

Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?

JONAS VLACHOS

är docent vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet och vid Institutet för Näringslivsforskning. jonas.vlachos@ne.su.se

Skolan är svårstyrd och framgångsrika skolsystem bygger på en hög grad av professionell autonomi. Sådan autonomi öppnar dock för missbruk som konkurrens och valfrihet på grund av informationsproblem och skolans uttalade samhällsmål knappast kan motverka. En neutral hållning inför utförarens motiv ökar därför behovet av en hårt reglerad och standardiserad skola. Detta löper stor risk att både sänka kvaliteten och minska den faktiska valfriheten. Det kan därför vara önskvärt att styra mot skolägare som primärt är kvalitets-snarare än vinstmotiverade. En modell baserad på kostnadsersättning och ägarprövning är en möjlig väg mot detta mål.

Grund- och gymnasieskolan är med sina uttalade samhällsmål, sin svårbedömda kvalitet, individens rätt (och skyldighet) till utbildning och sin offentliga finansiering en verksamhet som skiljer sig från de flesta andra. Olika skolor har olika förutsättningar och förhållandena skiljer sig från klassrum till klassrum. Som diskuteras i denna artikel gör detta skolan svår att styra och reglera från centralt håll. Ett regel- eller styrsystem som inte ger utföraren stort utrymme att anpassa den pedagogiska verksamheten efter eget huvud löper stor risk att tvinga fram lösningar som inte är anpassade till lokala förhållanden. Det är därför inte underligt att framgångsrika skolsystem bygger på en hög grad av professionell autonomi.¹

Den diskretion som krävs i ett framgångsrikt skolsystem innebär emellertid att utförarens egna motiv kommer att påverka hur verksamheten fungerar i praktiken, även inom ramen för ett och samma regelverk. Huvudargumentet i denna artikel är att det därför inte går att hålla isär frågan om skolans styr- och regelsystem från frågan om skolans huvudmannaskap: ju större anledning det finns att ifrågasätta utförarens motiv att leverera en högkvalitativ utbildning, desto viktigare blir det att kunna kontrollera och utkräva ansvar av utföraren. Bristande förtroende för utförarens motiv riskerar därför att leda till en hårt reglerad och standardiserad skola, vilket minskar möjligheten att anpassa verksamheten efter lokala förhållanden.

Motsättningen mellan professionell autonomi och en neutral hållning inför utförarens motiv gör att det finns anledning att ifrågasätta den internationellt sett unikt liberala regleringen av de svenska skolornas drifts- och ägarform.² Denna liberala hållning bygger på en stor tilltro till att konkur-

¹ Se Sahlbergs (2011) diskussion om den finska skolan.

² I Sverige sker ingen egentlig prövning av ägarnas motiv och det finns inga begränsningar vad gäller vinstuttag. Endast Chile tillåter vinstdrivande skolor fullt ut, men där är dessa inte helt offentligt finansierade, som i Sverige.

Jag tackar Niclas Berggren, Peter Fredriksson, Erik Lindqvist, Christian Lundahl, Peter Santesson, Anna Sjögren, Per Sonnerby, Camilo von Greiff och Robert Östling för kommentarer och inspirerande diskussioner.

Synpunkterna som framförs tar jag dock själv ansvar för.

rens och valfrihet ska förhindra missbruk, men det finns anledning att ifrågasätta hur välfungerande en skolmarknad egentligen kan bli: det är svårt att avgöra en skolas kvalitet, att byta skola är förknippat med stor osäkerhet och det är närmast omöjligt att i efterhand utkräva ansvar för att utbildningen har hållit lag kvalitet. Risker finns därför att vinstmotiverade aktörer utnyttjar familjernas kunskapsunderläge och låter kostnadsbesparingar gå ut över utbildningens kvalitet.

Ett andra centralt problem med marknadsstyrning är att det inte alltid ligger i samhällets intresse att låta individens beslut bli vägledande för verksamheten – det vore exempelvis knappast önskvärt att elever med låg ambitionsnivå fullt ut fick sina önskemål tillfredsställda. Även vad gäller den enskildes önskan om höga betyg eller att kunna välja bort skolkamrater som kräver mycket resurser finns tydliga motsättningar mellan individ- och samhällsmål.

Syftet med denna artikel är att diskutera de utmaningar som marknadsstyrningen av skolan för med sig. Styrningen av den offentliga skolan kommer däremot inte att diskuteras explicit, för det första då reglering av externa aktörer skiljer sig från styrning av verksamhet som finansären har direkt kontroll över. För det andra bygger dagens system på att det finns ett offentligt skolsystem som tar ansvar för att alla garanteras en utbildningsplats. Man kan tänka sig ett system som helt bygger på privat utförande, men en sådan ordning är svår att förena med dagens kundvalssystem där de privata utförarna själva dimensionerar sin verksamhet.

Det går inte att här göra en fullständig analys av skolvalsreformens alla konsekvenser.³ Det bör dock slås fast att forskningen inte tyder på att friskoleexpansionen ligger bakom grundskolans sjunkande resultat i internationella kunskapsundersökningar. Vad gäller gymnasieskolan är forskningsläget svagare, men resultatförsämringen i gymnasiet är så stor att skolval och konkurrensutsättning på sin höjd utgör en delförklaring.⁴ Det finns emellertid även tydliga tecken på att marknadsanpassningen orsakar vissa problem, varför de farhågor som lyfts fram inte kan ses som hypotetiska.

1. Marknadsstyrning av skolan

På en välfungerande marknad, utan motsättningar mellan individ- och samhällsintresse, skulle skolor som försökte kompromissa med kvaliteten slås ut och endast de drifts- och ägarformer som stod sig i konkurrensen skulle överleva. I praktiken finns dock betydande hinder för en välfungerande skolmarknad, vilka kommer att diskuteras nedan. Ett mer fundamentalt problem med marknadsmekanismen är att den, när den fungerar väl, verkar genom att föra över resurser från elever på dåligt fungerande skolor till elever på välfungerande skolor. Om denna process inte är helt friktionsfri är detta svårt att förena med idén om en likvärdig skola.

³ Den intresserade kan se Vlachos (2011) för en bredare redogörelse.

⁴ Enligt TIMSS Advanced 2008 (Skolverket 2009) sjönk svenska N/T-gymnasisters kunskaper i fysik och matematik med nästan en standardavvikelse mellan 1995 och 2008.

Har familjer kunskap att välja?

Att avgöra vilka behov en elev har är ofta svårt, särskilt innan eleven har börjat skolan. Det är dessutom svårt att avgöra en skolas kvalitet och hur väl skolan passar familjens förmodade behov. Detta hänger delvis samman med att tillgången på jämförbar information är begränsad, men det beror även på att information måste tolkas och sättas i ett sammanhang. Inte minst är både kunskapsresultat och andra kvalitetsmått oftast starkt relaterade till en skolas socioekonomiska elevsammansättning.

Då kvalitetsbedömningar i hög grad är relativa och då det är oklart hur en elev hade fungerat på en annan skola är det även svårt att avgöra kvaliteten efter att man börjat på en skola. För den som under utbildningens gång upplever att skolans kvalitet inte håller måttet är det ett stort och osäkert beslut att byta skola. Att skolbyte i sig är förknippat med betydande kunskapsförluster är även det ett hinder mot en välfungerande marknad.⁵

Till och med efter avslutad skolgång är det svårt att bedöma vilken kvalitet utbildningen egentligen hade, vilket i praktiken gör det omöjligt att utkräva ansvar för eventuella kvalitetsbrister. Problemet består bl a i att eleven är medproducent till sin egen utbildning, varför möjligheten att exempelvis erhålla ersättning för att man inte har lärt sig tillräckligt skulle skapa svårartade incitamentsproblem. Det är välkänt att vinstmotiv under dessa förutsättningar kan ha negativa konsekvenser för verksamhetens kvalitet (Jordahl 2008).

Bör familjernas önskemål styra?

Även om familjerna vore perfekt informerade finns en motsättning mellan individens och samhällets mål med skolan som gör att marknadsstyrning kan få negativa följder. En omfattande forskning visar att geografisk närhet, trivsel, skolans kunskapsresultat och en skolas elevsammansättning uppfattas som särskilt viktiga när familjer gör sina utbildningsval. Vilken avvägning som görs mellan dessa olika faktorer skiljer sig dock markant mellan olika familjer och denna avvägning har en tydlig koppling till familjens sociala situation.⁶

Det verkar dessutom som att det är den sociala sammansättningen på skolor med goda kunskapsresultat som gör dessa skolor attraktiva, snarare än kunskapsnivån i sig (Mizala och Urquiola 2008; Rothstein 2006). Att skolans elevsammansättning utgör en viktig del av vad familjer värderar är något som skiljer skolmarknaden från många andra marknader och det skapar en naturlig tendens till segregation (Epple och Romano 1998). Oviljan att utgöra en social minoritet är något som kan få minoritetsfamiljer att välja bort bra skolor och förekomsten av elever från socialt utsatta förhållanden kan göra socialt gynnade familjer benägna att välja bort en skola.⁷ Även om det finns en teoretisk möjlighet att skolval kan bryta den skolse-

⁵ Se Rockoff och Lockwood (2010). Enligt Hattie (2009) är skolbyte den enskilda åtgärd som i genomsnitt mest försämrar elevernas kunskapsutveckling.

⁶ Se Black och Machin (2010), Jacob och Lefgren (2007) och Hastings m fl (2008).

⁷ Se Hastings m fl (2008), Burgess m fl (2009), Gerdes (2010) och Kallstenius (2010).

gregation som boendesegregation ger upphov till, så finns det alltså starka krafter som verkar mot en sådan utveckling. Eftersom skolor med elever från socialt gynnade omständigheter har lättare att locka till sig lärare kan dessa skolvalsmönster få stora konsekvenser för kvalitetsskillnaderna mellan skolor (Engel och Jacob 2011).

Hur starkt trivselfaktorer betonas skiljer sig mellan familjer, och trivsel tycks också vara viktigare för elever än för deras föräldrar (Gibbons och Silva 2011). Trivselfaktorer kan därför spela en särskilt viktig roll när eleverna har stort inflytande på skolvalet. Även om det naturligtvis inte måste finnas en motsättning mellan trivsel och skolans övriga mål, kan man notera att trivseln i den svenska skolan har ökat parallellt med att kunskapsresultaten i PISA och TIMSS-undersökningarna har försämrats (Skolverket 2010). Det finns också studier som visar att lärare som är strikta i betygssättningen inte är särskilt uppskattade av föräldrar, trots att eleverna lär sig mer när de har sådana lärare (Figlio och Lucas 2004). Även universitetsstudenter förefaller ge låga omdömen till de lärare vars undervisning har störst positiv påverkan på deras långsiktiga kunskapsnivå (Carrell och West 2010).

Eftersom konkurrensen ger familjerna större inflytande över skolans verksamhet är det sannolikt att åtminstone delar av skolväsendet kommer att svara genom att i högre grad betona trivselfaktorer på bekostnad av skolans andra mål. Det är därför närmast ofrånkomligt att konkurrensen om eleverna leder till situationer där läraren på olika sätt uppmuntras att kompromissa med sitt professionella uppdrag. Vad denna utveckling betyder för lärarrollen och för yrkets attraktivitet är en viktig fråga som rymmer fler dimensioner än att konkurrensen ökar utbudet av potentiella arbetsgivare.⁸

Marknadsstruktur och dynamik

Utbildning är inte en homogen tjänst och skolor har starka incitament att differentiera sin verksamhet för att på så sätt minska konkurrensen. I någon grad är detta också meningen med det fria skolvalet, men det gör det är troligt att skolor har en varierande grad av lokal marknadsmakt. Även om det formellt är fritt fram att starta en skola så finns det i praktiken betydande inträdeshinder, vilket betyder att vinstnivån inte nödvändigtvis är kopplad till kvaliteten i en skolas verksamhet.

Svårigheten att bedöma skolornas kvalitet utgör ett sådant hinder mot nyetablering. Det är rimligt att förvänta sig en viss ovilja bland föräldrar att låta sina barn börja på en helt oprövad skola. Skolor som redan har ett elevunderlag kommer därför att vara värdefulla och det är knappast förvånande att friskoleföretag i hög grad växer genom att ta över existerande skolor. Vidare gör detta varumärken viktiga och skolornas vilja att skydda sitt varumärke är den centrala kvalitetsgarantin i ett marknadsorienterat

⁸ Hensvik (2010) finner att friskoleexpansionen haft en viss positiv effekt på lönerna för vissa lärargrupper.

skolsystem. Betydelsen av varumärken är något som gynnar koncerner som redan driver skolor.⁹

Då ersättningen per elev är given kan skolorna inte ta betalt för kvalitet. En vinstmotiverad aktör har alltså incitament att hålla nere kostnaderna så mycket som möjligt och att inrikta verksamheten mot elevgrupper för vilka marginalerna är stora. Exakt vilka grupper detta är beror emellertid på hur preferenserna ser ut och på hur ersättningen är utformad. Oavsett utformningen har en skola och dess elever ett gemensamt intresse av att de minst resurskrävande eleverna inom olika ersättningskategorier söker sig till skolan. Även om skolorna inte själva får välja sina elever finns möjligheten att via skolans inriktning, pedagogik, kringfaciliteter, marknadsföring och geografiska placering påverka vilka elever som söker sig dit.

När skolor kommer ut till försäljning kommer den aktör som är bäst på att hålla nere kostnaderna att kunna bjuda mest. Man kan därför förvänta sig att ett fåtal skolkoncerner som är bra på att utnyttja olika stordriftsfördelar kommer att ta över större delen av den lönsamma marknaden. Stordriftsfördelar kan skapas genom standardisering av undervisningsmetoder och arbetssätt, men också när det gäller marknadsföring, skatteplanering, finansiering och hanteringen av skolans byråkrati.

Det är här återigen av vikt att betona den centrala roll som elevunderlaget spelar för en skola. En skola som har en attraktiv elevsammansättning kommer att kunna spara in på andra kostnader utan att för den sakens skull förlora sin popularitet. Annorlunda uttryckt kan en skola vars elever har välutbildade och välavlönade föräldrar vara attraktiva även om lärartätheten vid skolan är låg och klasserna stora.¹⁰

2. Hur fungerar skolmarknaden i praktiken?

Det svenska friskolesystemet är unikt, dels då det omfattar alla elever, dels då det förhåller sig neutralt inför utförarens motiv till att driva en skola. Vidare ställs inga krav på utbildning eller erfarenhet från utbildningssektorn och det sker ingen ägarprövning när skolor överläts. I detta avsnitt görs en översikt av erfarenheterna från friskolereformen, men några helt säkra slutsatser går dock inte att dra. Dels har skolan många mål som ofta är svåra att utvärdera, dels har skolan förändrats på många andra sätt under de senaste 20 åren.

Hur det ser ut?

För att driva en friskola måste huvudmannen ha tillstånd av Skolinspektionen, skolan måste vara öppen för alla elever och den får inte ta ut avgifter. Skollagen likställer i hög grad fristående och kommunala skolor, men bl a då det är kommunens ansvar att garantera en utbildningsplats så skiljer sig

⁹ Skolkoncernerna Baggium och Walthers bytte namn i samband med medial kritik mot deras kvalitet.

¹⁰ I linje med detta finner Fredriksson och Vlachos (2011) att mönstret att barn till högutbildade i genomsnitt går i relativt stora klasser blivit allt starkare över tid.

Tabell 1
Eleveresultat och social bakgrund (2008)

	Grundskolan (åk 9)			Gymnasiet (åk 3)		
	Kommun	AB	Id för/stiftelser	Kommun	AB	Id för/stiftelser
Meritvärde	208	225	239	14,0	14,0	15,9
Andel toppbetyg	1,2 %	3,1 %	5 %	0,7 %	0,8 %	2,6 %
Andel utlandsfödda	6,6 %	6 %	7,5 %	7,0 %	6,1 %	7,4 %
Andel flickor	49 %	50 %	52 %	50 %	45 %	61 %
Moderns utbildning (år)	12,3	13,1	13,6	12,5	12,6	13,7
Faderns utbildning (år)	11,4	12,3	12,8	11,5	11,7	12,9
Moderns inkomst (kr)	206 000	240 000	240 000	222 000	230 000	280 000
Faderns inkomst (kr)	302 000	361 000	449 000	311 000	329 000	479 000
Antal elever	106 672	6 810	2 831	73 842	10 953	2 154

Anm: Egna beräkningar för år 2008. Högsta möjliga meritvärde är 320 i grundskolan och 20,0 i gymnasiet. Toppbetyg innebär att eleven har fått högsta möjliga betyg. Föräldrarnas utbildningsnivå är angiven i antalet utbildningsår. Inkomst avser årsinkomst. Kommun står för kommunala huvudmän, AB står för aktiebolag och Id för/stiftelser står för ideella föreningar och stiftelser.

Källa: Vlachos (2011).

antagningsreglerna i viss utsträckning mellan kommunala och fristående skolor.

Drygt 10 procent av grundskoleleverna och knappt 25 procent av gymnasieeleverna får sin utbildning vid en friskola. Den mest anmärkningsvärda utvecklingen på senare tid är det allt tydligare inslaget av vinstdrivande koncerner. I gymnasieskolan drivs nästan 90 procent av friskolorna som privata aktiebolag och i grundskolan är motsvarande andel ca 50 procent. Nästan hälften av friskoleleverna går i någon av de tio största skolkoncernerna och deras marknadsandelar ökar snabbt, framför allt i storstäderna (Skolverket 2011). Denna utveckling är inte särskilt förvånande; det är inom koncerner som stordriftsfördelar bäst kan utnyttjas, oavsett om dessa gäller varumärken, undervisningsmetoder eller finansierings- och skattefrågor.

Enligt tabell 1 finns tydliga sociala skillnader mellan skolor med olika huvudmän, och i genomsnitt har eleverna vid fristående skolor föräldrar med relativt hög utbildningsnivå och inkomst. Föräldrarna till elever på vinstdrivande skolor har emellertid både lägre utbildning och lägre inkomst än vid icke-vinstdrivande skolor, en skillnad som är särskilt uttalad på gymnasiet. Mönstret tyder på att vinstdrivande skolor som grupp har ett bredare elevunderlag än de icke-vinstdrivande. Då skolorna har incitament att differentiera sig från varandra innebär detta dock inte nödvändigtvis att expansionen av vinstdrivande skolor minskar skolsegregationen.

Vidare tenderar de mest högpresterande eleverna, åtminstone i Stockholmsområdet, att välja gymnasieskolor som drivs av icke-vinstdrivande aktörer, medan de mer lågpresterande söker sig till vinstdrivande skolor. Detta kan antingen bero på att lågpresterande elever är särskilt lönsamma då de ställer lägre krav på undervisningen, eller på att de vinstdrivande aktörerna är särskilt bra på att tillgodose dessa elevers behov.

Vad kan vi säga om kvaliteten på skolmarknaden?

Informationsproblem, konflikt mellan individ- och samhällsmål och förekomsten av lokala monopol innebär att det finns uppenbara hinder för en välfungerande skolmarknad. Det kanske tydligaste empiriska belägget för att skolmarknaden inte fungerar helt tillfredsställande är att svagpresterande skolor lever vidare trots möjligheten att välja bort dem.¹¹ Att lågpresterande skolor inte slås ut kan bero på att familjerna uppskattar skolor trots att de erbjuder en lågkvalitativ utbildning, att de inte förstår att utbildningen är av låg kvalitet eller att privata alternativ inte finner det lönsamt att erbjuda dessa elever utbildning.

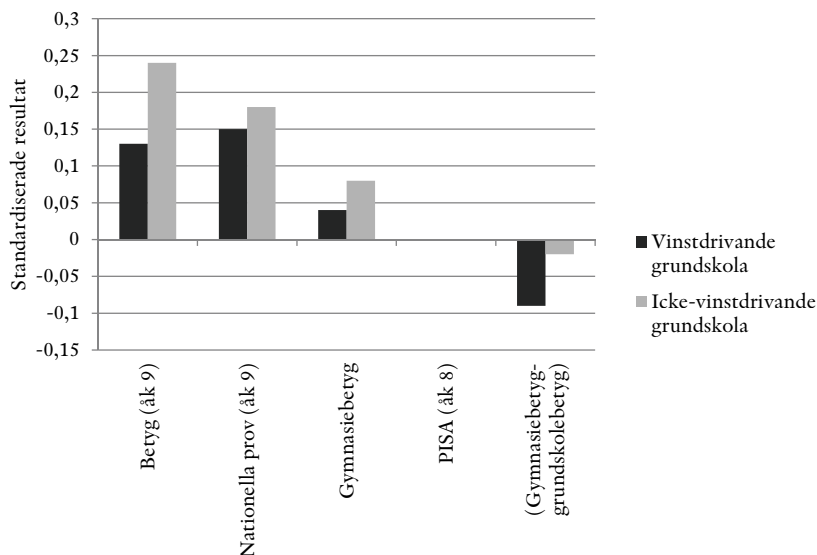
Ett sätt att försöka fånga kvaliteten i skolsektorn är att undersöka vilka resurser som läggs på utbildningen. Lärartätheten i kommunala grundskolor är 8,3 lärare per 100 elever, i vinstdrivande grundskolor 7,15 och i icke-vinstdrivande 9, och ett liknande mönster står att finna i gymnasieskolan (Vlachos 2011). Detta kan tyda på att vinstdrivande skolor håller nere kostnaderna på ett sätt som går ut över kvaliteten, men samtidigt är lärartäthet inte är ett perfekt kvalitetsmått: vem som är lärare och hur dessa arbetar kan vara viktigare. Forskningen finner dock tämligen entydigt att elevernas resultat förbättras, allt annat lika, av ökad lärartäthet och minskad klasstorlek (Fredriksson och Öckert 2008; Fredriksson m fl 2012).

Lärarna på friskolorna är både yngre och i lägre utsträckning behöriga än lärarna på de kommunala skolorna (Hensvik 2010). Vidare är tillgången till specialsalar, skolbibliotek och studievägledare lägre på de fristående skolorna och de lägger mindre resurser på elevvård. Däremot lägger friskolorna relativt mycket resurser på skolmat och läromedel (Svensson 2010; Skolverket 2011).

Att mäta insatsfaktorer är dock problematiskt eftersom dessa inte fångar i vilken utsträckning eleverna når skolans mål. Figur 1 jämför därför olika kunskapsutvärderingar av elever i vinst- respektive icke-vinstdrivande fristående grundskolor relativt elever i kommunala grundskolor, efter att hänsyn tagits till diverse bakgrundsfaktorer.

De första staplarna visar att eleverna från friskolor får högre betyg och uppnår bättre resultat på de nationella proven i årskurs nio än elever från kommunala grundskolor. Varken betyg eller lokalt rättade nationella prov är dock helt tillförlitliga kunskapsindikatorer. När man undersöker hur det går på gymnasiet för elever från olika sorters grundskolor är de fristående grundskolornas fördel betydligt mindre och för de vinstdrivande närmast försumbar. PISA-undersökningen, som är den kanske mest tillförlitliga

¹¹ Ett exempel är Rosengårdsskolan i Malmö som 2011 hade ett genomsnittligt meritvärde på 109 (medel i landet är 211). Endast 16 procent av eleverna gick ut med fullständiga betyg och hela 13 procent av eleverna saknade betyg i samtliga ämnen (uppgifterna från Skolverkets databas SIRIS). Även om den sociala situationen på skolan är besvärlig är dessa resultat anmärkningsvärt svaga. Vidare har Skolinspektionen stängt flera fristående skolor. Ravitch (2010) konstaterar att det i USA är ytterst ovanligt att elever valt bort skolor av låg kvalitet i sådan utsträckning att de har tvingats stänga.



Figur 1
Kunskapsresultat
relativt kommunala
grundskolor

Ann: Figuren visar avvikelserna mellan elever från vinstdrivande (aktiebolag) respektive icke-vinstdrivande fristående grundskolor gentemot kommunala grundskolor, efter att hänsyn tagits till elevens kön, födelsemånad, ursprungsland (13 kategorier), eventuell invandringsålder samt respektive förälders utbildningsnivå (7 kategorier), inkomst, ursprungsland (13 kategorier), ålder och huruvida inkomst helt saknades under året. Utfallen är genomsnittsbetyg i åk 9 (2008), genomsnittligt resultat på nationella prov i åk 9 (2008), slutbetyg i gymnasiet (2008), resultat på PISA:s läsförståelseprov (2009) och skillnaden mellan elevens avgångsbetyg från gymnasiet och grundskolan. Måtten är årsvis standardiserade. PISA-resultaten skiljer inte på vinstdrivande och icke-vinstdrivande friskolor.

Källor: Vlachos (2011) och OECD (2011).

kunskapsjämförelsen, tyder inte på någon skillnad alls mellan fristående och kommunala skolor.¹²

Till skillnad från de fristående skolorna har de kommunala ansvar för alla elever. Det finns därför en möjlighet att eleverna som söker sig till friskolor skiljer sig på sätt som inte fångas av den empiriska analysen. För att i viss mån ta hänsyn till detta visar de sista staplarna att elever från vinstdrivande grundskolor får lägre gymnasiebetyg än elever med samma grundskolebetyg från kommunala grundskolor. Någon statistiskt säkerställd skillnad mellan elever från kommunala och icke-vinstdrivande friskolor finns däremot inte. Detta tyder på att betygssättningen antingen är relativt generös på de vinstdrivande grundskolorna, eller att de systematiskt förmedlar mindre av värdefulla kunskaper och förmågor som inte fullt ut fångas av betygskriterierna.¹³

Vad gäller gymnasieskolan gör avsaknaden av tillförlitliga kunskaps-

¹² Denna jämförelse går tyvärr inte att dela upp på vinstdrivande och icke-vinstdrivande friskolor.

¹³ Då det kan finnas systematiska skillnader mellan vilka gymnasieprogram och skolor som eleverna från olika typer av grundskolor söker sig till kan denna jämförelse både vara till friskolornas för- och nackdel.

mått att det inte går att göra en trovärdig kunskapsjämförelse mellan olika skolor. Dessutom finns en mängd inriktningar och profiler, vilket gör betygen svåra att jämföra. Denna mångfald, som även ökar i grundskolan, tyder på att skolorna arbetar aktivt med att differentiera sina tjänster. Förutom att denna differentiering försvårar kvalitetsjämförelser så kan den i sig ses som ett kvalitetsproblem, då det finns en uppenbar möjlighet att vissa av de inriktningar som väljs har tveksamt utbildningsvärde.¹⁴

En annan fråga är hur konkurrensen mellan skolorna påverkar skolorna inom en kommun. Resultaten från denna forskning, som uteslutande gäller grundskolan, tyder på att friskolereformen har haft positiva effekter på betygen i årskurs 9 (Böhlmark och Lindahl 2012). Konkurrensen förefaller dock även ha bidragit till betygsinflationen (Vlachos 2010). Vidare har skolsegregationen, både vad gäller social bakgrund och elevernas studieprestationer, ökat på grund av det fria skolvalet (Östh m fl 2010; Böhlmark och Holmlund 2011).

Det är svårt att dra några tydliga slutsatser om hur konkurrens och vinstintressen påverkar skolsystemet. Genomgången visar att olika kunskapsmått ger olika resultat och för gymnasiet – där utvecklingen varit snabbast – finns inga trovärdiga kunskapsundersökningar. Konsekvenserna av ökad segregation och av både grund- och gymnasieskolans ökade profilering är oklar och det är även oklart hur de vinstdrivande skolornas besparingar på lärarkostnader, laborationslokaler, bibliotek och elevvård påverkar utbildningens faktiska kvalitet.

3. Går skolan att styra?

Trots konkurrens och skolval finns det som diskuterats utrymme för lågkvalitativa skolor att leva vidare. För att hantera detta finns möjligheten att försöka påverka skolorna via påbud och kontroll eller via resurstilldelningen och med förbättrad information. Som diskuteras nedan har emellertid dessa vägar klara begränsningar, varför det kan vara önskvärt att reglera vilka aktörer som får agera på skolmarknaden.

Att styra med regler

Statsmakternas svar på den svenska skolans kvalitetsproblem har hittills varit en omfattande detaljreglering: lärarlegitimation, krav på skolledares utbildning, lag om skolbibliotek, lag om särskilt stöd, ökad användning av nationella prov, mer detaljerade kursplaner och betygskriterier, lag om individuella utvecklingsplaner, inskränkning av möjligheterna att ge estetiska kurser, påbud om betyg från årskurs sex osv. Regelefterlevnaden ska garanteras av Skolinspektionen, som har rätt att utdöma viten och som kan besluta både om tvångsförvaltning och nedläggning av skolor.

För att på ett rättssäkert sätt kunna styra skolan med hjälp av påbud

¹⁴ Svenskt Näringsliv anser t ex att Skolinspektionen bör lägga ner många gymnasieprogram, då de inte leder till jobb eller vidare studier (Krantz och Olsson 2012).

måste regelverket i detalj redogöra för vad som är rätt och fel i olika sammanhang. Trots att den pedagogiska forskningen sällan levererar entydiga svar, tvingar alltså regelstyrningen statsmakterna att ta ställning i såväl stora som små pedagogiska frågor. Då det som fungerar bra i ett sammanhang kan fungera dåligt i andra är ett detaljerat regelverk hämmande för skolornas utvecklingsarbete och i värsta fall destruktivt.¹⁵ Det finns alltså en motsättning mellan skolans behov av professionell diskretion och de juridiska behoven av tydlighet.

Förutom ingreppen i den professionella autonomi innebär regelstyrningen även högst påtagliga kostnader. Trots att lärarutbildningen under lång tid varit kritiserad tvingar lärarlegitimationen kompetenta lärare med annan bakgrund att lämna yrket eller till kostsam vidareutbildning av tveksamt värde. De dokumentationskrav som kontrollen kräver tar vidare betydande resurser i anspråk.

Även om det uttalade syftet med det alltmer omfattande regelverket inte har varit att hantera vinstmotiverade aktörer ter sig utvecklingen som en logisk följd av att statsmakterna saknar förtroende för huvudmännens intresse och förmåga att själva ta ansvar för skolans kvalitet. När sådant förtroende saknas måste skolornas diskretion inskränkas för att på sätt få skolorna att göra det statsmakten vill och för att kunna utkräva ansvar om så inte sker. En sådan ansats tvingar fram regelefterlevnad som kanske motverkar vissa avarter, men som samtidigt löper en risk att tränga undan annat kvalitetsarbete; det blir t ex viktigare att det finns en mobbningsplan att visa upp än att det faktiska mobbningsarbetet fungerar väl. Svårigheten att formellt definiera vad som är hög kvalitet skapar alltså liknande problem för regelstyrning som för marknadsstyrning.

Att styra med resurser och information

Ett mer marknadsorienterat sätt är att via resurstilldelning och informationsspridning försöka påverka skolornas incitament att leverera en högkvalitativ utbildning. Ur ett likvärdighetsperspektiv kan en sådan ansats vara besvärlig då den ger mer resurser till elever på skolor som fungerar bra och mindre till elever på dåligt fungerande skolor. Även om man accepterar denna konsekvens så är det svårt att rättssäkert styra självständiga aktörer på detta sätt.

Det kanske intuitivt mest lockande vore att koppla skolornas ersättning till elevernas prestationer på jämförbara kunskapsmätningar. Ett sådant tillvägagångssätt kräver dock att man justerar för skillnader i skolornas förutsättningar, vilket förutsätter ett omfattande system av kunskapsutvärderingar. Systemet måste alltså präglas av en hög grad av standardisering av både innehåll och form. Om kunskapsutvärderingarna fullt ut fångade skolans alla kunskapsmål vore priset av denna standardisering kanske måttlig. I praktiken kommer dock endast en delmängd av målen att kunna utvär-

¹⁵ Sjögren (2010) visar t ex att vissa elevgrupper gynnas medan andra verkar skadas långsiktigt av att erhålla tidiga betyg.

deras, vilket skapar incitamentsproblem när för skolan allvarliga konsekvenser knyts till dessa utvärderingar; erfarenheterna från USA är också att skolor kan vara mycket uppfinningsrika när det gäller att manipulera dylika kunskapsmätningar.¹⁶

Eftersom högkvalitativa kunskapsutvärderingar tar stora resurser i anspråk – av elever, skolor och myndigheter – är risken dessutom överhängande att ett sådant utvärderingssystem blir av låg kvalitet. Som har visats i figur 1 kan olika utvärderingar ge vitt skilda resultat och att styra efter lågkvalitativa utvärderingar kommer tveklöst att ha negativa effekter på undervisningen. Det finns därför även här en konflikt mellan pedagogiska och byråkratiska intressen.

Eftersom endast en delmängd av skolans mål kan presenteras på ett jämförbart sätt uppstår samma problematik när man försöker förbättra informationsläget om konkurrensutsatta skolor för skolväljande familjer; det är t ex en öppen fråga om – och i så fall hur – informationen ska ta hänsyn till skolornas olika förutsättningar. Öppna jämförelser kräver vidare en hög grad av standardisering och de skapar incitament att uppvisa goda resultat på de utvärderingar som faktiskt görs, även om det innebär att mindre mätbara mål åsidosätts.

En helt annan ansats är att de skolvårdande myndigheterna arbetar aktivt med att via riktade resurssatsningar och andra hjälpinsatser bistå underpresterande skolor. Förutom att ett sådant arbetssätt riskerar att tränga undan skolans egna satsningar är det svåröfrentligt både med marknadsmekanismen som bygger på att styra resurser mot skolsystemets mer framgångsrika delar och med principen om konkurrensneutralitet där myndigheternas roll är att garantera lika villkor. Det är t ex principiellt tveksamt om myndigheterna kan och bör erbjuda stöd och hjälp till vinstdrivande aktörer som av någon anledning underpresterar.

Att styra ägandet

När det är tveksamt om andra styrmedel fungerar väl så finns möjligheten att reglera själva ägandet. En sådan reglering kan syfta till att styra ägandet mot aktörer som kan förväntas vara kvalitetsmotiverade, dvs ägare vars primära intresse är att driva just skolor. När det offentliga har förtroende för ägarnas motiv behöver dessa inte regleras så hårt, vilket är av särskilt stort värde i svårstyrda och svårreglerade branscher. Vidare finns risken att ett kontrollsystem som syftar till att motverka vinstmotiverade aktörers potentiella missbruk leder till ett minskat intresse bland kvalitetsmotiverade aktörer att överhuvudtaget vara verksamma i skolan.¹⁷

¹⁶ Vanliga strategier är att inskränka undervisningen till ämnesområden som utvärderas, att inrikta undervisningen på provförberedelser och inte sällan renodlat fusk (Figlio och Loeb 2010). Se även Koretz (2008) för en diskussion om vad kunskapsmätningar kan och inte kan användas till.

¹⁷ Besley och Ghatak (2005) analyserar idémotiverade aktörer i bl a skolan. Ellingsen och Johannesson (2008) diskuterar hur kontroll- och incitamentssystem kan underminera aktörernas egenmotivation att göra ett bra jobb.

Att styra mot denna typ av ägare är naturligtvis lättare sagt än gjort, men i de flesta länder är ägandet av skolor hårt reglerat och vinstuttag förbjudet. Det är t ex vanligt med begränsningar av hur många fristående skolor en och samma ägare får äga, under vilka premisser en skola får överlätas och det finns ofta krav på att ägaren ska vara personligt aktiv i skolverksamheten. Samtidigt har det offentliga ofta krav på sig att underlätta godkända skolors kapitalförsörjning, t ex genom att tillhandahålla lokaler. Om ambitionen är att styra mot ägare med vissa motiv förefaller det naturligt att pröva ägarens lämplighet att driva skolor, både när dessa startas och överläts. I dagsläget görs ingen egentlig prövning av denna lämplighet, vilket är anmärkningsvärt givet det ansvar ägarna anförtros.

Det är inte heller säkert att ett renodlat vinstförbud är önskvärt; genom att låna, köpa och hyra dyrt av företaget i vilka skolans ägare har ekonomiska intressen är sådana förbud lätta att kringgå. Dessutom kan det bli svårt att överhuvudtaget starta nya skolor om det inte går att få någon avkastning på insatt kapital. Ett möjligt tillvägagångssätt är därför att upp till ett tak endast ersätta skolorna för utgifter de faktiskt har haft, vilket då bör kompletteras med ett förbud mot affärsrelationer med företag som skolans ägare har intressen i. Ersättningen kan tillåta en låg schablonartad ersättning för eget insatt kapital och denna schablon kan användas för att reglera priset vid överlåtelser. En sådan modell utgör inget fullständigt hinder för ägarna att i vinstsyfte kompromissa med kvaliteten men möjligheterna begränsas, särskilt om den kompletteras med krav på att ägaren är personligen aktiv i skolans verksamhet.

Både kostnadsersättningsmodeller och ägarprövningar skapar precis som övriga regleringar en ökad byråkratisk komplexitet; inte minst riskerar en kostnadsersättningsmodell att ställa stora krav på skolornas bokföring. Till skillnad från andra regleringar som här diskuterats så berör de dock inte själva den pedagogiska verksamheten och förhoppningen är att detaljregleringen av denna ska kunna minska. Det måste emellertid erkännas att utformningen av det exakta regelverket är en svår uppgift som lämpligen kan hanteras av den sittande Friskolekommittén.

4. Sammanfattning och slutsatser

Svårigheten att styra självständiga aktörer i skolan innebär att det inte är en slump att skolor i de flesta länder drivs av offentliga aktörer eller av institutioner som åtnjuter stort samhälleligt förtroende. Att förlita sig på förtroende på en konkurrensutsatt marknad där aktörerna drivs av vinstmotiv vore dock naivt; konkurrens är den kraft som hindrar vinstmotiverade aktörer från att utnyttja sin ställning, men konkurrens kan även få aktörerna att kompromissa med delar av skolans uppdrag. För att förhindra att så sker krävs en detaljerad reglering. När staten förhåller sig neutral inför vem som driver skolor och vilka motiv ägaren har, minskar möjligheterna för staten att förhålla sig neutral i pedagogiska frågor. För att kunna

utkräva ansvar krävs i stället ett omfattande regel- och kontrollsystem vilket minskar utrymmet att anpassa utbildningen till lokala förhållanden. Detta kan ha negativa konsekvenser både för den privata och offentliga delen av skolsystemet och det försvårar även framväxten av pedagogiska alternativ.¹⁸

Genom att låta konkurrens och vinstintressen vara starka drivkrafter byggs alltså svåra styrproblem in i skolsystemet. I och med att marknadsmekanismen – när den fungerar väl – verkar genom att styra över resurser från elever vid svagpresterande skolor till elever vid andra skolor, är det vidare oklart hur ett skolsystem där betydande delar av den lönsamma delen av marknaden drivs av självständiga och vinstmotiverade aktörer ska kunna leverera en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Ett möjligt sätt att minska dessa problem är att styra ägandet mot primärt kvalitetsmotiverade, snarare än vinstmotiverade, aktörer. En kostnadsersättningsmodell som inkluderar en låg schablonavkastning på insatt kapital kan vara en framkomlig väg då en sådan modell ger utrymme för de aktörer som är primärt intresserade av driva skolor att göra just detta.

Givet det ansvar en skolägare anförtros vore det vidare rimligt med en ägarprövning både när skolor startas och överläts. Dagens neutrala hållning inför ägarens identitet och motiv bygger på förhoppningen att marknadskrafterna ska gallra bort olämpliga huvudmän, men detta är en imperfekt mekanism. Då det är problematiskt att fullt ut förlita sig på standardiserade kontrollinstrument för att utvärdera en skolas kvalitet bör det även övervägas att införa samma insynsmöjligheter och meddelarfrihet vid fristående som vid kommunala skolor.

De förslag som skissats här maximerar varken friskolesektors expansionskraft eller konkurrensen mellan skolorna. Då sådan konkurrens är svår att hantera kan detta dock ses som en fördel. Samtidigt har reglering av ägande och avkastning sina utmaningar, varför det är centralt att frågorna utreds i detalj. Fördelen med en sådan reglering är dock att den i bästa fall leder till ett minskat behov att detaljreglera den pedagogiska verksamheten.

REFERENSER

- Abdulkadiroglu, A, J Angrist, S Dynarski, T Kane och P Pathak (2011), "Accountability and Flexibility in Public Schools: Evidence from Boston's Charters and Pilots", *Quarterly Journal of Economics*, vol 126, s 699-748.
- Besley, T och M Ghatak (2005), "Competition and Incentives with Motivated Agents", *American Economic Review*, vol 95, s 616-636.
- Black, S och S Machin (2010), "Housing Valuations and School Performance", i Hanushek, E A, S Machin och L Woessmann (red), *Handbook of the Economics of Education*, vol 3, Elsevier, Amsterdam.
- Burgess, S, E Greaves, A Vignoles och D Wilson (2009), "What Parents Want: School Preferences and School Choice", CMPO WP 09/222, University of Bristol.
- Böhlmark, A och H Holmlund (2011), "20 år

¹⁸ Gibbons m fl (2008) finner att alternativ i skolan kan ha positiva effekter på skolsystemet, men bara om skolorna åtnjuter en hög grad av autonomi. Abdulkadiroglu m fl (2011) pekar på att en hög grad av självständighet är avgörande för att fristående skolor ska blir framgångsrika.

med förändringar i skolan: vad har hänt med likvärdigheten?”, rapport, SNS, Stockholm.

Böhlmark, A och M Lindahl (2012), ”Do Independent Schools Impact Educational Performance? Evidence from Sweden’s Large Scale Voucher Reform”, manuskript, Uppsala universitet.

Carrell, S och N West (2010), ”Does Professor Quality Matter? Evidence from Random Assignment of Students to Professors”, *Journal of Political Economy*, vol 118, s 409-432.

Ellingsen, T och M Johannesson (2008), ”Pride and Prejudice: The Human Side of Incentive Theory”, *American Economic Review*, vol 98, s 990-1008.

Engel, M och B A Jacob (2011), ”New Evidence on Teacher Labor Supply”, NBER Working Paper 16802.

Epple, D och R Romano (1998), ”Competition Between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects”, *American Economic Review*, vol 88, s 33-62.

Figlio, D och S Loeb (2010), ”School Accountability”, i Hanushek, E A, S Machin och L Woessmann (red), *Handbook of the Economics of Education*, vol 3, Elsevier, Amsterdam.

Figlio, D och M Lucas (2004), ”Do High Grading Standards Affect Student Performance?”, *Journal of Public Economics*, vol 88, s 1815-1834.

Fredriksson, P, H Oosterbeek och B Öckert (2012), ”Long-Term Effects of Class Size”, IFAU Working Paper 2012:5, Uppsala.

Fredriksson, P och J Vlachos (2011), ”Reformer och resultat: kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?”, Rapport 2011/3, Finanspolitiska rådet, Stockholm.

Fredriksson, P och B Öckert (2008), ”Resources and Student Achievement – Evidence from a Swedish Policy Reform”, *Scandinavian Journal of Economics*, vol 110, s 277-296.

Gerdes, C (2010), ”Does Immigration Induce ‘Native Flight’ from Public Schools? Evidence from a Large Scale Voucher Program”, IZA Discussion Paper 4788, Bonn.

Gibbons, S, O Silva och S Machin (2008), ”Choice, Competition, and Pupil Achievement”, *Journal of the European Economic Association*, vol 6, s 912-947.

Gibbons, S och O Silva (2011), ”School Quality, Child Wellbeing, and Student Satisfaction”, *Economics of Education Review*, vol 30, s 312-331.

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

Hastings, J, T Kane och D Staiger (2008), ”Heterogenous Preferences and the Efficacy of School Choice”, sammanslagning av NBER WP 12145 och 11805.

Hensvik, L (2010), ”Competition, Wages and Teacher Sorting: Four Lessons Learned from a Voucher Reform”, under utgivning i *Economic Journal*.

Jacob, B och L Lefgren (2007), ”What Do Parents Value in Education? An Empirical Investigation of Parents’ Revealed Preferences for Teachers”, *Quarterly Journal of Economics*, vol 122, s 1603-1637.

Jordahl, H (2008), ”Privat produktion av offentligt finansierade tjänster”, *Ekonomisk Debatt*, årg 36, nr 3, s 46-58.

Kallstenius, J (2010), *De mångkulturella innerstadsskolorna: om skolval, segregation och utbildningsstrategier i Stockholm*, doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.

Koretz, D (2008), *Measuring Up: What Educational Testing Really Tells Us*, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Krantz, T och J Olsson (2012), ”Dags att lägga ner dåliga gymnasieprogram”, *Newsmill*, <http://www.newsmill.se/trackback/43134> (2012-02-16).

Mizala, A och M Urquiola (2008), ”Parental Choice and School Markets: The Role of Information on School Effectiveness”, manuskript, Columbia University.

OECD (2011), ”Private Schools: Who Benefits?”, *PISA in Focus*, vol 7, s 1-4.

Ravitch, D (2010), *The Death and Life of the Great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*, Basic Books, New York.

Rockoff, J och B Lockwood (2010), ”Stuck in the Middle: Impacts of Grade Configuration in Public Schools”, *Journal of Public Economics*, vol 94, s 1051-1061.

Rothstein, J (2006), ”Good Principals or Good Peers: Parental Valuation of School Characteristics, Tiebout Equilibrium, and the Incentive Effects of Competition among Jurisdictions”, *American Economic Review*, vol 96, s 1333-1350.

Sahlberg, P (2011), *Finnish Lessons*, Teacher College Press, New York.

Sjögren, A (2010), ”Betygssatta barn, spelar det något roll i längden?”, IFAU Rapport 2010:8, Uppsala.

Skolverket (2009), ”TIMSS Advanced 2008”, Rapport 336, Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2010), ”Trivsel i skolan 2009”, Rapport 344, Skolverket, Stockholm.

Skolverket (2011), "Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1 och 2", Rapport 363 och 364, Skolverket, Stockholm.

Svensson, S (2010), "Perspektiv på skolan – om det fria valets effekter på skolans likvärdighet", Lärarförbundet, Stockholm.

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 Hartman, L (red), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?*, SNS förlag, Stockholm.

Östh, J, E Andersson och B Malmberg (2010), "School Choice and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach", Stockholm Reports in Demography 2010:11, Stockholms universitet.