

#12



Mikael Sandström

En riktig skolpeng

© Författaren och Reforminstitutet 2002
Omslag: Ulrica Croneborg
Illustration: Ulrica Croneborg
Sättning: Ateljé Typsnittet L&R AB, Stockholm
Tryck: Larserics Digital Print AB, Bromma, 2002
ISBN 91-89613-11-2, ISSN 1650-4712
Reforminstitutet, tel 08-587 865 20
info@reforminstitutet.nu www.reforminstitutet.nu

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	5
1. Inledning	9
2. Ett decennium av valfrihet	17
<i>Var finns friskolor, och hurdana är de?</i>	17
<i>Vem går i friskola?</i>	21
<i>Vad har hänt med kvaliteten i skolan?</i>	22
3. Lika villkor?	31
<i>Resurser</i>	32
<i>Resultat</i>	38
<i>Valfrihet</i>	45
4. Resurser och resultat	49
<i>Otydligt samband mellan resurser och resultat</i>	49
<i>Vissa elever behöver större resurser</i>	52
5. En nationell skolpeng	53
<i>Grundläggande principer</i>	55
<i>Frihet och ansvar</i>	69
<i>Kommunal, statlig och privat finansiering</i>	83
6. Sammanfattning och slutsatser	89
Referenser	93

FÖRORD

Varje skola kan förbättras. Förmågan och möjligheten att bli bättre hänger starkt samman med de enskilda skolornas självständighet.

Självständigheten leder både till större utrymme för nytänkande och till mångfald. Det bidrar till en konkurrens och en dynamik som frigör mänskliga och ekonomiska resurser. Samtidigt som verksamheten anpassas till elever och de krav som en framgångsrik kunskapsförmedling ställer.

Det är lönsamheten i den enskilda skolan som frigör nya resurser och som leder till att bättre verksamhet kan utvecklas ur den gamla. Samtidigt leder lönsamheten och vinsten till att verksamheter kan utvecklas och bli till föredöme för andra skolor. Skolor kan i en sådan dynamisk process bli utbildningssamhällets kunskapscentra, utan den begränsning som den offentliga sektorns gränser sätter och med ett uppdrag mycket vidare än att bara utbilda skolpliktiga elever. Varje skola kan bli en ny och dynamisk del av kunskapssamhället där verksamheten inte är något som kostar utan något som bidrar till och driver utvecklingen mot ökat välstånd och bildning.

Den fördel som är mest uppenbar har också störst betydelse för den enskilde – friheten att välja skola. Det finns inget som är så individuellt som utbildning. Den riktar sig till varje enskild elev och hans eller hennes

förutsättningar och framtidsförhoppningar. Varje elev kan på det viset möta den skola som är världens bästa för just henne eller honom. Den skola som inte är bra för den ene kan vara bra för den andre. Och den som inte är bra för någon får ge plats för skolor som förmår ge elever den utbildning de behöver.

Det är en viktig uppgift att göra den svenska skolan till en framtidsbransch med en rekrytering som gör att många av de bästa i varje generation vill välja läraryrket.

I ett öppet kunskapsamhälle i en värld utan gränser upplöses i praktiken avstånden mellan olika länder. Barn som växer upp i Ystad, Haparanda eller i Stockholm kommer att behöva en utbildning som står i klass inte bara med den i andra delar av landet, utan också med den som bedrivs i Yokohama, Hongkong och Sydney. Framtidens arbeten och företag kommer inte ha några andra gränser än de som kunskaper sätter.

Det är mot denna bakgrund som det behövs en förnyelse som ger den svenska skolan dynamik, mångfald och stigande kvalitet. Ett fritt skolval och självständiga skolor kan uppnås genom ett utbyggt system med skolpeng.

Den skolpeng som genomfördes i Sverige i början av 1990-talet har öppnat upp den svenska skolan till förmån för mer nytänkande. Den har givit en ny chans för lärare som vill pröva nya vägar och större möjligheter för elever att finna den skola som passar dem. Det är också uppenbart att friskolorna har bidragit till kvaliteten i skolsystemet som sådant. Det gör att det finns anledning att nu gå vidare.

Ekonomie doktor Mikael Sandström har på Reforminstitutets uppdrag utrett frågan om hur dagens skolpeng skall kunna utvecklas till en generell skolpeng som berör hela det svenska skolväsendet, antingen i en lokal form eller i en nationell tappning. De uppfattningar och förslag han för fram i sin utredning *En riktig skolpeng* är hans egna men bygger på det uppdrag som legat till grund för hans arbete.

Vår förhoppning är att utredningen skall leda till en debatt om hur nya steg skall kunna tas i förnyelsen av det svenska skolväsendet och kunna

ligga till grund för de reformer som behövs. Skall Sverige kunna bli en ledande kunskapsnation måste vi också ha ett skolväsende som är ledande när det gäller kvalitet och förnyelse. En skola som sätter varje enskild elev i centrum kan uppnå detta. En nationell skolpeng är ett viktigt medel för att uppnå denna vision.

Gunnar Hökmark

VD Reforminstitutet

1. INLEDNING

Det är nu tio år sedan den svenska valfrihetsreformen på skolområdet genomfördes. Sedan friskolereformen trädde i kraft den 1 juli 1992 har i princip vem som helst rätt att starta och driva en skola, och få bidrag från kommunen för de elever man tar emot. Syftet med reformen var att ge friskolor samma ekonomiska villkor som kommunala skolor. Denna rapport ämnar summera erfarenheterna av ett decennium av valfrihet på skolområdet, och att diskutera hur systemet kan förbättras. Kommunaliseringen av skolan kommer också att behandlas, eftersom dess effekter ofta blandas ihop med effekterna av friskolereformen.

Friskolereformen var revolutionerande. Före reformen fick skolor utanför det offentligt drivna skolväsendet offentligt stöd endast om det fanns mycket speciella skäl. Det fanns endast ett litet antal skolor med speciell pedagogisk eller religiös inriktning som fick offentligt stöd, men huvudregeln var att alla skolor skulle vara offentligt drivna.

Även i ett internationellt perspektiv är den svenska lagstiftningen banbrytande. Visserligen är andelen elever som går i icke-offentliga skolor större i många andra länder än i Sverige, men inget land, med undantag för Nederländerna, har kommit lika långt vad gäller likabehandling mellan skolor med privat och offentlig huvudman när det gäller offentlig finansiering.

Både antalet friskolor och andelen elever som går i friskolor har ökat snabbt, även om andelen ännu är liten. Omkring 4 procent av alla grundskolebarn, och 5,6 procent av gymnasieeleverna går i friskolor. Men mot bakgrund av att motsvarande siffror läsåret 1990/91 var 0,9 respektive 1,5 procent, har friskolereformen varit framgångsrik.

Valfriheten har också stimulerat till nytänkande inom skolan. Friskolornas intåg har i sig ökat mångfalden, men tävlan om elever stimulerar även de kommunala skolorna att tänka i nya banor. Den forskning som gjorts, i Sverige och i andra länder, tyder på att utbildningskvaliteten också förbättras när ett viss mått av konkurrens om eleverna förekommer. (Se Sandström, 2002, för en kort sammanfattning av forskningen och för vidare referenser.)

Även om friskolereformen som helhet måste betraktas som en framgång, så har dagens system för finansiering av skolor en rad brister. Ett grundläggande problem är till exempel att likabehandlingen av fristående och kommunala skolor inte genomförts fullt ut. Kvalitetsgranskningen av friskolor är till exempel betydligt hårdare än granskningen av kommunala skolor.

Det finns också vissa avgörande inskränkningar av skolornas möjligheter att forma verksamheten. Detta gäller kanske främst antagningsreglerna, där i princip bara syskonförtur och kötid används för att prioritera mellan elever då antalet sökande är fler än antalet platser på skolan. Undantag finns endast när det gäller skolor eller klasser med musik- eller idrottsprofil eller liknande. Det är oklart om det ens är lagligt att använda prov för intagningen. På gymnasiet tillkommer betyg som urvalsinstrument, men även på gymnasienivån är utrymmet att profilera en skola mot en särskild grupp elever begränsat.

Valfriheten på skolområdet har ökat konkurrensen mellan olika skolor. Som nämnts ovan tyder det mesta på att denna konkurrens haft en positiv effekt på utbildningskvaliteten i skolan. Konkurrens verkar dock inte endast genom att sporra existerande skolor att förbättra sin verksamhet. Minst lika viktigt är att bra skolor expanderar, att nya skolor startas, och

att skolor som inte förmår förbättra sin kvalitet krymper eller läggs ned. På så vis får allt fler elever en allt bättre utbildning. Skolor som inte svarar mot föräldrarnas krav, och som inte förmår förbättra sin verksamhet konkurreras ut. Det är viktigt att skolfinansieringssystemet utformas för att ge incitament till en sådan utveckling. Här finns ett utrymme för förbättringar av det nuvarande systemet.

En annan begränsning av skolornas verksamhet är att de i praktiken inte kan ta ut avgifter direkt av eleverna för att komplettera den offentliga finansieringen. Denna princip har i första hand införts för att förhindra att valfriheten skulle leda till ökad segregering mellan barn till föräldrar med höga inkomster och barn vars föräldrar har låga inkomster. Förbudet mot terminsavgifter kan dock ifrågasättas både på ett principiellt plan och av effektivitetsskäl. Ingen skulle ifrågasätta föräldrars rätt att förse sitt barn med en dator och ett antal dyra pedagogiska dataspel. Varför ska de då förhindras att betala extra för barnets skolgång? Möjligheten för skolor att ta ut en avgift kan dessutom fungera som ett incitament till förbättringar av skolor och till expansion av populära skolor. Fördelarna och nackdelarna med att förbjuda terminsavgifter måste diskuteras och vägas mot varandra.

Den kanske mest betydande bristen i det nuvarande skolfinansieringssystemet är dock att det är stora skillnader mellan olika kommuner när det gäller tillämpningen av lagen. Formellt ska alla elever ha rätt att välja skola. I praktiken bestäms villkoren för valfriheten av vilken kommun eleven bor i. Medan vissa kommuner aktivt uppmanar föräldrar att välja mellan både fristående och olika kommunala skolor, så tillämpas i praktiken närhetsprincipen i många kommuner. Medan vissa kommuner försöker underlätta friskoleetableringar lägger andra hinder i vägen efter bästa förmåga.

Även ur ett jämlikhetsperspektiv kan detta vara allvarligt. Rent generellt är de socio-ekonomiska skillnaderna mellan elever i fristående respektive kommunala skolor små, men just där valfriheten är begränsad tycks skillnaderna vara större. En undersökning som genomförts på uppdrag av

Svenskt Näringsliv¹ visar att i de fall föräldrar faktiskt upplevt sig ha ett val mellan kommunala och fristående skolor så är det ingen betydande inkomstskillnad mellan dem som valt kommunala skolor respektive fristående skolor. Däremot var andelen höginkomsttagare betydligt lägre bland dem som inte upplevt sig kunna välja skola åt sina barn. Begränsad valfrihet tycks alltså drabba låginkomsttagare i större utsträckning än höginkomsttagare.

Kritiker av valfriheten på skolområdet har hyst farhågor om att den skulle kunna leda till ökad segregering. Inget tyder på att så är fallet. Eftersom den viktigaste orsaken till segregering mellan befolkningsgrupper med olika socio-ekonomisk bakgrund hänger samman med att boendet är segregerat, så är det snarare troligt att det nuvarande systemet leder till mindre segregering än den så kallade närhetsprincipen, som tidigare tillämpades. Skolfinansieringssystemet kan dock på olika vis förbättras för att motverka segregeringstendenser.

Friskolereformen syftar till att lämna det planeekonomiska systemet och övergå till något som mer liknar ett marknadssystem. Det finns dock ett grundläggande dilemma med att försöka härma marknadens funktions-sätt, men samtidigt fortsätta att skattefinansiera verksamheten. Den främsta koordinationsmekanismen på en marknad är prisbildningen. Kunder väger pris och kvalitet mot varandra och väljer att konsumera en viss mängd av en vara beroende på sin inkomst, sin smak och varans pris. Förändringar i efterfrågan ger producenter signaler om hur väl en produkt svarar mot kundernas önskemål, och om vilket pris konsumenterna är beredda att betala för en viss produkt och för en viss kvalitet. På skolans område har vi valt att inte använda marknadens allokeringssystem. I praktiken har det allmänna bestämt både efterfrågan, genom att vi har skolplikt, och priset, eftersom kommunerna i praktiken beslutar vilka resurser som anslås till skolverksamheten. I viss utsträckning bestäms

1 "Föräldrar med barn i friskola och kommunal skola – En undersökning från Demoskop på uppdrag av Svenskt Näringsliv." Svenskt Näringsliv: December 2001.

också vilken kvalitet som ska erbjudas ”kunderna” – eleverna – genom de regler och förordningar som styr skolans verksamhet.

Att skolan inte kan fungera som en ”vanlig” marknad är en nödvändig följd av att vi har skolplikt och att vi vill ha en offentligt finansierad skola. Det finns dock goda möjligheter att förbättra det nuvarande finansieringssystemet för att skapa mer marknadslika mekanismer, utan att frångå den grundläggande principen om offentlig finansiering av skolan.

Det finns också generella brister vad gäller både utbildningskvalitet och granskning av skolornas verksamhet. Detta har egentligen inte med fri-skolereformen att göra, utan hänger i stället samman med övergången till ”målstyrning” inom skolan. Många av problemen hänger snarare ihop med den så kallade kommunaliseringen av skolan som genomfördes 1989, än med rätten att välja skola.

När skolan kommunaliserades och Skolöverstyrelsen (SÖ) lades ned lämnade man ett centralistiskt system med de för- och nackdelar som sådana system för med sig. SÖ kunde peka med hela handen, och tala om för skolorna inte bara vad de skulle uppnå, utan också hur de skulle arbeta. Resurstilldelningen styrdes av så kallade delningstal, som därigenom styrde klassernas storlek. Länskolinspektörer, länskolnämnder och läns-skolkonsulenter fungerade som SÖ:s förlängda arm och skulle se till att skolorna arbetade enligt läroplanen.

Problemet med detta system, liksom med andra planekonomiska system, var att det blev alltmer byråkratiskt och ineffektivt. Den socialdemokratiska tidigare finansministern Kjell-Olof Feldt, går till och med så långt att han hävdar att ”den statliga skolbyråkratin utträttade föga utom att hålla igång även en stor kommunal skolbyråkrati”²

Kommunaliseringen av skolan syftade delvis till att knäcka detta system, genom att decentralisera makten över skolan. I stället för att i detalj reglera skolans verksamhet var tanken att staten skulle sätta målen för skolans verksamhet, men ge kommunerna större frihet att nå dessa mål.

² Kjell-Olof Feldt, 1991.

Men frihet kräver ansvar. Många problem i den svenska skolan hänger samman med att det inte finns någon som utkräver detta ansvar. Kommunernas granskningsansvar innebär att de själva kontrollerar om de sköter sin uppgift, vilket de oftast tycker sig göra.

Det grundläggande felet med kommunaliseringen bestod i att man övergick till ”målstyrning” utan att ha någon som kontrollerade att målen faktiskt uppnåddes. Kommunaliseringen byggde på den något naiva föreställningen att det räcker att staten sätter ett mål för kommunernas verksamhet för att detta mål faktiskt ska nås.

Syftet med denna rapport är dels att beskriva konsekvenserna av de reformer på skolans område som genomförts, dels att diskutera vilka förbättringar av systemet som kan genomföras.

Resten av rapporten är disponerad på följande vis. Avsnitt 3 består av en beskrivning av utvecklingen på friskoleområdet sedan reformen genomfördes 1992. Jag beskriver statistik över hur antalet friskolor, och andelen elever som går i friskolor utvecklats, och över hur olika typer av friskolor utvecklats. Kort behandlas också i vilken utsträckning elever i friskolor skiljer sig från elever i kommunala skolor, samt hur utbildningskvaliteten påverkats av den ökade konkurrensen.

I avsnitt 4 jämförs utvecklingen i landets kommuner. Slutsatsen är att skillnaderna mellan olika kommuner när det gäller skolans resurser, elevernas resultat och elevernas möjligheter att välja skola är betydande, och växande. I avsnitt 5 behandlas den relaterade frågan om sambandet mellan resurser och resultat. Det kan ligga nära till hands att tro att skillnaderna i resurser och resultat i olika kommuner hänger samman, på så vis att eleverna lyckas bättre i kommuner där skolorna har goda resurser. I själva verket finns inget sådant samband, vilket tyder på att det finns stora möjligheter att förbättra skolan utan att det behöver kosta mer. Faktum är att detta stämmer väl med den forskning som finns om sambandet mellan resurser och resultat, som visar att hur resurserna används är av mycket större betydelse än hur stora de sammanlagda resurserna är.

Min huvudslutsats är att staten bör ta ett större ansvar för skolan. En

nationell skolpeng måste införas. Denna skolpeng ska gå till eleven, och inte till kommunen. Endast med en nationell skolpeng blir konkurrens på lika villkor mellan kommunala och fristående skolor möjlig, och endast med en nationell skolpeng kan elever tillförsäkras valfrihet och en god skolutbildning oavsett i vilken kommun de bor. Jag har inget färdigt förslag till hur en sådan skolpeng bör utformas. I avsnitt 6 diskuterar jag i stället vilka utgångspunkterna bör vara för skolpengen, och vilka överväganden som är viktiga. I avsnitt 7 sammanfattas de viktigaste slutsatserna.

2. ETT DECENNIUM AV VALFRIHET

Var finns friskolor, och hurdana är de?

Till skillnad från många andra länder fanns få privata skolor i Sverige innan friskolereformen genomfördes. Mindre än en procent av eleverna gick i skolor som drevs av någon annan än stat eller kommun. Detta kan jämföras med Danmark, där omkring 13 procent av eleverna går i friskola, med USA där andelen är omkring 10 procent, eller med Nederländerna där nästan 70 procent av eleverna går i skolor med privat huvudman.

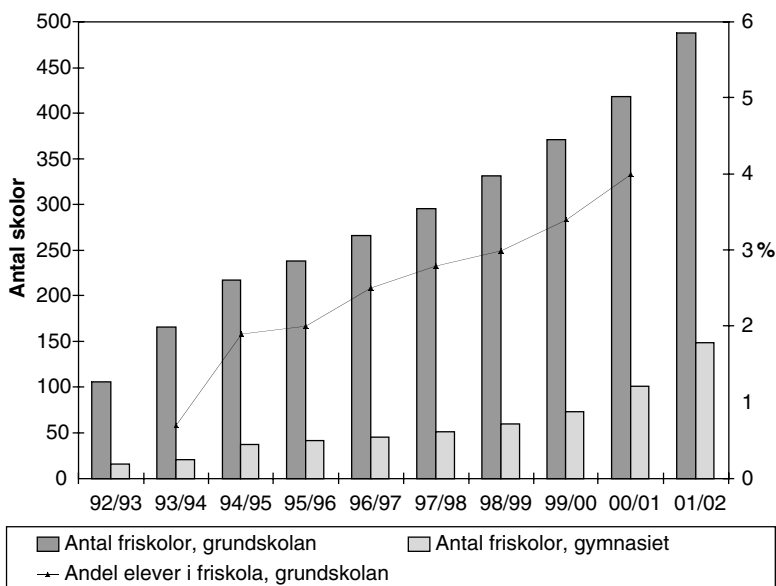
Av de privata skolor som fanns innan friskolereformen var några både privat drivna och privat finansierade – föräldrarna betalade med andra ord för att sätta sina barn i dessa skolor – medan andra fick offentlig stöd. För att få statlig finansiering krävdes särskilt regeringsbeslut. Skolor som erhöll sådan statlig finansiering var till exempel den estniska skolan, även den judiska skolan erhöll statligt stöd, liksom ett antal skolor med speciell pedagogik, till exempel waldorfskolor och montessoriskolor, samt några kristna skolor.

Utvecklingen på friskoleområdet har varit mycket snabb sedan friskolereformen genomfördes. Ökningen av antalet friskolor har varit kraftig, vilket framgår av Diagram 1. Läsåret 1992/93 fanns 106 fristående grundskolor, och 16 gymnasier. I dag är motsvarande siffror 488 och 149.

Fortfarande är dock detta en liten andel av det totala antalet skolor, som är omkring 6 000.

Inte bara antalet friskolor har ökat kraftigt sedan reformen genomfördes, utan även andelen elever som går i friskola, vilket framgår av Diagram 1. Det är viktigt att komma ihåg att denna andel fortfarande är liten. Färre än vart tjugonde grundskolebarn går i friskola, och en något större andel av gymnasieeleverna. Även om en större andel barn går i friskolor i några kommuner, så är de kommunala skolorna fortfarande helt dominerande. I Täby kommun, där störst andel grundskolebarn går i friskola är andelen ändå bara kring en femtedel. I Danderyd, som ”leder” inom gymnasieskolan, är det ändå bara en dryg tredjedel av eleverna som går i fristående skolor.

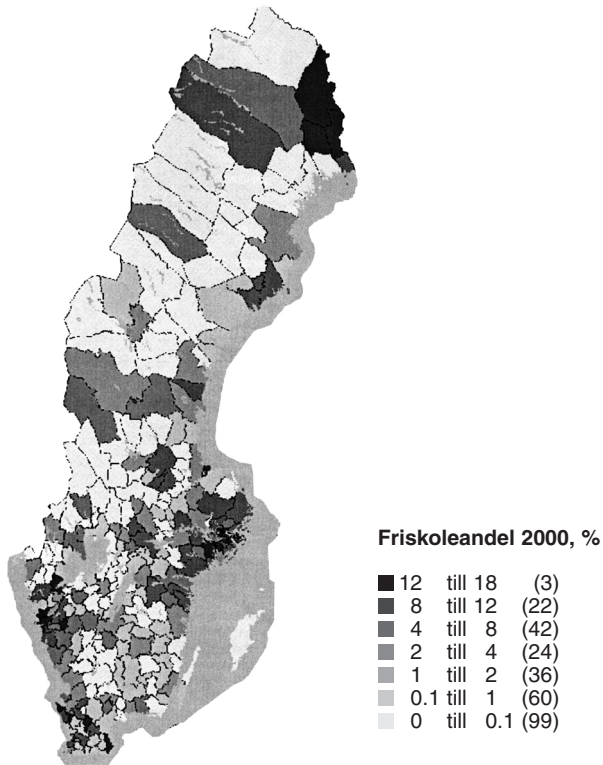
Diagram 1. Friskolornas utveckling.



Både antalet friskolor och andelen elever som går i friskola har ökat kraftigt.

Framväxten av friskolor har varit snabbast i Stockholmsområdet. Även i Göteborg går en förhållandevis stor andel av eleverna i friskolor. Det vore dock fel att dra slutsatsen att friskolor bara är ett storstadsfenomen. Flera glesbygdskommuner ligger i själva verket i friskoletoppen, vilket framgår av kartan i Figur 1. I Norrbottenskommunerna Pajala, Övertorneå och Övertorneå går omkring en tiondel av eleverna i friskolor. Älvkarleby, i norra Uppland, är Sveriges femte friskoletätaste kommun.

Figur 1. Andelen elever i friskola i landets kommuner.

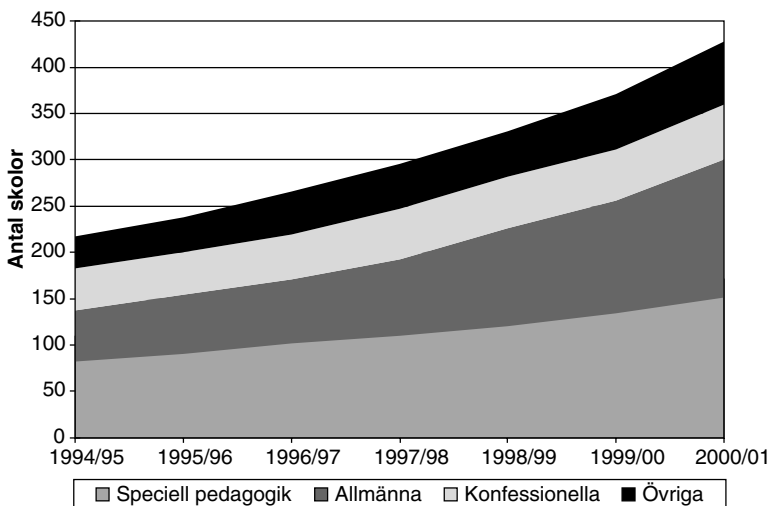


Källa: Skolverket och HUI.

Det är inte heller bara i ”välmående” områden som friskolor är vanliga. Botkyrka, som är Stockolms läns invandrartätaste kommun, ligger sexa i friskoletoppen i landet. 13 procent av eleverna i grundskolan går i fristående skolor. På gymnasienivån ligger Botkyrka på 17:e plats i landet, med 15 procent av eleverna i fristående skolor.

En viktig skillnad mellan de svenska friskolorna, och friskolor i många andra länder, är att konfessionella skolor spelar en blygsam roll. I Nederländerna drivs till exempel en övervägande del av de icke-offentliga skolorna av landets kyrkor. Som framgår av Diagram 2 har andelen konfessionella skolor i Sverige dessutom minskat. I stället är det framför allt skolor med allmän inriktning som ökar i antal. Den helt övervägande andelen är antingen allmänna skolor eller skolor som tillämpar en speciell pedagogik, till exempel waldorfskolor och montessoriskolor.

Diagram 2. Friskolor efter inriktning.



*I diagrammet beskrivs hur antalet fristående grundskolor med olika inriktning utvecklats.
Källa: Skolverket.*

Ett annat särdrag med den svenska modellen för skolfinansiering är att det inte finns några formella begränsningar för i vilken form skolorna ska ägas och drivas. I Danmark måste skolorna ha en styrelse med föräldramajoritet. Skolorna måste också vara självständiga, vilket i praktiken innebär att en framgångsrik skola inte kan öppna ytterligare en skola. I Sverige tillåts även aktiebolag driva friskolor. Faktum är att det är den vanligaste ägarformen. 30 procent av friskolorna drivs av aktiebolag. Dessa företag får också gå med vinst.³ Några företag driver ett större antal skolor, och expanderar snabbt.

Vem går i friskola?

Ett argument mot valfrihet på skolområdet har varit att det kan öka segerregeringen i samhället. Det finns inget som tyder på att så är fallet. Regeringen tillsatte 1997 en kommitté som skulle följa och utvärdera kommunernas tillämpning av de förändrade reglerna för resursfördelning för fristående grundskolor. Den så kallade Fristkommittén skriver följande i sin slutrapport:

Det förekommer ibland i debatten om fristående skolor uppfattningar om att dessa är segregerade och därför inte har elever i behov av särskilt stöd. Det finns i kommitténs arbete inget som tyder på att de fristående skolorna generellt skulle ha färre elever i behov av särskilt stöd än de kommunala. Vid många fristående skolor finns det tvärtom många elever av denna kategori. Föräldrar som anser att deras barn inte får den hjälp och det stöd i den kommunala skolan som krävs, söker sig ofta från den kommunala skolan till en fristående skola. Särskilt gäller detta om den fristående skolan har få elever och små undervisningsgrupper. Om den fristående skolan har lärare med speciallärarutbildning tycks inte påverka valet av fristående skola. (SOU 1999:98, s. 48.)

³ Åtminstone än så länge. Den socialdemokratiska regeringen förbereder lagstiftning som ska begränsa möjligheterna till aktieutdelning från företag som driver friskolor.

Fristkommittén noterar också att det finns fristående skolor som speciellt inriktat sig på barn med behov av särskilt stöd.

Även andra undersökningar pekar i en liknande riktning. En undersökning som genomförts på uppdrag av Svenskt Näringsliv⁴ delar in föräldrar i tre grupper: föräldrar med barn i friskola, föräldrar med barn i kommunal skola som upplevt sig ha ett val mellan kommunal och fristående skola och föräldrar med barn i kommunal skola som inte upplevt sig kunna välja fristående skola. Det visar sig att skillnaden mellan de två första grupperna är liten.

I den studie som jag genomfört tillsammans med Fredrik Bergström (Bergström & Sandström, 2001, och Sandström & Bergström, 2002) finner vi en viss överrepresentation av barn till högutbildade och barn med invandrarbakgrund i fristående skolor. Den generella slutsatsen är dock att friskolor inte vänder sig till någon speciell grupp elever, utan att elevsammansättningen i fristående och kommunala skolor är likartad.

Vad har hänt med kvaliteten i skolan?⁵

Ett av de viktigaste argumenten för motståndarna mot skolcheckssystemet, i Sverige liksom i till exempel USA, har varit att den kommunala skolan ”utarmas” när den får konkurrens från friskolor, beroende på så kallad *cream skimming* och *peer group effects*, det vill säga att de bästa eleverna och lärarna skulle flytta till friskolor, vilket skulle få negativa konsekvenser för kvaliteten i de kommunala skolorna. En socialdemokratisk tidigare utbildningsminister, Carl Tham, skriver till exempel att

”[d]et finns ofrånkomligen en konflikt mellan valfrihet och en bra skola för alla.”⁶

4 ”Föräldrar med barn i friskola och kommunal skola” (2001) Stockholm: Svenskt Näringsliv.

5 Delar av detta stycke bygger på arbetsmaterial inför en kommande skrift som jag skriver tillsammans med ekon. dr. Fredrik Bergström, och inkluderas med hans tillstånd, vilket tacksamt noteras.

6 Carl Tham, ”Alla vinner på en gemensam skola”, *Pedagogiska magasinet*, 3/2001.

Försvvararna av valfriheten har i stället hävdad att konkurrensen från fristående skolor kan ha en positiv effekt även på de kommunala skolorna.

Då det på ett teoretiskt plan är oklart hur ett ökat inslag av konkurrens kommer att påverka utbildningskvaliteten i skolan har jag, tillsammans med Fredrik Bergström, och andra forskare tittat närmare på denna fråga. Studierna sammanfattas kort nedan. Först diskuteras några positiva respektive negativa konkurrens effekter utifrån ett teoretiskt perspektiv och därefter resultaten från våra och andra empiriska studier som analyserat utbildningseffekter av ökad konkurrens.

Positiva och negativa konkurrens effekter

Konkurrens kan påverka effektiviteten genom att skolledningen för att möta konkurrensen väljer att organisera utbildningen mer effektivt. Frånvaron av konkurrens kan ge upphov till så kallad X-ineffektivitet. Med detta uttryck menas att en organisation – ett företag, en myndighet eller en skola – inte uppnår bästa möjliga resultat givet resursinsatsen, det vill säga att de använda resurserna inte utnyttjas på bästa sätt.⁷ Många människor ställer sig främmande till tanken att den kommunala skolan skulle vara ineffektiv, kanske särskilt de som arbetar inom denna sektor och tycker att de knappast kan jobba hårdare än de gör i dag. Orsaken till X-ineffektivitet behöver heller inte vara att anställda inte jobbar tillräckligt hårt. Snarare leder bristen på förändringstryck till att de anställda är sosselsatta med fel saker. Alla i organisationen arbetar hårt, men på grund av dålig organisation blir resultatet sämre än det kunde vara. Konkurrens innebär dels att denna typ av ineffektivitet blir tydligare, genom att jämförelser kan ske med andra organisationer, dels att det blir möjligt att lära av andra organisationer och på det viset införa förbättringar.

⁷ Se till exempel Leibenstein [1966] och Tirole [1997] för en vidare diskussion om X-ineffektivitet. Inom nationalekonomin finns en mängd studier som visat på betydelsen av konkurrens för ökad effektivitet. I Mueller [1989, kap. 14] redovisas till exempel ett stort antal studier som visar att icke-konkurrensutsatt offentlig verksamhet i de flesta fall är ineffektivare än motsvarande privata konkurrensutsatta verksamheter.

Just experimenterande är en viktig komponent i alla konkurrensprocesser. Genom att imitera framgångsrika aktörer och genom att lära av de misstag som mindre lyckade försök ger upphov till kan experimenterandet bidra till att höja den genomsnittliga utbildningskvaliteten.

Konkurrensen kan också påverka faktorer som total skoltid och familjespecifika faktorer, eller leda till en omprioritering av hur mycket undervisningstid som avsätts till olika ämnen i den kommunala skolan.

Ytterligare en effekt av konkurrensen kan vara att lärare får högre löner. Eftersom kommunala skolor är så dominerande är det ofta svårt för lärare att byta arbetsgivare. Enda alternativet är i många fall att arbeta i en annan kommun, vilket innebär längre resor eller att läraren tvingas flytta. I och med att skolor med andra huvudmän etableras ökar också konkurrensen om lärarna, vilket kan leda till ökad lönespridning och till en generellt högre lönenivå. Lönespridning kan tjäna som ett incitament för enskilda lärare att jobba hårdare, medan den högre lönenivån på sikt attraherar kompetens till yrket.⁸ På kort sikt kan däremot högre löner innebära en ekonomisk belastning för enskilda skolor.

En effekt som visat sig vara betydelsefull när det gäller företag i olika branscher, och som troligtvis också gäller för skolor, är att konkurrens, via en urvalseffekt, leder till en uppgradering av den genomsnittliga produktiviteten i den bransch företaget tillhör. I en konkurrensprocess kommer nya aktörer in samtidigt som andra mindre konkurrenskraftiga företag tvingas lämna marknaden. (Se t.ex. Caves, 1998, för en översikt.)

Ett potentiellt problem med att tillåta konkurrens, antingen från andra offentliga skolor och/eller från privata skolor, är att utbildningskvaliteten i vissa skolor kan minska som en konsekvens av att de mest studiebegåvade studenterna väljer de bättre konkurrerande skolorna. Det är inte självklart att konkurrens får denna effekt, men risken finns, eftersom barn med engagerade föräldrar tenderar att lyckas bättre i skolan, samtidigt

⁸ Rapp [2000] finner att lärare arbetar mer intensivt då konkurrensen ökar och Vedder och Hall [2000] och Hoxby [1994, 2000] visar att lönerna tenderar att öka.

som engagerade föräldrar sannolikt också är mer benägna att göra ett aktivt val av skola. Om vissa skolor förlorar en stor grupp studiemotiverade elever kan det få negativa effekter, av två skäl. Dels finns en risk att andelen resurskrävande elever ökar, samtidigt som det inte är självklart att resurstilldelningen ökar i motsvarande grad. Om så sker beror på hur det kommunala ersättningsystemet fungerar. Dels kan studiemotiverade elever ha ett positivt inflytande på andra elever. Om de studiemotiverade eleverna försvinner så försvinner också denna positiva effekt.

På samma sätt kan de bästa lärarna välja att gå över till konkurrerande skolor om dessa erbjuder bättre arbetsvillkor. Inte heller detta är en nödvändig följd av ökad konkurrens, utan beror till stor del på hur de kommunala skolorna agerar i den nya situationen. Risken för att duktiga lärare ska söka sig till nya skolor finns dock och är kanske särskilt stor om negativa effekter uppstått på grund av att andelen studiemotiverade elever har minskat i en skola. Kvaliteten på utbildningen kan då sjunka i dessa skolor.

Båda de ovanstående problemen kan bli särskilt allvarliga om kommunen inte förmår anpassa sina kostnader efter den nya konkurrenssituationen. Om friskolor etableras så minskar självfallet antalet elever i de kommunala skolorna, om inte elevunderlaget ökar. Om kommunen då inte drar ner på administration, lokalkostnader och andra overheadkostnader kommer detta att negativt påverka anslagen för pedagogiskt material och ersättning till lärare. Detta har varit ett av de viktigaste argumenten för de socialdemokrater som motsatt sig ett ökat inslag av valfrihet. I en debattartikel i en av Sveriges ledande tidningar skrev man bland annat:

När kommunen tvingas betala ut pengar till nya grundskolor och gymnasier i privat regi, minskar möjligheterna att förbättra den kommunala skolan. Mindre pengar betyder färre lärare, sämre lokaler och äldre böcker.⁹

⁹ Dagens Nyheter, 22 dec 2000.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det på ett teoretiskt plan kan finnas både positiva och negativa konkurrenseffekter. Vilka som i praktiken dominerar diskuteras i nästa stycke.

Vilken effekt är viktigast? Resultat från några empiriska studier

Internationellt finns ett flertal studier som empiriskt undersökt dels om fristående eller privata skolor uppnår bättre resultat än offentligt ägda skolor, dels vilka effekterna är av ökad konkurrens från skolor med andra huvudmän än stat eller kommun. De flesta av dessa studier behandlar amerikanska förhållanden.

Forskningen om utbildningsresultaten i skolor med olika typer av huvudmän inleddes med studier som visade att katolska skolor i USA ofta uppnådde bättre resultat än de kommunala skolorna. Dessa studier har dock kritiserats. Den viktigaste invändningen har varit att elevunderlaget inte är jämförbart i de två typerna av skolor. De bättre resultaten i de katolska skolorna skulle enligt kritikerna lika gärna kunna bero på att elever med bättre förutsättningar söker sig till dessa skolor. Flera studier som tagit hänsyn till denna kritik har dock kommit till liknande resultat. Forskningen pekar alltså på att privata och fristående skolor uppnår bättre utbildningsresultat än offentliga skolor.

Några av de intressantaste studierna inom detta område berör det så kallade Milwaukee-experimentet, där barn till låginkomsttagare kunnat ansöka om att få en skolcheck. Bland dem som ansökt om skolcheck fördelades dessa sedan med lottens hjälp. Tack vare systemets utformning finns alltså en kontrollgrupp som går i vanliga kommunala skolor. Flera studier av skolresultaten hos de elever som tack vara skolchecken kunde gå i privata skolor och dem som gick i kommunala skolor visar att eleverna i privata skolor uppnår bättre resultat. (Greene, Peterson & Du, 1999.)

Andra studier fokuserar på konkurrensens effekter på de offentligt drivna skolorna.¹⁰ Generellt tycks dessa studier peka på att de positiva

10 Se t.ex. Couch *et al* [1993], Hoxby [1994, 2000], Newmark [1995], Arum [1996] och Dee [1998].

effekterna av konkurrens är större än de negativa, det vill säga att nettoeffekten av konkurrens är positiv. Några studier som kommit till detta resultat har dock kritiserats för att resultaten inte är ”robusta”, det vill säga att med små förändringar i antagandena bakom modellen så är inte längre resultaten statistiskt säkerställda. Ingen studie har dock lyckats visa att nettoeffekten av konkurrens skulle vara negativ, och nyligen genomförda studier som tagit hänsyn till den tidigare kritiken tycks ändå visa på en positiv nettoeffekt från konkurrens.

Att valfrihet och konkurrens överlag har en positiv effekt på utbildningskvaliteten är ett resultat som även framkommer i den studie som jag genomfört tillsammans med Fredrik Bergström. (Bergström och Sandström, 2000, och Sandström och Bergström, 2002). För att undersöka hur sambanden ser ut har ett datamaterial över cirka 28 000 niondeklassare i såväl fristående som kommunala grundskolor använts. Materialet omfattar resultaten på de skriftliga proven och elevernas betyg. För att kunna studera hur en enskild faktor – i vårt fall graden av konkurrens från fristående skolor – påverkar elevernas studieresultat, är det viktigt att ta hänsyn till andra faktorer som också har en sådan påverkan. Annars kan resultaten bli missvisande. Det skulle till exempel kunna vara så att elever i friskoletäta kommuner har mer välutbildade föräldrar än riksgenomsnittet. Om vi då tycker oss se att kommunala skolor lyckas bättre i friskoletäta kommuner kan det vara detta som ”skiner igenom”, eftersom barn till välutbildade föräldrar ofta lyckas bättre i skolan. För att inte riskera att dra felaktiga slutsatser tar vi hänsyn till – förutom föräldrarnas utbildning och inkomst – om eleven har invandrarbakgrund, hur stor skolan är och skolans lärarresurser, mätta som kommunens kostnader för skolan exklusive lokalkostnader. Dessutom tar vi hänsyn till att det kan finnas skillnader mellan storstadskommuner och glesbygd.

Ett annat analytiskt problem är att kunskap är svårt att mäta. Risker finns därför att en analys av elevresultat blir missvisande om man använder ett för snävt mått. För att i möjligaste mån undvika detta problem använde vi flera olika resultatmått. Vi studerade effekterna på slutbetygen i

matematik, engelska och svenska, om eleven hade underkänts i något ämne, resultat på deluppgifterna i det skriftliga provet i matematik samt det så kallade meritvärdet, som är en sammanvägning av alla slutbetyg och utgör den poäng som används vid ansökan till gymnasiet.

Inget av våra resultat tyder på att konkurrensen från friskolor har varit till skada för de kommunala skolorna. Tvärtom finner vi stöd i data för att den kommunala skolan blir bättre av konkurrens. I samtliga fall blev resultaten i de kommunala skolorna bättre ju större andel elever som gick i friskola i kommunen. För mer än hälften av resultatmåten är effekten ”statistiskt signifikant”, statistiskt säkerställd.

Sedan vår första studie har vi genomfört ytterligare analyser. Viktig kritik mot studien framkom nämligen på två punkter. För det första menade man att vi inte ordentligt hade tagit hänsyn till att friskoleetableringar kan påverkas av hur väl den offentliga skolan fungerar. För det andra hävdade vissa kritiker att vi inte tillräckligt undersökt om resultaten var robusta, det vill säga att de kunde förändras om man gjorde små ändringar i modellen.

Det första problemet löstes genom att särskilt studera vad som gör att friskolor etablerar sig och växer i vissa kommuner, men inte i andra. Det som då framkom sammanfaller också med tidigare amerikanska studier. Det verkar som om friskolor i viss mån växer snabbare om elevresultaten i den kommunala skolan, sedan man kontrollerat för andra faktorer, inte är tillräckligt bra. Det finns andra faktorer som är viktiga, till exempel att befolkningen och kommunen har en positiv inställning till privata alternativ, men denna tendens gör ändå att vi snarast riskerar att underskatta de positiva effekterna av konkurrensen.

Om resultaten är robusta kontrollerar man genom att göra olika typer av förändringar av den modell man använder – ta bort variabler eller observationer, ersätta saknade data efter olika principer, med mera. Sammanlagt har vi kontrollerat över 20 000 olika varianter av vår modell, utan att vi haft anledning att ändra på slutsatserna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att av all den forskning som

genomförts när det gäller hur konkurrens påverkar utbildningskvaliteten finns det inga studier som visar på ett negativt samband. Den genomgående tendensen är i stället att konkurrens bidrar till en positiv utveckling för skolan. Detta är en slutsats som gäller för såväl Sverige som för andra länder.

3. LIKA VILLKOR?

ett viktigt skäl till att grund- och gymnasieskolan i Sverige liksom i de flesta andra länder till helt övervägande del finansieras med skattemedel är att alla barn ska tillförsäkras vissa grundläggande kunskaper. Föräldrarnas plånbok ska inte styra barnens möjligheter att få en god skolutbildning.

Kommunaliseringen av skolan har dock gjort att kommundillhörigheten avgör hur god skolutbildning man ska få. Det är stor skillnad mellan hur stora resurser olika kommuner lägger på skolan, liksom hur väl de lyckas använda dessa resurser. Sambandet mellan resurser och resultat tycks obefintligt, åtminstone i jämförelser på kommunnivå. Slutligen respekterar inte alla kommuner den rätt att välja skola som alla elever är lagligen garanterade.

I praktiken innebär de stora skillnaderna mellan olika kommuner att det de facto är plånboken som styr barnens möjligheter att få god skolutbildning. Det är bara människor med god ekonomi som obehindrat kan välja bostadsort efter hur bra skolorna är. Sannolikt har kommunaliseringen av skolan lett till ökad ojämlikhet. I detta avsnitt belyses hur stora skillnaderna faktiskt är vad avser resurser, elevernas resultat och vilken valfrihet eleverna har.

Resurser

Stora kostnadsskillnader

Sveriges dyraste elever bor i Norrbotten och i Stockholms stad. Allra dyrast är skolan i Överkalix, där den totala kostnaden enligt Skolverkets statistik är 77 600 kronor per elev.¹¹ I ytterligare fyra kommuner, Övertorneå, Pajala, Stockholm och Arvidsjaur – i fallande ordning – kostar skolan över 70 000 kronor per elev, vilket kan jämföras med kommunernas genomsnittliga kostnad, som är 54 700 kronor.

Lägst kostnad per elev har Lysekil, i Bohuslän, där eleverna i genomsnitt kostar 43 600 kronor. Därefter kommer Boxholm, Emmaboda, Lerum och Tanum. Där kostar varje elev 44 000 till 45 000 kronor. Skillnaden mellan lägsta och högsta kostnaden per elev är alltså nästan 80 procent.

Det är inte konstigt att kostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner. Att skolan blir dyr i Stockholm beror till viss del på höga lokalkostnader och ett allmänt högt kostnads- och löneläge. I Norrbotten blir vissa kostnader högre än i andra delar av landet: uppvärmningskostnader för lokaler blir högre och fler barn behöver skolskjuts över längre sträckor. Eventuellt kan kostnaderna bli högre i en glesbygdskommun där man ofta måste ha flera små skolenheter i stället för färre stora.

Något märkligt är det dock med de stora kostnadsskillnaderna. Varför kostar exempelvis skolan i Lund 40 procent mer per elev än i Kävlinge, och nästan 50 procent mer än i Trelleborg? Hur kommer det sig att skolkostnaderna är så höga i Ydre, i Östergötland, där varje elev kostar 63 400 kronor per elev, när grannkommunen Vimmerby i Kalmar län kommer undan med 48 300 kronor? Det kan inte bara bero på smålänningarnas berömda sparsamhet, för Ydres norra grannkommun, Boxholm, har ännu lägre skolkostnader – näst lägst i landet, 44 900 kronor per elev.

Nu kan det vara komplicerat att jämföra kostnaderna för skolan mellan

¹¹ Denna kostnad har räknats ut som summan av kostnad per elev exklusive lokaler och lokalkostnad per elev. Data är för år 2000, som är det senaste år som data är tillgängligt för, uppgifterna finns på Skolverkets hemsida: <http://www.skolverket.se/>. [Besökt 2 juli 2002.]

olika kommuner eftersom redovisningssystemen skiljer sig åt mellan olika kommuner. Framför allt gäller detta lokalkostnader. I vissa kommuner tillämpar man marknadsprissättning av skollokaler, vilket leder till en viss ”rundgång” i den kommunala budgeten. Man måste höja anslagen till skolan för att täcka de högre hyreskostnaderna. Skälet till att man gör på det viset är att man tydligare vill åskådliggöra vad olika verksamheter i kommunen kostar, och att man vill ge vägledning för beslutsfattare i kommunen att hushålla med resurser. Det är ofta klokt att tillämpa någon sådan internprissättning, men eftersom principerna skiljer sig mellan olika kommuner, så kommer jämförelser ibland att bli missvisande.

Men bilden förändras inte om man räknar bort lokalkostnader. Rangordningen mellan kommunerna förändras, men skillnaderna i kostnader blir ännu större. I Överkalix, som fortfarande har högst kostnader, kostar skolan exklusive lokalkostnader 63 200 kronor per elev. Lysekil tillhör fortfarande de kommuner som har lägst skolkostnader, men hamnar först på elfte plats. Lägst kostnader har i stället Tanums kommun, strax norr om Lysekil, där skolan kostar bara drygt hälften så mycket som i Överkalix.

Ytterligare fyra Norrbottenskommuner, Pajala, Arjeplog, Arvidsjaur och Övertorneå, hamnar på tio-i-topp-listan, tillsammans med Bjurholm, Sorsele och Åsele i Västerbotten och Härjedalens kommun i Jämtlands län. Det är dock inte bara i den norra två tredjedelarna av landet som skolkostnaderna kan vara höga. Fjärde dyrast i landet är Lund, medan Stockholm hamnar på elfte plats. Höga lokalkostnader är alltså ett skäl till att skolan kostar mycket i huvudstaden, men inte den enda förklaringen.

Självfallet kan det finnas goda skäl till att skolan kostar olika i olika kommuner, men nog är det lite märkligt att Sundbyberg spenderar 40 procent mer än Haninge per elev, och Stockholm hela 50 procent mer. Och varför ligger kostnaderna per elev i Lund, sedan man räknat bort lokalkostnader, mellan 50 och 60 procent högre än i Perstorp, Trelleborg, Ängelholm, Höör och Båstad? Det kan knappast vara så att eleverna i lärodomsstaden har svårare att lära än elever i resten av Skåne.

Även om man jämför olika kostnadsposter kvarstår bilden att kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner är stora, eller åtminstone inte har någon helt uppenbar förklaring. Vad som i statistiken kallas ”kostnad per elev för undervisning”¹² är mer än dubbelt så hög i Överkalix (44 500 kronor) som i Falkenberg (21 300 kronor). I Ödeshög, i Östergötland, är kostnaderna för undervisning 40 procent högre än i grannkommunen Mjölby.

Att kostnaderna för skolskjuts skiljer sig åt mellan olika kommuner är inte konstigt, men hur kommer det sig att kostnaden för elevvård är mer än fyra tusen kronor högre per elev i uppländska Älvkarleby, vid Dalälven, än i västerbottniska Vindeln, vid Vindelälven? Och hur kan Bjuv klara sig med läromedel för bara 1 000 kronor per elev – minst i landet – när Höganäs, knappt två mil därifrån, spenderar mest i landet, över 4 000 kronor per elev på läromedel?

Även om man studerar andra resursmått framstår skillnaderna mellan olika kommuner som dramatiska. I Sjöbo trängs eleverna i lokaler som i genomsnitt ger 9 kvadratmeter åt varje elev, medan eleverna i Jokkmokk kan bre ut sig över fyra gånger så stor yta. Vilhelmina har flest lärare i förhållande till elevantalet, en heltidstjänst på i snitt 10 elever, medan 15 elever får dela på varje lärare på Öckerö. Administrativa funktioner skiljer sig också åt mellan kommunerna. Antalet lärare per rektor varierar från 11 i Ydre till 75 i Trelleborg.

Skillnaderna förklaras inte av strukturskillnader

Jämförelserna i förra stycket är förmodligen orättvisa. Ofta finns det goda förklaringar till att kostnaderna är högre i en kommun än i en annan. Skolan kostar förmodligen mer om en stor andel av eleverna kommer från hem med sociala problem, eller om många elever har ett annat

12 Denna variabel definieras som: ”Kostnad (främst löner) för samtliga läro- och timplanebundna aktiviteter samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling liksom lönekostnader för ev. vikarie. Kostnaden divideras med antal elever.” Källa: Skolverket, <http://www.skolverket.se/>. [Besökt 3 juli 2002.]

modersmål än svenska. Kostnader för skolskjutsar och lokaler kan skilja sig åt.

Problemet är bara att skillnader i denna typ av bakgrundsvariabler inte kan förklara kostnadsskillnaderna. Ett sätt att undersöka hur stor del av variationen i en variabel som förklaras av andra variabler är att göra en så kallad regressionsanalys. En regressionsanalys beskriver ett linjärt samband mellan en variabel, i vårt fall kostnaden per elev, och ett antal andra variabler, till exempel andelen hushåll som lever på socialbidrag i en kommun, andelen barn med invandrarbakgrund, andelen elever som deltar i modersmålsundervisning och hur glesbebyggd kommunen är. Denna typ av bakgrundsvariabler förklarar dock inte ens hälften av kostnadsvariationerna.

I Tabell 1 redovisas resultatet från en regression som söker förklara variationen i den totala kostnaden per elev med variationen i ett antal bakomliggande variabler, så kallade strukturvariabler. Den skattade ekvationens justerade R^2 , som är ett mått på hur väl sambandet beskrivs, är 0,41, vilket innebär att bara 41 procent av variationen beskrivs av dessa variabler. Om man använder andra kostnadsvariabler, t. ex. undervisningskostnad, eller kostnad exklusive lokaler, blir bilden densamma, men förklaringsvärdet ännu något lägre.

Av regressionsresultaten kan vi dra slutsatsen att kostnaderna är högre i glesbygd, men i avtagande grad. Tätortsgraden, det vill säga hur stor andel av befolkningen som bor i tätorter, har negativ effekt på kostnaderna. Denna är dock inte statistiskt säkerställd. Andelen bidragstagare i kommunen har en positiv effekt på kostnaderna, men inte heller denna effekt är signifikant. Andelen elever som är berättigade till modersmålsundervisning har däremot en positiv påverkan på kostnaderna.

Det är intressant att variabeln ”skatteunderlag” som beskriver den sammanlagda beskattningsbara inkomsten i kommunen, dividerat med antalet invånare, har en signifikant positiv effekt på kostnaderna. Detta kan tyda på en ”efterfrågeeffekt”, det vill säga att kraven på utbildningen är högre i kommuner med många höginkomsttagare, vilket leder till att

kostnaderna blir högre. En alternativ förklaring är att denna variabel samvarierar med t. ex. lokalkostnader och lärarlöner, vilket bidrar till att höja kostnaderna.

Tabell 1. Regression över totala kostnaden per elev.

	KOEFFICIENT	MEDEL
TOTAL KOSTNAD PER ELEV (KRONOR):		54687
ANDEL BIDRAGSHUSHÅLL (PROCENT):	38.69	7.802
INVÅNARDISTANS (GLESBYGDSMÅTT ¹³):	23.13***	279.9
INVÅNARDISTANS I KVADRAT:	-0.00711***	153131
ANDEL LÅGUTBILDADE (PROCENT):	-119.5	23.41
SKATTEUNDERLAG (KRONOR PER INVÅNARE):	0.1108***	103137
TÄTORTSGRAD (PROCENT):	-26.72	74.22
ANDEL UTLANDSFÖDDA (PROCENT):	0.4560	1.855
ASYLSÖKANDE/ELEVER:	4294	0.00276
BERÄTTIGADE T. MODERSM.UND., SOM DELT. (PROC.):	101.4	2.692
BERÄTTIGADE TILL MODERSMÅLSUND. (PROC.):	110.2**	7.078
ÅNTAL ELEVER:	0.1140*	3486
KONSTANT:	40919***	

Regressionens justerade R² är 0,41. Detta värde kan tolkas som ett mått på hur stor del av variationen i den beroende variabeln som förklaras av de förklarande variablerna. Annorlunda uttryckt, omkring 40 procent av variationen i den totala kostnaden per elev kan förklaras av variationer i de övriga variablerna i tabellen. En, två och tre asterisk betyder att koefficientskattningen är signifikant skild från noll på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån.

13 Skolverket definierar denna variabel på följande vis: "Mått på befolkningstäthet. Anger genomsnittligt avstånd i meter till närmaste granne om kommunens befolkning skulle spridas ut jämnt över hela dess yta." Källa: Skolverket, <http://www.skolverket.se/>. [Besökt 3 juli 2002.]

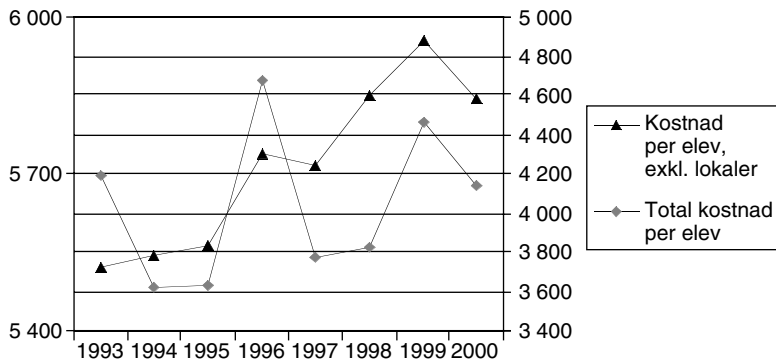
Det går inte att dra för långtgående slutsatser av en så enkel analys som den här redovisade. Det kan finnas felaktigheter i data eller olikheter i kommunernas kostnadsredovisning som gör att jämförelserna blir felaktiga. Det finns också ett antal statistiska fällor som kan påverka resultaten. Men huvudpoängen är att variationerna i kostnader mellan olika kommuner är betydande, och att denna variation inte kan förklaras av skillnader i olika strukturvariabler.

Det finns två alternativa slutsatser som kan dras av denna iakttagelse: antingen är det så att vissa kommuner prioriterar skolan, och därför satsar mer resurser, eller så är vissa kommuner effektivare på att använda sina resurser. Självfallet kan sanningen också ligga någonstans emellan dessa slutsatser. Frågan om sambandet, eller snarare bristen på samband, mellan resurser och resultat diskuteras i avsnitt 4.

Skillnaderna har ökat

Skillnaderna i kostnader mellan olika kommuner har dessutom ökat. I Diagram 3 beskrivs standardavvikelsen för kostnaden i kommunerna. Där framgår att spridningen av kostnaderna per elev ökat sedan 1993,

Diagram 3. Standardavvikelse för kostnad per elev, exklusive och inklusive lokalkostnader, 1993–2000.



som är det första år data finns tillgängligt för, fram till 1999. En viss minskning sker för år 2000, men det behöver knappast betyda att trenden har brutits.

Resultat

Betydande skillnader mellan elevresultat

Även när det gäller skolresultat är skillnaderna mellan olika kommuner betydande. Skolverket redovisar genomsnittligt meritvärde¹⁴ för avgångseleverna från grundskolan i landets kommuner. Meritvärdet är en sammanvägning av elevens avgångsbetyg, och används för antagningen till gymnasieskolan. Den kommun som är nummer tio från toppen har mer än 20 procent bättre genomsnittligt meritvärde än den kommun som är nummer tio från botten.

Återigen så kan vissa skillnader vara förklarliga. Att de välmående Stockholmsförorterna Danderyd och Lidingö ligger på första och tredje plats, eller att universitetsstaden Lund ligger på andra plats är kanske inte förvånande.

Men varför ska Haninge, Kalix, Håbo och Timrå ligga på tio-i-bottenlistan, när Nacka, Arjeplog, Lysekil, Sorsele och Orsa kan ligga på tio-i-topp-listan?

Vi ska behandla sambandet mellan resurser och resultat nedan, men redan nu kan vi se att det inte finns något uppenbart samband mellan topp-listorna för skolans resurser respektive elevernas resultat. Sorsele tillhör förvisso de kommuner som spenderar mest i landet på skolan, men Lysekil, som ligger på nionde plats med avseende på elevresultat är den kommun i landet som har lägst kostnader per elev för grundskolan.

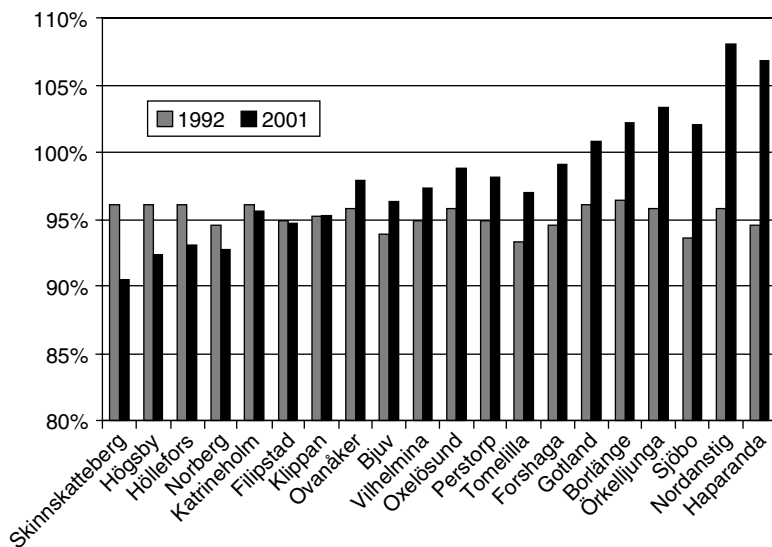
Även om man studerar hur resultaten förändrats i kommunerna så förefaller det finnas betydande skillnader. Skolverket redovisar data från

¹⁴ Meritvärdet beräknas som summan av elevens 16 högsta betyg.

1992 till och med 2001. En komplikation är att betygssystemet ändrats under denna period, men vi kan ändå jämföra hur kommunerna förhåller sig till riksgenomsnittet.

Sjöbo hade näst lägst betyg i landet 1992 – betygen var i genomsnitt 94 procent av rikssnittet.¹⁵ 2001 hade dock resultaten förbättrats så pass att man låg över riksgenomsnittet. Även Haparanda tillhörde 1992 ”tio-i-botten-listan”, men hade lyckats klättra upp över riksgenomsnittet till år 2001. Andra kommuner som hade dåliga resultat 1992 har dock i stället försämrats sina resultat. Diagram 4 beskriver utvecklingen för de 20 kommuner som 1992 hade sämst resultat.

Diagram 4. Meritvärde 2001 och betyg 1992 i förhållande till riksgenomsnittet för de kommuner som 1992 var de 20 sämsta.



Kommunerna har ordnats efter hur resultaten i förhållande till riksgenomsnittet har förändrats. De sex kommunerna längst till vänster har fallit ytterligare i resultatliga, medan de sex kommunerna längst till höger lyckats klättra över riksgenomsnittet.

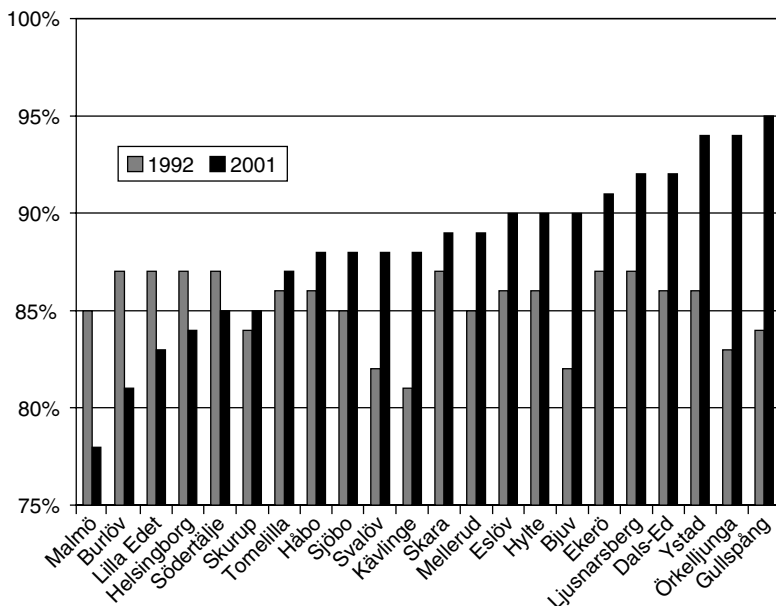
¹⁵ Bara grannkommunen Tomelilla låg ännu sämre.

Som framgår skiljer sig utvecklingen kraftigt åt mellan dessa kommuner. Medan sex av de tjugo sämsta kommunerna lyckats klättra upp över riksnittet har sex av dem fallit ytterligare.

För andra mått på elevernas framgång i skolan blir bilden likartad. Medan 98 procent av eleverna går vidare till gymnasiet (exklusive det individuella programmet) i Åsele och Askersund, är motsvarande siffra 78 procent i Malmö och Landskrona.

Även här kan vi studera hur olika kommuner förbättrat eller försämrat sina resultat. Diagram 5 beskriver övergångsfrekvensen till gymnasieskolan för de kommuner som låg lägst 1992, för detta år och för år 2001. Även här är skillnaden betydande mellan utvecklingen i olika kommuner. Medan Gullspångs kommun mellan 1992 och 2001 klättrade från plats sju från botten till plats 17 från toppen, lyckades Malmö försämrat sin redan usla position som sexa från botten till en sistaplats. Sistaplatsen delas med Landskrona, som försämrat resultaten ännu mer än Malmö. 1992 började 88 procent av eleverna i gymnasiet. 1989 hade denna siffra alltså fallit med tio procentenheter.

Diagram 5. Övergångsfrekvens till gymnasiet, exklusive det individuella programmet, 1992 och 2001 för de 22 kommuner som 1992 hade lägst övergångsfrekvens.¹⁶



Kommunerna har ordnats efter deras rangordning år 2001. Gullspång som låg på sjätte plats nedifrån år 1992, låg år 2001 på sjuttonde plats från toppen. Malmö, som låg strax före Gullspång 1992, på plats sju från botten, har i stället fallit ned till en sistaplat.

De ”sämsta” skolorna i bra kommuner är bättre än de ”bästa” i dåliga kommuner

Liksom när det gäller kostnaderna för skolan så kan en jämförelse som inte tar hänsyn till olika bakomliggande faktorer bli orättvis. Det är inte

¹⁶ Skälet till att 22 kommuner inkluderas är att 3 kommuner hamnar på delad 20:e plats.

konstigt om skolresultaten är sämre än genomsnittet i ett område där många inte pratar svenska och/eller där det finns många sociala problem, än i ett område där de flesta föräldrar är välutbildade höginkomsttagare. Ett annat sätt att jämföra hur väl olika kommuner lyckas är dock att se hur de enskilda skolorna lyckas.

Även de kommuner som har goda skolresultat, delvis på grund av goda förutsättningar, har ofta områden där förutsättningarna är mindre goda. Låt oss ta Nacka som ett exempel. Nacka är förvisso en välmående kommun, med femte högsta inkomsterna i landet. En stor del av kommunens invånare är högutbildade. I kommunen finns dock även områden med sociala problem. Detta återspeglas i skolornas resultat. Vid den skola som har högst genomsnittsbetyg har eleverna över 240 i snitt i meritvärde när de går ut nian, medan snittet är 207,9 vid den skola som har lägst snittbetyg.

En första iakttagelse är att medelbetyget även vid den skola i Nacka som har lägst snittbetyg ligger över rikssnittet, som är drygt 200. Ännu intressantare är att det i skolverkets databas över skolresultat finns 61 svenska kommuner där inte ens den ”bästa” skolan har lika bra resultat som Nackas ”sämsta”.¹⁷ Till dessa hör, för att välja några ur högen, Katrineholm, Oxelösund, Sundbyberg, Vingåker och Upplands-Bro. I Stockholmsförorten Sundbybergs ”bästa” skola hade eleverna lägre snitt än rikssnittet.

Om man rangordnar landets kommuner efter hur bra kommunens ”bästa” skola är, så hamnar Timrå, Sundsvalls norra grannkommun, allra sämst. Den skola i Timrå som har högst genomsnittligt meritvärde hamnar på 180. Inte i någon skola når man upp till rikssnittet, 89,1 procent, med avseende på hur många elever som är gymnasiebehöriga.

Flyttar vi oss i stället söderut från Sundsvall, hamnar vi i Nordanstig, som om man jämför olika strukturvariabler är ganska likt Timrå. Där har

¹⁷ Diskussionen om enskilda skolors resultat bygger på skolverkets databas SIRIS. (<http://www.skolverket.se/> [Besökt 28 juni 2002].) I denna sammanställning har jag räknat bort kommuner där resultat finns redovisade endast för en skola.

eleverna i genomsnitt 213,5 i meritvärde i den skola som ligger sämst till. I två av kommunens tre skolor har 100 procent av eleverna gymnasiebehörighet, och i den tredje uppnår 97,3 procent detta mål. Eleverna vid Nordanstigs ”sämsta” skola har nästan lika bra snittbetyg som eleverna vid Piteås ”bästa” skola, och bättre än eleverna vid Härnösands ”bästa” skola.

Skillnaderna ökar

Det är alltså stor skillnad mellan hur väl skolorna lyckas i olika kommuner. Det verkar också svårt att förklara dessa skillnader bara med att kommunerna har olika förutsättningar.

Skillnaden mellan hur väl olika kommuner sköter sina skolor har dessutom ökat. Nedan redovisas hur standardavvikelsen för tre olika resultatmått förändrats mellan 1992 och 2001, som är de år som Skolverket redovisar data för.

Eftersom betygssystemet ändrats under denna period blir inte siffrorna helt jämförbara. För de variabler som baseras på elevernas betyg redovisas därför två serier. I Diagram 6 beskrivs hur standardavvikelsen för elevernas snittbetyg, enligt det fem-gradiga betygssystemet, respektive elevernas genomsnittliga meritvärde, utvecklats. I Diagram 7 redovisas standardavvikelsen för andelen elever som saknar slutbetyg i maximalt ett ämne, respektive elever som är behöriga att söka till gymnasieskolan. Övergångsfrekvensen till gymnasieskolan är dock jämförbar över hela tidsperioden, och redovisas i Diagram 8.

Diagram 6. Standardavvikelse för betyg och meritvärden.

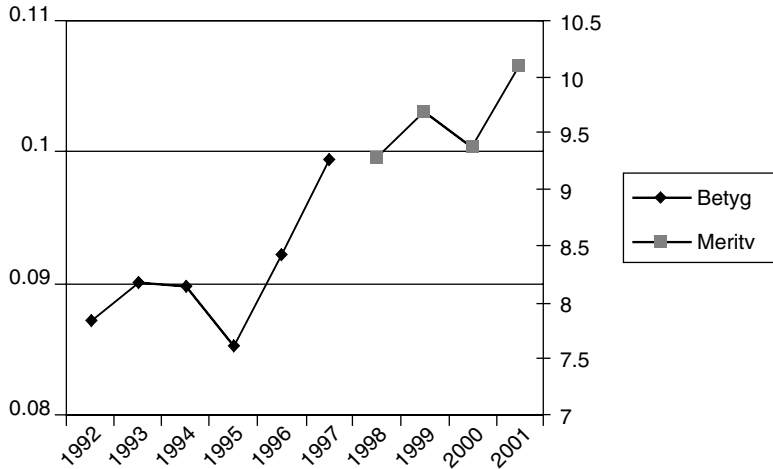


Diagram 7. Andel elever som saknar betyg i maximalt ett ämne (1992–1997), respektive andel elever som är behöriga att söka gymnasium (1998–2001), standardavvikelse.

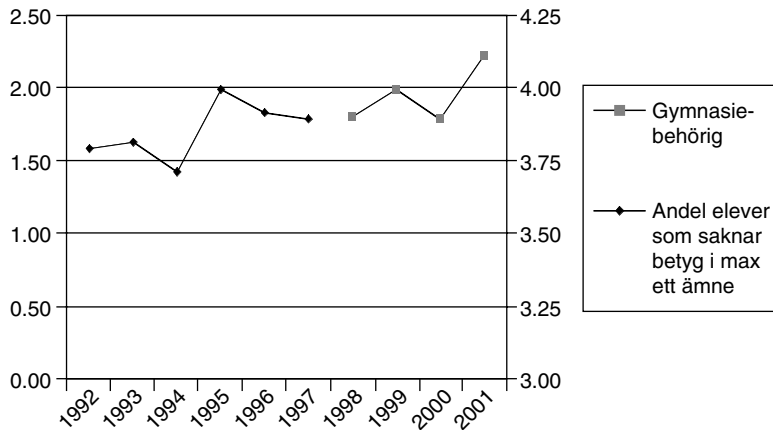
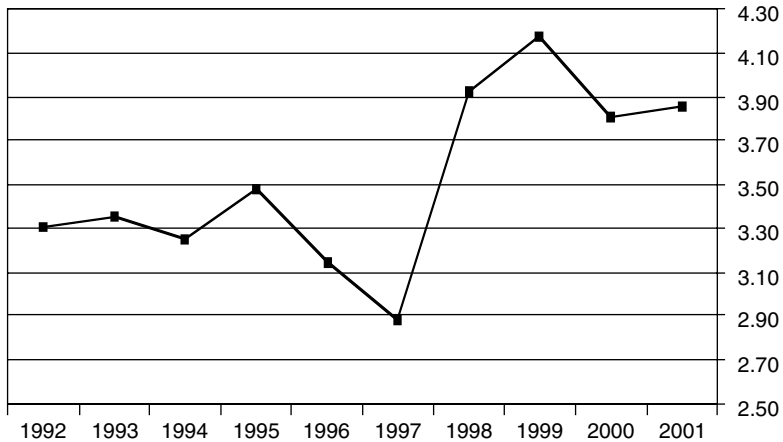


Diagram 8. Standardavvikelse, övergångsfrekvens till gymnasieskolan.



Valfrihet

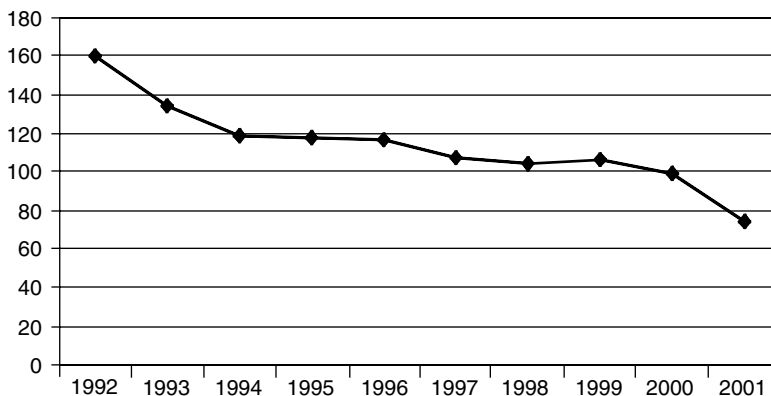
Möjligheten att välja beror på vilken kommun eleven bor i

Även när det gäller valfriheten är skillnaderna mellan olika kommuner betydande. I 74 av landets kommuner går inga elever alls i fristående skolor, och i mer än hälften av kommunerna är andelen mindre än en procent. Samtidigt finns ett antal kommuner där andelen elever i fristående skolor är betydligt större än rikssnittet.

Även när det gäller möjligheten att välja mellan olika kommunala skolor är skillnaderna betydande. Ingen systematisk studie har gjorts på detta område, men det förefaller som om närhetsprincipen fortfarande tillämpas på de allra flesta platser i landet. Medan vissa kommuner aktivt uppmuntrar föräldrar att utnyttja rätten att välja skola – även mellan olika kommunala skolor – så blir elever i andra kommuner tilldelade en skola på ungefär samma vis som före valfrihetsreformerna.

Utvecklingen på friskoleområdet har i viss mån lett till att möjligheten att välja skola blivit mer ”rättvist” fördelad över landet. Som framgår av Diagram 9 har antalet kommuner där inga elever alls går i friskola stadigt minskat.

Diagram 9. Antal kommuner utan elever i friskolor.

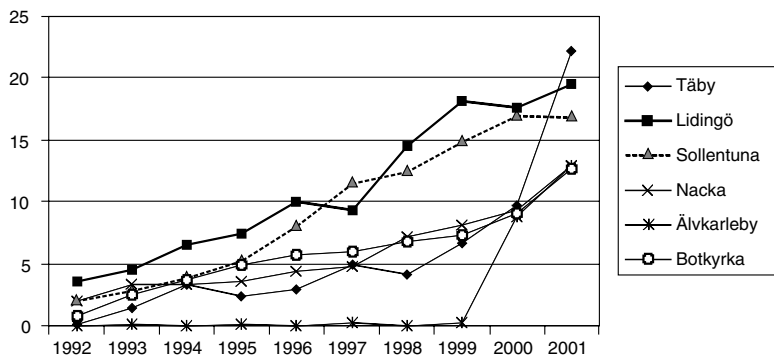


På ett annat vis har dock skillnaderna ökat, eftersom några kommuner ”dragit ifrån” på friskoleområdet. I Diagram 10 redovisas den utvecklingen för de sex kommuner som år 2001 hade störst andel elever i friskola. Där framgår att i den friskoletätaste kommunen i landet, Täby, går över en femtedel av eleverna i friskola.

En undersökning som Svenskt Näringsliv genomfört visar också att det i praktiken står illa till med valfriheten på många håll. Av de föräldrar vars barn gick i en kommunal skola angav en tredjedel att de inte hade haft möjlighet att välja mellan en kommunal och en fristående skola.¹⁸

¹⁸ ”Föräldrar med barn i friskola och kommunal skola – En undersökning från Demoskop på uppdrag av Svenskt Näringsliv.” Svenskt Näringsliv: December 2001.

Diagram 10. Utvecklingen för andelen elever i friskolor i de sex kommuner som 2001 hade störst andel elever i friskola.



Villkoren för friskolor är olika i olika kommuner

I den politiska debatten har frågan om nivån på ersättningen till de fristående skolorna ofta debatterats. Huvudprincipen när reformen sjösattes var att skolor skulle behandlas lika, oavsett huvudman. Kommunerna skulle betala friskolorna ett belopp per elev som motsvarade kostnaden i de egna skolorna. Ett visst avdrag tilläts för att kompensera kommunerna för övergripande kostnader som följer av kommunernas skyldighet att sörja för alla elevers skolgång, så kallade skolpliktskostnader. Systemet har ändrats några gånger, men tankegången har varit densamma.

Olika åsikter har dock framförts om hur systemet har fungerat i praktiken. Från vissa håll har det hävdats att villkoren för de fristående skolorna är alltför generösa, medan andra hävdar motsatsen, att friskolorna missgynnats i förhållande till de kommunala skolorna. Fristkommittén, som hade till uppgift att utvärdera effekterna av förändringar i bidragssystemet till fristående grundskolor, misslyckades med att dra någon säker slutsats i denna fråga.¹⁹ Ett skäl till detta är brister i kommunernas redovisning.

¹⁹ SOU 1999:98. *Likvärdiga villkor.*

Flera slutsatser från denna utredning är dock värda att kommentera. Utredningen konstaterar att många kommuner har så komplicerade system för resursfördelningen att de fristående skolorna har svårt att förstå dem. Inte minst gäller detta det så kallade momsbidraget som ska kompensera fristående skolor för att de, till skillnad från kommunala skolor, betalar moms. Vidare påpekar utredningen att ”vissa kommuner med kommundelsnämnder, i strid mot gällande bestämmelser, beräknar grundbidraget till fristående grundskolor efter den billigaste kommundelen”. När kommuner gör extra satsningar på skolan får de fristående skolorna ”endast undantagsvis” del av dessa resurser.

Det torde stå klart att villkoren för fristående skolor skiljer sig mellan olika kommuner. Denna slutsats ligger i linje med slutsatsen i Sandström & Bergström, 2002. I en analys av var friskolor främst tenderar att etablera sig finner vi att kommunens inställning till privata alternativ har betydelse. Vi använde andelen privata entreprenader inom andra områden än skolan som ett mått på kommunens allmänna inställning till privata alternativ. Denna variabel visade sig ha en positiv effekt på andelen elever i fristående skolor, sedan man kontrollerat för andra faktorer.

Skolverkets statistik över bidrag till fristående skolor bekräftar bilden av stora olikheter mellan kommunerna. Statistiken gör det inte möjligt att bedöma om bidragen omfattar exempelvis barn med särskilda behov. I de fall då endast ett mycket litet antal barn går i fristående skolor kan man misstänka att det kan vara just sådana särskilda behov som gör att ersättningen skiljer sig betydligt från kommunens egna kostnader. Även om man endast studerar kommuner med ett något större antal elever i fristående skolor framstår dock skillnaderna i ersättningsnivåer som betydande. I en jämförelse av de kommuner där minst fem procent av eleverna går i friskola varierar ersättningen per elev i fristående skolor från 23 000 kronor i Älvkarleby till 69 000 kronor i Övertorneå.

4. RESURSER OCH RESULTAT

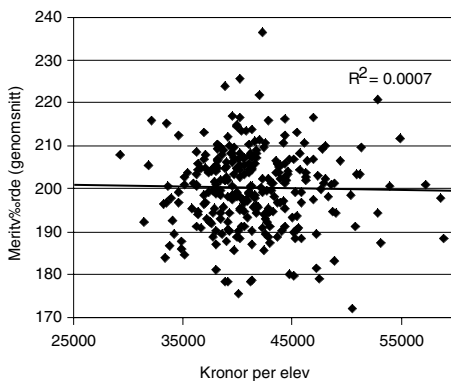
Otydligt samband mellan resurser och resultat

Vi kan alltså konstatera att skillnaderna mellan landets kommuner är betydande både vad avser skolans resurser och vad avser skolans resultat. En första gissning vore kanske att de kommuner som satsar mycket resurser på skolan också är de kommuner där eleverna har goda resultat. Så är dock inte fallet, vilket åskådliggörs i Diagram 11.

Denna bild riskerar att bli missvisande eftersom kostnaderna för skolan påverkas av många faktorer som en kommun inte kan kontrollera. Även om man tar hänsyn till en rad olika sådana faktorer kvarstår betydande skillnader i hur mycket skolan kostar i landets kommuner. I diagram 7 har den del av skillnaderna i skolkostnader som kan förklaras av olika bakomliggande variabler rensats bort. Ändå går det inte att hitta något samband med elevresultaten.

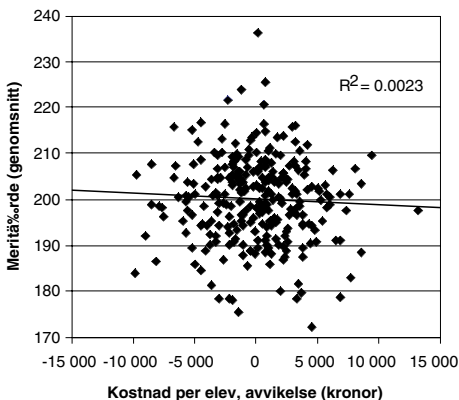
Från dessa två diagram går det inte att dra slutsatsen att det inte finns något samband mellan en skolas resurser och resultat. Däremot kan vi dra slutsatsen att en stor del av de kommuner som satsat stora resurser på skolan misslyckats med att använda dem på ett sådant sätt att resultaten också blivit bra. Skälet till att resultaten skiljer sig mellan olika kommuner är inte främst att resursinsatsen skiljer sig, utan att kommunerna är olika effektiva.

Diagram 11. Sambandet mellan resurser och genomsnittligt meritvärde i Sveriges kommuner.



På den horisontella axeln återges kostnaden per elev exklusive lokalkostnader, och på den vertikala axeln anges elevernas genomsnittliga meritvärde. I diagrammet har en linjär regressionslinje ritats in. Som framgår är sambandet mellan resurser och resultat obefintligt.

Diagram 12. Samband mellan skolresultat och resursernas avvikelse från ”förväntade värden”.



Detta diagram har konstruerats genom att en linjär regression skattades med skolans kostnad per elev som beroende variabel, och ett antal strukturvariabler som förklarande variabler. Residualen, det vill säga den del av variationen som inte förklaras av den skattade ekvationen, har sedan plottats på den horisontella axeln, och elevernas meritvärde på den vertikala axeln.

Detta ligger i linje med forskningen om sambandet mellan resurser och resultat på skolområdet. Alla tillgängliga resultat tyder på att det är av betydligt större betydelse hur resurser används, än *hur stora* dessa resurser är.

Faktum är att den forskning som studerar sambandet mellan resurser och elevernas resultat har haft svårt att hitta något samband alls. I en inflytelserik artikel menade den amerikanske forskaren Eric A Hanushek (1986) att skillnader i skolkvalitet inte kan härledas till skillnader i kostnader, klasstorlek eller andra liknande resursmått. Hanushek grundar sin slutsats på en sammanfattning av ett stort antal studier. I stället menar han att skolornas kvalitet verkar avgöras till exempel av vissa egenskaper och förmågor hos lärarna, skolornas organisation, med mera.

Föga förvånande har Hanushek blivit kritiserad.²⁰ Framför allt har flera forskare ifrågasatt hans slutsats att det inte finns något stöd för att elever får bättre resultat när klasserna är mindre. Ny forskning, bland annat i Sverige, tyder också på att klassernas storlek faktiskt påverkar hur mycket eleverna lär sig.²¹

Det kan ju verka märkligt att någon blir förvånad över att barn lär sig mer när klasserna är mindre, men huvudpoängen både från Hanusheks artiklar, och annan forskning är ändå att det är av avgörande betydelse *hur* resurser används. Att öka resurserna till skolor som inte fungerar är att slänga pengarna i sjön.

Det faktum att vissa kommuner lyckas så mycket bättre än andra, borde också innebära att det finns en stor förbättringspotential inom skolan. Det borde vara möjligt att förbättra skolan, utan att kostnaderna för den skull behöver öka väsentligt.

20 Se t.ex. Hedges, Laine & Greenwald (1994). Hanushek har bemött denna och annan kritik och utvecklat sin analys i ett flertal artiklar. (Hanushek, 1989, 1994, 1996a, 1996b, 1997, samt Hanushek, Kain & Rivkin, 1998.) Se Kruger och Lindahl, 2002a, 2002b, för en kritisk granskning av Hanusheks resultat och en analys av svenska data.

21 Se Lindahl (2000).

Vissa elever behöver större resurser

Forskningen visar alltså inte på något enkelt samband mellan resurser och resultat på skolans område. Samtidigt är det viktigt att påpeka att det finns elever som har särskilda behov som medför extra kostnader för skolan.

I avsnitt 3 har några faktorer som påverkar kostnaderna diskuterats. Vi fann att kostnaderna i glesbygd tenderar att vara högre, och att ett stort antal elever som är berättigade till modersmålsundervisning höjer kostnaderna. Även en del andra extrakostnaderna är konceptuellt okomplicerade. Det gäller till exempel fysiskt handikappade barn som behöver speciell utrustning för att kunna följa skolarbetet.

Andra särskilda behov är svårare att identifiera. Barn med dåliga hemförhållanden kan självfallet behöva extra stöd i skolan, men i vilken utsträckning detta är fallet varierar, och kommer under alla omständigheter att vara svårt att mäta. Ett problem som uppmärksammats mycket under de senare decennierna är inlärningsproblem för så kallade bokstavs barn. Här råder delade meningar inom både den medicinska och den pedagogiska professionen om såväl diagnoskriterier som om lämplig behandling och behov av speciella undervisningsinsatser. Vilka extrainsatser som krävs för barn med inlärningsproblem är med andra ord svårt att avgöra.

Oavsett hur skolfinansieringssystemet fungerar måste det på ett eller annat sätt ta hänsyn till att olika barn har olika behov, och till att det finns regionala skillnader som leder till kostnadsskillnader mellan olika kommuner.

5. EN NATIONELL SKOLPENG

På många vis kan friskolereformen beskrivas som en framgång. Valfriheten har ökat. Konkurrensen har stimulerat till nytänkande och bidragit till bättre utbildningskvalitet.

Kommunaliseringen av skolan framstår däremot som ett praktfullt misslyckande. I en debattbok om den svenska utbildningspolitikens idébakgrund går Inger Enkvist, docent vid Lunds universitet, så långt att hon hävdar att reformen är den mest avgörande negativa förändringen sedan grundskolans införande.²²

Vissa kommuner har förvisso klarat ansvaret för skolan på ett föredömligt sätt. De har slagit vakt om kvaliteten i skolan och har följt gällande lagstiftning och givit elever och föräldrar reella möjligheter att välja både mellan olika kommunala skolor och mellan kommunala och fristående skolor. På andra håll är dock läget bekymmersamt. I vissa fall beror bristerna i skolan säkerligen på att kommunerna prioriterat andra utgifter, medan problemet i andra fall snarare är ineffektiv användning av resurserna. I praktiken förvägrar dessutom många kommuner föräldrar och elever den valfrihet de har rätt till.

Detta har lett till att barn som har oturen att bo i en kommun som inte

²² Enkvist (2000).

lyckats skapa en bra skola får sämre skolutbildning, och dessutom ofta har svårare att välja en fristående skola, än barn i andra kommuner. Just där behovet av alternativ till den kommunala skolan är som störst, är valfriheten som minst.

Mot denna bakgrund måste staten ta ett större ansvar för grund- och gymnasieskolan än i dag. Samtidigt är det viktigt att vi inte går tillbaks till det tungrodda, centralstyrda system som existerade före kommunaliseringen. Ett sätt att kombinera ett nationellt ansvar för skolan med flexibilitet och decentraliserat beslutsfattande är att införa ett nationellt skolpengssystem, som är så utformat att även de kommunalt ägda skolorna finansieras genom skolpengen. Detta skulle ha flera fördelar. En nationell skolpeng skulle innebära att man effektivt skiljer på finansieringsrollen och utförarrollen. Kommunerna kvarstår som huvudmän för de kommunala skolorna, men måste verka på samma villkor som de fristående skolorna. Alla barn garanteras valfrihet oavsett vilken kommun de bor i. En effektivare kvalitetskontroll av såväl kommunala som fristående skolor möjliggörs. Framför allt på gymnasieskolan skulle det dessutom bli lättare för en elev att söka en skola på en annan plats i landet än hemorten.

Att införa en nationell skolpeng är inte centralism. Tvärtom skulle en nationell skolpeng innebära att makten över skolan decentraliseras från kommunerna till de enskilda människorna. Det är dessutom fullt möjligt att kombinera en nationell skolpeng med kommunal delfinansiering av skolan.

Denna del av rapporten är disponerad på följande vis. Först redovisas de grundläggande principerna bakom en nationell skolpeng. Vilka allmänna intressen ska tillgodoses? Vad är huvudsyftet med att lämna det nuvarande systemet och införa en statlig skolpeng? Hur kan systemet göras rättvist när elevernas behov är olika? Därefter behandlas frågan om hur utkrävandet av ansvar ska kunna förbättras i förhållande till dagens system. I varje offentligt finansierat system finns en betydande risk att kostnaderna ökar och kvaliteten försämras. Några olika typer av kontrollmekanismer diskuteras. Slutligen, frågar vi oss dels hur övergången från

kommunal till statlig finansiering kan ske – de stora kostnadsskillnaderna mellan olika kommuner kan skapa övergångsproblem – dels i vilken utsträckning den nationella skolpengen ska kunna kompletteras med en kommunal skolpeng, eller med terminsavgifter som föräldrarna betalar.

Grundläggande principer

Det allmännas ansvar för skolan

När vi diskuterar vilken roll ”det allmänna”, för att använda regeringsformens uttryck, ska ha på skolans område kan det vara klokt att fundera över vilka allmänintressen som bör tillgodoses. Utbildning är i huvudsak vad som i nationalekonomisk terminologi brukar benämnas en privat nytthet, det vill säga en typ av vara eller tjänst som vanligen handlas på en vanlig marknad där konsumenten betalar hela kostnaden.

Det finns också många exempel på att utbildning av olika slag tillhandahålls av privata aktörer på en marknad och finansieras med olika former av skolavgifter. Det gäller till exempel kortare privata vuxenutbildningar som erbjuds inom en rad områden (som datautbildningar) men också längre och mer kvalificerade utbildningar som Handelshögskolans vidareutbildningsprogram. Före friskolereformen fanns också ett fåtal helt privat drivna och finansierade grund- och gymnasieskolor. Det finns således exempel på att utbildning kan både finansieras och produceras av privata aktörer, så varför ska det allmänna över huvudet ha en roll?

Det finns i huvudsak tre svar på den frågan. För det första ingår det i statens uppgift att i vissa lägen skydda barn mot deras föräldrar. De flesta föräldrar handlar i sina barns bästa intressen, och sörjer väl för deras uppföstran, men det finns undantag. Lika väl som staten måste skydda vissa barn från att bli fysiskt misshandlade av sina föräldrar så måste staten skydda vissa barn från den psykiska misshandel det skulle innebära att inte få en god grundläggande skolutbildning.

För det andra drar vi alla nytta av att utbildningsnivån i samhället är hög. Med nationalekonomisk terminologi säger man att utbildning ger

upphov till positiva ”externaliteter”. Ett modernt demokratiskt samhälle kan knappast fungera utan att huvuddelen av befolkningen har en viss grundläggande utbildning. Denna typ av vinster för samhället i stort är ”externa” för individen i den meningen att de inte direkt kommer henne till del när hon fattar sitt utbildningsbeslut. Därmed finns risken att hon i frånvaro av någon form av statligt ingripande, till exempel skolplikt eller subvention till utbildning, skulle välja en samhällsekonomiskt sett för låg utbildningsnivå. Det kan också finnas olika typer av *spill-over*-effekter från utbildning. En civilingenjör får visserligen en högre lön som belöning för att han/hon utbildat sig, men utöver denna ”interna” vinst som kommer individen till del, kan även samhället som stort vinna på att han/hon utbildar sig, till exempel genom att en större andel ingenjörer leder till högre tillväxt i ekonomin. Även denna vinst är ”extern” för individen.

Positiva externaliteter innebär att nyttan av utbildning är större för samhället i sin helhet än för de enskilda individerna som satsar på en utbildning. Förekomsten av externaliteter är ett klassiskt nationalekonomiskt argument för statliga ingrepp i ekonomins funktionssätt. Man säger ibland att det förekommer ett ”marknadsmisslyckande”, och därigenom ett argument för statliga ingrepp.

Det tredje skälet till att staten har en viktig uppgift på utbildningsområdet är att en god grundläggande utbildning är en viktig jämlikhetsskapande kraft. Vi startar våra liv olika. Medan vissa är födda med silversked i munnen föds andra till misär. Inget samhälle har lyckats ändra på detta. I de socialistiska länderna, där man åtminstone i teorin försökte utplåna klasskillnader, lyckades man i stället skapa misär och gigantiska skillnader mellan de mäktiga och besuttna och deras undersåtar. Men en bra skola för alla är kanske det viktigaste sättet att, så långt möjligt, ge alla barn goda förutsättningar i livet.

Av dessa tre skäl är det riktigt och viktigt att staten tar övergripande ansvar för skolan, och sörjer för att skolan finansieras offentligt, det vill säga med skattemedel.

Men bara för att skolan bör vara offentligt finansierad finns inget skäl för att skolan också måste vara offentligt producerad. Inget av de ovan anförda argumenten kan heller i sig själva anföras för att förespråka en viss finansieringsmodell. Valet av finansieringsmodell styrs i stället av två typer av överväganden, dels effektivitetsöverväganden, dels ideologiska överväganden.

Frågan om vilken finansieringsmodell som är effektivast är helt enkelt frågan om hur de mål som sätts för skolan ska nås på bästa sätt och till lägsta kostnad. Mycket tyder på att elevernas resultat kan bli bättre om det finns valfrihet, mångfald och konkurrens på skolans område. Som framgått i avsnitt 5 ovan indikerar vissa studier också att kostnaderna kan bli lägre, trots att kvaliteten höjs, när det finns konkurrens mellan olika skolor. Effektivitetsargument torde alltså tala för någon typ av skolchecksystem. Vi återkommer till denna diskussion nedan.

Ideologiska överväganden har historiskt spelat en avgörande roll för skolans utveckling i olika länder. Längre handlade striden om vilket inflytande kyrkan skulle ha över skolan. I Frankrike var en av den tredje republikens viktigaste antikyrliga reformer under 1880-talet just skapandet av ett sekulariserat skolväsende. I Nederländerna var frågan om staten eller kyrkan skulle ha huvudansvar för barnens skolgång den centrala, och starkt splittrande politiska frågan under andra halvan av 1800-talet och början av 1900-talet. Frågan löstes 1917 med en historisk konstitutionell kompromiss som än i dag medför att Nederländerna har ett skolsystem med en unikt stor andel privata skolor.²³

Även i Sverige var barnens utbildning länge en kyrklig angelägenhet. Läskunnigheten i Sverige var utbredd långt före 1842 års folkskolestadga. Ett viktigt skäl var att överheten ville att folket skulle kunna läsa sin katekes. Därför gjorde kyrkan det till sin uppgift att utbilda befolkningen. När de gamla socknarna delades i en borgerlig landskommun och en kyrklig församling, med början 1843, men slutgiltigt i och med

²³ "Netherlands, The. The Kingdom of the Netherlands (1814–1818)." Encyclopædia Britannica.

kommunalförordningarna 1862, så förblev ansvaret för folkutbildningen en kyrklig angelägenhet. Först 1958 avskaffades domkapitlens ansvar för utbildningsfrågor, och det var egentligen i och med 1969 års läroplan, då kristendomskunskapen fick ge plats för religionskunskap, som den svenska skolundervisningen blev konfessionslös.

Fortfarande är frågan om huruvida religiösa samfund ska tillåtas bedriva skolor med skattepengar omstridd. Inte minst i USA är detta en viktig fråga i debatten. Numera handlar dock de ideologiska argumenten för en viss finansieringsmodell, eller för att förespråka att endast offentligt drivna skolor ska få offentligt stöd om andra typer av samhällsfrågor. I USA brukar det ibland hävdas att den offentliga skolan har bidragit till att nya invandrargrupper integrerats, ”amerikaniserats”, snabbare än vad som hade varit fallet om skolväsendet hade varit helt privat, se till exempel Stiglitz (1988, s. 372). Detta argument liknar det i Sverige ofta framförda argumentet att valfriheten måste begränsas för att minska segregeringen i samhället.

Denna typ av politiska mål kan dock frikopplas från frågan om finansiering. Om det är ett statligt önskemål att barn från exempelvis vissa invandrargrupper inte ska koncentreras till ett fåtal skolor så kan detta åstadkommas på olika sätt. Det är naturligtvis fullt möjligt att tillämpa den metod som använts i vissa delar av USA där barn bussas till en skola långt hemifrån för att åstadkomma en önskad blandning av elever med olika etnisk bakgrund, men det vore också möjligt att utforma ett skolchecksystem för att nå samma resultat, och ändå tillåta valfrihet mellan privata och offentliga skolor.

Det svenska friskolesystemet har också visat att det inte innebär några större komplikationer att ställa krav på att skolor som erhåller offentliga bidrag ska dela skolans så kallade värdegrund, som respekt för alla människors lika värde, en demokratisk grundsyn med mera. Exakt hur sådana regler ska utformas kan diskuteras, men frågan är separat från frågan om hur skolfinansieringssystemet ska utformas.

Frågan om hur ett skolchecksystem kan utformas för att nå olika typer

av politiska mål diskuteras kort senare. Här räcker att konstatera att det är fullt möjligt att koppla isär frågan om hur skolan ska finansieras och i vilken utsträckning privata skolor ska få stöd med offentliga medel, från frågor om mål och innehåll för undervisningen.

Största möjliga valfrihet

Av det som är skrivet i föregående avsnitt följer att ett skolcheckssystem kan utformas utifrån olika grundprinciper. Huvudsyftet kan vara att stärka kvaliteten i skolan, eller att nå vissa politiska mål, såsom integration mellan invandrade och infödda svenskar. Syftet skulle också kunna vara att uppnå en viss blandning av svag- och högpresterande elever i skolorna.

Jag vill hävda att syftet med en nationell skolpeng bör vara att ge elever och föräldrar så stor valfrihet som möjligt. Syftet ska vara att decentralisera makten över skolan till de enskilda människorna.

Delvis är detta ett normativt påstående: att sätta eleven i centrum, och att decentralisera makten över skolan involverar ett värdeomdöme. Ett huvudskäl för att förespråka en nationell skolpeng är att en sådan skulle garantera elever i hela landet den valfrihet som i dag åtnjuts endast i de kommuner som underlättar friskoleetableringar och som underlättar för föräldrar och elever att välja mellan olika kommunala skolor.

Det finns dock även andra skäl till att förespråka denna grundprincip. Som framförts finns mycket starka indicier på att valfrihet, och den konkurrens som den medför, har positiva effekter på skolornas kvalitet. Effektivitetsargument kan alltså tala för att öka valfriheten. Genom att införa en nationell skolpeng underlättas dessutom för elever att välja en skola i en annan kommun, vilket kan ha praktiska fördelar samtidigt som även det kan stimulera konkurrensen mellan skolor.

Ytterligare ett skäl att fokusera på valfriheten som ett huvudmål för en nationell skolpeng är att systemet annars riskerar att bli alltför komplicerat. Som vi ska se kräver ett system som syftar till att ge alla elever valfrihet att skolpengen kan vara olika stor för olika elever. Elever med

särskilda behov måste få en kompletterande skolpeng, utöver ”grundpengen”. Om man därutöver för in till exempel integration som ett mål för skolpengssystemet måste dessutom skolpengen för en viss elev vara olika beroende på vilken skola hon väljer att gå i.²⁴ Ett sådant system kan därför bli komplicerat både att utforma och att administrera.

Att sätta eleven i centrum innebär att skolpengen följer eleven. Det betyder i sin tur att skolpengen helst ska omfatta alla kostnader för elevens skolgång. I de kommuner som i dag tillämpar skolpengssystem förekommer att skolpengen inte täcker till exempel lokalkostnader, utan vissa sådana kostnader täcks genom anslag som inte följer eleven, utan går direkt till skolan. I Nacka kommun, som införde en kommunal skolpeng redan 1992, och i några andra av landets kommuner, ska även skolornas lokalkostnader täckas av skolpengen. I exempelvis Stockholms stad ligger däremot lokalkostnader, rektorslön och en del andra kostnader utanför skolpengen för de kommunala skolorna.

Det nuvarande systemet för ersättning till friskolor innebär att friskolor ska erhålla ett belopp per elev som motsvarar kommunens kostnader för elever i de egna skolorna. Ett avdrag görs dock när kommunens kostnader beräknas som ska svara mot det som kallas för kommunens skolpliktskostnader. Det är de extra kostnader som anses följa av att kommunen är skyldig att tillhandahålla utbildning för alla barn, medan friskolor i princip kan läggas ned när ägaren så beslutar.

Med en nationell skolpeng bör staten ta över detta skolpliktsansvar, vilket innebär att det inte längre finns någon anledning att ge kommunala och fristående skolor olika ersättning.

Skolpliktsansvaret följer av att vi har skolplikt. Eftersom alla barn är skyldiga att gå i skolan har det allmänna en skyldighet att se till att det finns skolplatser för alla barn. Det är rimligt att detta ansvar hänger ihop med finansieringen, och att det därför är staten som tar över skolpliktsansvaret från kommunerna.

²⁴ Se även Hoxby, 2002, för en diskussion i detta ämne.

Med ett fungerande skolcheckssystem där skolchecken är satt på en rimlig nivå kommer det i allmänhet att finnas tillräckligt med plats för alla barn på en skola på rimligt avstånd från elevens bostad. Det är dessutom lämpligt att sätta checken på en sådan nivå att det finns en viss överkapacitet. I vissa fall kan dock problem uppstå. Det kan gälla om en skola går i konkurs, eller om skolchecken för en viss kategori elever hamnat på en för låg nivå, så att ingen utförare kunnat möta deras behov av utbildning.

För att möta sådana eventuella problem kan någon typ av ”säkerhetsmekanism” användas. Det kan vara nödvändigt att införa någon typ av specialregler för den händelse att en skola går i konkurs under terminen, för att minimera skadan för eleverna. Den myndighet som förvaltar skolpengen skulle exempelvis tillfälligt kunna ta över förvaltningen av skolan tills en permanent lösning kan finnas. Om skolplats saknas för någon grupp elever, till exempel på grund av att skolchecken satts på en för låg nivå för dessa elever, kan ”skolchecksmyndigheten” vid sidan av skolcheckssystemet göra en upphandling av deras skolgång.

Att pengarna ska följa eleven behöver inte betyda att eleven rent fysiskt får en check i handen, utan betalningen till skolan där eleven går sker direkt från den statliga myndighet som administrerar skolpengen till skolan. Eleven behöver i själva verket inte ens känna till checkbeloppets storlek.

Rättvisa när behoven är olika

Som framhållits ovan är ett skäl till att skolan bör finansieras via skattemedel att det allmänna bör ha ett ansvar för att alla människor får en så god start som möjligt i livet. En god grundläggande utbildning för alla är en oerhört viktig jämlikhetsskapande kraft.

Den amerikanske nationalekonomen och Nobelpristagaren Milton Friedman och hans hustru Rose, även hon nationalekonom, startade debatten om skolcheck med TV-serien ”Free to choose” och boken²⁵ med

²⁵ Friedman & Friedman, 1980.

samma namn. Ett av deras viktiga argument var just jämlikhetsaspekten. Så här skriver de i boken:

Vouchers would improve the quality of the public schooling available to the rich hardly at all; to the middle class, moderately, to the lower income class, enormously.

Milton och Rose Friedmans argument bygger på iakttagelsen att skolor tenderar att fungera förhållandevis bra där höginkomsttagare bor, medan skolor som fungerar dåligt ofta ligger i områden där låginkomsttagare bor. Ett skolcheckssystem gör det möjligt för låginkomsttagare att välja bort de lokala, och i många fall dåliga skolorna. Skolcheckssystemet i sig är alltså jämlikhetsskapande.

Men i många fall räcker det inte med valfrihet för att öka jämlikheten mellan olika elever. Vissa elever har särskilda behov som gör att kostnaderna blir högre om de ska få en likvärdig skolutbildning – det kan röra sig om fysiska handikapp, om inlärningsproblem eller om språksvårigheter.

Det finns olika sätt att ta till hänsyn till barn med särskilda behov. Ett sätt är att ändå ha en fast skolpeng, och utgå ifrån att barn med särskilda behov fördelas någorlunda jämt mellan olika skolor. För att ett sådant system ska fungera, samtidigt som valfriheten garanteras även för barn med särskilda behov, krävs att skolorna inte har rätt att säga nej till sådana elever. I viss utsträckning är det så systemet fungerar i dag. Kommunen kan neka en elev plats i den skola föräldrarna valt om det skulle leda till betydande ekonomiska eller organisatoriska svårigheter för kommunen. På motsvarande vis har en friskola rätt att neka en elev plats om det skulle medföra stora ekonomiska problem för skolan. Huvudregeln är dock att det i den grundersättning skolorna får ingår en del som ska täcka kostnaderna för barn med särskilda behov, och att skolorna därför måste ta emot alla barn.

Denna ansats riskerar att få betydande negativa konsekvenser både med

eller utan valfrihet. Om det finns en stor andel barn med särskilda behov i en och samma skola så måste resurser tas från den övriga undervisningen för att det ska vara möjligt att kunna ta hänsyn till dessa särskilda behov. I frånvaro av valfrihet innebär det att övriga barn riskerar att få sämre skolgång. Med valfrihet kan det innebära att skolan kan hamna i en negativ spiral där allt fler föräldrar väljer att sätta sina barn i andra skolor.

I dagens system löses detta problem i de flesta kommuner genom att kommunen centralt fördelar extra resurser till skolor som bedöms ha särskilt många elever med särskilda behov. Det kan till exempel gälla skolor där många barn behöver stödundervisning i svenska. Fördelningen mellan grundresurser och extra resurser i kommunernas skolbudget varierar dock.

En nationell skolpeng skulle i princip kunna fungera på motsvarande vis – en fast skolpeng, samma för alla elever, som kompletteras med extra resurser till skolor där behoven är särskilt stora.

Det finns dock nackdelar med detta system. Bland annat finns i vissa fall indikationer på att friskolor behandlas annorlunda än de kommunala skolorna. I en undersökning som genomförts på uppdrag av Friskolornas Riksförbund över hur resursfördelningen sker i Lidingö kommun visar det sig att fristående gymnasieskolor inte får särskild ersättning för barn med särskilda behov, utan att ersättningen grundar sig på kommunens sammanlagda genomsnittskostnad. Alla resurser för barn med särskilda behov är alltså inräknade i grundersättningen. Det är möjligt att likabehandling av kommunala och fristående skolor skulle underlättas i ett nationellt skolpengssystem, men ett visst utrymme för godtycke kan kvarstå. Dessutom kan systemet bli administrativt tungrovt, och upplevas godtyckligt.

Ett alternativ är att låta skolpengen bestå av två delar, dels ett fast belopp, lika för alla elever, dels en extra summa som tillfaller elever med särskilda behov. Ett sådant system tillämpas i Nacka kommun. Genom en likvärdhetsgaranti ges extra ersättning dels till elever som behöver språkstöd – stödundervisning i svenska eller svenska som andraspråk – dels så

kallat individuellt stöd som går till elever med fysiska handikapp eller liknande. Även dessa pengar följer eleven.

Ett system med en tvådelad skolpeng – en ”grundpeng” som är densamma för alla elever – och en ”likvärdighetspeng” som tillfaller elever med särskilda behov skulle ha flera fördelar. Det är i överensstämmelse med grundprincipen att ge alla elever största möjliga valfrihet, genom att se till att pengarna följer eleven, och inte skolan. I dag finns vissa elevgrupper som i praktiken är förhindrade att välja skola eftersom kommunen kan anvisa en skola för barn med vissa särskilda behov. Med en speciell skolpeng även för dessa barn skulle valfriheten utsträckas att gälla även dem. Risker minskar också för att skolor med olika huvudmän behandlas olika. Ett system med en tvådelad skolpeng skulle också kunna främja tillkomsten av skolor som inriktar sig speciellt mot barn med särskilda behov. En tvådelad skolpeng minskar också risken för att försätta skolor i den typ av negativa spiraler som berörs ovan, där en skola med många elever med särskilda behov drabbas av flykt av övriga elever.

Det kan naturligtvis diskuteras vad som är ett särskilt behov. För att citera Fristkommittén:

Uppfattningen skiftar om vad som krävs för att en elev skall betecknas som en elev i behov av särskilt stöd. Detta kan till viss del förklaras med att det inte finns någon närmare definition av vad som menas med särskilda behov. Elever som är rörelsehindrade och som därför kräver hjälp är en grupp elever i behov av särskilt stöd. Andra elever som inräknas är sådana som har inlärningsproblem vilka beror på språkliga eller sociala faktorer. Men även elever med olika förståelsenivå och olika kunskapsprofiler räknas till denna grupp. För vissa elever kan stödbehovet vara tillfälligt, medan andra elever däremot är i behov av kontinuerliga insatser. (SOU 1999:98, s. 48.)

I vissa fall är frågan om extra stöd tämligen okomplicerad, åtminstone på ett konceptuellt plan. Att en fysiskt handikappad elev behöver extra utrustning är lätt att inse, och kostnaden bör i många fall vara

förhållandevis lätt att beräkna. Problem kan uppkomma om olika skolors kostnader för att tillgodose en viss elevs behov är olika. En skola som specialiserat sig på till exempel hörselskadade barn har rimligen lägre kostnader per barn, än en skola som måste specialanpassa undervisning eller utrustning för en enda hörselskadad elev. När den extra skolpengen för barn tillhöriga en sådan kategori fastställs så måste därför en avvägning göras mellan hur stor valfrihet vi vill ge dessa barn, och vilka extra kostnader som är acceptabla.

Även när det gäller språkstöd till barn med bristande kunskaper i svenska bör behovet av extra stöd vara förhållandevis lätt att beräkna, men andra typer av behov är mer svåra att definiera. Det kan till exempel röra olika typer av inlärningsproblem.

Det är viktigt att slå fast att denna typ av problem med att åstadkomma en resursfördelning som svarar mot barnens olika behov inte egentligen har med skolchecksystemet att göra. Som framgår nedan kan ett skolcheckssystem göra det lättare att bedöma vilka de faktiska kostnaderna är för att möta särskilda behov.

En central insikt är också att vi aldrig kan uppnå någon gudomlig rättvisa. Oavsett hur ett system utformas går det att hävda att vissa grupper missgynnas och att andra gynnas. Ju fler olika typer av särskilda behov som systemet ska ta hänsyn till desto mer komplicerat blir det dessutom, samtidigt som kontrollproblemen ökar. De administrativa kostnaderna för systemet måste vägas mot de eventuella fördelar som kommer av att ta hänsyn till många olika typer av särskilda behov.

En skiss till en tvådelad skolpeng skulle, förutom grundpengen, kunna bestå av en likvärdighetspeng för elever som tillhör följande kategorier:

- Elever med bristande kunskaper i svenska. Inom denna kategori kan eventuellt underkategorier finnas. Precis nyanlända invandrare behöver rimligen mer stöd än personer som redan levtt några år i Sverige.
- Elever som bor i glesbygd respektive i städer med lokalkostnader betydligt över riksnittet. Eventuellt kan det finnas skäl att ta hänsyn även till

andra regionala faktorer, såsom skillnader i uppvärmningskostnader, med mera.

- Elever som bor långt ifrån närmaste skola – skolskjutsersättning.
- Elever med inlärningsproblem.
- Elever med fysiska handikapp. Självfallet måste extrapengen anpassas efter vilket fysiskt handikapp eleven har.

En annan fråga är hur profilskolor ska behandlas. Man kan hävda att exempelvis en specialbegåvning i språk, musik, matematik eller dans är ett särskilt behov som kan berättiga till särskilt stöd. I det nuvarande systemet är det enligt Fristkommittén (SOU 1999:98) ovanligt att kommunerna ger särskilt stöd till profilskolor, oavsett om dessa är fristående eller kommunala. Om så sker fördelas pengarna vid sidan av de ordinarie anslagen till skolorna.

Även bidrag till profilskolor kan utan tekniska problem inordnas i ett skolpengssystem. Vi får då en tredelad skolpeng, där den första delen – ”grundpengen” – är samma för alla elever, där den andra delen – likvärdighetspengen – är densamma för en viss elev oavsett vilken skola hon går i, och där den tredje delen – ”profilpengen” – är densamma för alla elever som söker en viss skola, eller ett visst program, men är olika för olika skolor eller program.

I vilken utsträckning det är önskvärt att ha en sådan tredelad skolpeng är i grunden en rent politisk fråga. För en tredelad skolpeng talar just argumentet att alla elever ska få utveckla sina speciella talanger. I vissa fall kan det säkert också finnas ett rent samhällsekonomiskt argument för att gynna specialskolor. Det är bra för oss alla om vi tar tillvara speciella begåvningar. Mot talar dels rättviseargument – medan få skulle ifrågasätta att barn med fysiska handikapp eller inlärningsproblem ska ha rätt till extra hjälp från det allmänna så är det inte självklart att det ses som rimligt att en duktig simmare eller skidlöpare ska få speciella privilegier – och dels argument som kan beskrivas som anti-elitism-argument. I debatten har ibland hävdats att vissa typer av specialskolor kan fostra en negativ elitism.

I praktiken är dock behovet av en ”profilpeng” förmodligen begränsat. Skolor med speciell profil, till exempel mot något språk eller med extra matematik- eller NO-undervisning, behöver inte nödvändigtvis vara dyrare än andra skolor. Ett alternativ till en ”profilpeng” är att elevens föräldrar betalar en extra avgift som kompletterar skolpengen.

Den huvudsakliga poängen med detta resonemang är dock att det inte finns några problem med att utforma skolpengen så att skolor med speciell profil får extra resurser. De frågor som måste besvaras för att utforma ett skolpengssystem är desamma som måste besvaras om man väljer andra finansieringsformer. Förutom de generella fördelarna med ett skolpengssystem tillkommer den ytterligare fördelen att systemet blir mer transparent. Det är lättare att beskriva kostnaderna för olika utbildningar.

En variant på resonemanget om en profilpeng gäller gymnasieskolans olika program. Olika program kostar olika mycket. Skolpengen till gymnasiet måste därför kompletteras med ”programpeng” som är olika för olika gymnasieprogram. Även här kan programmet i sina grunddrag utformas som i Nacka kommun, där pengarna till gymnasieskolan fördelar per elev, men är olika för olika gymnasieprogram.

Neutralitet inför olika driftsformer

En viktig princip bakom friskolereformen är att olika driftsformer ska behandlas lika. Till skillnad från till exempel den danska lagstiftningen finns inga bestämmelser om vilken organisationsform friskolorna måste välja. Det finns friskolor som drivs av aktiebolag (30%), ideella föreningar (17%), enskilda firmor (15%), ekonomiska föreningar (15%), stiftelser (11%) och handelsbolag (10%). Det finns också några företag som driver ett större antal skolor. Vittra, Kunskapsskolan och Pyslingen driver vardera drygt ett tiotal skolor.

Neutraliteten inför olika driftsformer är en viktig framgångsfaktor bakom den svenska friskolereformen. Tack vare att vinstdrivande företag tillåts finns goda drivkrafter för att starta nya friskolor. Friskoleföretag blir

också därigenom attraktiva för duktig företagare, entreprenörer och pedagogiska experter. Dessutom finns ett uppenbart incitament för populära skolor att expandera.

Problemet är att likhetsprincipen inte tillämpas fullt ut. Kommunala och fristående skolor behandlas inte lika. I de kommuner som infört en kommunal skolpeng har man kommit förhållandevis långt mot en sådan likabehandling men ett kommunalt och ett privat företag kommer aldrig att konkurrera på helt lika villkor. Särskilt då en viss del av skolfinansieringen ligger utanför skolpengen så har de kommunala skolorna en fördel framför fristående aktörer. En sådan fördel kan vara att tjänstemännen vid den kommunala skolförvaltningen ofta är tidigare kolleger med skolledarna i de kommunala skolorna, eller åtminstone upplever större kollegialitet med dessa än med företrädare för privata företag som driver skolor. Det är dessutom svårt att i en kommun behandla kapitalkostnader och avkastningskrav på ett sätt som innebär att man uppnår konkurrensneutralitet gentemot privata företag.

Slutligen kan en kommunal skola, förvaltning eller ett kommunalt bolag alltid i slutändan luta sig mot kommunens kassakista. Det som János Kornai, chef för den ungerska vetenskapsakademiens institut för ekonomi, tidigare gästprofessor vid Harvard med mera, kallat för den ”mjuka budgetrestriktionen” kommer alltid att gälla verksamheter med det allmänna som huvudman. För ett privat företag leder dåligt resultat förr eller senare till konkurs medan den kommunala förvaltningens underskott ofta täcks av skattemedel. Försök görs på olika håll med budgettak och dylikt för att ge offentliga verksamheter en ”hård” budgetrestriktion. Problemet är att den politiska processen gör att sådana system inte är trovärdiga. Det är alltid möjligt för en chef i till exempel en kommunal verksamhet som inte hållit sin budget att med hjälp av den allmänna opinionen försöka tvinga de politiska beslutsfattarna att skjuta till mer pengar. Fri konkurrens mellan offentligt ägda verksamheter och privata företag är av dessa skäl en illusion.

Att införa en nationell skolpeng vore dock att så långt det över huvud

taget är möjligt införa likabehandling av kommunala och fristående skolor. Ett krav är dock att de kommunala skolorna utgör självständiga enheter som inte subventioneras via den kommunala kassakistan, eller genom konstlat låga hyror. Att en sådan lösning inte möter några praktiska hinder visas av att ett sådant system tillämpas i ett flertal kommuner. Skolpengen ska täcka hela skolkostnaden. Om kommunerna subventionerar sina egna skolor bryts likabehandlingsprincipen. I vilken utsträckning en sådan princip kan genomföras fullt ut diskuteras vidare i.

Frihet och ansvar

Med frihet följer ansvar. Som vi diskuterade i inledningen beror många problem i den svenska skolan på att vi övergått från den gamla centralstyrda modellen till målstyrning utan att se till att någon följer upp att målen verkligen följs.

Övergången till målstyrning innebär ett paradigmskifte för den svenska skolan. I viss utsträckning kan man hävda att detta paradigmskifte speglar nya rön inom den pedagogiska forskning som studerat vad som gör skolor framgångsrika. Fram till 1970-talet fanns en utbredd uppfattning att alla skolor fungerade ungefär lika bra bara de var organiserade på samma vis. Enhetlighet antogs garantera likvärdighet, och elevernas resultat ansågs till stor del bestämmas av deras sociala bakgrund och genetiska förutsättningar. När skolforskare fann att vissa skolor i fattiga områden i New York presterade betydligt bättre än man kunde förvänta sig, började denna syn att ifrågasättas.²⁶

Under samma tid började dessutom ny forskning, med nya metoder, leda till att man tonade ned de sociala och genetiska faktorernas betydelse. I stället lyckades man visa att skillnaden i resultat mellan elever med liknande förutsättningar, men som gick i olika skolor, kunde vara betydande. En omfattande forskning har sedan studerat vilka faktorer som gör att vissa skolor blir framgångsrika. Av avgörande betydelse är det

²⁶ Detta och följande stycke bygger på Grosin (1999).

pedagogiska och sociala klimatet på skolorna. Forskningen har särskilt pekat på rektorns betydelse för att skolorna fungerar väl.²⁷

Docenten i pedagogik vid Stockholms universitet, Lennart Grosin, och Peter McNamara, som är pedagogiklektor vid Mitthögskolan, sammanfattar huvudslutsatserna från forskningen om vad som kännetecknar en framgångsrik skola i ett antal punkter:²⁸

- ett tydligt och demokratiskt men kraftfullt ledarskap från rektors sida som framför allt inriktas på skolans kunskapsmål
- pedagogiskt/didaktiskt ledarskap från rektors sida (Begreppet didaktiskt ledarskap används för att beteckna att en rektor tar ansvar för undervisningskvalitén i sin skola och genom egna eller andra skolledares klassrumsbesök hämtar kunskaper om olika lärares undervisning som sedan tillsammans med utvärdering av elevernas resultat ligger till grund för utvecklingssamtal med lärarna. Begreppet didaktik har här med andra ord snarast den ”klassiska” betydelsen: undervisningskonst, undervisningslära.)
- lärarna görs delaktiga i utformandet av skolans policy och klimat
- samarbete mellan lärare om mål och innehåll i undervisning och fostran
- höga förväntningar på eleverna med utgångspunkt från att alla är läroaktiga samt att skolans och undervisningens kvalitet, inte elevernas bakgrund, är avgörande för deras resultat
- uppmuntran och belöning för bra arbete
- koncentration till ett begränsat antal teman under lektionerna
- stor flexibilitet med avseende på undervisningsmetoder. Interaktiv klassrumsundervisning är en ofta använd metod liksom individualisering, där hänsyn tas till elevers ursprung och kunskapsnivå
- regelbunden utvärdering och uppföljning av elevernas kunskaper

²⁷ Grosin, (1991,1999) och McNamara (1999).

²⁸ Punkterna är direkt återgivna från Grosin & McNamara (2001). Deras artikel innehåller också ytterligare referenser på området.

- tydliga normer beträffande rättigheter och skyldigheter i det sociala umgänget i skolan
- ordning och reda samt bestämda men måttfulla sanktioner mot dåligt uppförande
- elevfokuserat arbetssätt som möter eleverna på ett mänskligt plan
- hängivenhet hos rektor och lärare
- lärare som förebilder och auktoriteter
- föräldramedverkan

Men med denna nya syn på vad som gör att barn får en god utbildning följer helt nya krav både på styrningen av skolan och på sätten att utvärdera skolan. Förenklat kan man säga att det med den ”gamla” synen på skolkvalitet räcker att mäta vilka resurser skolan har, medan det med den modernare synen blir mycket viktigare att mäta resultat.

Ett grundläggande problem är att övergången från centralstyrning till målstyrning inte resulterat i en ny modell för att utvärdera skolans resultat. Målstyrning utan uppföljning är som ler utan långhalm: ett system som inte hänger samman.

I de fristående skolorna finns en viss grundläggande kvalitetskontroll, som utförs av skolverket. Denna kontroll är dock i huvudsak av den ”gamla” typen. Det skolverket undersöker är om de formella kraven för att en friskola ska vara godkänd är uppfyllda: Sker undervisningen i enlighet med skollagens och läroplanens krav? Har lärarna tillräcklig kompetens? Är skolans lokaler tillfyllest? Ingen utvärdering av hur väl eleverna lyckas förekommer.

I de kommunala skolorna är kvalitetsutvärderingen ännu sämre.²⁹ Både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har riktat hård kritik mot Skolverkets kvalitetsgranskning av skolorna. Nationalekonomen Mats Ekelund som gjort en utredning (2002), om kvalitetsgranskningen i den

²⁹ Se Löfbom, 2001, och Ekelund, 2002, för en mer utförlig behandling av kvalitetsutvärderingen i den svenska skolan.

svenska skolan på uppdrag av Svenskt Näringsliv, sammanfattar med bitande sarkasm:

Det som Skolverket kallar för kvalitetsgranskning överensstämmer i liten utsträckning med det som kallas för kvalitetsgranskning i andra länder. I stället beskrivs det bäst som en utredningsverksamhet med syfte att hitta förbättrande åtgärder inom särskilt belysta områden.

Kommunernas egen kvalitetsgranskning är av mycket varierande kvalitet. Medan vissa kommuner har väl utarbetade kvalitetsprogram och systematiskt undersöker elevernas skolresultat, så finns på andra håll ingen granskning alls.

Frågan om kvalitetsgranskning är delvis separat från frågan om nationell skolpeng, men ett skolpengssystem ställer vissa speciella krav på ett utvärderingssystem. Denna fråga diskuteras i avsnittet ”Kvalitetsgranskning”.

Skolcheckssystemet hänger samman med frågan om kvalitetsutvärdering även på ett annat sätt. I dagens friskolor finns en ”automatisk” form av kvalitetsgranskning, som saknas i de kommunala skolorna. En dålig friskola får inga elever, och kommer därför att tvingas läggas ned. En dålig kommunal skola däremot kan luta sig mot den kommunala kassakistan och kommer ofta att leva kvar, även om den inte fungera bra. En nationell skolpeng skulle innebära att denna typ av kontrollmekanism införs även för de kommunala skolorna. En kommunal skola som inte är tillräckligt bra får inga elever, och därigenom inga resurser. På så vis skapar en skolpeng incitament för att höja kvaliteten i alla skolor, samtidigt som kvaliteten i skolväsendet som helhet höjs när dåliga skolor läggs ned samtidigt som nya skolor tillkommer. Frågan om hur skolpengssystemet bör utformas för att ge incitament för ständiga kvalitetsförbättringar diskuteras i avsnittet ”Incitament och effektivitet”. I detta avsnitt tas även frågan upp om hur man kan undvika att ett skolpengssystem blir kostnadsdrivande och leder till ineffektivitet. Skolpengen betalas med skattepengar. Att dessa används effektivt är självfallet ett viktigt krav.

Som framhållits ovan så finns ett inneboende dilemma i att försöka härma marknadens funktionssätt samtidigt som man behåller offentlig finansiering. Vi har valt att inte använda den viktigaste koordinationsmekanismen som finns på en marknad, nämligen prisbildningen. I de skolcheckssystem som tillämpats i Sverige och i andra länder bestäms både själva skolchecksbeloppet och eventuella tilläggsbelopp administrativt. Under rubriken ”En marknadsliknande mekanism” presenteras en process som föreslagits av den amerikanska nationalekonomen och skolforskaren Caroline M. Hoxby (2002).

En grundprincip för det skolpengssystem som hittills diskuterats är att maximera valfriheten för eleverna. I princip behöver dock inte detta vara ett mål för skolpengen. Om man politiskt beslutar om andra typer av mål så är det fullt möjligt att inkorporera även sådant i ett skolpengssystem. Hur detta kan fungera, och vilka andra typer av mål som kan finnas för ett skolpengssystem, diskuteras nedan i avsnittet ”Skolchecker om ’samhällets’ intressen avviker från elevernas”.

*Kvalitetsgranskning*³⁰

Kvalitetsgranskning av skolor kan ha olika utgångspunkter, och tillfredsställa olika typer av informationsbehov. Helt uppenbart har föräldrar och elever ett behov av att veta hur bra olika skolor fungerar, dels när de ska välja skola, dels kontinuerligt medan barnen går i skola. Lärare och skolans ledning har också ett behov att granska sitt eget arbete som ett led i skolans kvalitetsarbete. Ett tredje granskningsintresse är landets förtroendevalda som i egenskap av företrädare för medborgarna ska se till att deras skattepengar används på ett ansvarsfullt sätt.

Det är inte självklart att dessa olika granskningsintressen ställer krav på samma typ av information. När det gäller information till föräldrar som står i begrepp att välja skola finns det goda skäl att skapa förutsättningar

30 Diskussionen i detta avsnitt sammanfaller delvis med resonemangen i Ekelund, 2002.

för pluralism. Ett system för skolutvärdering kan hindra nytänkande. När vi mäter påverkar vi samtidigt det vi mäter. Ett granskningsinstitut kan dessutom lätt utvecklas till en byråkratisk koloss. Det är också viktigt att denna typ av granskning av kvaliteten uppfattas som meningsfull av både föräldrar, elever och av skolorna själva. Det finns därför goda argument för att inte reglera den kvalitetsgranskning som i första hand har elever och föräldrar som målgrupp. Tvärtom kan det vara positivt om flera olika självständiga granskningsinstitut verkar i konkurrens.

Ekelund (2002) ger ett exempel på hur en oberoende granskning skulle kunna fungera, grundat på fyra principer:

- Den ska bygga på frivillighet.
- Den ska stimulera till utveckling, inte till normalisering.
- Den ska ge föräldrar bättre beslutsunderlag.
- Den ska utgå från läroplanens nationella mål.

Inte heller när det gäller skolornas egna kvalitetsarbete finns vägande skäl att införa tvingande regler. Varje skolanordnare måste svara för att kvalitetsarbetet i organisationen fungerar. Skolor skiljer sig inte från andra typer av kunskapsföretag.

Att inte reglera hur dessa två typer av kvalitetsutvärdering ska ske ligger i linje med att utnyttja marknadens mekanismer på skolans område. Skolornas kvalitetsarbete, liksom deras kommunikation med ”kunderna” – elever och föräldrar – är en del i konkurrensprocessen.

Den tredje typen av kvalitetsgranskning kräver dock en fast statlig reglering. Staten har en ovillkorlig rätt och skyldighet att tillse att skattepengar hanteras på ett ansvarsfullt vis. Med en nationell skolpeng måste det liksom i dag finnas regler för vad som krävs för att en skola ska vara berättigad till bidrag, det vill säga berättigad att lösa in elevernas skolchecker. Den mest betydande skillnaden är att inte bara friskolors rätt att få bidrag kan dras in, utan även de kommunala skolornas. Granskningen ska alltså omfatta alla skolor oavsett huvudman.

Att utförligt diskutera hur en sådan granskning ska fungera ligger utanför syftet med denna rapport. Som diskuterats ovan torde det stå helt klart att granskningen inte bara kan fokusera på formella krav, såsom lärarnas kompetens, utan även måste mäta skolornas måluppfyllelse. Detta kräver i sin tur ökad användning av standardiserade tester.

Incitament och effektivitet

Ett skolcheckssystem ger incitament för förbättringar av skolornas verksamhet, i termer av kvalitetsförbättringar. Skolcheckssystemet i sig ger dock begränsade incitament för skolor att hitta mer kostnadseffektiva sätt att bedriva verksamheten.

Varje system där inte kunden utan det allmänna betalar för verksamheten riskerar att bli kostnadsdrivande. Eftersom en besparing inte kan slå igenom i ett lägre pris, vilket skulle attrahera nya kunder, så försvagas incitamenten att sänka kostnaderna. Tvärtom kan ett företag ha incitament att höja sina kostnader för att motivera höjda subventioner. Eftersom en skola som är kostnadseffektiv inte kan sänka priset, har den i stället motiv att söka andra vägar för att attrahera elever, såsom en extra trevlig skolgård, roligare datorprogram eller lyxigare lokaler.

Sannolikt är risken mindre för ett sådant beteende med ett skolpengssystem än i till exempel ett upphandlingssystem, där ersättningen sätts i en ren förhandling, men problemet med begränsade incitament för att öka kostnadseffektiviteten kvarstår.

Ett viktigt incitament för att främja kostnadseffektivitet är att friskolor tillåts gå med vinst. Den märkliga debatten om att restriktioner bör införas för friskoleföretagens rätt att göra vinst är mot denna bakgrund bekymmersam. Företagens önskan att gå med vinst ger skolorna ett uppenbart incitament att hushålla väl med sina resurser, samtidigt som man självfallet måste värna undervisningens kvalitet för att inte mista elever. Data över friskoleföretagens vinster kan dessutom eventuellt användas av statsmakten för att bedöma om skolchecken är tilltagen på rätt nivå. Blir vinstnivåerna i friskoleföretagen mycket hög är detta rimligen

en indikation på att checken är för väl tilltagen, medan stora lönsamhetsproblem kan tyda på motsatsen.

Den konkurrens om eleverna som ett skolpengssystem skapar ger incitament för att förbättra skolornas kvalitet. Minst lika viktigt som att existerande skolor höjer sin kvalitet är emellertid att bra skolor expanderar, att nya skolor etableras och att dåliga skolor blir mindre och försvinner. Skolpengssystemet gör att föräldrar kan välja bort dåliga skolor, vilket tvingar dessa att antingen förbättra sin verksamhet eller att lägga ned. På så vis höjs den genomsnittliga kvaliteten i skolväsendet som helhet.

Även av detta skäl är det av central betydelse att friskolor tillåts göra vinst. Om det är möjligt för friskolor att gå med vinst så finns ett uppenbart incitament för populära skolor att expandera. Om vinst är förbjudet saknas detta incitament. En expansion riskerar tvärtom att medföra problem för personal och ledning på skolan. Då tvingas man i stället ransonerat platserna. All erfarenhet visar att sådana kösystem gynnar dem som kan ta för sig, och missgynnar barn med till exempel lågutbildade föräldrar eller invandrarbakgrund.

En vanlig invändning mot ett skolpengssystem är att det är orättvist att skolor som är ineffektiva ska straffas – att dessa skolor egentligen behöver extra resurser. Detta resonemang är egentligen egendomligt – det är ungefär som att säga att det är orättvist att restauranger med mat som är dålig i förhållande till priset förlorar kunder. Hoxby (2002) tar upp denna fråga och menar att det kan finnas tre skäl till att en skola förlorar elever. I det första fallet är skolan ineffektiv beroende på att skolans ledning inte lyckas skapa en bra inlärningsmiljö på skolan, inte lyckas skapa ett bra kollegium, etc. Själva syftet med skolpengen är att sådana skolor ska förlora elever.

Det är dock viktigt att inskräpa att konkurrens mellan skolor kräver att bättre information om hur väl skolorna lyckas finns tillgänglig. I annat fall finns risken att föräldrar väljer skola på basis av irrelevant information, till exempel enkla betygsjämförelser där ingen hänsyn tagits till elevernas förkunskaper. (Se Löfbom, 2001, och Ekelund, 2002, för en diskussion.)

Det andra fallet av ineffektiva skolor är när skolan förlorar elever på grund av faktorer utanför skolans kontroll, som till exempel att den ligger i ett farligt område, vilket gör att föräldrar väljer skolor på längre avstånd hemifrån. Det må vara att detta inte beror på skolans ledning, men icke desto mindre har skolan en egenskap som föräldrarna inte tycker om. Skolpengen ger då korrekta incitament om en sådan skola tvingas dra ned på verksamheten.

I det tredje fallet Hoxby tar upp har skolan någon egenskap, utanför skolans kontroll, som föräldrarna inte tycker om, medan ”samhället” anser sig veta bättre. Hur ett skolpengssystem kan utformas i en sådan situation diskuteras nedan.

Kvalitet och effektivitet är inte endimensionella begrepp. Likaväl som det är viktigt att ett skolpengssystem ger incitament för skolorna att generellt höja undervisningskvaliteten och söka använda resurser effektivare så är det viktigt att skolpengssystemet stimulerar mångfald. På så vis tas olika elevers speciella talanger effektivare tillvara, samtidigt som olika skolors experimenterande kan stimulera skolväsendet i stort.

En avgörande begränsning i dagens system är att skolorna har mycket begränsad möjlighet att avgöra på vilka grunder intagning till skolorna sker. Huvudregeln är att friskolor endast använder syskonförtur eller kötid. Skälet till att man begränsat friskolornas möjligheter att välja elever är att man vill förhindra att dessa skolor väljer bort elever med särskilda behov. Detta kan vara rimligt under ett system där stora delar av resurserna för barn med särskilda behov finns inbakat i den fasta skolpengen, men med en tvådelad skolpeng med dels en grundpeng och dels en likvärdighetspeng så försvinner detta argument.

Skolor med musikprofil eller liknande kan i dag använda anlagstest. För att främja framväxten av profilskolor bör man också tillåta andra typer av tester. En skola kan dessutom önska en viss blandning av elever. Om skolor som i dag är helt dominerade av elever med utländsk bakgrund eller helt dominerade av elever med svensk bakgrund skulle vilja ha en mer samansatt elevkår genom att ge förtur för den underrepresenterade

gruppen så är det troligen omöjligt under nuvarande regelsystem. Intagningsreglerna till skolorna är i själva verket en del i skolornas profil – för att främja nytänkande måste skolorna själva få ökad rätt att bestämma över hur dessa regler ska utformas.

En marknadsliknande mekanism

Skolpengssystemet syftar till att introducera element av marknads ekonomi på skolans område. Som vi redan diskuterat innebär dock själva det faktum att skolan är offentligt finansierad att vi valt bort marknadens viktigaste koordinationsmetod – prisbildningen – som en metod för att fördela resurser och stimulera till förbättringar.

Inte minst kan detta vara ett problem när det som ovan kallas för likvärdighetspengen ska fastställas. Hur ska vi veta att vi betalar lagom mycket till elever som behöver extra undervisning i svenska? Om vi betalar för lite blir dessa elever lidande, liksom deras skolkamrater, som riskerar att tvingas ”subventionera” stödundervisningen med sin egen skolpeng. Betalar vi för mycket innebär det ett slöseri med resurser. Om vi spenderar onödigt mycket pengar på en elevkategori så blir det självfallet mindre pengar kvar till övriga elever, eller till andra angelägna samhällsändamål.

Det finns dock möjligheter att konstruera mekanismer som härmar marknadens funktionssätt för att bestämma likvärdighetspengens storlek. Hoxby (2002) beskriver hur en sådan ”marknadsliknande” mekanism skulle kunna utformas.

Hon utgår från en tvådelad skolpeng med dels en grundpeng, dels *add-ons*, det vi kallat för likvärdighetspengar, för elever som tillhör olika kategorier som i dag i den amerikanska delstatliga lagstiftningen anses vara i behov av särskilt stöd, till exempelvis elever med fysiska handikapp, språksvårigheter, och etniska minoriteter, framför allt svarta.

Målet med den mekanism hon föreslår är, liksom i det system vi diskuterat, att ge alla elever så stor valfrihet som möjligt.

I stället för att göra på det sätt som är absolut vanligast i de

skolchecksysteem som finns i dag, där både grundpengen och eventuella ”add-ons” slås fast en gång för alla har Hoxby designat en mekanism där dessa bestäms genom ett samspel mellan elever och skolor under ansökningsprocessen. Utgångspunkten för hennes tankegång är att om likvärdighetspengen för en viss grupp elever är satt på rätt nivå, så kommer skolorna att vara lika villiga att ta emot en sådan elev som att ta emot en elev som inte tillhör denna grupp.

Låt säga att vi initialt har satt stödet till exempelvis barn med behov av särskilt språkstöd för lågt. Om vi då ber alla skolor att rangordna de elever som sökt till skolan efter hur gärna de skulle vilja ta emot dessa elever så kommer elever med behov av särskilt stöd att systematiskt rankas lågt. Slutsatsen blir då att vi bör omfördela resurser från grundpengen till likvärdighetspengen. Om likvärdighetspengen initialt är satt för högt gäller det motsatta. Om den är satt på rätt nivå kommer skolorna inte att föredra elever som tillhör den ena gruppen framför elever som tillhör den andra gruppen, allt annat lika. Skolans rangordning av hur gärna man vill ta emot olika elever kommer i stället att baseras på andra kriterier. En skola med musikprofil kommer till exempel att föredra barn som är intresserade och har talang inom musikområdet framför andra barn, oavsett om de har språkproblem eller inte. En skola kan också rangordna elever efter kötid, efter hur nära skolan de bor, efter om de har syskon i skolan etc. Poängen är att rangordningen inte ska påverkas av vilken kategori eleven tillhör.

Kärnan i Hoxbys marknadsliknande mekanism är att man använder en upprepningsprocess för att komma fram till rätt nivå för likvärdighetspengarna.

Man kan beskriva mekanismen i följande steg:

1. Den initiala grundskolpengen och likvärdighetspengen slås fast.
2. Eleven och dennes föräldrar rangordnar ett antal skolor som eleven önskar gå i. Detta är det enda beslut som måste fattas av eleven och föräldrarna.

3. Skolorna rangordnar alla sökande elever efter hur gärna de skulle vilja ta emot dessa elever.
4. Ett statistiskt test används för att undersöka om skolornas rangordning av eleverna systematiskt samvarierar med vilken kategori eleverna tillhör. Det finns olika tester som kan användas. Hoxby föreslår ett sådant. För detaljer se Hoxby (2002).
5. Om någon kategori elever systematiskt föredrages av skolorna justeras likvärdighetspengen ned för denna kategori; om någon kategori elever systematiskt rankas lägre än andra kategorier av elever justeras likvärdighetspengen upp för denna kategori. Hoxby inför också ett budgetbalanskrav som innebär att grundpengen anpassas på så vis att den totala kostnaden för skolpengen blir konstant. Om en likvärdighetspeng justeras upp så justeras alltså grundpengen ned, och vice versa.
6. Processen från 3 till 5 upprepas tills rangordningen av elever är statistiskt oberoende av vilken kategori eleven tillhör. Simuleringar som Hoxby genomfört visar att processen bara behöver upprepas ett fåtal gånger.

Intagningen genomförs sedan genom en så kallad Gale-Shapley mekanism. (Gale och Shapley utformade mekanismen för att skapa ett intagningssystem till amerikanska universitet.) En sådan mekanism kan utformas på olika vis beroende på syfte. Hoxby föreslår att man använder en metod som leder till att så många elever som möjligt kan gå i de skolor de rankat så högt som möjligt i valprocessen.

Intagningen sker på följande vis: Man börjar med att titta på elevernas förstahandsval. Om antalet elever som sökt en skola i första hand är mindre än antalet platser vid denna skola tas samtliga dessa elever in i första steget. Om fler elever sökt skolan i första hand än det finns platser tas de elever som skolan rankat högst in. För de skolor där det finns platser kvar övergår man till att titta på elevernas andrahandsval. Finns fler platser kvar vid en skola än det finns elever som sökt denna skola i andra hand tas alla dessa in. Är platserna färre tas de elever in som skolan

rankat högst. Om några elever fortfarande inte tilldelats en skolplats övergår man till elevernas tredjehandsval, etc.

Hoxby pekar på en mängd fördelar med att tillämpa en sådan marknadsliknande mekanism. Bland annat menar hon att denna mekanism skulle garantera att alla elever verkligen fick så mycket valfrihet som möjligt. Incitamenten skulle också vara goda för bra skolor att expandera, för dåliga skolor att dra ned på verksamheten, och för skolor att satsa även på undervisning inriktad mot elever med särskilda behov.

En särskild fördel är att Hoxbys mekanism kan användas för att skapa likvärdighetspengar för elever med särskilda behov där vår kännedom om behovet av extra resurser är dålig. Vi vet egentligen inte vilka extra resurser som krävs för barn med problematisk social bakgrund eller med någon psykiatrisk diagnos, till exempel så kallade bokstavs barn. Genom att använda Hoxbys marknadsliknande mekanism kan man utnyttja skolornas egna bedömningar, som blir korrektare än om man skulle fråga dem om deras bedömning av kostnaderna. I det senare fallet kommer det alltid att finnas incitament att överdriva kostnaderna, i hopp om att tjäna extra pengar. Med Hoxbys mekanism riskerar en skola som överdriver sina kostnader att förlora elever till andra skolor.

En marknadsliknande mekanism liknande den Hoxby föreslår kan förefalla komplicerad. Visst administrativt arbete tillkommer, men å andra sidan minskar informationskraven för den myndighet som administrerar skolpengen. Om likvärdighetspengen för elever med särskilda behov av olika slag är helt administrativt satt krävs att myndigheten har mycket god kunskap om hur mycket det faktiskt kostar att möta sådana behov. Hur noggrann man än är kommer risken för felbedömningar att kvarstå. En administrativt satt likvärdighetspeng bevarar ett stelbent inslag i det gamla skolfinansieringssystemet, där man på byråkratisk väg ska försöka bedöma resursbehov. Det kan leda till att incitamenten till nytänkande begränsas när det gäller metoder för undervisning av barn med särskilda behov, kanske just de barn som är mest i behov av just nytänkande.

En viktig poäng med att beskriva Hoxbys mekanism i denna rapport är

att peka på att ett skolpengssystem kan ge viktig information till den reglerande myndigheten. Detta är fallet även med ett ”vanligt” skolpengssystem, där skolpengens olika delar bestäms administrativt. Genom att noga följa skolornas utveckling kan man få en uppfattning om vilka korrigeringar som bör göras av skolpengens storlek. Om det visar sig att det finns brist på en viss typ av skolor är detta exempelvis en indikation på att ersättningen kan behöva förändras för att gynna sådana skolor.

Det finns också all anledning att experimentera med olika varianter av ett skolpengssystem. Om en nationell skolpeng av den typ som skisserats ovan införs, så skulle ändå en kommun eller grupp av kommuner kunna tjäna som experimentområde för en marknadsliknande mekanism av den typ Hoxby föreslår.

Skolchecker om ”samhällets” intressen avviker från elevernas

En ofta framförd kritik mot valfrihet på skolområdet är att det kan leda till segregation eller få andra icke önskvärda konsekvenser. Uttytt betyder denna kritik att olika allmänintressen anses väga tyngre än de enskilda elevernas intresse att välja den skola som passar just henne eller honom.

Hoxby (2002) diskuterar även denna fråga med avseende på integration mellan svarta och vita amerikaner och visar att konstruktionen av skolchecker som består av en grundpeng och likvärdighetspengar gör ofrivillig segregering omöjlig. Vita föräldrar som vill att deras barn ska gå i ”helvita” skolor kan inte genom sina egna val förhindra svarta att söka sig till samma skolor. Det är endast om svarta och vita elever självmant söker sig till olika skolor som segregation kan uppkomma.

Om det bedöms vara ett samhälleligt mål att hindra en viss grupp elever att i större utsträckning söka sig till en viss skola så går det dock att konstruera ett skolcheckssystem som motverkar denna tendens. Det kan till exempel röra sig om att man vill minska segregationen mellan invandrare och infödda svenskar, eller att man vill se till att barn med handikapp inte går i speciella skolor utan i skolor med andra elever. Man

får då införa en skolspecifik ”integrationspeng” som beror på hur väl skolan uppfyller integrationsmålet.

Det är i högsta grad tveksamt om det är motiverat att införa denna typ av ”integrationspeng”, men resonemanget illustrerar att ett skolpengssystem i sig är ideologiskt neutralt. I princip kan ett skolpengssystem förenas med praktiskt taget vilka politiska mål som helst.

Kommunal, statlig och privat finansiering

Övergången från kommunal till statlig finansiering

Som framgått av redogörelsen i avsnitt 3 ovan så är det stora skillnader på både hur mycket resurser olika kommuner spenderar på sina skolor och på hur väl dessa resurser används. I den mån kostnadsskillnader svarar mot faktiska skillnader i behov, beroende på till exempel att olika kommuner har olika stor andel elever med särskilda behov, så behöver inte övergången från dagens system till en nationell skolpeng bli problematisk, eftersom sådana skillnader kommer att reflekteras i likvärdighetspengen för sådana elever. Andra typer av kostnadsskillnader kan däremot ställa till betydande övergångsproblem.

Som framgått så är en grundläggande förutsättning för att villkoren för fristående och kommunala skolor ska vara likvärdiga att kommunerna inte tillåts subventionera sina egna skolor med skattepengar. På kort sikt måste man dock göra avsteg från denna princip för att inte ge dessa skolor orimliga problem.

Innan vi behandlar denna fråga ska vi börja med en diskussion om hur statens transfereringar till kommunerna kan justeras för att ta hänsyn till att staten övertar ansvaret för skolfinansieringen. Låt säga att statsbidragen till varje kommun minskar med ett belopp som motsvarar kommunernas faktiska kostnader för skolan i dag. Eftersom kostnaderna i kommunerna varierar mer än vad som motiveras av skillnader i antalet elever med särskilda behov skulle det innebära en nettoökning av transfereringarna till kommunmedlemmarna (alltså inte kommunen som juridisk

person, utan till kommunen som en grupp invånare) i kommuner där skolan i dag kostar lite, och en nettominskning till kommuner där skolan i dag kostar mycket.

Detta är naturligtvis en tänkbar lösning, som skulle ha den positiva egenskapen att den inte gynnar kommuner som använt resurser ineffektivt, och därigenom haft en onödigt dyr skola. Om den genomsnittliga skolpengen sätts på samma nivå som riksgenomsnittet för skolkostnaden i riket skulle ett sådant system bli budgetneutralt för staten. Å andra sidan skulle en sådan lösning straffa kommuner som valt att prioritera skolan i förhållande till andra kommunala angelägenheter, vilket kanske inte är önskvärt. En skola som är dyr i förhållande till jämförbara kommuner kan ju ha två förklaringar: att kommunen är ineffektiv, eller att den valt att satsa förhållandevis mycket resurser på skolan.

Vi kan i stället utgå från att systemet ska vara neutralt för kommunmedlemmarna, det vill säga att summan av statens utgifter för skolpengen till invånarna i respektive kommun exakt ska balanseras av en minskning av statsbidragen till denna kommun. Man skulle kunna säga att en sådan modell är ”regionalpolitiskt neutral”. Ett sådant system skulle dessutom bli budgetneutralt för staten. För varje kommun beräknas minskningen av statsbidraget utifrån antalet elever i skolan multiplicerat med grundpengen samt antalet elever i varje kategori med särskilda behov multiplicerat med respektive likvärdighetspeng. För kommuner som i dag spenderar lite pengar på skolan skulle det innebära att statsbidraget minskar med mer än deras nuvarande skolkostnader, samtidigt som skolorna i dessa kommuner får större resurser. För kommunens organisation som sådan, skulle ett sådant system ha den oönskade konsekvensen att den straffar kommuner, om dock icke kommuninvånarna, som har låga kostnader för skolan som ett resultat av effektiv resursanvändning.

Ett tredje alternativ är att nedräkningen av kommunernas statsbidrag sätts till det belopp som är lägst av de båda alternativen ovan. Invånarna i kommuner som har lägre skolkostnader än vad som svarar mot den sammanlagda skolpengen som kommunens elever erhåller får statsbidraget

minskat med det belopp som svarar mot kommunens faktiska skolkostnader, medan övriga kommuner får statsbidraget minskat med det belopp som svarar just mot summan av den sammanlagda skolpengen för kommunens elever. Ett sådant system skulle innebära en nettokostnad för staten och skulle innebära en regional omfördelning av resurser till de kommuner som har låg skolkostnad i dag.

Övergången till en statlig skolpeng innebär som grundprincip att alla skolornas resurser ska komma från denna skolpeng. Det innebär att skolor i kommuner där skolan i dag har små resurser i förhållande till riket i övrigt (sedan hänsyn tagits till barn med särskilda behov) kommer att få ökade resurser. Detta kan möjligen innebära ett i viss mån ineffektivt resursutnyttjande, men kostnaden blir begränsad. Beräknat på data från år 2000 skulle kostnadsökningen för grundskolan bli maximalt omkring 2,3 miljarder, vilket motsvarar drygt 4 procent av skolans totala kostnader. I vissa fall är dessutom en ökning av skolans resurser befogad i kommuner där kostnaderna i dag är låga.

I vissa skolor, framför allt i ett antal kommunala skolor, kommer intäkterna från skolpengen inte att motsvara de resurser som skolorna i dag förfogar över. I många fall kan detta bero på ett ineffektivt resursutnyttjande. Som vi sett i avsnitt 4 ovan finns inget generellt samband mellan hur mycket skolan kostar i olika kommuner och hur väl eleverna presterar. Mycket talar för att skolor i dessa kommuner kan genomföra besparingar utan att det går ut över kvaliteten i undervisningen. Dessutom kan en nationell skolpeng ge bättre möjligheter för friskolor att etablera sig i sådana kommuner.

Om resurserna till en skola drastiskt minskar kan det dock orsaka betydande övergångsproblem. Mycket talar därför för att vi måste tillåta högkostnadskommunerna att åtminstone övergångsvis ge extra resurser till skolorna i kommunen för att ge dem tid att anpassa sig till det nya systemet.

För att bevara principen om likabehandling av skolor med olika huvudmän är en möjlighet att kommunerna tvingas betala lika höga bidrag

till dem av kommunens elever som väljer att gå i friskolor, eller i kommunala skolor i andra kommuner. Eftersom den nationella likvärdighetsgarantin ska vara så utformad att de kostnader som hänger samman med elever med särskilda behov ska täckas, bör denna kommunala tilläggsfinansiering kunna utformas som ett tillägg till grundpengen.

Kommunal tilläggsfinansiering?

Det är möjligt att höga kostnader för skolan i en kommun inte återspeglar ineffektivitet utan i stället en högre ambitionsnivå på skolans område. En nationell skolpeng innebär på detta vis en inskränkning av möjligheterna för olikheter i smak och prioriteringar mellan väljare i olika kommuner att komma till uttryck på skolans område.

Om olika kommuner ska tillåtas satsa olika mycket på skolan kan diskuteras. Skolpengen innebär att makten över skolan decentraliseras till föräldrarna, i stället för att som i dag ligga hos kommunens politiker och tjänstemän. Frågan är om det då är befogat att i ett sådant system ha kommunal extrafinansiering.

Å andra sidan finns det skäl att tillåta olikheter mellan landets kommuner. Lika väl som kommuner tillåts göra olika stora satsningar inom fritidssektorn eller på sitt vägnät kan det finnas lokala olikheter som gör att man vill satsa olika mycket på skolan.

Det bör inte erbjuda några egentliga problem att inom ramen för en nationell skolpeng tillåta kommunal extrafinansiering. För att bevara principen om likabehandling oavsett huvudman är det dock viktigt att en ”kommunpeng” följer eleven, och inte skolan. Återigen är det värt att notera att skolpengssystemet är neutralt inför olika politiska prioriteringar och bedömningar.

Ska föräldrar tillåtas betala extra?

I dagens system har fristående skolor mycket begränsade möjligheter att få extra finansiering genom någon typ av elevavgifter. I princip tillåts bara avgifter för att finansiera extra undervisning i till exempel musik.

På ett principiellt plan kan det tyckas självklart att föräldrar ska ha rätt att komplettera skolpengen med en egen investering i sina barns utbildning. Varför ska det vara tillåtet att skicka sina barn på en språkresa för att bli bättre på engelska, men inte att betala extra för att de ska gå i en skola med fler lärare per elev? Varför ska jag få köpa en dator åt mitt barn, men inte betala extra för att mitt barn ska få gå i en skola med bättre och nyare datorutrustning?

Argumentet mot att tillåta privat tilläggsfinansiering utöver skolpengen är att detta anses kunna leda till icke önskvärd segregering. Vi skulle kunna få "rikemansskolor". En invändning mot detta resonemang är att sådana skolor redan finns. Skillnaden är att man i det fåtal skolor som tar terminsavgifter måste betala hela kostnaden, och inte kan utnyttja någon offentlig subvention. I dagens system måste skolor välja om de ska tillhöra systemet, och därigenom vara förhindrade att ta ut elevavgifter, eller om de ska stå helt utanför systemet, och inte få del av den offentliga skolfinansieringen. Om det vore möjligt att komplettera skolpengen med en elevavgift skulle de skolor som i dagens system väljer att stå helt utanför systemet på så vis kunna sänka sina elevavgifter och bli tillgängliga för fler.

Det finns också andra tydliga fördelar med att tillåta elevavgifter. Möjligheterna att skapa profilskolor kan till exempel öka. Det blir helt enkelt möjligt att satsa på någon speciell inriktning som blir dyrare, men som kan attrahera vissa barn.

Elevavgifter skulle också kunna tjäna som ett ytterligare incitament både för effektiviseringar och för att höja kvaliteten i skolan. En skola som blir effektivare kan sänka elevavgiften, och därigenom attrahera fler elever. Alternativt kan en attraktiv skola genom terminsavgiften göra större vinst, vilket även ger incitament att expandera.

Slutligen kan elevavgifter fungera som ytterligare ett sätt att ge beslutsfattare information om hur väl systemet fungerar. Om man iakttar att ett stigande antal skolor tvingas använda terminsavgifter är det ett tecken på att skolpengen är för låg, och måste höjas. Om tendensen är att skolor i en viss del av landet, låt säga i storstäderna eller i glesbygd inför

terminsavgifter kan det vara ett tecken på att likvärdighetspengen för denna kategori elever måste justeras.

Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning farhågorna att terminsavgifter skulle leda till segregering är befogade. Inte minst beror detta på att det endast finns begränsade erfarenheter av skolcheckssystem där skolans intäkter kompletteras med elevavgifter. De amerikanska försök med skolcheckssystem som genomförts har i första hand riktat sig mot barn till låginkomsttagare, varför frågeställningen inte varit aktuell.

I det danska systemet är huvudregeln däremot att friskolor även tar ut en terminsavgift, eftersom finansieringsreglerna kräver en viss grad av självfinansiering. Det genomsnittliga bidraget till friskolor var 34 000 danska kronor per elev, år 2000, medan föräldrarna i genomsnitt betalade 8 000 kronor.³¹ Tyvärr saknas dock systematiska studier av i vilken grad dessa terminsavgifter haft en segregrande effekt.

31 Uppgiften kommer från factsheet on "Private Schools in Denmark" på det danska utbildningsdepartementets hemsida: <<http://eng.uvm.dk//publications/factsheets/fact9.htm>> [Besökt 9/8 2002.]

6. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Den svenska skolan har genomgått en smärre revolution under de senaste decennierna. Såväl kommunaliseringen och övergången till ”målstyrning” inom skolan som friskolereformen och rätten att välja skola har dramatiskt stöpt om det svenska skolsystemet. Friskolereformen saknar internationella motsvarigheter. Inget annat land har gått från ett så fullständigt monolitiskt utbildningssystem till en så stor grad av pluralism.

I denna rapport görs en översikt över vilka konsekvenser dessa förändringar fått. En viktig slutsats är att friskolereformen måste betraktas som en stor framgång. Friskolorna har expanderat kraftigt, både om man ser till antalet skolor och om man ser till antalet elever som går i friskolor. Även om andelen elever som går i friskolor fortfarande är liten i ett internationellt perspektiv så har ökningstakten varit imponerande.

Det finns heller inget som tyder på att några av de farhågor som funnits inför friskolereformen har varit befogade. Inget tyder på att de kommunala skolorna ”utarmats”. Tvärtom visar både utländska och svenska erfarenheter att konkurrensen från friskolorna har lett till förbättringar i de kommunala skolorna. Religiösa eller sekteristiska skolor har inte varit de som framför allt gynnats av reformen – tvärtom är det allmänna skolor som visar den kraftigaste tillväxten. Inget tyder heller på att valfriheten på

skolområdet lett till ökad segregering. Elever i friskolor skiljer sig inte särskilt mycket med avseende på socio-ekonomisk bakgrund från elever i kommunala skolor.

Kommunaliseringen av skolan har däremot skapat betydande skillnader mellan skolorna i olika kommuner. Vissa kommuner har på ett föredömligt vis tagit sitt ansvar för skolan, har lyckats slå vakt om kvaliteten i skolan och har verkat för att elever och föräldrar ska få så stor valfrihet som möjligt. I andra kommuner är läget betydligt mer bekymmersamt. Skillnaderna är stora både vad avser de resurser kommunerna lägger på skolan, elevernas resultat, hur effektivt resurserna används och i vilken mån eleverna har rätt att välja mellan olika skolor. Tendensen är dessutom att skillnaderna växer.

Övergången till målstyrning från det tidigare centralstyrda systemet har genomförts på ett synnerligen märkligt vis. Mål sätts för skolans verksamhet men ingen fungerande uppföljning av att målen nås förekommer.

Den huvudsakliga policyslutsatsen från analysen är att staten måste ta ett större ansvar för skolan. Detta föreslås ske genom att en nationell skolpeng införs. Inom ramen för en sådan skolpeng kan dessutom vissa brister i det nuvarande systemet för skolfinansiering åtgärdas.

Den viktigaste skillnaden mellan det nuvarande finansieringssystemet och ett system med en nationell skolpeng är att principen om likabehandling av skolor oavsett huvudman tas ett steg längre än i dag, på så vis att skolor med kommunal respektive privat huvudman likabehandlas.

En nationell skolpeng innebär att makten över skolan decentraliseras till elever och föräldrar, i stället för att som i dag till stor del ligga hos kommunalpolitiker.

Syftet med en nationell skolpeng ska vara att ge alla elever så stor valfrihet som möjligt. För att så ska vara fallet krävs att en ”grundpeng”, som är lika för alla elever, kompletteras med en likvärdighetspeng, som är olika för olika elever och som syftar till att ge extra resurser till elever med särskilda behov.

I princip kan skolpengen kompletteras med ytterligare delar, till

exempel en "profilpeng" som elever får om de går i en skola eller klass med någon speciell profil, eller en "integrationspeng" som syftar till att främja integrationen av invandrare. Om det är önskvärt att införa denna typ av "extrapengar" kan diskuteras, men illustrerar flexibiliteten i ett skolpengssystem.

REFERENSER

- Arum, R**, (1996), *Do private schools force public schools to compete?*, American Sociological Review, vol. 61, nr 1, s 29–46.
- Bergström, F & Sandström, M**, (2001), *Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 2001:12, Finansdepartementet, Stockholm.
- Caves, RE**, (1998), *Industrial organisation and new findings on the turn-over and mobility of firms*, Journal of Economic Literature, vol. 36, nr 4, Dec, 1947–82.
- Couch, J F, Shughart, W F & Williams, AL**, (1993), *Private school enrollment and public school performance*, Public Choice. 76:301–312.
- Dee, T S**, (1998), *Competition and the quality of public schools*. *Economics of Education Review*, 17:4:419–427.
- Ekelund, M**, (2002), *Därför behövs ett institut för kvalitetsgranskning av den svenska skolan*, Svenskt Näringsliv, Stockholm.
- Enkvist, Inger**, (2000) *Feltänkt – en kritisk granskning av idébakgrunden till svensk utbildningspolitik*, SNS Förlag, Stockholm.

Feldt, K-O, (1991), *Alla dessa dagar... I regeringen 1982–1990*, Norstedts, Stockholm.

Friedman, M & Friedman, R M, (1980), *Free to choose: A personal statement*. Richardson & Snyder.

Föräldrar med barn i friskola och kommunal skola, Undersökning från Demoskop på uppdrag av Svenskt Näringsliv, Svenskt Näringsliv, December 2001.

Greene, J P, Peterson, P E & Du, J, (1999), *Effectiveness of school choice. The Milwaukee experiment*, Education and urban society. 31(2)190–213.

Grosin, L, (1991), *School Climate, Achievement and Behaviour in Eight Swedish Junior High Schools*, Paper presented at the International Congress for School Effectiveness and Improvement, Cardiff, 3rd–6th January, 1991.

Grosin, L, (1999), *Principals in Effective Schools*, Revised paper first presented at the 12th International Congress for School Effectiveness and Improvement, San Antonio Texas, USA, 3rd–6th January, 1999.

Grosin, L & McNamara, P, (2001), *Bedömningsinstrument för skolklimat*, <http://www.mdh.se/isb/pedagogik/personal/peter_mcn/sv1.html> [Accessed: 17 April 2002].

Hanushek, E A, (1986), *The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools*, Journal of Economic Literature, 24(3), 1141–1177.

Hanushek, E A, (1989), *The impact of differential expenditures on school performance*, Educational Researcher, 18(4), 45–51.

Hanushek, E A, (1994), *Money Might Matter Somewhere: A Response to Hedges, Laine, and Greenwald*, Educational Researcher, 23(4), 5–8.

Hanushek, E A, (1996a) *A more complete picture of school resource policies*, Review of Educational Research, LXVI, 397–709.

- Hanushek, E A**, (1996b) *School resources and student performance*, in Gary Burtless, ed. *Does money matter? The effects of school resources on student achievement and adult success*, Brookings Institute, Washington D.C.
- Hanushek, E A**, (1997) *Assessing the effects of school resources on student performance: An update. Educational Evaluation and Policy Analysis*. 19(2):141–164.
- Hanushek, E A, Kain, J F & Rivkin, S G**, (1998), *Teachers, schools and academic achievement*, NBER Working Paper 6691.
- Hedges, L V, Laine, R D & Greenwald, R**, (1994), *Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes*, *Educational Researcher*, 23(3), 5–14.
- Hoxby, C M**, (1994), *Do Private Schools Provide Competition For Public Schools?*, National Bureau of Economic Research Working Paper, no. 4978, NBER, Washington D.C.
- Hoxby, C M**, (2000), *Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?* *American Economic Review*, 90:5:1209–1238.
- Hoxby, C M**, (2002), *Ideal vouchers*, Mimeo.
- Krueger, A B & Lindahl, M**, (2002), *The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 2002:12, Finansdepartementet, Stockholm.
- Lindahl, M**, (2000), *Home versus school learning: A new approach to estimating the effect of class size on achievement*, Oppublicerat manuskript.
- Leibenstein, H**, (1966), *Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency*, *American Economic Review*, vol. 56, nr 3, s 392–415.
- Löfbom, E**, (2001), *Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi,

Ds 2001:24, Finansdepartementet, Stockholm.

McNamara, P, (1999), *The Principal as Change Agent for School Climate and Pupil Achievement*, Doktorsavhandlingar från Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.

Mueller, D. C., (1989). *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge

Netherlands, The. The Kingdom of the Netherlands (1814–1818), Encyclopædia Britannica, <http://www.britannica.com/comebarticle20_5716,115642+18+108757,00.html> [Accessed: 29 January 2001].

Newmark, C M, (1995), *Another look at whetehr private schools influence public school quality: Comment*, Public Choice, 82:367–373.

Rapp, G, (2000), *Agency and choice in education: Does school choice enhance the work effort of teachers?* Education Economics, 8(1)37–63.

Sandström, M, (2002), *Rätt att välja*, Timbro/Centrum för Välfärd efter Välfärdsstaten, Stockholm.

Sandström, M & Bergström, F, (2002), *School vouchers in practice: Competition won't hurt you!*, IUI Working Paper No 578.

Stiglitz, J E, (1988), *Economics of the public sector*, 2nd edition, New York och London: W.W. Norton & Company.

Tham, C, (2001), *Alla vinner på en gemensam skola*, Pedagogiska magasinet, 3/2001.

Tirole, J, (1997), *The Theory of Industrial Organisation*, MIT Press.

SOU 1999:98 *Likvärdiga villkor*, Slutrapport från Kommittén för uppföljning av resursfördelningen till fristående skolor. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Vedder, R & Hall, J, (2000), *Private school competition and public school teacher salaries*. Journal of Labor Research. 21(1)161–68.