eller sämre i skolan. Huruvida elever växer upp i studiemotiverade hem, lärarnas kompetens, pedagogiska metoder med mera är faktorer som väger tyngre. Av detta följer att det finns anledning att även fokusera på andra insatser för att stärka skolan.

"Skolmarknadsmodellen" har dock fått mycket uppmärksamhet och modellen har varit ett steg i rätt riktning. Dock bör modellen kontinuerligt utvärderas och förbättras så att skolsystemet i sin helhet ska få ut mesta möjliga positiva effekter av denna modell. Skolmarknadsmodellen innebär att skolor konkurrerar om eleverna. Priskonkurrens är inte möjligt i o m att avgifter inte får tas ut, däremot är kvalitetskonkurrens möjligt. Skolor kan genom att erbjuda olika "utbildningspaket" och i konkurrens med varandra vara mer eller mindre intressanta alternativ för föräldrar/elever. Idealt ska konkurrensen bidra till att skolorna i strävan att bli ett attraktivt alternativ för föräldrar/elever strävar efter att erbjuda "utbildningspaket" som är av hög kvalitet och som skapar goda förutsättningar för eleverna att studera vidare och få jobb. Att detta inte är en orimlig tanke har sin grund i att konkurrensutsatta marknader inom andra områden och i de flesta fall både ger upphov till effektivitet och utveckling.

Konkurrensutsatta marknader tenderar att över tiden generera effektivitet och utveckling. Detta gäller detaljhandeln, bilindustrin, läkemedelsbranschen, konsultverksamhet med mera. En förutsättning för att konkurrensmodellen ska fungera på bästa sätt är att en rad förutsättningar är uppfyllda. Några av dessa är:

- Det bör vara lätt för kunderna att välja mellan olika alternativ. För att göra detta måste det finnas flera alternativ och det måste också vara förhållandevis enkelt att ta ställning till de olika alternativens kvalitet.
- De alternativ som svarar upp mot kundernas efterfrågan ska ha möjlighet att växa och de alternativ som inte svarar upp mot efterfrågan

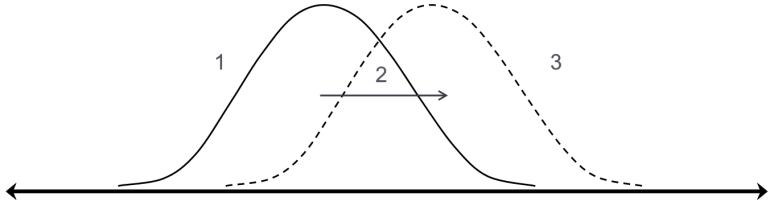
och inte heller anpassar sig till en minskad efterfrågan ska tappa marknadsandelar.
- En viktig förutsättning för att bejaka utveckling är också att företag har goda möjligheter att utveckla sitt erbjudande. Regleringar av olika slag (till exempel produktregleringar, regleringar som begränsar hur företag organiserar sig med mera) kan vara motiverade ibland, men om de är alltför begränsande blir det svårare för företagen att utveckla sitt erbjudande.

Med utgångspunkt från vad som behöver göras för att förbättra "skolmarknadsmodellen" och hur väl fungerande konkurrensutsatta marknader fungerar har tre förslag lyfts fram:

- Informera mera.
- Differentiera och specialisera mera.
- Konkurrera mera.

Målet med ovan typ av åtgärder är att antalet skolor som överträffar den nivå man kan förvänta sig givet elevunderlagets förutsättningar ökar. Ett sätt att illustrera målet ges i nedan figur (figuren med heldragna linjen). Diagrammet tar utgångspunkt i det faktum att det finns skillnader mellan skolor som kan beskrivas med en normalfördelning (jämför t ex tidigare redovisade SALSA-diagram). I digrammet har även en förskjuten normalfördelning lagts till (streckade linjen) för att illustrera vilka effekter som ovan förslag kan tänkas få på skolan.

DIAGRAM 6. Önskvärd utveckling



1. Minska antalet skolor som underpresterar
   a. Informera mera:
   Genom att förbättra informationen kommer elever/föräldrar bli

mer medvetna om vilka skolor som inte håller en tillräckligt hög kvalitet. Dessa skolor kommer att tappa elevunderlag och tvingas till förändringar.

b. Differentiera och specialisera mera:
Genom att öka differentieringen och specialiseringen ges skolorna bättre möjligheter att göra förändringar som kan lyfta utbildningen. Skolor som har problem med delar av sitt utbildningserbjudande kan också externt köpa in bättre kompetens och på så sätt höja skolans kvalitet.

c. Konkurrera mera:
Genom att öka risken för nedläggning kommer skolledningarna ha starkare incitament att förbättra skolans kvalitet. Misslyckas man skall ledningen bytas ut och en mer lämpad ledning förändra och förbättra den utbildning skolan erbjuder. Ibland kan även nedläggning av en skola vara motiverad.

2. Samtliga skolor skall leverera en högre kvalitet

a .Informera mera:
Genom att förbättra informationen om olika skolors utbildningskvalitet och göra den mer lättillgänglig kommer kunskap om vad som kännetecknar skolor som överpresterar att spridas till såväl elever/föräldrar som mellan skolledningar.

b. Differentiera och specialisera mera:
En ökad differentiering öppnar upp för nya sätt att utbilda elever, vilket i sin tur kan spridas mellan skolorna. Specialisering, där delar av utbildningen upphandlas från specialiserade utbildningsföretag, kommer att skapa bättre förutsättningar för alla skolor att förbättra sitt utbildningserbjudande.

c. Konkurrera mera:
Om skolor som inte lyckas prestera en tillräckligt hög utbildningskvalitet läggs ner och/eller tvingas till kraftfulla åtgärder kommer detta att lyfta utbildningskvaliteten i många skolor. Även skolor som inte riskerar att läggas ned kommer att kunna dra lärdom av misstag som sämre skolor begått.

3. De bästa skolorna blir fler

a. Informera mera:
Genom att förbättra informationen om skolornas utbildningskvalitet

kommer de skolor som håller en hög kvalitet att attrahera fler elever. Andra skolor kommer också ha incitament att lära av/imitera de mest framgångsrika skolorna.

b. *Differentiera och specialisera mera:*
Differentiering innebär att det exempelvis kommer att uppstå nya innovativa och effektiva sätt att lära ut som andra skolor kan lära av. Specialisering skapar förutsättningar för alla skolor att stärka upp svaga delar och därmed erbjuda en totalt sett högre utbildningskvalitet.

c. *Konkurrera mera:*
Konkurrens innebär inte bara att sämre skolor läggs ner/tvingas till åtgärder utan innebär också att framgångsrika skolor ges möjligheten att växa. Framväxten av skolkoncerner är ett uttryck för detta. Genom att bejaka att skolor som erbjuder en hög kvalitet får växa kommer antalet riktigt bra skolor att öka.

Avslutningsvis bör det även noteras att det krävs ett fortsatt arbete när det gäller att ta fram korrekt information. Ambitionen i denna rapport har inte varit att presentera förslag på vilken typ av information som bör tas fram. Detta är ett arbete som kräver eftertanke. Att öka förutsättningarna för ökad specialisering är relativt okomplicerat och handlar mer om att öppna upp för denna möjlighet. Viss eftertanke krävs när det gäller betygssättning. Troligtvis är det motiverat med ett större inslag av extern betygssättning. Viss eftertanke krävs också när det gäller externa aktörers tillgång till information om eleverna. Att öka konkurrensen och höja sannolikheten för nedläggning av lågpresterande skolor handlar bland annat om att man ute i många av landets kommuner ska våga ifrågasätta skolor som inte klarar att leverera en tillräckligt hög kvalitet. Det senare handlar om en attitydförändring och kan vara svårare att få till.

Kunskap är av central betydelse för individer och samhället i stort. Sverige har infört en modell som kännetecknas av valfrihet och konkurrens. För att denna modell ska ge bästa möjliga utfall krävs att de som väljer ges möjlighet att fatta välgrundade beslut, att de som driver skolor har möjlighet att arbeta på ett innovativt sätt och att konkurrensprocessen är rätt utformad. Uppgiften för de som vill utveckla skolan är att inte ifrågasätta valfrihet och konkurrens utan fråga sig hur den svenska skolmarknaden kan utvecklas.

Referenser

Ahlin, Å. (2003), "Does School Competition Matter? Effects of a Large Scale School Choice Reform on Student Performance", Working Paper 2003:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala Universitet, Uppsala.

Antelius, J. (2007), "Fristående grundskolor och kommunernas skolkostnader", i A. Lindbom (red), Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Bergström, F. (2012), "Tjänstesektorn i Sverige och andra länder" i H. Jordahl (red), Den svenska tjänstesektorn. Studentlitteratur, Lund.

Bergström, F. och Hagman, L. (2010), " Tjänstenäringarnas roll för den ekonomiska tillväxten", Almega och WSP.

Björklund, A., Edin, P-A., Fredriksson, P., & Kreuger, A. (2003), Den Svenska skolan – effektiv och jämlik?, SNS förlag, Stockholm.

Brookings Institutions (2009), "Do Schools Ever Change? An Empirical Investigation" i "The 2009 Brown Center Report on American Education: How Well are American Students Learning?"

Böhlmark, A. & Holmlund, H. (2011), 20 År med Förändringar i Skolan: Vad har hänt med Likvärdigheten?, SNS förlag, Stockholm.

Böhlmark, A. & Lindahl, M. (2012), "Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform", IZA Discussion Paper No. 6683.

Chiang, H. (2009), "How Accountability Pressure on Failing Schools Affects Student Achievement", Journal of Public Economics, vol. 93, nr. 9-10, s. 1045-57.

Coase, R. (1937), "The Nature of the Firm", Economica, vol. 4, nr. 16, s. 386-405. För en svensk översättning se Coase, R. (2000), Företaget, marknaden och lagarna, Norstedts Akademiska förlag, Stockholm.

Hanushek, E. (2011), "The Economic Value of Higher Teacher Quality", Economics of Education Review, vol. 30, nr. 3, s. 466-79.

Hanushek, E. & Rivkin, S. (2006), "Teacher Quality", i E. Hanushek & F. Welch (red), Handbook of the Economics of Education, volume 2, North Holland, Amsterdam.

Hattie, J. (2009), Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-Analyses Relating to Achievement, Routledge, London.

Hensvik, L. (2012), "Competition, Wages and Teacher Sorting: Lessons Learned From a Voucher Reform", The Economic Journal, vol. 122, nr. 561, s. 799-824.

Lindbom, A. & Almgren, E. (2007), "Valfrihetens effekter på skolornas elevsammansättning: Skolsegregationen i Sverige", i A. Lindbom (red), Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet, Institutet för framtidsstudier, Stockholm.

Malm, M. (2012), "Med Kvaliteten i Fokus. Friskoleföretagens kvalitetsarbete", Friskolornas Riksförbund.

Milgrom, P. & Roberts, J. (1992), Economics, Organization and Management, Prentice-Hall.

Mizala, A. & Uriquiola, M. (2008), "School markets: The impact of information approximating schools' effectiveness", mimeo, Columbia University.

Prochazka, N. & Bergström, F. (2007), "Utbildning som bransch – en kartläggning av utbildningsbranschens omfattning och resultat", En HUI-rapport gjord på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

Rouse, C. E. & Barrow, L. (2009), "School Vouchers and Student Achievement: Recent Evidence and Remaining Questions", Annual Review of Economics, vol. 1, s. 17-42.

Rouse, C. E., Hannaway, J., Goldhaber, D. & Figlio, D. (2007), "Feeling the Florida Heat? How Low-Performing Schools Respond to Voucher and Accountability Pressure", NBER Working Paper No. 13681.

Sandström, M. & Bergström, F. (2005), "School vouchers in practice: competition will not hurt you", Journal of Public Economics, vol. 89, nr. 2-3, s. 351-80.

Skolinspektionen (2011), "Beslut om godkännande av fristående skolor – ansökningsomgång 2011.", Dnr 30-2011:5284.

Skolverket (2007), Provbetyg – Slutbetyg- Likvärdig bedömning? En Statistisk Analys av Sambandet mellan Nationella Prov och Slutbetyg i Grundskolans Årskurs 9, 1998-2006, Skolverket rapport 300, Stockholm.

Skolverket (2009), Likvärdig Betygsättning i Gymnasieskolan. En Analys av Sambandet mellan Nationella Prov och Kursbetyg, Skolverket Rapport 338, Stockholm.

Skolverket (2012), "Redovisning av uppdrag om avvikelser mellan provresultat och kursbetyg i gymnasieskolan", Dnr 75-2012:311.

Tegle, S. (2010), "Påverkar förekomst av friskolor betygen i grundskolan? En statistisk analys av samliga elever i årskurs 9 år 2006", Rapport utförd på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

Vlachos, J. & Tyrefors Hinnerich, B. (2010), "Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov", Bilaga 4 till Skolinspektionen, "Lika för alla? Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan under tre år", Dnr 01-2010:2643.

Vlachos, J. (2010), "Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor", Rapport 2010:6, Konkurrensverket, Stockholm.

Vlachos, J. (2011), "Friskolor i förändring", i L. Hartman (red), Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?, SNS förlag, Stockholm.

Young, V. M., Humphrey, D. C., Wang, H., Bosetti, K. R., Cassidy, L., Wechsler, M. E., Rivera, E. & Murray, S. (2009). "Renaissance schools fund-supported schools: Early outcomes, challenges, and opportunities". SRI International, Menlo Park, CA.

Om forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd

De tre fristående tankesmedjorna Entreprenörskapsforum, Fores och Stiftelsen Leading Health Care driver gemensamt forskningsprogrammet Uppdrag Välfärd. Inom programmet genomför vi ett antal studier som samtliga behandlar frågor om hur vi ska utföra, organisera, styra, och utvärdera framtidens vård, omsorg och skola.

Syftet är att på vetenskaplig grund bidra till att svara på centrala frågor för beslutsfattare i företag, offentliga myndigheter och organisationer. Programmet bedrivs i ett antal projekt kring tre teman: styrsystem, ledarskap och innovation & utveckling, samt projekt som ligger i skärningspunkten mellan dessa teman. Varje projekt leds av en eller flera personer med forskarkompetens.

Uppdrag Välfärd leds av en styrgrupp bestående av de tre institutens chefer. Vi har även en rådgivande referensgrupp bestående av ett 20-tal representanter för företag, ideella organisationer, intresseorganisationer och myndigheter med anknytning till välfärdssektorn. Forskningsprogrammet finansieras huvudsakligen av referensgruppens medlemmar.

I början av 1990-talet möjliggjordes konkurrens och ökad valfrihet på skolmarknaden främst genom två reformer: införandet av skolpengen och det fria skolvalet. I denna rapport undersöker Fredrik Bergström och Emanuel Welander vilka konsekvenser reformerna har fått tjugo år senare och vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för ett fritt val och konkurrens på skolmarknaden.

I en sammanställning av tidigare forskning visar författarna att det växande antalet fristående skolor inte har haft någon negativ påverkan på studieprestationer i den kommunala skolan. Snarare har valfrihet och konkurrens haft neutrala eller svagt positiva effekter på elevers resultat och positiva effekter för skolmarknaden i allmänhet.

Rapporten lyfter fram områden som kan förbättras för en mer dynamisk konkurrens. För det första att det bör vara lätt för kunderna att välja. Då krävs flera alternativ och att det finns bra och lättillgänglig information för att ta ställning. För det andra mer differentiering och specialisering, till exempel genom att öppna för att skolor köper in extern specialistkompetens i vissa ämnen. För det tredje mer konkurrens, där framgångsrika skolor lätt kan växa och det görs mer acceptabelt att skolor som inte lyckas läggs ner.

Skolfrågorna är ständigt aktuella i debatten, inte minst när det gäller friskolor och valfrihet. Den här rapporten ger ett bra underlag och inspiration åt den som arbetar med området eller bara vill fördjupa sina kunskaper.

Fredrik Bergström är ekonomie doktor i nationalekonomi och affärsområdeschef i det globala analys- och teknikkonsultföretaget WSP. Han har tidigare bedrivit forskning om den svenska skolan och tog i början på 2000-talet tillsammans med Mikael Sandström fram den första större utvärderingen av hur ett ökat antal fristående skolor påverkar elevprestationer i den kommunala skolan.

Emanuel Welander har en ekonomie kandidatexamen från Handelshögskolan i Stockholm. Han har jobbat som forskningsassistent på FORES och WSP. För närvarande studerar han vid masterprogrammet i nationalekonomi på Handelshögskolan i Stockholm.

UPPDRAG VÄLFÄRD

ETT FORSKNINGSPROGRAM OM HUR VI SKA UTFÖRA, ORGANISERA, STYRA OCH UTVÄRDERA FRAMTIDENS VÄLFÄRDSTJÄNSTER

ENTREPRENÖRSKAPS FORUM

FORES

Leading Health Care