

# Förord

Av flera anledningar är utbildningsfrågorna ständigt aktuella. Som ESO tidigare har konstaterat deltar inte mindre än var tredje svensk i åldern 6–64 år i utbildning av något slag och till dessa kommer alla som arbetar i med utbildning eller har barn och andra anhöriga som utbildas.

Gång på gång pekas det i olika rapporter och artiklar på en rad olika brister i skolan och i den högre utbildningen. Märkligt nog är det samtidigt relativt tunnsått med fristående analyser och utvärderingar i Sverige när det gäller utbildning.

ESO har under de senaste två åren publicerat fem ESO-rapporter som handlar om utbildning och anordnat ett Rosenbadseminarium om fällorna i den svenska utbildningspolitiken. Nu kommer den första av tre rapporter med fokus på skolan som vi kommer att publicera under våren. Den handlar om de fristående skolorna.

Rapporten har skrivits *Fredrik Bergström* och *Mikael Sandström*, som båda är ekonomie doktorer i nationalekonomi. Deras utgångspunkt har varit att belysa vad konkurrensen från friskolorna får för effekter både för de kommunala skolorna och för deras elever. Går det att finna belägg för den misstanke som ibland ventilerats i den allmänna debatten att konkurrensen skulle leda till att de duktigaste och mest studiemotiverade eleverna försvinner till friskolorna? Författarna har granskat detta genom en egen studie kring både betyg och nationella prov för 30 000 elever i årskurs 9 i kommunala skolor i 34 kommuner med friskolor. De kommer till ett resultatet – som säkert förvånar några – att det inte finns några tecken på att resultaten här skulle bli sämre i kommunens skolor, inte ens för svaga elever.

I rapporten ges också en översikt av internationell forskning kring dessa frågor och en beskrivning av framväxten av fristående skolor i Sverige.

Jag hoppas att ESO med denna rapport skall ge nytt underlag till den allmänna debatten och stimulera fler debattörer och granskare till fortsatt debatt.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehållet i rapporten.

Stockholm i februari 2001

***Leni Björklund***  
Ordförande för ESO

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b>	<b>9</b>
1.1	Omfattning, utbredning och inriktning av friskolor i Sverige	11
1.2	Konkurrensens betydelse för elevprestationerna	12
1.3	Forskning om friskolor och konkurrens	14
1.4	Friskolorna och kvaliteten i de kommunala skolorna	16
1.5	Konkurrens skall mötas inte stoppas	21
<b>2</b>	<b>Inledning</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>Omfattning, utbredning och inriktning av friskolor i Sverige</b>	<b>29</b>
<b>4</b>	<b>Grundskolans organisation och konkurrensens påverkan på utbildningskvaliteten</b>	<b>37</b>
4.1	Argument för och emot friskolor	37
4.1.1	Samhällsekonomiska argument för och emot offentligt respektive privat organiserad grundskoleutbildning	39
4.1.2	Icke-ekonomiska argument för offentlig och privat produktion av grundskoleutbildning	42
4.2	Konkurrensens betydelse för elevernas prestationer	46
4.2.1	Positiva konkurrens effekter	50
4.2.2	Negativa konkurrens effekter	52
4.2.3	Faktorer som påverkar graden av konkurrens	53

4.3	Effekter av friskolor – en översikt av den empiriska litteraturen	55
4.3.1	Orsaker till goda elevprestationer	55
4.3.2	Skillnader mellan privata och offentliga prestationer	57
4.3.3	Konkurrensens betydelse	59
<b>5</b>	<b>Hur påverkan friskolor kvaliteten i de kommunala skolorna?</b>	<b>65</b>
5.1	Data och metod	65
5.1.1	Elevernas prestationer	67
5.1.2	Hur mäts konkurrens?	68
5.1.3	Metod	68
5.2	Dataanalys	77
5.2.1	Korrelation mellan studieresultat och friskoleandel	78
5.2.2	Regressioner utan valmodeller	80
5.2.3	Regressioner med valmodeller	87
5.2.4	Hur påverkas andelen godkända elever?	90
5.2.5	Skattningar på kommundata	93
<b>6</b>	<b>Sammanfattning och avslutande kommentarer</b>	<b>97</b>
	<b>Appendix</b>	<b>103</b>
	<b>Referenser</b>	<b>109</b>
	<b>Competition and the Quality of Municipal Schools – Executive Summary</b>	<b>113</b>
	<b>ESO:s rapporter</b>	<b>127</b>

## Tabeller, kartor och figurer

### Tabeller

1.1	Sambandet mellan elevprestationer och konkurrens från friskolor	17
3.1	Antal och tillväxt av fristående verksamma grundskolor perspektivet som andel av BNI i EU 15	30
3.2	Friskolornas inriktning (grundskolor)	33
3.3	Andelen friskolor i några länder 2000	34
5.1	Korrelationen mellan friskoleandel och resultat för elever i kommunal skola tidsförlopp för utvidgningen	79
5.2	Variabelförteckning	81
5.3	Resultat från regressioner utan valmodell	83
5.4	Medelvärden för skriftliga prov, slutbetyg och meritvärde i kommunerna i data-materialet	85
5.5	Resultat från regressioner med valmodell	89
5.5	Resultat från regressionen över om elever blir godkända eller ej	92
5.7	Resultat från paneldataregressioner på kommundata	95

### Kartor

Karta 1	Andelen elever (%) som gick i friskolor 1998, per kommun	31
Karta 2	Kommuner med friskolor 1992	32
Karta 3	Kommuner med friskolor 1998	32

### Figurer

Figur 4.1	Produktion och finansiering av utbildning	38
Figur 4.2	Faktorer som påverkar utbildningsresultat i en skola	48
Figur 5.1	Vilka faktorer påverkar elevernas prestationer?	77



# 1 Sammanfattning

År 1992 ändrades reglerna för finansieringen av fristående grundskolor och gymnasieskolor. Från att bidragen på 1980-talet varit statsbidrag som beslutats av regering och riksdag, infördes ett nytt bidragssystem som innebar att bidraget skulle lämnas av den kommun där skolan var belägen. Vidare hade alla friskolor som godkänts av Skolverket rätt att få ersättning som ungefär motsvarade den ersättning de kommunala skolorna erhåller. De ändrade förutsättningarna har medverkat till att fristående grundskolor och gymnasieskolor blivit vanligare.

Framväxten av nya utbildningsalternativ och en ökad valfrihet för föräldrar och elever har kommit och kommer att förändra grundskole- och gymnasieutbildningen. Utvecklingen ger upphov till en rad frågor som i många avseende är dåligt utredda. Frågor som har varit uppe i den allmänna debatten är hur den kommunala skolans ekonomi påverkas av att antalet fristående skolor ökat. Innebär det nuvarande finansieringssystemet att elever i den kommunala skolan kommer att "drabbas" då fler skolor måste dela på de utbildningsresurser som kommunerna förfogar över? I debatten har det även funnits farhågor om att ett ökat inslag av valfrihet kommer att leda till att den segregering som redan i dag finns i skolan förstärks. Frågetecken har också rests för hur ett utbildningsväsende som kännetecknas av ett stort antal fristående skolor kommer att kunna leva upp till centrala delar av skollagen. Hur kommer fristående skolor att förhålla sig till elever med

särskilda behov? Kommer alla elever att erbjudas en likvärdig utbildning eller kommer skillnader mellan bra och dåliga skolor att förstärkas? I vilken utsträckning kommer skolan att lyckas lära ut grundläggande demokratiska värderingar?

En annan central fråga är hur det växande antalet fristående skolor påverkar utbildningskvaliteten i skolan i stort. Svensk skola kostar i ett internationellt perspektiv mycket per elev samtidigt som internationella studier tyder på att svenska elever inte presterar bättre än elever i andra länder. Därför är det intressant att studera om vi kan få bättre utbildningseffekt per satsad krona genom att organisera skolväsendet på annat sätt, t.ex. genom att tillåta och stimulera framväxten av fristående skolor.

En aspekt på denna fråga, som undersöks i denna rapport, är vilka effekter konkurrensen från fristående skolor har på utbildningskvaliteten i den kommunala skolan. Leder förekomsten av fristående skolor i en region till att kommunala skolor möter konkurrensen genom att förändras och utvecklas i en positiv riktning för de elever som är kvar i den kommunala skolan? Eller, kan konkurrensen leda till att de kommunala skolorna utarmas, t. ex. på grund av att de bästa eleverna och lärarna försvinner över till friskolorna

Rapporten inleds med en genomgång av hur antalet friskolor utvecklats under 1990-talet. Därefter följer en genomgång av argument för och emot privat respektive offentlig finansiering och produktion av utbildning. Rapportens huvudbidrag utgörs av en empirisk studie av hur konkurrensen från friskolor påverkar elevprestationer i årskurs 9 i den kommunala skolan. Rapporten är den första i sitt slag i Sverige och får i ett internationellt perspektiv betraktas som mycket omfattande då en databas bestående av 30 000 elever har utnyttjats. Dessutom utnyttjas ett material med data om skolresultat i samtliga Sveriges kommuner 1993–1997.

Huvudslutsatsen i rapporten är att det inte finns något stöd för att fler friskolor leder till att den kommunala skolan utarmas. Detta gäller oavsett vilket mått som används för elevernas resultat och oavsett vilken statistisk metod som används. Det gäller även om



man studerar endast de svagaste eleverna i de kommunala skolorna. Tvärtom finner vi stöd för att även elever i den kommunala skolan gynnas av att denna möter ökad konkurrens från friskolor. Konkurrensen från friskolor har således lett till att de kommunala skolorna blivit bättre på att utnyttja sina resurser och därigenom lyckats höja undervisningskvaliteten.

## 1.1 Omfattning, utbredning och inriktning av friskolor i Sverige

De förändrade möjligheterna för friskolorna att finansiera sin verksamhet har inneburit en snabb tillväxt av både antalet friskolor och andelen elever som går i friskolor. Antalet verksamma fristående grundskolor har ökat mellan 1992 och 1998 från drygt 100 till 331. Efter de två första årens snabba ökning har ökningen stabiliserats på en nivå där antalet friskolor ökar med cirka 10 – 12 procent per år. Antalet elever ökar i en ännu högre takt. År 1992 gick knappt 10 000 elever i någon form av friskola men 1999 hade elevantalet mer än tredubblats. Under senare år tycks tillväxten stabiliserats på en ökningstakt om cirka 15 procent per år. Även antalet ansökningar om att få starta friskolor har ökat kraftigt och 1999 ansökte hela 182 grundskolor.

Friskolor finns i allt fler av landets kommuner, de är dock något vanligare i storstadsregionerna Stockholm/Uppsala, Göteborg och i södra Sverige än i övriga landet. Friskolor är också vanliga i några mellanstora städer (t.ex. Linköping, Västervik, Norrköping, Nyköping, Västerås och Umeå) och i en del Norrlandskommuner. I stora delar av Norrland, västra Svealand och i delar av Småland, finns däremot färre friskolor.

En intressant förändring är också hur inriktningen på de fristående skolorna har ändrats under 1990-talet. Utvecklingen har bland annat präglats av att antalet skolor med allmän inriktning ökat betydligt mer än friskolor med speciell pedagogisk eller religiös inriktning. De senare var vanliga i början på 1990-talet. Ur ett konkurrensperspektiv är denna utveckling intressant i och med

att det är friskolor med allmän inriktning som torde konkurrera mest med de kommunala skolorna. Utvecklingen visar också att det finns ett stort intresse av att starta skolor som väljer förhållandevis traditionella utbildningsmetoder.

## 1.2 Konkurrensens betydelse för elevprestationerna

Grundläggande utbildningen kan organiseras på olika sätt och följaktligen är det av intresse att undersöka hur olika former av organisation av utbildningsväsendet påverkar kvaliteten på den utbildning som erbjuds. En naturlig startpunkt för en undersökning av detta slag är forskning om vad som förklarar skillnader i elevprestationer och vilken betydelse individ- och familjespecifika förklaringar har respektive hur mer strukturella förklaringar som t.ex. hur olika organisationsformer och konkurrensutsättning av skolor inom utbildningsväsendet kan tänkas påverka utbildningens kvalitet. De strukturella förklaringarna är de som är av störst intresse ur ett policyperspektiv i och med att dessa är möjliga att påverka på ett helt annat sätt än familjeförhållanden och individspecifika faktorer. På ett teoretiskt plan kan ökad konkurrens ha både positiva och negativa effekter.

### Positiva 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, vilket innebär att organisationen – ett företag, en myndighet eller en skola – inte uppnår bästa möjliga resultat givet vad som är möjligt, det vill säga, de använder inte sina resurser på bästa sätt. Konkurrens innebär att denna typ av ineffektivitet blir tydligare, genom att jämförelser kan göras med andra organisationer. Det blir också möjligt att lära av andra organisationer, och på det viset införa förbättringar.

Just experimenterande och imiterande 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 höjs den genomsnittliga utbildningskvaliteten.

Konkurrensen kan också påverka faktorer som total skoltid eller leda till en omprioritering av hur mycket undervisningstid som erbjuds olika ämnen i den kommunala skolan. När det gäller familjespecifika faktorer är det också möjligt att den kommunala skolan följer friskolornas exempel och väljer att involvera elevernas föräldrar mer i utbildningen och på detta sätt aktiverar "hemmets läro-plan".

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 dels kan leda till ökad lönespridning och dels till en generellt högre lönenivå. Lönespridning kan tjäna som ett incitament för enskilda lärare medan den högre lönenivån på sikt attraherar kompetens till yrket. På kort sikt kan däremot högre löner innebära en ekonomisk belastning för enskilda skolor.

### Negativa konkurrens effekter

Ett potentiellt problem med att tillåta konkurrens, antingen från andra offentliga skolor och/eller från privata skolor, är att utbildningskvaliteten i vissa skolor kan sjunka som en konsekvens av att de mest studiebegåvade eleverna väljer de konkurrerande skolorna. Det är naturligtvis inte självklart att konkurrens får denna effekt, men eftersom engagerade föräldrar tenderar att ha en positiv effekt på skolresultatet kan man befara en sådan effekt, då engagerade föräldrar sannolikt också är mer angelägna att göra ett aktivt val av skola. Om vissa skolor förlorar en stor grupp studiemotiverade elever kan det ha 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. Dels kan studiemotiverade elever ha ett positivt inflytande på andra elever. Om de studiemotiverade eleverna försvinner så försvinner också denna positiva s.k. *peer group* effekt. Konkurrensen kan också få negativa effekter för de kommunala skolorna om de bästa lärarna skulle välja att gå över till friskolorna. Detta är inte heller en nödvändig effekt av konkurrensen, men kan inträffa om friskolorna på något vis erbjuder bättre anställningsförhållanden eller mer stimulerande arbetsuppgifter.

Problemen med att förlora duktiga lärare och elever kan bli särskilt allvarliga om kommunen inte anpassar sig till den nya situationen. Om fler elever går i friskola så kommer färre att gå i kommunal skola. Kommunen måste därför anpassa sin organisation, både på skolorna och inom förvaltningen. Om detta inte sker riskerar det att leda till negativa effekter för de kommunala skolorna.

### 1.3 Forskning om friskolor och konkurrens

Internationellt finns ett antal studier som empiriskt undersökt dels om fristående eller privata skolor uppnått bättre resultat än offentligt ägda skolor, och dels vilka effekterna är av ökad konkurrens från skolor med andra huvudmän än staten eller kommunerna. 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 således på att privata och fristående skolor uppnår bättre utbildningsresultat än offentliga skolor.

Några av de intressantaste studierna inom detta område berör det s.k. 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 således en kontrollgrupp som går i vanliga kommunala skolor. Flera studier av skolresultaten hos de elever som tack vare skolchecken kunde gå i privata skolor och hos dem som gick i kommunala skolor visar att eleverna i privata skolor uppnår bättre resultat.

Andra studier fokuserar, liksom denna studie, på konkurrensens effekter på de offentligt drivna skolorna. Generellt tycks dessa studier peka på att de positiva effekterna av konkurrens är större än de negativa, dvs. på att nettoeffekten av konkurrens är positiv. Några studier som kommit till detta resultat har dock kritiserats för att resultaten inte är robusta, dvs. med små förändringar i antagandena bakom modellen så är inte längre resultaten statistiskt signifikanta. 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.

Ett grundläggande problem som behåftar flera studier på amerikanska data är att andelen fristående eller privata skolor inte varierar i någon större utsträckning över tiden. Ofta har de amerikanska fristående skolorna en religiös eller annan speciell inriktning som också kan minska graden av konkurrens mellan dessa skolor och de offentliga skolorna. De olika typerna av skolor konkurrerar sannolikt inte om samma elever. Detta gör att den svenska finansieringsreformen bör vara av stort intresse även internationellt. I Sverige inriktar sig de flesta friskolorna inte mot någon speciell etnisk eller religiös grupp. Dessutom gör den kraftiga ökningen av antalet friskolor att eventuella konkurrens effekter bör bli tydligare. Den svenska reformen har också varit omfattande, även med internationella mått mätt. .

## 1.4 Friskolorna och kvaliteten i de kommunala skolorna

Det övergripande syftet med denna rapport är att få fram ökad kunskap om hur konkurrens från friskolor påverkar elevprestationer i den kommunala skolan. Den variabel vi vill förklara är något mått på elevernas prestationer. Det är på inget vis självklart hur ett sådant mått skall skapas, eller ens hur "prestationer" skall definieras. I praktiken är vi hänvisade till att använda olika typer av kvantitativa mått såsom resultat på kunskapsprov, betyg, eller andel elever som går vidare till gymnasium. Som mått på elevprestationer används dels slutbetyg och dels resultat från de nationella proven. Resultaten från de nationella proven har sammanställts av Skolverket och omfattar samtliga elever som gick årskurs 9 läsåret 1997/98 i ett urval om 34 svenska kommuner. Förutom resultat på de nationella proven finns även information om slutbetyg i matematik, svenska och engelska, samt en rad bakgrundsdata om eleven, skolan och kommunen. Bakgrundsvariablerna används för att ta hänsyn till hur andra faktorer än konkurrens från friskolorna påverkar elevprestationer. Databasen omfattar nästan 30 000 elever. Dessutom analyseras data över genomsnittresultat för niondeklassare i alla Sveriges kommuner åren 1993 – 1997.

Att mäta graden av konkurrens är på inget vis enkelt. I denna studie används enklast tänkbara konkurrensmått, nämligen den största aktörens "marknadsandel" på respektive "marknad". Med en "marknad" menar vi då en kommun. I samtliga kommuner är den dominerande aktören de kommunala skolorna.

Det finns ett positivt samband mellan elevprestationer och konkurrensen från friskolor...

I nedanstående tabell sammanfattas resultaten av studien. Tabellen visar sambandet mellan andelen friskolor och olika elevprestationer

för olika statistiska metoder. Elevprestationer definieras som resultat från ett antal matematiska delprov i de nationella proven slutbetyg i matematik, svenska och engelska, meritvärde och andelen elever med betyget godkänt i alla ämnen. Ett plustecken i tabellen indikerar ett positivt samband mellan andelen friskolor i en kommun och elevprestationer i den kommunala skolan. Tecken som står inom parantes är inte statistiskt signifikanta, "statistiskt säkerställda".

I all statistisk analys kan valet av metod påverka resultaten. Ett sätt att undvika detta problem är att använda flera olika metoder för att studera hur känsligt resultatet är för hur modellen specificeras. I vårt fall används olika mått på elevernas resultat för att undersöka hur detta påverkar resultaten. Vi använder också två olika datamaterial: ett med data över omkring 30 000 elevers resultat och ett med data på genomsnittliga resultat i Sveriges kommuner under fem år. Slutligen utnyttjas statistiska metoder som kan ta hänsyn till icke observerbar kommun- och/eller skolspecifik variation.

Tabell 1.1 Sambandet mellan elevprestationer och konkurrens från friskolor

<i>Resultat- variabel</i>	<i>Korre- lation</i>	<i>Modell 1 (utan val)</i>	<i>Modell 2 (med val)</i>	<i>Modell 3 (godk.)</i>	<i>Modell 4 (panel)</i>
Antal rätt på delprov A	+	+/+			
Betyg på delprov PG	+	+			
Betyg på delprov M	+	(+)			
Antal rätt på delprov B	+	+/(+)/(+)	+		
Betyg på delprov C	+	+			
Slutbetyg i matematik	+	+			
Slutbetyg i svenska	+	(+)			
Slutbetyg i engelska	+	(+)			
Meritvärde	(+)/+	+	+		
Andelen godkända elever				(+)/(+)	
Medelbetyg i kommunen					+/+/(+)/(+)

Anm. A = tal- och symboluppfattning, B = problemlösning/korta uppgifter, C = problemlösning/komplexa uppgifter, PG = pr-/grupparbete och M= Muntlig kommunikation. För de modeller där flera plustecken redovisas har något olika modellspecifikationer använts.



Som framgår av tabellen är korrelationen (dvs. det direkta sambandet mellan elevprestationer och andelen friskolor utan att man tar hänsyn till andra faktorer) positiv. Denna preliminära analys tycks således tyda på att det finns ett positivt samband mellan friskoleandelen och elevernas resultat i de kommunala skolorna. Däremot är korrelationen svag, vilket betyder att en stor del av sambandet förklaras av andra faktorer än friskoleandelen, vilket knappast förvånar.

Om man studerar sambandet mellan två fenomen, t.ex. andelen elever i friskola och elevernas resultat, är det av vikt att ta hänsyn till andra variabler som kan påverka sambandet. Vi vet t.ex. att barn till högutbildade föräldrar ofta har bättre skolresultat än barn till lågutbildade föräldrar. Om det då vore så att det är vanligare med friskolor i kommuner där en stor andel av befolkningen är högutbildad skulle det kunna vara detta samband som i stället fångas av korrelationerna i tabellen. Det skulle i så fall vara ett exempel på "falsk", eller skenbar, korrelation. För att undvika den typen av felkällor redovisas resultaten från regressionsanalys av sambanden mellan ett stort antal variabler och våra olika resultatvariabler (Modell 1). Som framgår av tabellen är sambandet mellan friskoleandel och elevprestationer positivt för samtliga elevprestationsvariabler, och statistiskt signifikant i de flesta fall. Resultatet från analysen av korrelationerna verkar står sig således.

...och effekten är betydelsefull

Även om resultaten är statistiskt signifikanta är det inte självklart att effekten behöver vara betydelsefull. För att få en uppfattning om hur betydelsefull konkurrens effekten har vi jämfört två hypotetiska kommuner som är identiska bortsett från att den ena inte har några friskolor och den andra har 10 procent elever i friskolan. Detta räkneexempel visar att den skillnad i resultat som motiveras av skillnaden i friskoleandel skulle kunna motsvara att

kommunen utan friskolor tillhör den sämsta fjärdedelen på matematikprov A, medan kommunen med många friskolor hamnar över medelvärdet.

Om en elev går i en kommunal eller en fristående skola beror på ett val från elevens och dennes föräldrars sida. För att fånga detta faktum skattades ekonometriska modeller där valet av skola är en del av modellen (Modell 2). Vi kan betrakta modellen som bestående av två delar: en valmodell och en resultatmodell. Valmodellen beskriver vilka faktorer som avgör elevens val, och resultatmodellen beskriver elevens skolresultat, givet att hon går i en kommunal skola. I dessa modeller blir resultaten ännu starkare. De modeller som inte tar hänsyn till valproblematiken riskerar således att under-skatta konkurrensens positiva effekter.

Hypotesen att den kommunala skolan "utarmas" av friskolor finner inget stöd i data. Tvärtom finns ett förvånansvärt starkt stöd för hypotesen att den kommunala skolan blir bättre ju fler elever som går i friskolor. Det tycks som om konkurrens mellan friskolor och kommunala skolor faktiskt har positiva effekter. Det förefaller som om även de elever som går i den kommunala skolan gynnas av att fler elever går i friskolor.

Konkurrens är inte negativt för svarare elever

I modell 3 undersöks om andelen elever som lämnar grundskolan med godkända betyg i alla ämnen är högre i kommuner med ett större inslag av friskolor. Resultaten sammanfaller också med tidigare resultat. Även i dessa modeller blir koefficienten för friskoleandelen positiv (effekten är dock inte statistiskt signifikant). Vi finner inte heller stöd för att en större andel elever i friskola skulle få negativa effekter för de sämsta eleverna i skolan, dvs. dem som riskerar att inte få godkända betyg. Tvärtom finns ett visst stöd för att även dessa elever gynnas.

Även de modeller som skattas på kommundata (Modell 4) stödjer de ovan beskrivna resultaten. I dessa modeller kan man direkt

jämföra effekten av större resursinsatser och betydelsen av konkurrens. Om man tolkar resultaten bokstavligen så innebär de att en procentenhet fler elever i friskola har lika stor effekt som en ökning av resurserna till skolan med 1 000 à 2 000 kronor per år. Själv-klart måste ett sådant räkneexempel tas med en stor nypa salt, men det ger ändå en uppfattning om storleksordningen av konkurrens-effekterna. En ökning av friskoleandelen från 0 procent till 10 procent skulle med vårt hypotetiska exempel motsvara en ökning av resursinsatsen med mellan 25 och 50 procent. Resultaten förefaller därför vara signifikanta inte bara i statistisk mening, utan även i ekonomisk mening.

## 1.5 Konkurrens skall mötas inte stoppas

Mycket tyder på att antalet friskolor kommer att öka även i fortsättningen. Om en allt större andel elever går i friskolor kommer konkurrensen mellan skolor att öka. Resultaten både av denna och av andra undersökningar visar att detta kommer att vara positivt för utbildningsväsendet i sin helhet. Det finns dock en hel del att förä för att ytterligare förbättra utbildningskvaliteten i grundskolan. För att konkurrensprocessen skall fungera på bästa sätt är det viktig-tigt att det är möjligt för föräldrar, elever och för skolledare att vara välinformerade om vilka skolor som är bra respektive mindre bra och varför vissa skolor lyckas bättre än andra skolor att få fram ele-vernans fulla potential. Med andra ord är det betydelsefullt med till-gång till god information.

Gör det lättare att utvärdera skolor

För att förbättra informationstillgången är den utvärderingsmodell som tillämpas i England ett intressant alternativ. I England är en viktig roll för staten att tillhandahålla en stark och från utbildningspolitiker och departement oberoende utvärderings- och inspektionsfunktion. Utvärderingarna genomförs av två oberoende

myndigheter; *Qualification and Curriculum Authority (QCA)* och *Office for Standards in Education (Ofsted)*. Ofsted är kanske det som är intressantast ur ett svenskt perspektiv. Ofsted är den myndighet som inspekterar resultat och kvalitet på skolan, lärarna och den engelska motsvarigheten till de kommunala skolstyrelserna (Local Education Authorities). De inspektioner som Ofsted genomför berör alla skolor och återkommer med jämna mellanrum. Inspektionerna fokuserar framförallt på lärarkvalitet, ledarskapskvalitet hos rektorer, hur skolan sköter sin budget samt hur eleverna utvecklas. Ett viktigt inslag är också att identifiera områden där skolorna kan förbättra sig, och att ge skolorna stöd i deras förbättringsarbete. Resultaten från utvärderingarna rapporteras både till staten och till allmänheten, för att göra det lättare för elever och föräldrar att välja en bra skola. Till utvärderingarna är också olika sanktioner kopplade. I extrema fall kan Ofsted stänga skolor som trots påpekanden inte lyckas förbättra undervisningen.

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

## Acceptera nystart och nedläggning av skolor

En förutsättning för att skolledningen på ett konstruktivt skall kunna möta konkurrensen och att lära av utvärderingar är att de ges stor frihet att organisera skolan och att planera utbildningen.

För att konkurrensen ska fungera väl är det också viktigt att det är möjligt både att starta nya skolor (entry) och att lägga ned existerande skolor (exit). Entry och exit är betydelsefulla eftersom båda företeelserna stimulerar konkurrensen. Nya skolor utmanar etablerade skolor. Risken att en skola tvingas dra ner eller lägga ner verksamheten skapar mycket starka incitament att undvika detta och därmed tvingas skolledningarna att ständigt se över och förbättra den utbildning som erbjuds.

Möjligheten att starta skolor är, genom finansieringsreformen i början på 1990-talet, relativt god, vilket inte minst ökningen av friskolor har visat. För att ytterligare stimulera konkurrensen kan det finnas anledning att göra det mer lönsamt att starta och driva skolor. Här kan man tänka sig att göra det mer acceptabelt att driva skolor med vinst men också att tillåta skolor att få kompletterande finansiering via, t.ex. terminsavgifter.

Att också göra nedläggning av skolor och/eller utbyte av skolledning till ett realistiskt scenario är viktigt, inte minst för de skolor som inte, trots dåliga utvärderingar, försöker förbättra den utbildning som erbjuds. Till viss del kommer detta att ske av sig själv då föräldrar och elever, om de får god information om förhållandena i en skola, kommer att välja andra skolor. Då nedläggning av skolor kan komma att drabba enskilda elever kan det finnas anledning att tillse att nedläggningar av skolor sker på ett sådant sätt att eleverna drabbas så lite som möjligt. En metod kan vara att tidigt göra problemskolor medvetna om skolledningen riskerar att ersättas eller att skolan kan läggas ned, om inte omfattande förändringar genomförs. Om föräldrar och elever tidigt också får del av denna information kan de, om de anser det vara nödvändigt, undersöka andra alternativ.

## **Den kommunala skolan måste anpassas till det nya läget**

Det är av stor vikt att landets kommuner inser att den kommunala skolverksamheten kan behöva krympa när fler friskolor etableras. Tidigare hade kommunerna i stort sett monopol på tillhandahållande av grund- och gymnasieutbildning. När denna situation ändrats följer att andelen elever som går i de kommunala skolorna minskar. När fler elever går i friskolor kommer färre elever att gå i kommunala skolor, om inte elevunderlaget ökar. Kommunerna måste då anpassa sin organisation, såväl på skolnivå som på förvaltningsnivå. Sker inte en sådan anpassning kan det få negativa effekter för utbildningen i de kommunala skolorna.

Att hindra, bromsa eller stoppa den konkurrensprocess som initierats i Sverige skulle skapa en rad problem, även bortsett från att man skulle gå miste om de positiva effekterna av ökad konkurrens. I den mån det finns risk för ökad segregering, är den som störst om etableringen av nya friskolor nu skulle bromsas upp. De befintliga friskolorna skulle då skyddas från ny konkurrens. Eftersom så många elever söker sig till friskolor skulle friskolorna kunna välja att bara erbjuda platser för t.ex. de mest studiemotiverade eleverna eller elever som har ekonomiskt bättre förutsättningar.

Detta skulle förstärka de tendenser till segregering som finns, och alltid har funnits, i den svenska grundskolan. Vi vet att boendet ofta ärt segregerat efter etniska linjer eller efter ekonomiska förhållanden. Av detta skäl medförde det gamla systemet, där närhets-principen rådde, att även skolan var segregerad. I viss mån torde de valfrihetsreformer som införts på skolans område innebära att segregationen minskat, eftersom det nu är möjligt att välja en skola i ett annat område än där man bor. Att undersöka i vilken utsträckning detta är fallet är en viktig uppgift för kommande forskning.

## 2 Inledning<sup>1</sup>

År 1992 ändrades reglerna för finansieringen av fristående grundskolor och gymnasieskolor. Från att bidragen på 1980-talet varit statsbidrag som beslutats av riksdagen och regeringen, infördes ett nytt bidragssystem som innebar att bidraget skulle lämnas av den kommun där skolan var belägen. Vidare hade alla friskolor som godkänts av Skolverket rätt att få ersättning som ungefär motsvarade den ersättning de kommunala skolorna erhåller. De ändrade förutsättningarna har inneburit att fristående grundskolor och gymnasieskolor blivit vanligare. Läsåret 1991/92 fanns på grundskolenivå 25 friskolor. Läsåret 1998/99 hade antalet ökat till 331. Totalt gick ungefär 3.5% av alla grundskoleelever i en friskola. En liknande utveckling har skett bland gymnasieskolorna. Läsåret 1993/94 fanns det 21 fristående gymnasier där totalt 2 560 elever gick. Läsåret 1998/99 fanns 73 fristående gymnasier med totalt 8 822 elever. Det stora antalet ansökningar om att få starta både fristående grund- och gymnasieskolor tyder på att utvecklingen kommer att fortsätta under de närmaste åren. Ett nytt inslag är

---

<sup>1</sup>Författarna vill framföra ett varmt tack till deltagarna i referensgruppen som bistått med många kloka synpunkter och konstruktiv kritik, till Joakim Pettersson på HUI, som kom med den ursprungliga idén till studien, till docent Sune Karlsson, Handelshögskolan i Stockholm, som bistått med ovärderliga synpunkter och råd angående den ekonomiska analysen, samt till ESO:s huvudsekreterare, Marja Lemne, som har lämnat värdefulla synpunkter och kommentarer av såväl innehållsmässig som stilistisk art.

också att ett antal privata företag startat skolor och dessutom visat in-tresse för fortsatt expansion.<sup>2</sup>

Framväxten av nya utbildningsalternativ och en ökad valfrihet för föräldrar och elever har kommit och kommer att förändra grundskole- och gymnasieutbildningen. Utvecklingen ger upphov till en rad frågor som i många avseende är dåligt utredda. Frågor som har varit uppe i den allmänna debatten är hur den kommunala skolans ekonomi påverkas av det ökande antalet fristående skolor. Innebär det nuvarande finansieringssystemet att elever i den kommunala skolan kommer att "drabbas" då fler skolor måste dela på de utbildningsresurser som kommunerna förfogar över?<sup>3</sup> I debatten har det även funnits farhågor om att ett ökat inslag av valfrihet kommer att leda till att den segregering som redan i dag finns i skolan förstärks. Frågetecken har också rests för hur ett utbildningsväsende som kännetecknas av ett stort antal fristående skolor kommer att kunna leva upp till centrala delar av skollagen. Enligt Skollagen (2§) gäller att:

Alla barn och ungdomar skall, oberoende av kön, geografiskt hemvist samt sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Utbildningen skall ge eleverna kunskaper och färdigheter samt, i samarbete med hemmen, främja deras harmoniska utveckling till ansvarskännande människor och samhällsmedlemmar. I utbildningen skall hänsyn tas till elever i behov av särskilt stöd.

Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolan

---

<sup>2</sup> Tidigare har friskolor i huvudsak drivits av lärarkooperativ, stiftelser, föräldraföreningar och religiösa rörelser.

<sup>3</sup> De kommunalekonomiska effekterna av det nuvarande finansieringssystemet av grund- och gymnasieskolan utreds för närvarande av en statlig kommitté.



1. främja jämställdhet mellan könen samt
2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Det vill säga, hur kommer fristående skolor att förhålla sig till elever med särskilda behov? Kommer alla elever att erbjudas en likvärdig utbildning eller kommer skillnader mellan bra och dåliga skolor att förstärkas? I vilken utsträckning kommer skolan lyckas med att lära ut grundläggande demokratiska värderingar?

En annan central fråga är hur det växande antalet fristående skolor påverkar utbildningskvaliteten i skolan i stort. Svensk skola kostar i ett internationellt perspektiv mycket per elev samtidigt som internationella studier tyder på att svenska elever inte presterar bättre än elever i andra länder.<sup>4</sup> Går det, genom att organisera skolan på ett annat sätt, t ex genom att tillåta och stimulera framväxten av fristående skolor, få bättre utbildnings-effekt per satsad krona?<sup>5</sup> En aspekt på denna fråga, som föreliggande rapport syftar till att undersöka, är vilka effekter konkurrensen från fristående skolor har på utbildningskvaliteten i den kommunala skolan. Leder förekomsten av fristående skolor i en region till att kommunala skolor möter konkurrensen genom att förändras och utvecklas i en positiv riktning för de elever som är kvar i den kommunala skolan? Eller, kan konkurrensen leda till att de kommunala skolorna utarmas, t. ex. på grund av att de bästa eleverna och lärarna går till friskolorna?

Mer specifikt syftar denna rapport till att belysa friskolornas roll i svensk grundskoleutbildning genom att: (i) beskriva omfattningen och framväxten av friskolor under 1990-talet, (ii) diskutera samhällsekonomiska och andra argument för och

---

<sup>4</sup> Se OECD (1998) och ESO (2000)

<sup>5</sup> En kompletterande indikation på att grundskolan inte fungerar tillfredställande är en rapport från Skolverket som visar att 20 procent av eleverna lämnar grundskolan utan fullständigt avgångsbetyg. Vidare finner man att upp till 100 000 elever mår dåligt i skolan, de vantrivs, känner sig mobbade eller saknar studiemotivation (se Skolverket, *Läget i grundskolan 1999*).

emot att tillåta friskolor, samt (iii) att systematiskt undersöka utbildningseffekter i den kommunala grundskolan av konkurrens från friskolor.

Det är en förhoppning att rapporten både kan bidra till policy-diskussionen om friskolornas roll i svensk grundskoleutbildning och bidra till den vetenskapliga diskussionen om hur utbildningsväsendet bör organiseras för att uppnå bästa möjliga utbildningsresultat. I det senare fallet finns en del amerikansk forskning men när det gäller svenska förhållanden (och i synnerhet hur fristående skolor påverkar de kommunala grundskolorna och gymnasierna) är behovet av systematiska studier stort. I ett internationellt perspektiv är den svenska erfarenheten av intresse då vi i Sverige har gått från en nästan total dominans av offentligt drivna skolor, nästan helt utan valfrihet för den enskilde, till ett system, med ett stort mått av valfrihet.

Rapportens huvudbidrag är en studie av hur konkurrensen från friskolor påverkar elevprestationer i årskurs 9 i den kommunala skolan. För att genomföra denna studie utnyttjas en omfattande databas bestående av ett urval om ca 30 000 niondeklassare som skrivit de nationella proven läsåret 1997/98. De data som används i rapporten är jämfört med liknande studier från andra länder (framför allt från USA) både mer omfattande och i många fall också av högre kvalitet. Datamaterialet har analyserats med olika kvantitativa metoder.

Rapporten inleds med en kort översikt där omfattningen och utvecklingen av fristående skolor i Sverige under 1990-talet beskrivs. Rapportens huvudtema presenteras i kapitel 4 och 5. En översiktlig genomgång av samhällsekonomiska och andra argument för hur grundskolan bör organiseras samt hur konkurrens kan tänkas påverka utbildning görs i kapitel 4. I Kapitel 5 redogörs dels för hur man kan studera sambandet mellan ökad konkurrens från friskolor och effekter på elevprestationer i den kommunala skolan och dels för resultat från vår undersökning. Rapporten avslutas med en diskussion av resultaten.

### 3 Omfattning, utbredning och inriktning av friskolor i Sverige

År 1992 förändrades regelverket för finansiering av friskolor då de fick rätt att erhålla kommunala bidrag. Bidraget skulle motsvara minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev under föregående kalenderår. Finansieringsreglerna ändrades på nytt 1995 till att bidraget skulle beräknas för innevarande år samtidigt som procentsatsen sänktes till att motsvara 75 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev. År 1997 ändrades reg-erna ytterligare än gång och de nya reglerna innebar att ersättningsnivån till friskolorna skulle bestämmas utifrån skolans åtagande och elevens behov efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.

De förändrade möjligheterna för friskolorna att finansiera sin verksamhet har inneburit en snabb tillväxt av både antalet friskolor och andelen elever som går i friskolor. Som tabell 3.1 visar har antalet verksamma fristående grundskolor ökat från drygt 100 år 1992 till 331 år 1998. Efter de två första årens snabba ökning har tillväxten stabiliserats på en nivå där antalet friskolor ökar med cirka 10 – 12% per år, det vill säga antalet friskolor kommer, om ökningen håller i sig, att fördubblas inom 6 – 7 år. Som också framgår av tabellen ökar antalet elever i en ännu högre takt. År 1992 gick knappt 10 000 elever i någon form av friskola och 1999 hade elevantalet mer än tredubblats. Under senare år tycks tillväxten stabiliserats på en 15% ökningstakt per år, vilket skulle innebära en fördubbling av

antalet friskoleelever inom cirka 5 år. Sista raden i tabellen, visar antalet ansökningar om att få starta friskolor och även här framkommer att antalet friskolor kommer att öka kraftigt de närmaste åren. Antalet ansökningar var rekordåret 1999 hela 182 stycken.

Tabell 3.1      Antal och tillväxt av fristående verksamma grundskolor

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Antal	106	166	217	238	266	296	331	-
Tillväxt (%)	-	57	31	10	12	11	12	-
Antal elever	9 946	13 556	17 273	20 247	23 310	26 933	30 682	35 175
Andel elever (%)	1.1	1.5	1.9	2.2	2.5	2.8	3.1	3.5
Tillväxt	-	36.3	27.4	17.2	15.1	15.5	13.9	14.6
Antal ansökningar	103	103	137	108	93	122	153	182

*Källa:* Skolverket<sup>6</sup>

Ökningen av antalet friskolor har inte varit jämn över landet utan är koncentrerad till vissa regioner. Den geografiska utbredningen av de fristående grundskolorna framgår av karta 1, som visar friskoleandelen 1998 i landets kommuner. Karta 2 visar vilka kommuner som hade en eller flera friskolor 1992 och Karta 3 visar motsvarande bild för 1998.

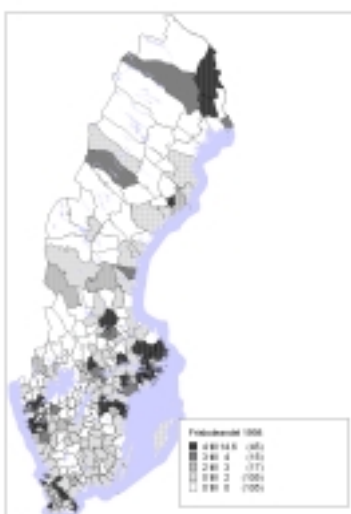
Friskolor är förhållandevis vanliga i storstadsregionerna Stockholm-Uppsala-regionen och i Göteborg samt i södra Sverige. Friskolor är också vanliga i några mellanstora städer

<sup>6</sup> Anledningen till att antalet verksamma friskolor är betydligt mindre än antalet ansökningar är att även om en friskola godkänns av skolverket, så är det inte säkert att skolan faktiskt startas. Under 1999 resulterade t. ex. endast ca 40 procent av alla godkända ansökningar till att en friskola faktiskt startades.

(t. ex. Lin-köping, Västervik, Norrköping, Nyköping, Västerås och Umeå) och i en del Norrlandskommuner. I det senare fallet handlar det i många fall om friskolor som drivs av föräldrar som vill behålla mindre skolor i glesbygden. I stora delar av Norrland, västra Svealand och i delar av Småland, finns däremot färre friskolor.

En trend är att friskolor blir allt vanligare i landets kommuner. År 1992 fanns 163 kommuner som saknade friskolor, vilket kan jämföras med 1998 då antalet kommuner utan friskolor minskat till 105. (Se kartorna 2 och 3.) En jämförelse visar att det framför allt är i kommuner i södra Sverige och i södra Norrland som friskolor startats under perioden.

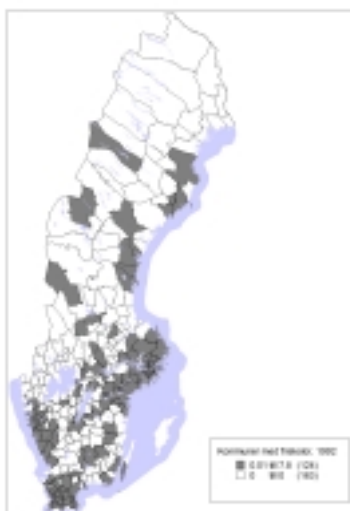
Karta 1 Andelen elever (%) som gick i friskolor 1998, per kommun



*Källa:* Skolverket

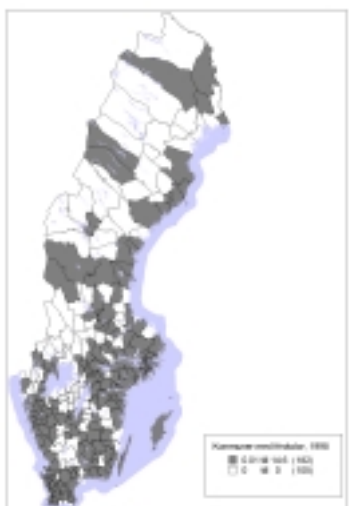
Karta 2

Kommuner med friskolor 1992



Karta 3

Kommuner med friskolor 1998



Innan reglerna för finansiering av fristående skolor ändrades 1992 var många av skolorna antingen skolor med en speciell pedagogisk inriktning, konfessionell inriktning eller internationella skolor. Utvecklingen efter 1992 har varit annorlunda.

Tabell 3.2 visar hur inriktningen på de fristående skolorna har ändrats sedan 1994. Utvecklingen har bland annat präglats av att skolor med allmän inriktning haft en betydligt bättre tillväxt än de friskolor som var vanliga 1994. Ur ett konkurrensperspektiv är denna utveckling intressant i och med att det är friskolor med allmän inriktning som torde konkurrera mest med de kommunala skolorna. Utvecklingen visar också att det finns ett stort intresse av att starta skolor som väljer förhållandevis traditionella utbildningsmetoder.

Tabell 3.2 Friskolornas inriktning (grundskolor)

År	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	Förändring 1994/95- 98/99, antal	Förändring 1994/95- 98/99, %
Speciell pedagogik	83	91	102	110	121	38	46
Allmän	55	64	69	83	105	50	91
Konfessionell	45	45	49	54	56	11	24
Språklig/etnisk	16	18	21	21	18	2	13
Speciell ämnesprofil	5	6	9	10	13	8	160
Övriga	4	5	7	8	8	4	100
Internationell	6	6	6	7	7	1	17
Riksinternat	3	3	3	3	3	0	0
<b>Totalt</b>	<b>217</b>	<b>238</b>	<b>266</b>	<b>296</b>	<b>331</b>	<b>114</b>	<b>53</b>

*Källa:* Skolverket.

I ett internationellt perspektiv är, även om tillväxttakten är hög, andelen elever som går i friskolor förhållandevis liten (se tabell 3.3) Tabellen, som visar läget i några europeiska länder under 1990-talet, skall tolkas med viss försiktighet då det inte är helt lätt att jämföra olika länders utbildningssystem. Bland annat skiljer sig definitionen av om en skola är privat eller inte. Siffrorna ger dock en ungefärlig indikation av hur vanliga friskolor är i några länder. Av tabellen framgår att andelen icke-offentliga skolor är relativt hög i Frankrike och i Danmark. I våra grannländer Norge och Finland är däremot fristående skolor fortfarande relativt ovanligt. Intressant att notera är också att i USA går endast cirka 10 % av eleverna i privata skolor.

Tabell 3.3 Andelen friskolor i några länder

Land	Andel av elever i icke-offentliga skolor
Sverige	3.4% (grundskolan), 4% (gymnasieskolan)
Frankrike	14.7% (primary), 20.6% (secondary)
Irland	1.4% (fee-paying primary schools)
Finland	2% (comprehensive school)
Norge	1.5% (grund- och gymnasieskola)
England	7% (primary and secondary schools)
Danmark	13% (grundskolan)
USA	10% (primary), 9% (secondary)

*Källa:* The Information Network on Education in Europe, < <http://www.eurydice.org/> > [Accessed 7 June 2000], SAF, 2000, och James, 1992.<sup>7)</sup>

<sup>7)</sup> Notera att siffrorna inte är helt jämförbara mellan olika länder. De ger dock en allmän bild av hur vanliga friskolor är i olika länder



Sammanfattningsvis kan det konstateras att efter att regelverket för finansiering av friskolorna ändrades 1992 har antalet friskolor och andelen elever som går i friskola ökat kraftigt. Ökningen har framför allt skett i landets större städer men mycket tyder också på att friskolorna blir allt vanligare i allt fler av landets kommuner. En intressant trend är också att det är friskolor med allmän inriktning som ökar snabbast, det vill säga skolor som i många avseende erbjuder ett kursutbud som liknar det som erbjuds i de kommunala skolorna. Ökningen av antalet friskolor har också inneburit att möjligheten att hitta alternativ till den kommunala skolan har förbättrats vilket i sin tur har lett till att de kommunala skolorna kommit att utsättas för en tilltagande konkurrens om eleverna. I ett internationellt perspektiv är icke-offentliga skolor, med några undantag, relativt ovanligt.



## 4 Grundskolans organisation och konkurrensens påverkan på utbildningskvaliteten

Grundskole- och gymnasieutbildning har under lång tid varit en offentlig angelägenhet i Sverige.<sup>8</sup> Fram till i början på 1990-talet, då finansieringen av grundskolan ändrades och ett skolpengsliknande system introducerades,<sup>9</sup> det nästintill omöjligt för föräldrar och elever att välja skola. En effekt av förändringen blev att det i större utsträckning har blivit möjligt för elever att välja fristående skolor och att konkurrensen om eleverna mellan skolor har ökat. Mot bakgrund av denna utveckling kan man fråga sig vad det finns för argument för offentlig respektive privat finansiering och produktion av skoltjänster och hur konkurrensen mellan skolor påverkar utbildningens kvalitet.

### 4.1 Argument för och emot friskolor

För att analysera argument för och emot att grundläggande utbildning skall organiseras som en mer eller mindre offentligt tillhandahållen tjänst är det av vikt att skilja på finansiering och produktion av utbildning. I figur 4.1 illustreras fyra alternativ. Ett

---

<sup>8</sup> Notera dock att under första halvan av 1900-talet var en stor del av gymnasieskolorna och i synnerhet flickskolorna privata.

<sup>9</sup> Orsaken till att vi kallar systemet "skolpengsliknande" är att det inte är ett skolpengssystem i egentlig mening, där eleven och hennes föräldrar får en skolcheck som sedan kan lösas in i någon av de skolor som finns att välja på. I stället ger kommunen ersättning till skolan som, enligt lag, skall motsvara vad en liknande kommunal skola skulle erhållit. I praktiken bestäms ersättningen i en förhandling mellan respektive friskola och kommun.

alternativ är att både finansiering och produktion är privat (alt. 1); ett annat alternativ är att finansieringen är offentlig medan utbildningen produceras privat (alt. 2); ett tredje alternativ är privat finansiering och offentlig produktion (alt. 3) och slutligen kan både finansiering och produktion av utbildning ske i offentlig regi (alt. 4).

Figur 4.1 Produktion och finansiering av utbildning

		Finansiering av utbildning	
		<i>Privat</i>	<i>Offentlig</i>
Produktion av utbildning	<i>Privat</i>	1	2
	<i>Offentlig</i>	3	4

För att diskutera vilket alternativ som är önskvärt kan man undersöka om det finns s.k. marknadsmisslyckanden som motiverar långtgående offentligt ansvar för utbildningen, dvs. om det finns strikt samhällsekonomiska argument för offentlig respektive privat finansiering och produktion av grundskolan. Man kan också undersöka i vilken utsträckning det kan finnas andra, "icke-ekonomiska", skäl till att utbildning sker i offentlig regi. Slutligen kan man undersöka hur elevprestationerna i grundskolan påverkas av ett större inslag av privat produktion av utbildning. Det sistnämnda är ansatsen i kapitel 5 i denna rapport. De samhällsekonomiska argumenten diskuteras i avsnitt 4.1.1 och andra argument för och emot offentlig tillhandahållen utbildning behandlas i avsnitt 4.1.2.

#### 4.1.1 Samhällsekonomiska argument för och emot offentligt respektive privat organiserad grundskoleutbildning

Många former av utbildning kan tillhandahållas av privata aktörer på en marknad och finansieras genom olika former av skolavgifter, vilket inte minst de många helt privat drivna och finansierade utbildningarna är exempel på. Det gäller kortare privata vuxenutbildningar som erbjuds inom en rad områden (t. ex. datautbildningar, kurser i skönhetsvård, företagsekonomi, m.m.) men också längre och mer kvalificerade betalutbildningar som Cityuniversitetets mastersprogram och Handelshögskolans vidareutbildningsprogram.

Ett samhällsekonomiskt argument för offentlig inblandning i tillhandahållandet av grundläggande utbildning (och framför allt när det gäller finansiering) är att grundläggande utbildning inte riktigt kan betraktas som en vanlig tjänst i och med att den kan förväntas ge upphov till s.k. externa effekter, eller externaliteter. En extern effekt uppkommer om en persons välfärd (konsumtionsexternaliteter) eller ett företags produktion (produktionsexternaliteter) påverkas av beslut som fattas av andra ekonomiska aktörer än dem själva. När en person utbildar sig så är det rimligt att tro att även andra samhällsmedborgare kan dra nytta av detta. Ett modernt demokratiskt samhälle kan knappast fungera utan att huvuddelen av befolkningen har 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. Därmed finns risken att hon i frånvaro av någon form av statligt ingripande, t. ex. skolplikt eller subvention till utbildning, skulle välja en samhällsekonomiskt sett för låg utbildningsnivå. Det kan också finnas "spill-over" effekter från utbildning. En civilingenjör får visserligen högre lön som belöning för att hon utbildat sig, men utöver denna "interna" vinst, som kommer individen till del, kan även samhället som stort vinna på att hon utbildar sig, t. ex. 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 "marknadsmislyckande". Förekomsten av positiva externaliteter av ovannämnda slag betyder dock inte att det är nödvändigt med offentlig produktion av utbildning. I stället kan efterfrågan på utbildning ökas genom subventioner.<sup>10</sup> Möjliga finansieringsformer skulle kunna vara någon form av skolpengssystem av det slag som tillämpas i Sverige eller direkta subventioner till fristående skolor.

Idén att utbildning måste subventioneras bygger på att den enskilde inte har incitament att utbilda sig tillräckligt mycket. Ett argument mot denna tanke är att den enskilde kan utbilda sig för mycket. Utbildning kan nämligen fungera som ett sätt att signalera till potentiella arbetsgivare att man har hög produktivitet. Om det är så att utbildning i huvudsak fungerar som en sådan signal, och inte bidrar till att faktiskt höja individens kompetens, så kan det leda till att individer investerar mer i sin egen utbildning än vad som är samhällsekonomiskt lönsamt. Det finns en omfattande litteratur om varför, och under vilka omständigheter, sådant signaleringsbeteende kan leda till överinvesteringar i utbildning. (Se t. ex. Milgrom & Roberts, 1992, för en kort presentation av denna litteratur.) Subventionerad utbildning kan också innebära att elever som egentligen har större nytta av att börja jobba väljer ("tvingas") stanna kvar i skolan fler år än vad som är optimalt. De national-ekonomiska argumenten talar inte entydigt för att statlig politik skall syfta till att höja utbildningsnivån.

Ovanstående argument sätter fokus på problem med finansiering av utbildningen och säger inte så mycket om produktion av utbildningstjänster. Ett skäl till offentlig produktion av skoltjänster är ett försäkringsargument. Givet att det finns ett konsensus i ett land om att alla barn skall ha rätt till skolgång kan

---

<sup>10</sup> Ett alternativ är att öka avkastningen på en utbildningssatsning genom förändringar av skattesystemet.

det behövas en "educator of last resort", dvs. någon som tar på sig ansvaret för att erbjuda utbildning till elever med speciella behov och elever som bor på platser där en privat aktör inte finner det lönsamt att starta en skola. Denna typ av problem kan uppstå om finansieringen av skolor sker med ett skolpengssystem där varje elev berättigar skolan samma ersättning. Om friskolor inte får kompletterande kostnadstäckning från det allmänna för t. ex. elever med särskilda behov finns en risk att friskolor försöker undvika att ta emot sådana elever, eftersom fristående skolor självklart måste kunna täcka sina kostnader. Denna typ av problem bör dock, på samma sätt som med positiva externaliteter, snarare betraktas som ett finansieringsproblem än ett produktionsproblem. Problemet borde t.ex. inte uppkomma i ett system som det svenska, där friskolor ska få extra resurser från kommunen för elever med särskilda behov på samma villkor som de kommunala skolorna. Man skulle också kunna tänka sig att den offentliga skolan lägger ut denna typ av utbildningar på entreprenad och låter privata aktörer konkurrera om rätten att få erbjuda den efterfrågade utbildningen.<sup>11</sup>

Ett närliggande argument är att, givet att skolan förväntas förmedla vissa gemensamma värderingar, kan offentlig produktion av utbildning vara att föredra i och med att staten därmed får bättre kontroll över vilken typ av utbildning som erbjuds. Ett alternativ är att fristående skolor inte kan räkna med att få offentlig finansiering om inte vissa krav på utbildningen uppfylls, alternativt att helt privata skolor endast är tillåtna om de följer regler som fastställs av staten.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det är viktigt att skilja på finansiering och produktion av utbildningstjänster. Det finns argument för offentlig finansiering av utbildning medan de strikt samhällsekonomiska argumenten för offentlig produktion är svagare. För att förstå varför produktion av utbildning trots allt är en offentlig angelägenhet i de flesta länder får man söka argumenten utanför den ekonomiska vetenskapen.

---

<sup>11</sup> Ett alternativ som för närvarande dock inte är möjligt i Sverige.

#### 4.1.2 Icke-ekonomiska argument för offentlig och privat produktion av grundskoleutbildning

Redan de klassiska ekonomerna diskuterade frågan om vilket ansvar det allmänna bör ha för utbildningen. Adam Smith (1776, 1994) argumenterade t.ex. både för skolplikt och delvis offentligt finansierad skolor. Hans ansåg att i ett civiliserat samhälle måste befolkningen ha en viss bildning både för sin egen skull och för att kunna ta ställning i nationella frågor. Om människor inte erbjuds eller snarare tvingas att tillgodogöra sig grundläggande utbildning kommer följande att hända:

*”Den person vars hela liv ägnas åt att utföra ett fåtal enkla handgrepp, vilkas effekter kanske också alltid är desamma eller nästan samma, har inget behov av att anstränga sitt förstånd eller öva sin uppfinningsförmåga i att hitta på utvägar att avlägsna svårigheter som aldrig inträffar. Han förlorar därför vanan av att anstränga sig på det-ta sätt och blir i allmänhet så dum och okunnig som någon mänsklig varelse överhuvudtaget kan bli. Hans slöa tankeverksamhet gör honom inte bara oförmögen att glädja sig åt eller ta del i ett förnuftigt samtal, utan också oförmögen att hysa en storsint, ädel eller öm känsla och följaktligen att bilda sig ett välgrundat omdöme till och med om många av privatlivets vanliga uppgifter. Om sitt lands betydelsefulla och vid-sträckta intressen är han helt ur stånd att döma, och om inte mycket speciella ansträngningar har gjorts för att få honom annorlunda är han lika oförmögen att försvara sitt land i krig”.  
(Smith, 1994, s. 276)*

Adam Smiths argumentation kan förefalla otidsenlig, inte bara för att uttryckssättet är något omodernt, utan även eftersom normen för vad som är en god samhällsmedborgare ändrats. Grundtanken är dock att viss utbildning är nödvändig för att människor skall utvecklas harmoniskt och för att samhället skall fungera väl. För att samhället skall fungera behövs enligt detta synsätt vissa grundläggande gemensamma värderingar. Samma tankegång återspeglas i den svenska skollagen, enligt vilken en viktig uppgift för den



offentliga skolan är just att förmedla gemensamma värderingar.<sup>12</sup> Bland annat skall skolan bidra till en större förståelse för betydelsen av demokrati (jfr utdrag från Skollagen i inledningen). I USA brukar det ibland hävdas att den offentliga skolan har bidragit till att nya invandrargrupper integrerats, "amerikaniserats", snabbare än vad hade varit fallet om skolväsendet hade varit helt privat, se t.ex. Stiglitz (1988, s. 372).

Ett argument som ibland har lyfts fram för att motivera offentlig drivna skolor är att det kan bidra till att minska segregeringen i ett samhälle. Genom att låta elever från olika samhällsgrupper gå i samma skola minskar segregeringen, vilket enligt detta synsätt skulle vara lättare att uppnå med ett offentlig utbildningsmonopol. Segregering är ett mångtydigt begrepp och det är viktigt att definiera vilken typ av segregering som avses. Om det är social segregering eller segregering mellan invandrade och infödda svenskar som avses, så bygger ovanstående argument på att boendet inte är segregerat, vilket dock ofta är fallet, eller att elever får välja skola i något annat område, dvs. att det inte finns någon närhetsprincip som styr antagningen till skolan. Om boendet är segregerat måste barn till låginkomsttagare, invandrare eller till lågutbildade föräldrar som bor i områden med låga inkomster, låg utbildningsnivå och många invandrare, också vara benägna att välja skolor i andra områden för att segregeringen skall minska. Det är oklart varför detta skulle vara ett mer troligt scenario i ett utbildningssystem med uteslutande kommunala skolor än i ett system med friskolor.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> I skollagen betonas detta: "Verksamheten i skolan skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom skolan skall främja aktning för varje människas egenvärde och respekt för vår gemensamma miljö". (utdrag ur Skollagen 1. kap. 2 §)

<sup>13</sup> Att valfrihet kan vara en viktig mekanism för att motverka segregering framgår av en studie av Gorad och Fritz (1999) av effekterna i England och Wales av införandet av rätten för föräldrar att välja vilken skola deras barn skall gå i ("parental choice"-reformen). Av studien framgår att segregeringen har minskat sedan reformen genomfördes i slutet av 1980-talet. I en SOU (1999:98) tillbakavisas exempelvis argumentet att fristående skolor skulle vara segregerade med avseende på elever med särskilda behov: "*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*

Ett argument för ett långtgående offentligt ansvar för grundskolan både när det gäller finansiering och tillhandahållande, är idén om att målet med grundskoleutbildning är att den skall ge eleverna tillräckligt med kunskaper så att de skall kunna gå vidare till högre utbildningsnivåer samt förbereda dem för att delta i den politiska debatten och utöva sina demokratiska rättigheter. Grundskolan skall följaktligen bidra till att barn inte skall behöva avstå från högre utbildning och ett aktivt deltagande i den demokratiska processen på grund av att skolan inte lyckats ge dem tillräckligt med kunskaper. En implikation av detta synsätt är att det är mycket viktigt att barn inte behöver gå i skolor som erbjuder undermålig utbildning och för att undvika detta bör det offentliga ha ett övergripande ansvar för utbildningen. Företrädare för detta argument menar att ett mer marknadsbaserat utbildningssystem leder till större skillnader mellan skolor och att vissa skolor således inte kommer att nå upp till de önskvärda miniminivåerna. (Se Grosin, 1997, för en vidare diskussion.)

Ett problem med argumentet är att det bygger på tanken att skolor som inte når upp till vissa minimikrav tenderar att överleva i större utsträckning i ett mer marknadsbaserat utbildningssystem än i ett som tillhandahålls av det offentliga. Det är dock tveksamt om så är fallet. Tvärtom är det troligt att ökad valfrihet kan leda till generellt högre kvalitet hos skolorna. Så länge det är möjligt för elever och lärare att välja mellan olika alternativ bör det finnas en tendens till att dåliga skolor att "fasas ut". Risken att skolor inte når upp till de önskvärda miniminivåerna torde vara större i ett icke-konkurrens-utsatt utbildningssystem i och med att dessa skolor inte i samma utsträckning behöver ta hänsyn till föräldrar och elevers önskemål. Däremot finns ett uppenbart informationsproblem, oavsett vem som tillhandahåller utbildning – det kan vara svårt för föräldrar att bedöma kvaliteten på en skola. Detta problem skulle t. ex. kunna lösas genom att inrätta ett oberoende kvalitetsinstitut efter brit-tiskt mönster. "Byrån för Utbildningskvalitet", Ofsted, genomför systematiska undersök-

---

*kategori. Föräld-rar som anser att deras barn inte får den hjälp och det stöd i den kommunala skolan som krävs sö-ker sig ofta från den kommunala skolan till en fristående skola." (s. 48)*

ningar av kvaliteten i de brittiska skolorna, som offentliggörs, hjälper skolor med problem att förbättra verksamheten och har i extremfall rätt att stänga skolor som inte svarar mot satta kvalitetskrav.

Det finns även en rad mer ideologiska argument mot ett offentligt utbildningsmonopol. Det kanske viktigaste är att utifrån ett liberalt perspektiv är utbildning inte framför allt en offentlig angelägenhet utan en angelägenhet för individen och familjen. Liberala tänkare kan dock tänka sig skolplikt, vilket bland annat framgick av Adam Smith-citatet ovan. En annan liberal, ekonomen Friedrich von Hayek, ansåg att det fanns två skäl till en obligatorisk utbildning upp till en viss miniminivå. För det första utsätts den enskilde för mindre risker och får större utbyte av sina medmänskors om alla medborgare i ett land har vissa gemensamma baskunskaper. För det andra kan en demokrati inte fungera om befolkningen inte är läskunnig. (Se Hayek, 1983.)

Att förespråka skolplikt är dock enligt Hayek inte detsamma som att förespråka ett offentligt kontrollerat utbildningsväsende. En viktig orsak är att utbildningsapparaten kan missbrukas av inflytelserika grupper om stora delar av utbildningsväsendet drivs i offentlig regi.<sup>14</sup> Eller som Hayek (1983, 352) uttrycker det: "Ju större makt man anser att utbildningen kan ha över människorna, desto mer övertygad borde man bli om faran av att lägga denna makt i händerna på en enda myndighet"<sup>15</sup>

Ytterligare ett argument för att tillåta privata alternativ är att friheten att välja skola har ett värde i sig. Ett klassiskt exempel i nationalekonomin på detta tema är huruvida en transferering skall ges som en subvention, t.ex. en skolpeng som mottagaren fritt får utnyttja för skolgång i vilken skola som helst, eller om staten i stället skall ge en specificerad tjänst, t.ex. utbildningsplats i den

---

<sup>14</sup> Denna förklaring analyseras bland annat av Lott (1987, 1990). Hans tes är att utbildning i offentlig regi framförallt handlar om att indoktrinera befolkningen så att de blir mer positivt inställda till, t.ex., skatter och bidrag och därmed ger de politiska beslutsfattarna större handlingsutrymme.

<sup>15</sup> Det liberala argumentet är också delvis ett samhällsekonomiskt argument. Genom att inte tillåta privata alternativ inom utbildningsväsendet hindras det experimenterande med olika former av organisation, pedagogik et cetera som är betydelse för att utveckla utbildningen, se t.ex. Hayek (1983, kap. 24). Mer om detta i nästa avsnitt.

närliggande skolan. Om individens önskemål inte överensstämmer med statens, ger en subvention större nytta än att få en plats tilldelad i en skola, om man anlägger en icke-paternalistisk syn på vad som utgör samhällsnyttan. Det är inte heller orimligt att tro att själva valprocessen kan ha en viss betydelse. Genom att ge föräldrarna en roll i valet av skolan signalerar det allmänna att föräldrarna har ett ansvar för sina barns utbildning. På så vis kan själva valhandlingen tjäna som en stimulans för att aktivera det som docenten i pedagogik Lennart Grosin kallar för "hemmets läroplan", dvs. föräldrarnas engagemang i sina barns skolgång. (Se Grosin, 1994, för en vidare diskussion.)

#### 4.2 Konkurrensens betydelse för elevernas prestationer

Oavsett vad som ligger bakom hur skolan organiseras är det av intresse att undersöka hur olika former av organisation av utbildningsväsendet påverkar kvaliteten på den utbildning som erbjuds. Organisationen av det svenska skolväsendet har förändrats genom att friskolor tillåtits i större omfattning. Eftersom vi alla har olika grundvärderingar ställer sig politiker och övriga medborgare olika till denna utveckling. Även en politiker som i grunden är positiv till friskolor kan dock tänkas omvärdera sin ståndpunkt om det visar sig att utvecklingen haft påtagligt negativa effekter det offentliga skolväsendet. Omvänt kan en politiker som av ideologiska skäl är negativ till friskolor tänkas acceptera utvecklingen om den haft påtagligt positiva effekter på det offentliga skolväsendet.

Svensk grundskoleutbildning har genomgått en i många avseende dramatisk förändring sedan reglerna för finansieringen av de fristående skolorna ändrades och eleverna i större utsträckning har gavs möjligheten att friare välja i vilken skola de vill gå. Den kanske viktigaste förändringen är att konkurrensen mellan skolor om eleverna har ökat. Då denna utveckling är i fokus i utredningens empiriska kapitel är följande former av produktion av utbildningstjänster av intresse att närmare diskutera (i de tre första formerna antas att finansieringen går via det offentliga).

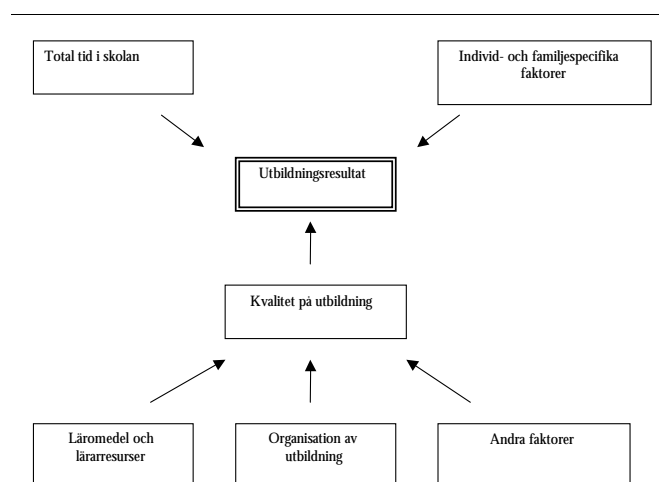
- Helt offentligt utbildningssystem där elever tilldelas plats i närliggande skola.
- Helt offentligt utbildningssystem där eleverna fritt kan välja skola.
- Både offentliga och fristående skolor där eleverna fritt kan välja mellan olika skolor.
- Helt privat utbildningssystem där eleverna väljer mellan olika privata skolor som finansierar sin verksamhet med hjälp av terminsavgifter, kursavgifter, gåvor etc.

I det första alternativet finns det bara offentliga skolor och eleverna tilldelas en plats i den skola som, t.ex., ligger närmast bostaden. Om utbildningsväsendet är organiserat på detta sätt, vilket i princip motsvarar den ordning som gällde för grundskolan fram till i början på 1990-talet, har det offentliga ett utbildningsmonopol och inslaget av konkurrens om elever mellan skolor är mycket litet. Visserligen kan man tänka sig att det även i detta centralstyrda system finns viss konkurrens mellan skolorna i och med att föräldrar delvis väljer bostadsort utifrån vilken skola deras barn kommer att hamna i, men denna konkurrens kommer sannolikt att vara av liten betydelse. Dessutom kommer endast ekonomiskt starka hushåll att ha möjlighet att dra nytta av denna typ av valfrihet. Alternativ två och tre motsvarar i princip den modell som gäller sedan finansieringsreformen av grundskolan och gymnasiet i början på 1990-talet och elever kan i hög grad välja vilken skola de vill gå i. I vissa regioner är inslaget av fristående skolor än så länge litet vilket innebär att konkurrensen mellan privata och kommunala skolor inte är speciellt intensiv. Konkurrensen kan dock vara mer omfattande i t.ex. storstads-

regionerna där friskolor är vanligare. Det fjärde alternativet existerar inte på grundskole- och gymnasienivå.<sup>16</sup>

Forskning om vad som förklarar skillnader i elevprestationer och vilken betydelse organisationen och konkurrensutsättning av utbildningsväsendet kan tänkas ha, kan i grova drag delas in i forskning som sätter fokus på individspecifika förklaringar (t.ex. betydelsen av att många elever i en skola kommer från studiemotiverade hem) och forskning som betonar mer strukturella förklaringar (t.ex. utbildningsresurser, konkurrensutsättning och organisation av skolan och utbildningsväsendet i stort). En stor del av forskningen utgår också ifrån ett input-output perspektiv, vilket innebär att vilka utbildningsresultat som uppnås bestäms av vilka resurser, i bred bemärkelse, som sätts in. Förenklat illustreras detta perspektiv i figur 4.1.

Figur 4.1 Faktorer som påverkar utbildningsresultat i en skola



<sup>16</sup> Det återspeglar dock läget för företagsutbildningar där privata alternativ dominerar.

Utbildningsresultatet i en skola (t.ex. utbildningsnivå, hur många som går vidare till högre studier, hur många som inte blir underkända, genomsnittsbetyg, och resultat på nationella prov) ses således som en funktion av hur mycket eleverna går i skolan, vilket är ett rent kvantitativt mått; vilken kvalitet utbildningen håller; och elevernas familjeförhållanden och individspecifika faktorer.<sup>17</sup>

Kvaliteten på utbildningen är av störst intresse ur ett policyperspektiv eftersom den är möjlig att påverka på ett helt annat sätt än familjeförhållanden och andra individspecifika faktorer. Nivån på utbildningskvaliteten kan ses som en funktion av hur mycket resurser en skola tilldelas (t.ex. läromedel och lärarresurser per elev), hur skolan är organiserad (t.ex. skolans storlek och pedagogiska inriktning) och andra faktorer som påverkar kvaliteten på utbildningen. Vad som driver hur en skola organiseras, hur stora resurser som satsas på läromedel och andra faktorer som påverkar hur väl en skola lyckas uppnå goda utbildningsresultat kan i sin tur förklaras av en rad bakomliggande faktorer. En möjlig förklaringsvariabel, som lyfts fram i forskningen om friskolor, är hur mycket konkurrens skolan utsätts för.<sup>18</sup>

Det är inte bara friskolor som konkurrerar med de kommunala skolorna. Eftersom det även råder valfrihet mellan kommunala skolor, så förekommer även konkurrens inom det kommunala skolväsendet. Sannolikt varierar dock graden av "inomkommunal" konkurrens avsevärt mellan olika kommuner, t. ex. beroende på hur stor och tätbefolkad kommunen är. I glesbygden där det bara finns en eller ett fåtal näraliggande skolor blir valfriheten begränsad oavsett vilket system man väljer. Dessutom påverkar även andra faktorer, såsom kommunens inställning till föräldrarnas valfrihet hur mycket olika kommunala skolor konkurrerar med varandra. Graden av inomkommunal konkurrens blir därför svår att mäta, och diskussionen i denna rapport fokuserar på

---

<sup>17</sup> Vilka variabler som konkret används i vår studie diskuteras mer utförligt i kapitel 5.

<sup>18</sup> En aspekt som inte hanteras i litteraturen är om konkurrensen måste komma från existerande skolor eller om det räcker med att det finns ett hot om konkurrens. Detta resonemang är relaterat till den s.k. "contestable market" hypotesen. (Se Tirole, 1997).

konkurrensen mellan friskolor och kommunala skolor.<sup>19</sup> I nästa avsnitt diskuteras de negativa och positiva effekter som ökad konkurrens kan ge upphov till. Även om diskussionen huvudsakligen handlar om konkurrens mellan friskolor och kommunala skolor, så bör resonemanget i viss mån även gälla åtgärder som ökar konkurrensen mellan olika kommunala skolor.

#### 4.2.1 Positiva konkurrenseffekter

Konkurrens kan påverka effektiviteten genom att skolläningen 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.<sup>20</sup> 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 sysselsatta med fel saker. Alla i organisationen arbetar hårt, men p.g.a. 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 organisa-

---

<sup>19</sup> Det är dessutom svårt att tro att konkurrensen mellan olika kommunala skolor skulle kunna vara lika hård som konkurrensen mellan friskolor och kommunala skolor. Inte minst viktigt är att skolläningen och lärare i de olika kommunala skolorna har samma arbetsgivare. Vid nedläggning av en skola kommer de då att placeras om till andra kommunala skolor. Traditionellt betraktar också lärare och rektorer på olika skolor varandra som kollegor, och inte konkurrenter. Detta mönster är sannolikt lättare att bryta om skolorna har olika huvudmän.

<sup>20</sup> 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 t ex Mueller (1989, kap. 14) redovisas ett stort antal studier som visar att icke-konkurrensutsatt offentlig verksamhet är i de flesta fall är ineffektivare än motsvarande privata konkurrensutsatta verksamheter.



tioner, och dels att det blir möjligt att lära av andra organisationer, och på det viset införa förbättringar.

Just experimenterande är en viktig komponent i alla konkurrensprocesser.<sup>21</sup> 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 erbjuds olika ämnen i den kommunala skolan. När det gäller familjespecifika faktorer är det också möjligt att den kommunala skolan följer friskolornas exempel och väljer att involvera elevernas föräldrar mer i utbildningen och på detta sätt aktiverar "hemmets läroplan". (Se Grosin, 1994, för en vidare diskussion om begreppet "hemmets läroplan" och dess betydelse för goda studieresultat).

En effekt som visat sig vara betydelsefull när det gäller företag i olika branscher är att konkurrens, via en urvalseffekt, leder till en uppgradering av den genomsnittliga nivån i den bransch företaget tillhör. I en konkurrensprocess kommer nya aktörer in samtidigt som andra tvingas lämna marknaden. Oftast kommer en sådan process att leda till att de sämsta företagen fasas ut och ersätts av bättre företag, vilket höjer den genomsnittliga nivån i branschen. (Se t.ex. Caves, 1998, för en översikt.) Utöver att den genomsnittliga nivån i branschen förbättras av att mer produktiva företag ersätter mindre produktiva, kan de företag som varken är nya eller som tvingas lägga ner verksamheten bli mer produktiva. För det första kan de på olika sätt lära av de nya företagen (t.ex. nya och mer effektiva produktionsmetoder) och för det andra kan de lära sig vilka misstag man skall undvika genom att studera de företag som fasas ut (t.ex. vilka produktionsmetoder som är ineffektiva). Det institutionella ramverket påverka hur väl konkurrensprocessen fungerar. För att den positiva urvalsprocessen skall fungera krävs

---

<sup>21</sup> Att konkurrens och experimenterande är viktigt för en dynamisk ekonomisk utveckling lyfts fram av Rosenberg och Bridzell (1991) som en huvudförklaring till Västvärldens höga ekonomiska tillväxt sedan 1800-talet. På samma sätt kan experimenterande med, t.ex., olika former av pedagogik och organisation av skolor förväntas bidra till att utveckla den utbildning som erbjuds.

att det finns möjligheter både för "entry" och "exit". Med andra ord måste det vara förhållandevis lätt att starta nya skolor, samtidigt som det som det bör finnas mekanismer som ser till att de sämsta skolorna faktiskt stängs, om de inte lyckas förbättra kvaliteten. Det kan t. ex. ske genom att något statligt granskningsorgan får rätt att granska och stänga undermåliga skolor.

#### 4.2.2 Negativa konkurrens effekter

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 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 detta 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 ersättningssystemet fungerar. Dels kan studiemotiverade elever ha ett positivt inflytande på andra elever.<sup>22</sup> Om de studiemotiverade eleverna försvinner så försvinner också denna positiva *spill-over* 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 uppstår

---

<sup>22</sup> Att duktiga elever har en positiv påverkan på svagare elever har bland annat framkommit i en studie av Arnman och Jönsson. (Se s. 14 i ESO rapporten *Valfrihet inom skolan* för en kort sammanfattning av deras resultat.)

på grund av att andelen studiemotiverade elever 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 inte då drar ner på administration, lokal-kostnader och andra overheadkostnader kommer detta att negativt påverka anslagen för pedagogiskt material och ersättning till lärare.

#### 4.2.3 Faktorer som påverkar graden av konkurrens

Gemensamt för ovan behandlade former av konkurrens är att de kan påverkas av de politiska beslutsfattarna genom lagstiftningen som tillåter alternativt förhindrar konkurrens på utbildningsmarknaden. Möjligheten för elever att fritt välja vilken skola de vill gå i, tillsammans med kopplingen mellan elevernas val och skolans resurstilldelning, leder till intensivare konkurrens. Genom att också tillåta fristående skolor ökar konkurrensen då detta ökar möjligheten för föräldrar och andra att starta skolor. Om skolorna dess-utom ges samma finansiella förutsättningar som andra skolor, vilket är den princip som skall gälla i Sverige i dag, bidrar detta till att öka konkurrensen än mer.<sup>23</sup> Politiska beslut som däremot förbjuder eller inte ger likvärdiga finansiella förutsättningar hämmar konkurrensen på utbildningsmarknaden. Ett annat sätt att öka konkurrensen, som inte är möjligt i Sverige, vore att lägga ut de kommunala skolorna på entreprenad och låta olika intressenter få lämna in anbud om att få ta över utbildningen. Ett sådant system skulle troligtvis leda till en större variation av utbildningen och därmed ge föräldrar och elever större möjligheter att välja det

---

<sup>23</sup> Enligt kommitténs för uppföljning av resursfördelningen till fristående skolor slutbetänkande, "Likvärdiga villkor?" (SOU 1999:98) går det inte att klart avgöra om friskolor gynnas eller missgynnas i förhållande till de kommunala skolorna. Det är bl. a. svårt att avgöra vad kommunernas kostnader för utbildningen är. Syftet med den nuvarande lagstiftningen är dock att fristående och kommunala skolor ska behandlas lika i resurshänseende.

alternativ som uppfattas som bäst. Graden av konkurrens påverkas också av om det finns många alternativa skolor att välja mellan inom ett rimligt avstånd, vilket talar för att konkurrensen troligen är mer intensiv i befolkningstäta områden.

Viktigt är också om det är relativt lätt att starta en ny skola. Om en etablerad skola som inte lyckas leva upp till föräldrars och elevers förväntningar kan räkna med att utsättas för konkurrens från en nystartade skolor, då föreligger en konkurrenssituation som ger den etablerade skolan incitament att försöka erbjuda en bra utbildning.<sup>24</sup>

Av betydelse för hur väl konkurrensen mellan skolor fungerar är också elever och föräldrars möjlighet att utvärdera olika skolor, dvs. hur mycket information som finns tillgängligt och som kan ligga till grund för ett beslut om vilken skola man skall välja. Ju lättare det är att jämföra olika skolor desto svårare är det för de sämsta alternativen att klara sig i konkurrensen vilket i sin tur ger dessa skolor incitament att försöka förbättra utbildningen de erbjuder. Information av denna typ är relativt begränsad i Sverige i och med att skolor inte officiellt utvärderas och rangordnas. I England används sedan en tid en modell där skolor utvärderas och rangordnas med jämna mellanrum av en myndighet som kallas Ofsted. I den engelska modellen kan Ofsted gå in och tvinga enskilda skolor att se över sin verksamhet och i slutändan tvinga dem att stänga skolan om vissa minimikrav inte uppnås. En viktig uppgift är också att hjälpa till med förbättringar av skolor som inte fungerar tillfredsställande. (Se SAF, 2000, för en vidare diskussion.)

---

<sup>24</sup> Inom nationalekonomisk konkurrensforskning kallas denna typ av konkurrens för "contestable markets". (Se t. ex. Tirole, 1997, för en diskussion.).

### 4.3 Effekter av friskolor – en översikt av den empiriska litteraturen

Den empiriska forskningen om privata skolor/friskolor har i stor utsträckning utgått ifrån resonemanget i föregående avsnitt och fokuserat på följande frågor:<sup>25</sup>

Vad förklarar goda elevprestationer?

Presterar elever som går i friskolor bättre än elever som går i offentliga skolor och, om så är fallet, varför?

Hur påverkar konkurrens om elever i allmänhet, och konkurrens från friskolor i synnerhet, utbildnings-nivån i de offentliga skolorna?

#### 4.3.1 Orsaker till goda elevprestationer

I en översikt av empiriska analyser presenterar Hanushek (1986) ett antal slutsatser. En viktig slutsats är att det inte finns några övertygande bevis för att resursinsatserna i någon avgörande mån påverkar skolornas resultat. En annan övergripande slutsats är dock att även om det finns många studier så är många resultat motsägelsefulla. Sambandet mellan olika utgiftsvariabler (t.ex. klasstorlek) och elevprestationer är således inte tydligt.<sup>26</sup> Om det är så att omfattningen av utbildningsresurserna är av mindre betydelse är frågan vilka andra variabler som är avgörande. Även här är det i viss utsträckning oklart vad som är avgörande. Ett viktigt resultat som

---

<sup>25</sup> Den genomgång som följer baseras framförallt på nationalekonomiskt orienterade studier som använt kvantitativa metoder, men även några studier från det pedagogiska forskningsfältet behandlas.

<sup>26</sup> Sambandet kan beskrivas som svagt dels på grund av att endast ett fåtal studier ger statistiskt signifikanta resultat, och dels på grund av att olika studier ger motstridiga resultat. I flertalet av dessa studier har man även tagit hänsyn till individspecifika skillnader.

framkommer i många studier enligt Hanushek är vilken familjebakgrund elever har. Barn som kommer från studiemotiverade hemförhållande (vilket ofta mäts med föräldrarnas utbildningsnivå och in-komster) presterar överlag bättre än genomsnittseleven. En annan slutsats är att det finns stora skillnader mellan skolor och lärare i hur effektiva de är och effektiviteten påverkar elevernas utbildningsprestationer. Det vill säga elevprestationer bestäms inte enbart av individers studiebegåvning och om eleverna t.ex. kommer från studiemotiverade miljöer utan även av vilken skola en elev går i.

Pedagogikdocenten Lennart Grosin har i sin forskning om den svenska skolan kommit fram till liknande slutsatser som Hanushek och han hävdar bland annat att elevprestationer framför allt bestäms av "hemmets läroplan", dvs. av hur engagerade föräldrarna är i sina barns skolgång. Det kan dock finnas skillnader mellan skolor i hur väl de lyckas aktivera "hemmets läroplan".

I Sammons *et al.* (1997) avrapporteras ett projekt som studerat vad som kännetecknar framgångsrika skolor (mätt som elevernas prestationer i den avslutande offentliga examen). Projektet omfattar totalt 94 offentliga "secondary schools" i London. Framgångsrika skolor kännetecknas av höga förväntningar, stark betoning av kunskapsmålen, enhetlighet med avseende på visioner och mål, tydligt ledarskap hos rektorer och ämnesgruppledare, en sammansvetsad och effektiv ledningsgrupp, enhetlighet från de vuxnas sida beträffande arbetsklimat och ordning, hög undervisningskvalitet, elevcentrerat arbetssätt och starkt föräldrarengagemang. Vidare fann man att utvärdering och flexibilitet med avseende på undervisningsmetoder var av central betydelse för att förklara varför vissa skolor lyckades bättre än andra skolor.

En studie av Skolverket (*Sambandet mellan resurser och resultat*) som explicit undersökt om ett antal olika faktorer (bland annat lärarveckotimmar per elev, föräldrars utbildningsnivå, andelen pojkar i en skola, andel elever med utländsk bakgrund, skolstorlek) har en positiv/negativ påverkan på resultatet på skolnivå (mätt som medelbetyg). Studien baseras på en databas bestående av 92 000 elever som avslutat årskurs 9 i den kommunala skolan läsåret

1994/95. Slutsatserna sammanfaller i stort med Hanusheks översikt. Skolor med många elever med välutbildade föräldrar har högre medelbetyg. Detsamma gäller om det finns många flickor i en skola samt om en mindre andel av eleverna har invandrabakgrund. I mindre skolor är också medelbetygen högre. Effekten av ökade utbildningsresurser mätt som antal lärarveckotimmar per elev är mindre tydlig. I studien finner man bland annat att antalet lärarveckotimmar har en positiv effekt på medelbetyget i skolor med mindre gynnsamma förutsättningar. Vidare finner man positiva effekter av antalet lärarveckotimmar på hur många elever som får fullständigt betyg. Totalt sett förklarar Skolverkets modell cirka 42 % av variationen i medelbetygen vilket innebär att nästan 60 % av variationen återstår att förklara. Enligt Skolverket kan faktorer som skolors organisation, arbetsätt, ledarstil, skolklimat, läraregenskaper och attityder vara av betydelse.<sup>27</sup> En slutsats av studien är att det inte endast är individ- och familjespecifika faktorer och hur mycket resurser som en skola har tillgång till som är avgörande för elevprestationerna utan även hur resurserna används, det vill säga kvaliteten är på satsade resurser. En konsekvens av denna slutsats bör vara att det finns ett utrymme för att förbättra resultatet i de skolor som lyckas dåligt, utan att man behöver öka resursinsatsen.

#### 4.3.2 Skillnader mellan privata och offentliga skolor

En annan slutsats från den forskning som jämfört offentliga och privata skolor är att det finns skillnader som inte är relaterade till utbildningsresurser eller till elevernas familjebakgrund och övriga socioekonomiska faktorer. I de följande två avsnitten refererar vi till privata skolor, då det är denna typ av skolor som ofta analyserats i den internationella forskningslitteraturen. Mycket av denna forskning initierades av en rapport av Coleman *et al.* (1982) där

---

<sup>27</sup> Utöver detta kan man tillägga att det är omöjligt att med statistisk analys förklara all variation. Bortsett från att det är svårt att mäta alla intressanta faktorer på ett bra sätt så finns också genuint icke-observerbara faktorer såsom studiemotivation och rent slumpmässig variation.

man fann att elever i privata katolska skolor i USA presterar bättre än i elever i offentliga skolor. Kritiker av denna studie menar att det i större utsträckning är elever med goda förutsättningar, t. ex. barn till föräldrar med högre utbildning, som går i privata skolor, och att det därför finns en risk för att resultaten är missvisande. Kvalitetsskillnaden kan vara överskattad. En hel del studier som försökt ta hänsyn till denna problematik tyder dock på att det finns bestående skillnader mellan privata och offentliga skolor som inte kan hänföras till individ- och familjespecifika faktorer eller resurstilldelning. Bland annat tycks det som om elever som går i privata skolor i större utsträckning påbörjar högre utbildning och har bättre resultat på nationella test, även sedan man kontrollerat för sådana faktorer.

En intressant studie är Greene *et al.* (1999) som undersökt det så kallade Milwaukeeprojektet. Milwaukeeprojektet är unikt i USA då det är det första offentligt finansierade skolpengsprogrammet och det första som pågått under ett antal år. Ur ett utvärderingsperspektiv är projektet också intressant då det är möjligt att följa individer (från framför allt låginkomsttagarfamiljer) som valt en privat skola och tilldelats en plats via ett lotteri och en grupp individer som också valt en privat skola, men som inte tilldelats någon plats och som i stället tilldelats en utbildningsplats i en offentlig skola. Således underlättas utvärderingen då man har två grupper, som kommer från likartade förhållanden och som aktivt sökt en privat skola, men där endast den ena gruppen erhållit utbildningsplats. Genom att jämföra de båda grupperna kan man därmed undersöka om de som går i privata skolor klarar sig bättre i olika test än eleverna i kontrollgruppen som inte haft möjlighet att gå i de privata skolorna. Resultatet av studien tyder på att elever som går i privata skolor tenderar att prestera bättre (i matematik och läsning) än eleverna i kontrollgruppen som går i kommunala skolor.

Att det kan finnas skillnader mellan privata och offentliga skolor framkommer även i en rapport från Skolverket (*Ämnesproven skolår 9 1998*) i vilken resultaten för årskurs 9 från 1998 års ämnesprov analyseras. Resultaten för de elever som gick i



fristående skolor visar att de fick högre betyg än elever i kommunala skolor. Vidare är andelen elever som inte uppnår målen för godkänt betyg i ämnesproven i svenska dubbelt så stor i de kommunala skolorna som i de fristående skolorna. Andelen elever som får de högsta betygen (VG eller MVG) är också betydligt högre för elever i fristående skolor. En möjlig orsak till skillnaderna är att elever i fristående skolor i större utsträckning kommer från familjer där någon av föräldrarna har en eftergymnasial utbildning och därmed kommer från mer studiemotiverade förhållanden. För att studera vilken betydelse olika bakgrundsfaktorer kan ha för att förklara skillnader mellan offentliga och fristående skolor har Skolverket även utnyttjat så kallad flernivåanalys för att isolera olika faktorerets betydelse. Även av denna analys framkommer att elever som går i fristående skolor presterar bättre på ämnesproven i svenska, engelska och matematik, vilket tyder på att friskolorna har lyckats skapa en bättre studiemiljö än de kommunala skolorna. Varför elever som går i friskolor lyckas bättre än elever som går i kommunala skolor har däremot inte undersökts.

#### 4.3.3 Konkurrensens betydelse

Som framgick i det föregående är det på teoretiska grunder inte helt klart vilken effekt konkurrens får på kvaliteten i de offentliga skolorna. Mot denna bakgrund är ett särskilt intressant forskningsområde hur konkurrens från privata skolor påverkar de offentliga skolorna. Under 1990-talet har ett antal studier på detta tema publicerats och en genomgående slutsats är att konkurrens från privata skolor har en positiv påverkan på utbildningsnivån i de offentliga skolorna. Den teoretiska utgångspunkten i dessa studier liknar den som presenterades ovan, nämligen att konkurrens från friskolor kan påverka de kommunala skolorna negativt om de bästa eleverna och lärarna går över till de privata skolorna. Samtidigt kan konkurrensen bidra till att de kommunala skolorna får incitament att höja kvaliteten på utbildningen. De

kommunala skolorna kan också lära av de privata, om de privata i större utsträckning provar nya och effektivare utbildningsmetoder.

Ett genomgående problem i denna forskning är hur man skall hantera risken att eventuella positiva konkurrens effekterna för de kommunala skolorna underskattas om de bästa eleverna tenderar att lämna de kommunala skolorna och i stället väljer privata skolor. De vanliga statistiska metoder som används utgår från att man gör ett slumpmässigt stickprov. I detta fall är det dock ett orimligt antagande, eftersom beslutet att gå i en kommunal skola eller en friskola inte är slumpmässigt, utan tvärtom beror på vilket eleven och föräldrarna föredrar. Det finns därför anledning att misstänka att elever i friskolor och i kommunala skolor systematiskt skiljer sig åt. Tar man inte hänsyn till detta finns risk för att man drar felaktiga slutsatser p.g.a. en s.k. urvals- eller selektionsbias. Om det finns en positiv konkurrens effekt som innebär att de elever som går kvar i den kommunala skolan blir duktigare så kan ändå genomsnittresultaten sjunka om det är så att de duktigaste eleverna samtidigt byter till en friskola. Vi skulle då t.o.m. kunna dra den felaktiga slutsatsen att resultaten i den kommunala skolan försämrats, när i själva verket motsatsen är fallet.<sup>28</sup> En studie som explicit försöker hantera denna problematik är Hoxby (1994, 2000). I studien testas om ökad konkurrens i utbildningssystemet förbättrar utbildningskvaliteten i de offentliga skolorna. Studien baseras på ett amerikanskt datamaterial som består av skolresultat, elevbakgrund och områdeskaraktäristika för 12 600 ungdomar. Ett resultat som kan dras från studien, är att mer inslag av konkurrens från privata skolor är förenligt med högre elevprestationer i den offentliga skolan. Vidare finner Hoxby att privata skolor tenderar att etablera sig i områden där de offentliga skolorna är dåliga. Det orsakssamband som Hoxby finner är att där de offentliga skolorna är dåliga, och det således finns ett stort behov av alternativ, startas fler privata skolor än i områden där de offentliga skolorna fungerar

---

<sup>28</sup> Att selektionsbias är viktigt att ta hänsyn till framkommer bland annat inom den forskning som försökt förklara var och varför friskolor/privata skolor startas. En slutsats från litteraturen är att i heterogena områden (t.ex. många religiösa inriktningar och stor inkomstspridning) är andelen privata skolor högre, dvs. start av privata skolor är inte en rent slumpmässig process och därmed är selektionsbias ett potentiellt problem, se Wikström (1997) för en översikt av denna litteratur.

väl. Den konkurrens som detta ger upphov till leder i sin tur till att utbildningskvalitet och elevprestationer höjs även i de offentliga skolorna. Ett intressant resultat från Hoxbys studier är också att i regioner där det finns mer konkurrens är lärarlönerna högre i de offentliga skolorna, vilket tyder på att tillgång till fler potentiella arbetsgivare gör det möjligt för lärarna att förhandla upp sina löner. Högre lärarlöner kan troligen också indirekt bidra till att utbildningsnivån höjs i de offentliga skolorna på lite längre sikt i och med att personer med hög kompetens i större utsträckning kan tänkas sig att bli lärare, samtidigt som det på kort sikt kan ge negativa effekter när skolorna därigenom får högre kostnader.

En liknande studie är Couch *et al.* (1993) som undersöker hur amerikanska elever i offentliga skolor klarar de nationella matematikprov i grundskolan och i gymnasiet (high-school) och i vilken utsträckning socioekonomiska faktorer och graden av konkurrens från privata skolor kan förklara skillnader. Studien baseras på ett material från 100 mindre områden (counties) läsåret 1988/89. I studien undersöks dels varför det finns fler privata skolor i vissa områden, dels hur de påverkar de offentliga skolorna. Ett resultat är att i områden där de offentliga skolorna är bra (mätt som resurser per elev) går färre elever i privata skolor. Ett annat resultat är att ju fler privata skolor det finns i ett område desto bättre går det för eleverna i de offentliga skolorna. Ett tredje resultat från denna studie är att resurstilldelning inte har någon avgörande effekt på elevprestationerna. Studiens entydiga resultat och slutsatser har dock kritiserats av Newmark (1995) som replikerar den och visar att om man gör diverse förändringar så ändras resultaten. Om man genom att testa sambandet mellan andelen privata skolor och andra test (t.ex. geometri, engelska, historia m.m.) blir sambanden mindre uppenbara. Vidare finner Newmark att om andra kontrollvariabler används eller annan definition av andelen privata skolor så ändras också resultaten. Newmark menar att Couchs resultat är en slump och en orsak till att det är svårt att hitta några samband är att variationen i andelen elever som går i privata skolor är för liten och dessutom att andelen privata skolor har varit konstant under lång tid vilket innebär att de privata skolorna inte behöver utgöra något reellt hot mot de offentliga

skolorna. Värt att notera är dock att Newmark inte finner några negativa samband mellan andelen privata skolor och elevers testresultat i de offentliga skolorna.

Ovan beskrivna undersökningar har framför allt fokuserat på resultat på nationella prov. En studie som studerat en annan elevprestationsvariabel, hur många som tar en examen, är Dee (1998). I denna studie undersöks även explicit de problem som är förknippade med att elever inte fördelas mellan privata och offentliga skolor genom slumpen, utan genom medvetna val. Som diskuterats ovan leder det till att statistiska undersökningar som inte beaktar detta kan ge missvisande resultat.

I undersökningen analyseras hur konkurrens från privata skolor påverkar hur många som tar en examen från gymnasiet. Den kvantitativa analysen baseras på ett material som består av information om hur många som inte tar examen, avhoppare, i 4 488 skoldistrikt i 18 delstater. För att undersöka hur konkurrensen påverkar de offentliga skolorna konstrueras ett avhopparindex som förklaras med ett antal socioekonomiska variabler och med andelen privata skolor per skoldistrikt. Resultatet av skattningarna visar att socioekonomiska variabler som andelen barn som pratar engelska eller som kommer från familjer där föräldrarna är mer utbildade har en positiv påverkan på sannolikheten att elever i ett skoldistrikt skall ta ut examen. Andelen elever som går i privata skolor har också en positiv effekt på sannolikheten att en elev tar ut examen i de offentliga skolorna. Resultaten visar således att konkurrens inte bara kommer dem till del som väljer att byta till en bättre skola utan även dem som väljer att vara kvar i de offentliga skolorna.

En brist med de studier som presenteras ovan är att de inte explicit försökt förklara varför den offentliga skolan gynnas av ett större inslag konkurrens från fristående/privata skolor, dvs. vad som är den underliggande mekanismen. En hypotes, som dock inte undersökts, skulle kunna vara att konkurrens bidrar till att motivera de kommunala skolorna att aktivera "hemmets läroplan" eller att skolor som utsätts för konkurrens i större utsträckning försöker lära av framgångsrika skolor (se Sammons *et al.* ovan) för att därmed bättre kunna hävda sig i konkurrensen. En studie som mer explicit försöker förklara *varför* de offentliga skolorna blir

bättre när de utsätts för konkurrens är Arum (1996). Arums studie baseras på ett datamaterial som består dels av andelen privata skolor i amerikanska delstater 1950 och 1980, klasstorlek i offentliga skolor och andra resursvariabler, och dels av data på individnivå, som bland annat innehåller resultat från nationella prov (i tolfte klass, vilket motsvarar det svenska gymnasiet) samt en stor uppsättning kontrollvariabler. Studien finner att elever i offentliga skolor i delstater med en stor andel privata skolor klarar sig bättre i tester jämfört med elever i offentliga skolor i delstater med en mindre andel privata skolor. En intressant slutsats i Arums studie är att förbättringen framför allt kan hänföras till ökade anslag i de offentliga skolorna som en konsekvens av den mer intensiva konkurrensen snarare än ökad effektivitet i utbildningen. Det vill säga, om andelen privata skolor ökar så blir de politiska beslutsfattarna mer intresserade av att hjälpa de offentliga skolorna att möta konkurrensen vilket bidrar till att förbättra den offentliga utbildningen.

Som översikten har visat finns det mycket som tyder på att ökad konkurrens från privata skolor kan förväntas få en positiv effekt inte bara för dem som väljer att gå i de privata skolorna utan även för de elever som stannar kvar i de offentliga skolorna. Vad som också framgår av litteraturoversikten är att det saknas studier inte minst av svenska förhållanden. De svenska erfarenheterna är också av internationellt intresse av flera skäl. Dels har antalet friskolor ökat kraftigt under de sista åren. Dels vänder sig de flesta svenska friskolor inte till en speciell grupp, vilket är fallet t.ex. med privata skolor med religiös inriktning som är vanliga i många länder. Detta underlättar analysen, och innebär sannolikt att konkurrens effekten blir tydligare. Slutligen ger den svenska lagstiftningen även vid en internationell jämförelse goda möjligheter för etablerandet av friskolor. Fler studier är således önskvärdt för att man skall få en bättre bild av hur konkurrens påverkar utbildningssystemet. I följande kapitel presenteras resultat från den första större studien som undersöker hur friskolor i Sverige påverkar elevprestationer i den kommunala grundskolan.



## 5 Hur påverkar friskolor kvaliteten i de kommunala skolorna?

Som framgick tidigare (avsnitt 4.2) är totaleffekten på utbildningskvaliteten i den kommunala grundskolan av konkurrens från friskolor teoretiskt oklar i och med att det både finns positiva och negativa effekter av ökad konkurrens. Konkurrensen kan t. ex. leda till att de bättre eleverna och lärarna går till friskolor, vilket därmed skulle påverka utbildningsnivån i de kommunala skolorna negativt. Samtidigt kan konkurrensen påverka den kommunala skolan positivt, t. ex. om skolledningen på olika sätt möter konkurrensen genom att förbättra utbildningen. Om de positiva effekterna av konkurrens är större eller mindre än de negativa är en empirisk fråga. I detta kapitel beskrivs i vilken riktning effekten tycks gå, baserat på den analys vi gjort av ett omfattande material av data om den svenska grundskolan.

### 5.1 Data och metod

#### 5.1.1 Elevernas prestationer

Huvudsyftet med denna studie har varit att mäta hur graden av konkurrens påverkar elevernas prestationer i den kommunala skolan. Den variabel vi vill förklara är något mått på elevernas prestationer. Det är naturligtvis på inget vis självklart hur ett sådant mått skall skapas, eller ens hur "prestationer" skall definieras. I praktiken hänvisas vi till att använda olika typer av kvantitativa

mått såsom resultat på kunskapsprov, betyg, eller andel elever som går vidare till gymnasium.

Vi har valt att endast studera resultaten för elever i årskurs 9, av huvudsakligen två skäl. Dels är det lättare att jämföra elever i grundskolan än på gymnasiet, eftersom variationerna mellan olika skolor och program komplicerar analysen av resultaten på gymnasiet. Dels finns bättre data för resultaten i årskurs 9, eftersom de nationella proven är obligatoriska i årskurs 9.

Som mått på elevprestationer används dels slutbetyg och dels resultat från de nationella proven. Resultaten från de nationella proven har sammanställts av Skolverket och omfattar alla elever i årskurs 9 läsåret 1997/98 i ett urval om 34 kommuner. Förutom resultat på de nationella proven finns även information om slutbetyg i matematik, svenska och engelska, elevens meritvärde, samt en rad bakgrundsdata om eleven, skolan och kommunen. Databasen omfattar närmare 30 000 elever.

Anledningen till att även resultaten av de nationella proven studeras är att slutbetygen kan innehålla ett större inslag av subjektiv bedömning, vilket kan ge upphov till missvisande resultat. Även om detta problem inte skall överdrivas kan det finnas anledning att även undersöka effekter av friskolor på de kommunala elevernas prestationer med hjälp av fler utvärderingskriterier än betygen.

De nationella ämnesproven ges i svenska, engelska och matematik. Vi har valt att använda matematikproven. Skälet till detta är dels att matematik är det ämne som lämnar minst utrymme för subjektiv bedömning, och dels att internationella jämförelser ofta gäller just resultaten i matematik. Ämnesprovet i matematik omfattar fem delprov. Delprov A syftar till att testa elevernas tal- och symboluppfattning; delprov B mäter förmågan att lösa korta problem; delprov C mäter förmågan att lösa mer komplexa problem; delprov M prövar elevens förmåga att uttrycka sina tankar muntligt med hjälp av matematiskt språk samt förklara och argumentera för sitt tänkande; delprov P/G, slutligen, prövar hur eleverna klarar par- och grupparbete. I samtliga prov ges betygen ej uppnått mål, godkänd, väl godkänd och mycket väl godkänd. För delproven A och B finns även poängresultaten redovisade i



databasen. (Se Skolverkets rapport *Ämnesproven skolår 9* för en mer omfattande diskussion om proven.)

Förutom ovan beskrivna individdata används ett separat datamaterial som beskriver skolresultat på kommunnivå. Resultatvariabeln i detta material är medelvärdet för medelbetygen för samtliga elever i årskurs nio i respektive kommun. Data finns för åren 1993 – 1997, och betygvariabeln svarar därför mot de gamla femgradiga sifferbetygen. Skälet till att använda detta kompletterande material är att det ger oss en möjlighet att kontrollera för eventuella icke observerbara faktorer som påverkar resultaten i en kommun. Genom att använda det som ekonomer kallar för paneldatamodeller kan man ta hänsyn till sådan s.k. icke observerbar heterogenitet.

### 5.1.2 Hur mäts konkurrens?

Att mäta graden av konkurrens är på inget vis enkelt. (Se t. ex. Tirole, 1997, för en diskussion.) I denna studie används enklast tänkbara konkurrensmått, nämligen den största aktörens "marknadsandel" på respektive "marknad". Med en "marknad" menar vi då en kommun. I samtliga kommuner är den dominerande aktören de kommunala skolorna. För att få en mer rättfram tolkning av resultaten används inte andelen elever i de kommunala skolorna direkt, utan i stället dess motsats, dvs. andelen elever som går i friskolor.

Vi betraktar således kommunen som *en* aktör. Det är inte självklart att detta är en riktig beskrivning av verkligheten. Som framgår av resonemanget i avsnitt 4.2, så kan även konkurrens mellan olika kommunala skolor ha viss effekt. Graden av sådan inomkommunal konkurrens kommer dock att variera beroende på svårobserverbara kommunspecifika faktorer. Säkerligen kommer sådant som rent personliga uppfattningar inom kommunledningen om nyttan och skadan med konkurrens mellan olika skolor att ha betydelse. Allt annat lika torde dock konkurrensen mellan kommunala skolor vara större ju närmare det är mellan de kommunala skolorna. Om en elev bara har en kommunal skola på

rimligt avstånd så kommer sannolikt valfriheten i många fall att vara fiktiv. För att i viss mån kontrollera för den inomkommunala konkurrensen inkluderas därför variabler som beskriver hur tätbebyggd respektive kommun är.

### 5.1.3 Metod

Flera olika metoder används för att analysera sambandet mellan skolresultat för elever i kommunal skola och andelen elever som går i friskola i kommunen. Vi börjar med en enkel ansats, nämligen att beräkna korrelationen mellan friskoleandel och de olika resultatmått, för att sedan successivt tillämpa mer komplicerade metoder. Ett syfte med detta är att försöka "döda" våra resultat. Vi utnyttjar således mer komplexa metoder för att vara så säkra som det är möjligt på att inte de resultat som framkommer beror på att analysen bortser från något väsentligt. Detta avsnitt syftar till att så enkelt som möjligt beskriva de metoder som används.

Det enklaste sättet att mäta sambandet mellan två variabler, A och B, är genom att beräkna den s.k. korrelationen, eller korrelationskoefficienten. Variabler kan vara positivt eller negativt korrelerade. Om A och B är positivt korrelerade betyder det att höga värden på A generellt är associerade med höga värden även på B. Om de är negativt korrelerade innebär det att höga värden på A oftast är associerade med låga värden på B. I vårt konkreta fall skulle en positiv korrelation mellan andelen friskoleelever och skolresultaten i de kommunala skolorna tyda på att elever i de kommunala skolorna uppnår bättre resultat ju högre friskoleandelen är. Omvänt skulle en negativ korrelation mellan friskoleandel och skolresultat peka på att resultaten är sämre ju högre friskoleandelen är.

Korrelationskoefficienten kan vara mellan -1 och 1. Om korrelationen mellan A och B är 1 (-1) säger man att de är perfekt (negativt) korrelerade. Det råder då ett perfekt linjärt samband mellan de två variablerna. Ett exempel på perfekt korrelerade variabler är temperaturen i celsiusgrader och i fahrenheitgrader. De kommer självklart att följas åt perfekt, eftersom de mäter samma

sak, och bara använder olika skalor. I allmänhet är dock inte korrelationen mellan två variabler perfekt, utan ligger mellan -1 och 1. Ju närmare dessa extremvärden korrelationskoefficienten befinner sig, desto starkare är sambandet. Om korrelationskoefficienten är noll, säger man att variablerna är okorrelerade, eller linjärt oberoende, dvs. att det inte finns något linjärt samband mellan dem.

#### Faktaruta 1 Kan vi vara statistiskt säkra?

I media förekommer ofta uttrycket "statistiskt säkert", framför allt i samband med mätningar av partisympatier. Detta uttryck är missledande, eftersom det antyder att ett samband eller en skillnad som är "statistiskt säker" också är helt säkert bevisad. Korrektare är att använda uttrycket "signifikant" som förklaras nedan.

Låt oss säga att vi frågar 1 000 slumpmässigt utvalda personer om deras partisympatier i april, och sedan ställer samma fråga till ett annat urval om 1 000 personer i maj. Låt säga att antalet personer som säger sig vilja nästa på centerpartiet är större i maj än i april. Hur skall vi kunna avgöra om det bara råkar vara så att vi av en slump fick med ovanligt få centerpartister i det första urvalet och/eller ovanligt många i det andra, eller om det faktiskt är så att stödet för centerpartiet ökat? För att svara på denna fråga brukar statistiker ange en procentnivå på vilken ett resultat är "signifikant". Vanligen brukar dessa s.k. signifikansnivåer anges till 1, 5 eller 10 procent. Signifikansnivån kan sägas vara ett mått på risken att dra fel slutsats. Man kan säga att om vi väljer signifikansnivån 5 procent, så är risken 5 procent att vi skall finna ett samband när det i själva verket inte finns något.

Låt oss då säga att skillnaden mellan antalet centerpartister i april och maj är signifikant på 5-procentsnivån. Betyder då det att vi kan vara säkra på att sympatierna för centerpartiet faktiskt ökat? Av förra stycket bör det stå klart att svaret på den frågan är nej. Vad det istället betyder är att om antalet centersympatisörer i väljarkåren i själva verket varit konstant, så skulle vi med vår metod dragit den felaktiga slutsatsen att sympatierna förändrats i 5

procent av fallen. Om tjugo opinions-mätningar görs med samma metod så är alltså sannolikheten stor att åtminstone en av dem finner en "statistiskt säker" förändring av sympatierna för centerpartiet, även om sympatierna varit oförändrade. Det betyder naturligtvis att sympatierna för centerpartiet kan ha förändrats även om vi drar slutsatsen att ingen signifikant förändring skett, likaväl som vi kan finna att en signifikant förändring inträffat, när sympatierna i själva verket varit oförändrade. Ju lägre nivå vi väljer för att acceptera att en skillnad är signifikant, desto mindre är risken att vi skall dra slutsatsen att en förändring skett när väljarsympatierna i själva verket är konstanta, men å andra sidan ökar risken att vi skall dra slutsatsen att ingen förändring skett när väljarsympatierna i själva verket har förändrats.

Även om två variabler är okorrelerade så kommer dock troligen inte den beräknade korrelationskoefficienten att vara exakt noll. Om vi beräknar en korrelationskoefficient mellan två variabler och finner att den inte är noll, kan vi alltså inte vara säkra på att det verkligen finns en korrelation. Det kan helt enkelt bara vara en slump att vi i just vårt datamaterial råkat finna ett samband. Man brukar därför ange en s.k. signifikansnivå (se faktaruta 1) som är ett mått på hur säker man är på att korrelationen verkligen avviker från noll. Detta kallas ofta, ehuru oegentligt, för att skillnaden är "statistiskt säkerställd", eller "statistiskt säker".

#### Faktaruta 2 Varför måste vi "kontrollera" för andra variabler?

Om vi vill studera sambandet mellan två fenomen och inte tar hänsyn till andra faktorer som kan påverka detta samband finns en risk att vi drar fel slutsatser. Analys av korrelationen är t. ex. en s.k. "bivariat" metod, som bara betraktar sambandet mellan två variabler åt gången. Nedanstående exempel beskriver varför en sådan analys kan bli fel.

Låt säga att vi vill undersöka om dyra bilar drar mer eller mindre bensin än billiga bilar. Det skulle ju kunna vara så att det är dyrare att konstruera en bränslesnål bil, samtidigt som kunderna är villiga att betala ett högre pris för en bil som är billigare i drift. Om vi bara studerar korrelationen blir dock resultatet självklart att dyra bilar drar mer bensin än billiga bilar, helt enkelt beroende på att stora bilar i allmänhet är dyrare än små, och stora bilar drar mer bensin än små. Vi kommer egentligen inte att studera sambandet mellan pris och bränsleeffektivitet utan mellan den sistnämnda variabeln och bilens vikt.

Ett alternativ för att kunna studera det samband vi är ute efter vore att endast studera bilmodeller som väger ungefär lika mycket, och inom den-na grupp titta på korrelationen mellan pris och bränsleeffektivitet. Man kan då säga att vi "kontrollerar" för bilens vikt, eller "konstanthåller" den-na variabel. Problemet är dock att vi då riskerar att få ett väldigt litet data-material, vilket kan göra det svårt att dra slutsatser. För att kunna använda ett större datamaterial skulle vi istället kunna dela in alla bilmodeller i grupper där modellerna i respektive grupp väger ungefär lika mycket, och sedan för varje grupp studera sambandet mellan pris och bränsleeffektivitet. Nu är det dock så att det finns andra faktorer som också kan påverka sambandet mellan pris och bränsleeffektivitet. En bil med stark motor drar mer bensin och är dyrare än en bil med svag motor, givet bilens vikt. Vi måste alltså även konstanthålla motorstyrkan för att kunna studera det samband vi är intresserade av. Om vi skulle konstanthålla genom att dela in bilmodellerna i grupper skulle vi alltså behöva gruppera dem både efter vikt och motorstyrka. Det säger sig självt att det blir svårt att använda denna metod om man behöver kontrollera för mer än ett mycket litet antal faktorer.

Ett sätt att samtidigt kontrollera för ett stort antal variabler som kan störa ett samband vi analyserar är s.k. multivariat regressionsanalys, som ofta kallas bara regressionsanalys och som beskrivs i nästa faktaruta. En sådan analys bygger på olika metoder för att

beskriva ett samband mellan flera olika variabler så väl som möjligt i matematiska termer.

Att undersöka om variablerna i ett datamaterial är korrelerade med varandra är ofta ett bra första steg för att undersöka ett samband. I avsnitt 5.2.1 kommer vi därför att inleda med att redovisa korrelationen mellan våra olika resultatvariabler och friskoleandelen. Vi anger också om korrelationen signifikant avviker från noll på 1-, 5- respektive 10-procentsnivåerna.<sup>29</sup>

Metoden att titta på korrelationer har dock åtminstone en stor nackdel, nämligen att den bara behandlar sambandet mellan två variabler åt gången. Ibland kan det t.o.m. leda till att vi drar felaktiga slutsatser, eller att vi inte kan studera det vi egentligen är intresserade av. För att "rensa bort" sådant som stör det samband vi vill studera måste man "kontrollera" eller "konstanthålla" för andra faktorer som påverkar sambandet. (Se faktaruta 2.) I vårt fall behöver vi konstanthålla för ett stort antal faktorer som kan tänkas störa ett eventuellt samband mellan andelen elever i friskola och elevernas resultat i de kommunala skolorna. Vi kan förvänta oss att såväl individspecifika, som skolspecifika och kommunspecifika variabler påverkar elevernas resultat. Till de individspecifika variablerna hör t. ex. föräldrarnas utbildningsbakgrund och om eleven har invandrarbakgrund. De skolspecifika variablerna kan vara t. ex. vilka resurser skolan har, skolans storlek, m.m. Kommunspecifika variabler är t. ex. variabler som beskriver om en viss kommun är en glesbygdskommun eller en storstadskommun. I vissa fall kan också kommunspecifika variabler användas i de fall individ- eller skolspecifika variabler inte finns tillgängliga, eller inte kan användas. Det kan t. ex. gälla inkomstdata. Den intressantaste kommunspecifika variabeln i denna studie är självfallet andelen elever som går i friskolor.

Ett sätt att samtidigt kontrollera för ett stort antal variabler som kan störa ett samband vi analyserar är s.k. regressionsanalys. (Se faktaruta 3.) En sådan analys bygger på olika metoder för att be-

---

<sup>29</sup> Som framgår av faktaruta 3 kan man säga att signifikansnivån är ett mått på "risken att dra fel slutsats". Av detta följer att vi är säkrare på vårt resultat ju lägre den signifikansnivån är för vilken korrelationen är signifikant skild från noll.

skriva ett samband mellan olika variabler så väl som möjligt i matematiska termer. En modell formuleras i termer av en "beroende variabel", ett antal "förklarande variabler" och ett antal "koefficienter". Den förstnämnda är den företeelse vi vill förklara, i vårt fall något mått på elevernas resultat. De förklarande variablerna är alla de variabler som vi tror kan påverka den beroende variabeln, t. ex. föräldrarnas utbildningsnivå, andelen elever i friskola, skolans resurser, m.m. Regressionsanalysen går ut på att hitta de koefficienter som bäst beskriver den beroende variabeln som en funktion av de förklarande variablerna. En positiv koefficient framför en viss variabel betyder att den har en positiv effekt på den beroende variabeln *givet att alla andra variabler hålls konstanta*. I vårt fall kan vi förvänta oss att koefficienten framför en variabel som indikerar att en elev har högt utbildade föräldrar skall ha positivt tecken – barn med högt utbildade föräldrar kan förväntas ha bättre skolresultat. Om koefficienten framför variabeln som beskriver andelen elever i friskola är positiv, så tyder det följaktligen på att friskoleandelen har en positiv effekt på resultaten i de kommunala skolorna, även sedan vi kontrollerat för sådana saker som föräldrarnas utbildningsbakgrund etc. Omvänt skulle en negativ koefficient tyda på att resultaten i de kommunala skolorna blir sämre ju större andel elever som går i friskola.

### Faktaruta 3 Regressionsanalys

Regressionsanalys bygger på att vi tror att någon företeelse, i vårt fall betyg eller resultat på skriftliga prov, har ett samband med några andra företeelser, t ex. de olika faktorer som diskuteras i texten – andel barn i friskola, föräldrarnas utbildning, etc. Analysen syftar till att försöka beskriva detta samband i matematiska termer på ett så bra sätt som möjligt. Det vi vill förklara kallar vi den "beroende variabeln" och de bakomliggande faktorer som vi tror påverkar den beroende variabelns utveckling kallar vi "förklarande variabler". I vårt fall är den beroende variabeln betyg eller resultaten på skriftliga prov, och de

förklarande variablerna är de individ-, skol- och kommunspecifika faktorer som diskuteras i texten.

Vad en regressionsanalys är kan kanske enklast förstås när vi bara har en förklarande variabel. Man kan då tänka sig att man ritar ett diagram med den förklarande variabeln på ena axeln och den beroende på den andra och markerar med punkter för varje observation vilket värde på den beroende variabeln som svarar mot ett visst värde på den förklarande variabeln. Regressionsanalys innebär då att man försöker rita en rak linje i diagrammet som följer punkterna så bra som möjligt. Eftersom det är omöjligt att hitta en perfekt modell kommer linjen inte att gå igenom punkterna. Vad vi försöker göra är att hitta en linje som gör att avståndet från punkterna till linjen i genomsnitt är så litet som möjligt. Avståndet mellan denna s.k. regressionslinje och varje enskild punkt i diagrammet svarar då mot icke observerbara faktorer. Ofta kallas detta avstånd för "residualen", dvs. den återstående del av sambandet som vi inte lyckats förklara.

Med flera förklarande variabler beskrivs metoden bäst som en ekvation med den beroende variabeln som en funktion av de förklarande variablerna och ett antal parametrar. Genom olika beräkningsmetoder försöker man hitta de parametrar som bäst beskriver sambandet i det datamaterial man har för handen.

Även för koefficienterna i en regression är det viktigt att ha något mått på hur säkra vi är på våra resultat. På samma vis som för korrelationen mellan de olika variablerna kan man ange om ett resultat är signifikant på någon given nivå. I appendix redovisas om resultaten är signifikanta på 1-, 5- och 10-procentsnivåerna. I tabell 5.3 redovisas om de skattade koefficienterna är positiva eller negativa. Om skattningarna inte är signifikanta åtminstone på 10-procentsnivån sätts plus eller minustecknet inom parentes.

Hur noggrann vår analys än är kommer det alltid att finnas relevanta faktorer som vi inte kan observera, eller som vi inte har information om. Om dessa icke observerade faktorer är osystematiska, dvs. inte samvarierar med någon variabel vi vill undersöka så är



detta i allmänhet inget större problem, annat än att det kan innebära att vår modell inte förklarar särskilt mycket av det samband vi studerar. Ibland kan det dock finnas skäl att misstänka att det finns systematiska "fel" i ett datamaterial. Det gäller t. ex. om observationerna i datamaterialet kan grupperas på något systematiskt sätt – t. ex. efter kommuntillhörighet eller skoltillhörighet. Låt säga att en skola har en ovanligt dynamisk och duktig rektor. Detta är svårt att observera och objektivt mäta, åtminstone utan en mycket ingående studie. En sådan svårobserverbar faktor kan då påverka samtliga elever som går i denna skola. Även på kommunnivå kan det förekomma sådana systematiska olikheter, som ekonometriker föredrar att kalla icke observerbar heterogenitet.

Om hänsyn inte tas till icke observerbar heterogenitet kan signifikansnivåerna för de skattade koefficienterna bli felaktiga. Idealiskt vill vi ha data från flera tidsperioder för att på så vis kunna isolera kommun- eller skolspecifika icke observerbara faktorer. Detta är ett skäl till att vi även utnyttjar kommundata i vår undersökning. Ett alternativ är dock att använda det som ekonometriker kallar *random effects-modeller*, men som även kallas varianskomponentmodeller, där vi antar att den skol- och/eller kommunspecifika variationen är slumpmässig. Under detta antagande kan sedan signifikansnivåerna beräknas. Det är också möjligt att utnyttja den inomgruppkorrelation som denna modellspecifikation förutsätter för att erhålla bättre skattningar av parametrarna i modellen. Beroende på vilka modeller som skattas har endera av dessa ansatser valts, beroende på vilka andra komplikationer data givit upphov till.<sup>30</sup>

Den "enkla" regressionsanalysen, där man specificerar ett linjärt samband mellan olika variabler, kan även behöva utvecklas på andra vis. De data som vi använder föranleder oss att göra två typer av modifieringar av den enkla modellen. För det första ges betyg inte på en kontinuerlig skala, utan på en fyragradig skala – ej

---

<sup>30</sup> I de linjära modellerna, dvs. modellerna där A\_RATT, B\_RATT och meritvärde är den beroende variabeln, är det inga problem att skatta en varianskomponentmodell där inomgruppkorrelationen utnyttjas för att erhålla bättre skattningar. I sample selectionmodellerna, ordered probit-, probit- och binära probitmodeller är dock detta tämligen komplicerat. I de senare fallen beräknas robusta standardfel, men dessa utnyttjas inte för att erhålla effektivare estimatorer av parametrarna.

godkänd, godkänd, väl godkänd och mycket väl godkänd. För att ta hänsyn till detta skattas en s.k. "ordered probit" modell, som är konstruerad för att hantera just denna typ av data, dvs. där den variabel vi vill beskriva är ordningsnummer, snarare än mått på en skala.<sup>31</sup> För det andra så kan det finnas skäl att i modellen försöka fånga inte bara vilka faktorer som påverkar elevernas resultat i den kommunala skolan, utan även vilka faktorer som gör att en elev väljer en kommunal skola i stället för en friskola. Med detta syfte kompletteras modellerna med valmodeller, s.k. *sample selection*-modeller.

I det följande kommer resultaten även från dessa modeller att redovisas. Vi har tre steg i analysen. Först betraktar vi enkla korrelationer mellan friskoleandelen och de olika resultatvariablerna. Därefter skattas regressionsmodeller, där vi alltså kan se om sambandet påverkas av om vi blandar in ytterligare variabler. I de fall resultatvariabeln som vi studerar är betyg måste vi ta hänsyn till det genom att skatta en *ordered probit*. Slutligen skattas s.k. *sample selection*modeller, där vi kan studera om resultaten påverkas av att vi även tar hänsyn till att eleven inte hamnar i en kommunal eller fristående skola av en slump, utan som ett resultat av ett val. Av estimeringstekniska skäl skattas dessa modeller endast för två av de kontinuerliga variablerna (B\_RATT och meritvärde). Vi gör dessutom en särskild analys av hur friskoleandelen påverkar andelen elever som inte blir godkända från grundskolan. Orsaken till detta är att det är intressant att studera inte bara hur genomsnittresultaten förändras, utan också hur resultaten förändras för dem som klarar sig sämst i skolan. I samtliga fall utom i korrelationsberäkningarna beräknas signifikansnivåerna utifrån s.k. robusta variansskattningar. Variansen för parametrarna skattas så att hänsyn tas till inomgruppkorrelationen.

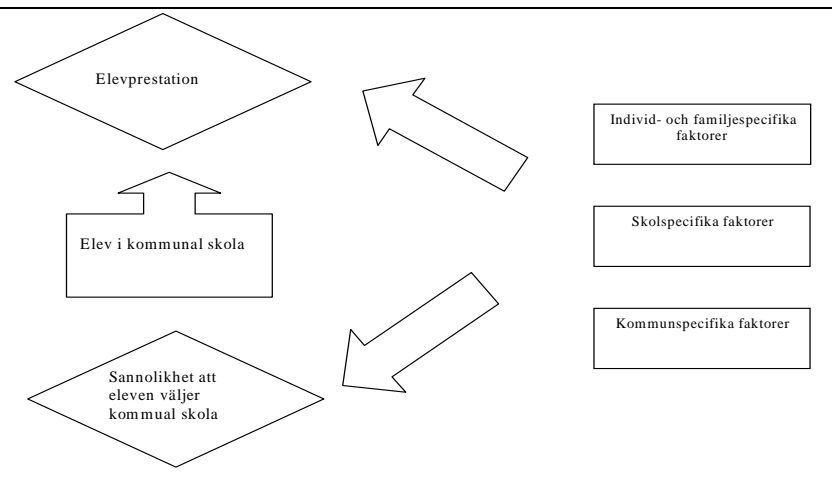
Den "fullständiga" modellen kan beskrivas i figur 5.1. Man kan säga att den första analysen, av korrelationen mellan resultatmätten

---

<sup>31</sup> Det som egentligen ställer till problem är att en "vanlig" modell skulle kunna ge olika resultat om vi översätter de olika betygsstegen till, t. ex. 0-4, eller om vi skulle göra som när betygen omräknas till meritvärden, dvs. 0,10,15 respektive 20. Betygsskalan är vad som kallas en "ordinal" skala, dvs. vi vet att t. ex. VG är bättre än G, men det är meningslöst att försöka säga hur mycket bättre det är, om det är dubbelt så bra, 25 procent bättre eller dylikt. I en "ordered probit" är det bara ordningen som spelar roll för resultaten.

och friskoleandelen, ignorerar alla samband som beskrivs i denna figur, utom en enda kommunspecifik faktor, nämligen andelen elever i kommunen som går i friskola. Den första gruppen av regressioner, som inte inkluderar elevens skolval i modellen, ignorerar romben längst ned till vänster i figuren, medan sample selection-modellerna även tar med denna del av sambandet.

Figur 5.1 Vilka faktorer påverkar elevernas prestationer?



## 5.2 Dataanalys

Vi inleder den empiriska analysen med att studera korrelationen mellan friskoleandelen och de olika resultatmått (avsnitt 5.2.1). Det bör framhållas att vi endast studerar elever som går i kommunala skolor. Vi är ju intresserade av att studera hur resultaten påverkas i de kommunala skolorna när många elever går i friskola. Detsamma gäller för regressionsanalysen, som redovisas i avsnitt 5.2.2. I valmodellerna, som redovisas i avsnitt 5.2.3, finns däremot även de elever som går i friskolor med i det första steget av analy-

sen, där valet mellan kommunal eller fristående skola modelleras. I avsnitt 5.2.4 analyseras hur friskoleandelen påverkar andelen elever som blir godkända från grundskolan.

### 5.2.1 Korrelation mellan studieresultat och friskoleandel

Korrelationskoefficienten beräknas på två vis, dels direkt mellan värdena, dels mellan rangen för värdena. Denna s.k. "rangkorrelation" beräknas för att beakta att vi egentligen inte är intresserade av värdena i sig för betygsvariablerna, utan endast av ordningen. Som diskuterats ovan kan vi säga att det är bättre att få VG än G, men det går inte att säga att VG är t. ex. dubbelt så bra som G. Vi kan inte heller säga att steget mellan VG och MVG nödvändigtvis måste vara lika stort som steget mellan G och VG. Rangkorrelationen beräknas genom att varje variabel ordnas från lägsta till högsta värde. Därefter tilldelas de sitt rangnummer, och korrelationen beräknas mellan rangnumren för respektive variabel.

Tabell 5.1 Korrelationen mellan friskoleandel och resultat för elever i kommunal skola

Resultatvariabel	Korrelation	Rangkorrelation
Antal rätt på delprov A	0,058***	0,060***
Betyg på delprov PG	0,054***	0,052***
Betyg på delprov M	0,030***	0,027***
Antal rätt på delprov B	0,047***	0,043***
Betyg på delprov C	0,030***	0,027***
Slutbetyg i matematik	0,030***	0,029***
Slutbetyg i svenska	0,029***	0,032***
Slutbetyg i engelska	0,033***	0,033***
Meritvärde	0,003	0,024***

Amn. I den första kolumnen redovisas de vanliga korrelationskoefficienterna. Värdena i den andra kolumnen är s.k. rangkorrelation som beräknas genom att värdena för variablerna ordnas från minsta till högsta värde, och tilldelas sitt rangnummer. Därefter beräknas korrelation mellan rangnum-*ren* för de olika variablerna. Rangkorrelation kan användas för variabler som mäts på ett sådant vis att skalan är ointressant, som t. ex. betyg eller meritvärde. Det som är intressant är i stället ordningen mellan värdena i sig. Tre asterisker indikerar att korrelationen är signifikant skild från noll på 1 procents signifikansnivå.

Som framgår av tabellen är korrelationen positiv och signifikant på 1-procentnivån i alla fall utom ett. Den vanliga korrelationen mellan meritvärdet och friskoleandelen är inte signifikant skild från noll. Däremot är rangkorrelationen signifikant. Denna preliminära analys tycks tyda på att det finns ett positivt samband mellan friskoleandelen och elevernas resultat i de kommunala skolorna. Korrelationskoefficienterna är signifikanta, vilket betyder att det inte är troligt att sambandet enbart beror på en slump. Däremot är korrelationen svag, dvs. koefficienterna ligger närmare noll än ett. Den högsta korrelationen, mellan friskoleandelen och antal rätt på del-

prov A, är 0,058 (0,060 för rangkorrelationen). Det betyder att en stor del av sambandet förklaras av andra faktorer än friskoleandelen, vilket knappast förvånar.

Det bör betonas att analysen av korrelationen mellan friskoleandelen och de olika resultatvariablerna utgör en mycket preliminär analys, för att ge en första uppfattning om åt vilket håll sambandet tycks gå. Korrelationsanalysen tar inte hänsyn till alla de andra faktorer som påverkar resultatet. Ingen hänsyn tas heller till fel som kan uppkomma p.g.a. icke-observerbar heterogenitet.

### 5.2.2 Regressioner utan valmodeller

Som framhållits tidigare så måste vi kontrollera för andra variabler som kan påverka sambandet. Vi vet t. ex. att barn till högutbildade föräldrar ofta har bättre skolresultat än barn till lågutbildade föräldrar. Om det då vore så att det är vanligare med friskolor i kommuner där en stor andel av befolkningen är högutbildad skulle det kunna vara detta samband som i stället fångas av korrelationerna i tabell 5.1. Det skulle i så fall vara ett exempel på "falsk", eller skenbar, korrelation. För att undvika den typen av felkällor redovisas resultaten från regressionsanalys av sambanden mellan ett stort antal variabler och våra olika resultatvariabler. I några av de linjära modellerna tas hänsyn till att den slumpmässiga variationen mellan skolor och kommuner sannolikt är större än den slumpmässiga variationen mellan elever på samma skola. För vardera av de tre kontinuerliga variablerna skattas tre modeller. I den första tas ingen hänsyn till denna inomklasskorrelation. I den andra tillåts inomklasskorrelation på skolnivå, och i den tredje tillåts även inomklasskorrelation på kommunnivå. I de modeller där resultatvariabeln är en betygsvariabel skattas modellen utan hänsyn till inomklasskorrelationen, men signifikansnivåerna beräknas med hänsyn till inomklasskorrelation på skolnivå. De variabler som inkluderas i analysen redovisas i tabell 5.2. Där inkluderas även de variabler som bara finns i urvalsmodellerna som beskrivs i nästa avsnitt.

Tabell 5.2 Variabelförteckning

<i>Resultatvariabler</i>	<i>Beskrivning</i>	<i>Skala</i>
EN, SV, MA	Slutbetyg i årskurs 9 i engelska, svenska respektive matematik	Betyg: IG, G, VG, MVG
A_RATT	Tal- och symboluppfattning, poängresultat	Poäng: 0-30
B_RATT	Problemlösning, korta uppg., poängresultat	Poäng: 0-45
C_BETYG	Problemlösning, komplex uppg., betyg på delprovet	Betyg: IG, G, VG, MVG
M_BETYG	Muntlig kommunikation, betyg på delprovet	Betyg: IG, G, VG, MVG
PGBETYG	Par-/grupparbete, betyg på delprovet	Betyg: IG, G, VG, MVG
MERITV	Meritvärde	Poäng: 0-320
GODKÄND	Variabel som indikerar om eleven blivit godkänd från grundskolan	ja/nej
<i>Individ och familjespecifika variabler</i>		
KVINNA	Flicka	ja/nej
INVANDRARE	Invandrare eller invandrarföräldrar	ja/nej
UTBILDNINGSBKGR.	Hushållets högsta utbildningsnivå	Förgymnasial, gymnasial, postgymnasial
<i>Skolspecifika variabler</i>		
LÄRARV.TIM.	Antal lärarveckotimmar per elev (läsåret 1997/98)	Antal timmar
ANTAL ELEVER	Totalt antal elever i å.k. 9.	Antal elever
<i>Kommunspecifika variabler</i>		
SKATTEKRAFT	Kommunens skattekraft	Kronor
FRISKOLEANDEL	Andel elever i friskola	Procent
STORSTAD	Storstadskommun eller förort till storstad (SCB:s indelning)	ja/nej
INVÅNARDISTANS	Det beräknade avståndet mellan kommunens invånare om de varit jämt fördelade över kommunens yta	meter
SKOLKOSTAND	Kommunens skolkostnader per elev, exklusive lokalkostnader	kronor
BORGERLIG	Borgerlig kommunledning	ja/nej

Resultatvariablerna är, som diskuterats ovan, både resultaten på de olika delproven i matematik, slutbetyg i matematik, svenska och engelska samt meritvärdet. De individ- eller familjespecifika variablerna beskriver om eleven är pojke eller flicka, om eleven har invandrarbakgrund och vilken utbildningsnivå den förälder har som har högst utbildning. 1 svarar mot förgymnasial utbildning, 2 mot gymnasial utbildning och 3 mot eftergymnasial utbildning. De skolspecifika variablerna är antalet elever i årskurs 9, som används som ett mått på skolans storlek, och antalet lärarveckotimmar per elev. Orsaken till att denna variabel ingår är att skolstorleken i vissa studier visat sig påverka resultaten. Lärarveckotimmar per elev är ett mått på skolans resurser. Denna variabel är särskilt viktig eftersom den ger oss möjlighet att skilja mellan olika "verkningsmekanismer" för konkurrensen. Om ökad konkurrens från friskolor skulle leda till att kommunen satsade ökade resurser på de kommunala skolorna, så kan det leda till att resultaten förbättras. Eftersom vi i första hand är intresserade av hur skolornas effektivitet påverkas *givet* en viss resursinsats, så är det viktigt att kontrollera för denna variabel.

Den mest intressanta av de kommunspecifika variablerna är variabeln för friskoleandel, som vi använder som ett mått på konkurrensen. Kommunens skattekraft inkluderas som ett mått på inkomstnivån i kommunen. Variabeln som indikerar om kommunen ligger i ett storstadsområde och invånardistansvariabeln inkluderas för att beskriva vilken typ av kommun vi har att göra med, för att i viss mån kontrollera för graden av inomkommunal konkurrens mellan skolor. Allt annat lika kan vi förvänta oss hårdare konkurrens mellan de kommunala skolorna ju tätare bebyggd en kommun är.



Tabell 5.3 Resultat från regressioner utan valmodell

	A	B	MERITV	SV	MA	EN	PG	M	C
	RATT	RATT					BET	BET	BET
Konstant	+ / + / +	+ / + / +	+ / + / +						
FRISKOLE- ANDEL	+ / + / +	+ / (+) / (+)	+ / (+) / +	(+)	+	(+)	+	(+)	+
KVINNA	- / - / -	+ / + / +	+ / + / +	+	+	+	(-)	+	(+)
LÄRARV.TIM.	(-) / (-) / (-)	- / - / (-)	(+) / + / +	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)
INVANDRAR	- / - / -	- / - / -	- / - / -	-	-	-	-	-	-
E									
UTB.BAKGR.	+ / + / +	+ / + / +	+ / + / +	+	+	+	+	+	+
SKATTE- KRAFT	+ / (+) / +	+ / + / +	(+) / (+) / (+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	+
STORSTAD	- / (-) / (-)	(-) / (+) / (-)	- / (-) / (-)	(-)	-	(-)	(-)	-	(-)
INVÅNAR- DISTANS	+ / (+) / (+)	+ / + / (+)	+ / + / (+)	+	+	(-)	+	(+)	+
ANTAL ELEVER	+ / + / +	+ / (+) / (+)	+ / + / +	+	+	+	(+)	+	+

Anm. I tabellen redovisas endast vilket tecken de skattade koefficienterna har och om de är signifikant skilda från noll (på 10-procentsnivån). För icke-signifikanta koefficienter står plus och minustecknet inom parentes. I de tre första kolumnerna redovisas resultaten för de tre olika modellspecifikationerna, dvs. en vanlig linjär modell och två random effects modeller, den ena med endast en skolspecifik felkomponent, och den andra med en skolspecifik och en kommunspecifik felkomponent.

Som framgår av tabellen är skattningarna av koefficienten för friskoleandelen positiv för samtliga resultatvariabler. (I tabell A i appendix redovisas skattningsresultaten i sin helhet.) I de linjära modellerna, dvs. de modeller där resultatvariabeln är (approxima-

tivt) kontinuerlig – antal rätt på delproven A och B samt meritvärdet – är de intressantaste resultaten de där vi tagit hänsyn till inomklasskorrelationen på såväl skol- som kommunnivå. I två av dessa regressioner är friskolekoefficienten signifikant skild från noll, i det ena fallet på 5-procentsnivån och i det andra på 1-procentsnivån. Det är värt att notera att koefficienternas storlek (se tabellen i appendix) i båda dessa modeller är större när hänsyn tas till inom-klasskorrelation även på kommunnivå, jämfört med modellerna där endast hänsyn tas till skolnivån. Detta är möjligen en indikation på att vi inte begär något allvarligare fel när vi ignorerar den kommun-specifika inomklasskorrelationen, vilket vi av estimeringstekniska skäl är tvungna att göra i de icke-kontinuerliga modellerna. I den sistnämnda gruppen av skattningar kan vi bara ta hänsyn till en typ av inomklasskorrelation, och väljer då att beakta inomklasskorrelation på skolnivå. I dessa, s.k. ordered probit-modeller, där resultatvariabeln är betyg, är friskolevariabeln, som ovan nämnts, positiv i samtliga fall. Den är signifikant i tre fall, nämligen i modellerna för betygen på delproven P/G och C, samt för slutbetyget i matematik.

Resultatet från analysen av korrelationerna verkar således hålla. Även om resultaten är signifikanta i statistisk mening, så är det dock inte självklart att effekten behöver vara signifikant i vanlig mening, dvs. betydelsefull. I de tre modeller som skattas som vanliga linjära modeller, dvs. "A\_RATT", "B\_RATT" och "MERITV", har koefficienterna en rättfram tolkning. Eftersom friskolevariabeln inte är signifikant i B\_RATT-skattningen bortser vi från denna. De två övriga modellerna kan tolkas som att en procent högre andel elever som går i friskola skulle innebära att eleverna i genomsnitt fick cirka 0,07 poäng mer på delprov A och omkring 0,6 högre meritvärde. Detta kan förefalla som en försumbara förändringar, men om vi jämför dessa skillnader med spridningen i datamaterialet framgår att så inte är fallet. Låt oss jämför två hypotetiska kommuner som är identiska bortsett från att den ena inte har några friskolor och den andra har 10 procent elever i

friskolan.<sup>32</sup> Då blir skillnaden 0,7 respektive 6 poäng för delprov A och merit-värdet. Detta kan i båda fallen motsvara en kvartil om vi tittar på spridningen i datamaterialet (se tabell 5.4.). Det skulle t. ex. betyda att om kommunen utan friskolor i vårt hypotetiska exempel skulle tillhöra den sämsta fjärdedelen på delprov A, så skulle den i övrigt jämförbara kommunen med 10 procent elever i friskola kunna ha ett resultat som var bättre än genomsnittet. För meritvärdet skulle det kunna motsvara skillnaden mellan att ligga under medelvärdet och att tillhöra den övre fjärdedelen.

Tabell 5.4 Medelvärden för skriftliga prov, slutbetyg och meritvärde i kommunerna i datamaterialet

	A	B	C	M	PG	MA	EN	SV	MERI
	RATT	RATT	BETY	BETY	BETY				TV
Kommuner	34	34	34	34	34	34	34	34	34
Medelvärde	19.4	21.1	2.39	2.40	2.35	2.44	2.60	2.60	200
Minimum	16.8	18.0	2.12	2.17	2.09	2.18	2.38	2.39	177
Kvartil 1:a	18.7	20.1	2.33	2.36	2.29	2.37	2.53	2.53	194
2:a	19.3	21.4	2.40	2.43	2.34	2.45	2.60	2.58	202
3:e	20.5	22.2	2.44	2.46	2.41	2.50	2.67	2.69	207
Maximum	22.2	25.2	2.75	2.61	2.66	2.66	2.92	2.86	224

Även skattningarna av de övriga parametrarna är av intresse. Det enda resultat som är förvånande är att koefficienten för antalet lärarveckotimmar är negativ och signifikant i två av skattningarna av en modell, nämligen i modellen för delprov B. Detta kan dock bero på att om en skola har många "svaga" elever kan den tilldelas ytterligare lärarresurser. Denna variabel mäter eventuellt i själva verket om en skola har just många "svaga" elever och inte resurserna per se. En studie som syftar till att mäta effekterna av ökade resurser

<sup>32</sup> I den kommun som har störst andel elever i friskola i vårt datamaterial är denna siffra 10,8 procent.

på elevresultaten måste alltså ta hänsyn till detta s.k. endogenitetsproblem. Det bör också noteras att koefficienten bara är signifikant i en av regressionerna. Eftersom det inte är målet med denna studie lämnas det därhän. Koefficienten för lärarveckotimmar är heller inte längre signifikant när hänsyn tas till inomgruppskorrelationen på kommunnivå. I modellen med meritvärdet som den beroende variabeln är dessutom skattningen av denna koefficient positiv och signifikant (på 1-procentsnivån). I övriga modeller har denna ko-efficient varierande tecken och är icke signifikant skild från noll. Vi kan således knappast dra några säkra slutsatser om hur lärartätheten påverkar elevernas resultat utifrån denna analys.

I övrigt stämmer resultaten i stora drag med vad vi kan förvänta oss. Elever med högutbildade föräldrar har bättre resultat, och elever med invandrarbakgrund har sämre resultat än övriga elever. Elever i stora skolor tycks prestera bättre än elever i små skolor. Tidigare studier av skolstorleken betydelse har givit tvetydiga resultat, så förmodligen ska inte för starka slutsatser dragas av detta resultat. Hög skattekraft, dvs. inkomst, i en kommun tycks ha en positiv effekt på elevernas prestationer. (I de flesta skattningarna är dock denna koefficient inte signifikant.) Detta kan reflektera både att "rika" kommuner satsar mer resurser på skolan och att barn till höginkomsttagare i genomsnitt har bättre skolresultat. Våra "kommuntypsvariabler" kan möjligen peka på att skolresultaten är bättre i glesbygd än i genomsnittskommuner och sämre i storstadsområden. Dessa resultat tycks dock vara känsliga för hur modellen specificeras, framför allt med avseende på hur hänsyn tas till inomkommunal variation. Koefficientskattningarna ger dock inget stöd för att inomkommunal konkurrens skulle vara betydelsefull, eftersom sådan konkurrens borde vara av större betydelse i storstäderna än i glesbygd. (Se avsnitt 4.2.) Som diskuterats ovan bör dock dessa resultat tolkas med försiktighet. Könsskillnader tycks påverka resultaten olika för olika resultatvariabler. Flickor är bättre på delprov B och M än pojkar, och sämre på delprov A. Flickor tycks också ha högre meritvärde

och högre betyg i såväl matematik, svenska som engelska, även sedan vi kontrollerat för andra variabler.

### 5.2.3 Regressioner med valmodeller

Om en elev går i en kommunal eller en fristående skola beror på ett val från elevens och dennes föräldrars sida. För att fånga detta faktum skattades ekonometriska modeller där valet av skola är en del av modellen. Vi kan betrakta modellen som bestående av två delar: en valmodell och en resultatmodell. Valmodellen beskriver vilka faktorer som avgör elevens val, och resultatmodellen beskriver elevens skolresultat, *givet* att hon går i en kommunal skola.

I denna typ av modeller blir variansskattningarna komplicerade om man vill ta hänsyn till icke observerbar heterogenitet. Detta gäller i synnerhet om resultatmodellen är en ordered probit, dvs. en modell för att beskriva en ordningsvariabel, t. ex. betyg. Dessa modeller skattas därför bara för två av resultatvariablerna, nämligen B\_RATT och meritvärdet, som båda kan beskrivas som kontinuerliga.<sup>33</sup>

Den övre delen av tabell 8 beskriver resultatmodellerna, dvs. den del av modellen som vi huvudsakligen är intresserade av. (I tabell B i appendix redovisas skattningsresultaten i sin helhet.) Koefficienten för friskoleandelen är positiv och signifikant skild från noll på 5-procentsnivån i båda dessa regressioner.

Hypotesen att den kommunala skolan "utarmas" av friskolor finner inget stöd i data. Tvärtom finns ett förvånansvärt starkt stöd för hypotesen att den kommunala skolan blir bättre ju fler elever som går i friskolor. Det tycks som om konkurrens mellan friskolor och kommunala skolor faktiskt har positiva effekter. Det förefaller som om även de elever som går i den kommunala skolan gynnas av att fler elever går i friskolor.

---

<sup>33</sup> Orsaken till att modellen inte skattas för A\_RATT som även den kan beskrivas som kontinuerlig är att datamaterialet ger upphov till skattningsproblem. Modellen kan skattas med "Heckmans två-stegsmetod", men inte med maximum likelihood. Den senare konvergerar inte, av oklara skäl. Resultaten för denna variabel rapporteras därför inte.

Skälen till att den tydliga effekten av friskoleandelen på elevernas resultat kan sägas vara förvånande är dels att friskoleandelen ännu är så liten, dels att det rör sig om ett tämligen nytt fenomen. I ingen kommun går mer än lite drygt en tiondel av eleverna i friskola. I hela landet är friskoleandelen bara 3,5 procent. Det skulle inte varit förvånande om det hade krävts något större andel elever i friskola och hade dröjt några år innan den ökade konkurrensen givit några mätbara effekter.

Det är intressant att jämföra storleken på koefficientskattningarna i dessa modeller med dem som inte tar hänsyn till urvalsproblematiken, dvs. som inte tar hänsyn till att det inte är slumpen som avgör vilka elever som går i friskola respektive kommunal skola, utan medvetna val. För båda variablerna är koefficienterna större i sample selection modellerna. (Se appendix.) För B\_RATT innebär detta också att variabeln blir signifikant skild från noll, vilket den inte är i den modell som redovisas i avsnitt 5.2.2. Detta tyder på att vi riskerar att underskatta konkurrensens positiva effekter om selektionseffekten inte beaktas. Detta beror förmodligen på att det finns en viss övervikt av elever som presterar goda studieresultat i friskolor. Att nettoeffekten på skolresultaten i de kommunala skolorna ändå blir positivt blir i detta perspektiv ännu mer anmärkningsvärt. Om de kommunala skolorna inte hade förändrats på något vis till följd av den ökade konkurrensen skulle genomsnittsresultaten sjunkit, eftersom de elever som väljer friskolor i högre utsträckning presterar goda studieresultat. Förbättringen i de kommunala skolornas resultat är således mer än tillräckligt för att kompensera för förlusten av dessa elever.

Tabell 5.5 Resultat från regressioner med valmodell

	B	RATT	MERITV
<i>Resultatekvation</i>			
Konstant	+		+
<b>FRISKOLEANDEL</b>	+		+
KVINNA	+		+
LÄRARV.TIM.	(-)		(+)
INVANDRARE	-		-
UTB.BAKGR.	+		+
SKATTEKRAFT	+		(+)
STORSTAD	(-)		(-)
INVÅNARDISTANS	+		(+)
ANTAL ELEVER	(+)		+
<i>Valekvation</i>			
Konstant	+		+
KVINNA	(-)		-
SKOLKOSTN./1000	(-)		(-)
INVANDRARE	-		-
UTB.BAKGR.	-		-
SKATTEKRAFT	(-)		(-)
BORGERLIG	+		+
STORSTAD	(+)		(+)
INV.DIST./1000	(+)		(+)

Anm. I tabellen redovisas endast vilket tecken de skattade koefficienterna har och om de är signifikant skilda från noll (på 10-procentsnivån). För icke signifikanta koefficienter står plus och minustecknet inom parentes. Den övre halvan av tabellen redovisar "resultatekvationen", dvs. vilka faktorer som påverkar elevens resultat *givet* att hon går i en kommunal skola, medan den nedre halvan redovisar faktorer som påverkar sannolikheten att en elev ska gå i kommunal skola.

De övriga parametrarna i resultatekvationerna sammanfaller nära med resultatet från modellerna som bortser från urvalsproblematiken. Valmekanismen i de skattade modellerna är av intresse i sig, eftersom de ger en bild av vilka elever som väljer att stanna kvar i den kommunala skolan. I princip borde de två modellskattningarna vara identiska, eftersom elevens val är oberoende av vilken resultatvariabel vi väljer att studera. Eftersom rena slumpfaktorer i data påverkar skattningsresultaten, så kommer dock dessa i praktiken att skilja sig åt.

Tre av variablerna i valemekvationen är signifikant skilda från noll i båda skattningarna. (Variabeln "kvinna" är negativ i båda ekvationerna och signifikant i den ena, vilket möjligen tyder på att flickor i högre utsträckning än pojkar går i friskola, sedan vi kontrollerar för övriga variabler.) Invandrare går i större utsträckning än infödda svenskar i friskolor, liksom barn till högt utbildade föräldrar. Något förvånande är koefficienten för variabeln som indikerar att kommunen har borgerlig kommunledning positiv och signifikant, vilket indikerar att barn i borgerliga kommuner i större utsträckning väljer kommunala skolor.

#### 5.2.4 Hur påverkas andelen godkända elever?

I detta avsnitt studeras en något annorlunda resultatvariabel, nämligen en 0/1-variabel som anger om en elev lämnat grundskolan med godkända (1) betyg i alla ämnen eller ej (0). Denna variabel är intressant att studera av minst tre skäl. För det första har problemet med elever som lämnar grundskolan utan godkända slutbetyg uppmärksamats allt mer. Det förefaller vara ett betydande problem. I vårt datamaterial är det t. ex. en fjärdedel av alla elever som erhållit betyget icke godkänd i minst ett ämne och därmed inte nått upp till grundskolans kunskapskrav. För det andra beskriver denna variabel en annan dimension av skolans resultat, eftersom den fokuserar på de svagaste eleverna. Medan medelvärdet för de andra variablerna, åtminstone i teorin, kan höjas utan att resultaten för-



bättras för de sämsta eleverna så gäller det motsatta med denna variabel. Slutligen är den en "sammanfattande variabel". De övriga resultatvariabler vi använt, med undantag för meritvärdet, mäter enskilda aspekter av elevernas resultat. Huruvida en elev blir godkänd eller inte är däremot en slags sammanfattning av elevens totala resultat från sina grundskolestudier.

Även denna modell skattas dels med, dels utan, en valmodell. Båda redovisas i tabell 5.6. (Skattningsresultaten i sin helhet redovisas i tabell C i appendix.) I dessa två modeller är friskolevariabeln fortfarande positiv, men inte signifikant skild från noll. Det finns inte något stöd för att konkurrensen från friskolorna skulle ha en negativ effekt på de elever som klarar sig sämst i skolan. Resultaten sammanfaller i övrigt med tidigare resultat utom på en punkt. Variabeln "lärarveckotimmar" som är ett mått på lärarresurser per elev blir nu positiv och signifikant på 1 procents signifikansnivå. Insatsen av lärarresurser tycks alltså ha en signifikant positiv effekt på hur många elever som får godkänt. Det kanske inte heller är orimligt att tänka sig att ökade lärarresurser framför allt hjälper de svagaste eleverna, medan kanske inte medelbetygen påverkas i lika stor omfattning.

Tabell 5.6 Resultat från regressionen över om elever blir godkända eller ej

<b>Resultatekvation</b>		
Konstant	(-)	(-)
<b>FRISKOLEANDEL</b>	<b>(+)</b>	<b>(+)</b>
KVINNA	+	+
LÄRARV.TIM.	+	+
INVANDRARE	-	-
UTB.BAKGR.	+	+
SKATTEKRAFT	(-)	(-)
STORSTAD	(+)	(+)
INVÅNARDISTANS	(+)	+
ANTAL ELEVER	+	+
<b>Valekvation</b>		
Konstant	+	
KVINNA	(-)	
SKOLKOSTN./1000	(-)	
INVANDRARE	-	
UTB.BAKGR.	-	
SKATTEKRAFT	(-)	
BORGERLIG	+	
STORSTAD	(-)	
INV.DIST./1000	(-)	

### 5.2.5 Skattningar på kommundata

I detta avsnitt har vi hittills utnyttjat individdata. En annan ansats för att studera effekterna av friskolor är att i stället studera data på kommunnivå. Den typ av modeller som redovisas i detta avsnitt kallas av ekonometriker för paneldatamodeller. Vissa typer av paneldatamodeller kallas ibland också för varianskomponentmodeller. Man utnyttjar då data från flera tidsperioder, i vårt fall åren 1993 – 1997. Data finns för huvuddelen av alla kommuner för samtliga år. Genom att använda data från flera år tillför vi mer information än om vi bara studerar ett år. Låt säga att någon icke observerbar kommunspezifisk faktor gör att eleverna i en given kommun har bättre betyg än eleverna i en annan i övrigt jämförbar kommun. Det är då troligt att detta inte bara gäller för ett år, utan för hela den tidsperiod som studeras. Om vi sett förändringar i de variabler vars effekter på elevernas resultat vi vill studera kan vi då se om t. ex. kommuner där friskoleandelen ökat har förbättrat sina resultat i förhållande till kommuner där friskoleandelen varit oförändrad.

I paneldatamodeller kan vi göra olika antaganden om den kommunspezifiska effekten. Den kan modelleras som en slumpterm (random effects, RE) eller som en "fixed effect", dvs. som en icke observerbar konstant. (Fixed effects-modellen kallas också för en LSDV-modell, där förkortningen står för "least square dummy variables".) Vidare kan vi tillåta motsvarande variation även över tidsdimensionen. Slutligen kan vi beräkna medelvärden för variablerna för respektive kommun, över samtliga tidsperioder, och skatta vår modell på dessa värden – en s.k. "between-modell".

Fördelen med att använda en paneldataansats på kommundata är att vi kan hantera problemen med icke-observerbar heterogenitet på ett mer flexibelt sätt än i de individdatamodeller som beskrivits ovan. Nackdelen är självfallet att vi tappar mycket information genom att inte använda individdata. Bl. a. kan vi inte skilja mellan effekten av att friskolor kan vara bättre eller sämre än kommunala

skolor och effekten av konkurrens. En större andel elever i friskola kan påverka genomsnittresultaten i en kommun på båda dessa vägar.

Nedan redovisas resultaten från sex olika specifikationer av en paneldatamodell. Den variabel vi vill förklara är i samtliga fall det genomsnittliga medelbetyget enligt det gamla sifferbetygssystemet för samtliga elever i en kommun. De förklarande variablerna är friskoleandel, som är definierad på samma vis som tidigare, kommunens kostnad för skolan per elev, exklusive lokalkostnader, som också är definierad som tidigare, samt två nya variabler – andelen lågutbildade i kommunen och andelen invånare med utländsk bakgrund. Även i dessa modeller är det självfallet viktigt att kontrollera för skolornas resurstilldelning, för att säkerställa att vi studerar konkurrensens effekter *givet* resurstilldelningen. De två sistnämnda variablerna svarar mot individvariabler i våra tidigare modeller och måste nu beräknas som kommunala genomsnitt. I "OLS"-modellen tas ingen hänsyn till icke observerbar heterogenitet. I den modell som kallas "LSDV" modelleras den kommunspezifika komponenten som en s.k. "fixed effect", och i "RE" modellen som en kommunspezifisk slumpterm. "LSDV-2" och "RE-2" är s.k. två-vägsmodeller där även tidsspecifika termer tilläts. "Between-modellen" är som ovan beskrivits en skattning på medelvärdena för samtliga perioder för respektive kommun. Skattningsresultaten redovisas i tabellen nedan (se appendix för de fullständiga resultaten).

Tabell 5.7 Resultat från paneldataregressioner på kommundata

	OLS	LSDV	RE	LSDV-2	RE-2	Between
Kommuneffekt	Nej	Fixed	Random	Fixed	Random	N.a.
Periodeffekt	Nej	Nej	Nej	Fixed	Random	N.a.
Friskoleandel (koefficientvärde)	0.0041 ***	0.0037 **	0.0041 ***	0.0019	0.0037 **	0.0038
Friskoleandel	+	+	+	(+)	+	(+)
Skolkostnad	+	+	+	+	+	+
Andel lägutbildade	-	-	-	(+)	-	-
Andel med utländsk bakgrund	-	-	-	(-)	(-)	-
Konstant	+		+	+	+	+

Anm. I tabellen redovisas parameterskattningar från s.k. paneldatamodeller (de exakta parameterskattningar redovisas endast för friskoleandelen). Den beroende variabeln är i samtliga modeller medelvärde för samtliga elever i respektive kommun medelbetyg. Data från åren 1993-1997 har använts. Skattningar som inte är statistiskt signifikanta står inom parentes.

Som framgår av tabellen är koefficienten för friskoleandelsvariabeln signifikant på 1- eller 5-procentsnivån i fyra av de sex modellerna. "LSDV-2" modellen är dock förmodligen över-specificerad.<sup>34</sup> Att koefficienten inte blir signifikant i "Between-modellen" beror förmodligen på att denna specifikation i praktiken innebär att antalet observationer minskar. Det är också värt att notera att koefficienterna skiljer sig först i andra

<sup>34</sup> För två-vägsmodellerna kan random effectsmodellen inte förkastas mot fixed effectsmodellen på 5-procentsnivån i ett Hausman-test.

värdesiffran, utom i "LSDV-2" modellen, och att den är av samma storleksordning även i denna modell. Även dessa skattningar tycks peka på att konkurrensen från friskolor har en positiv effekt på elevernas resultat. De tre övriga variablerna har också förväntad effekt. Ju högre andel lågutbildade och invandrare som bor i en kommun, desto sämre är skolresultaten. Ett bidrag till analysen från dessa modeller är att vi här ser en tydligare effekt av resursvariabeln, dvs. kommunens kostnad per elev. Koefficienten för denna variabel är positiv och signifikant på 1- eller 5-procentsnivån i alla skattningarna.

Koefficienterna i dessa modeller har en rättfram tolkning. Om vi tar resultatet "bokstavligen" så förutsäger de att en ökning av fri-skoleandelen med en procentenhet, allt annat lika, skulle leda till ca 0,004 enheter högre medelbetyg i kommunen. Detta kan förefalla som en försumbar förändring, men vi kan jämföra med koefficienten för kommunernas kostnader per elev. Slutsatsen blir då att en procentenhet fler elever i friskola har lika stor effekt som en ökning av resurserna till skolan med 1 000 à 2 000 kronor per år, vilket motsvarar en ökning av resursinsatsen med mellan 2,7 och 5,4 procent. Självklart måste ett sådant räkneexempel tas med en stor nypa salt, men det ger ändå en uppfattning om storleksordningen av konkurrenseffekterna. En ökning av friskoleandelen från 0 procent till 10 procent skulle med vårt hypotetiska exempel motsvara en ökning av resursinsatsen med mellan 25 och 50 procent.

## 6 Sammanfattning och avslutande kommentarer

Sedan reglerna för finansieringen av fristående skolor ändrades 1992 har antalet friskolor ökat kraftigt. I dag finns det friskolor i de flesta av landets kommuner och i många kommuner börjar andelen elever som går i friskolor bli betydande. I flera kommuner går mer än 10 % av grundskoleeleverna i fristående skolor. Reformen har inneburit ett ökat inslag av konkurrens om elever mellan friskolor och kommunala skolor. Utvecklingen ger upphov till en rad frågor som i många avseenden varit dåligt utredda. Syftet med denna rapport är att analysera följande frågeställningar.

Hur har omfattningen och inriktningen av de fristående skolorna utvecklats sedan 1992?

Vad finns det för samhällsekonomiska eller andra argument för hur staten bör förhålla sig till finansiering och produktion av utbildning, och i synnerhet grundskoleutbildning?

Hur påverkas utbildningskvaliteten i den kommunala skolan av ett ökat inslag av konkurrens från friskolor?

Svaret på den första frågan är att både antalet fristående skolor och gymnasier samt andelen elever som går i dessa skolor har ökat kraftigt under 1990-talet. Med nuvarande tillväxttakt kommer andelen elever i fristående grundskolor att fördubblas inom 5 år. Ett annat intressant inslag är också att andelen friskolor med "vanlig" läro-

plan har ökat mer än friskolor med t.ex. konfessionell inriktning, som var vanligare i början av 1990-talet.

Ett svar på den andra frågan är att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan finnas anledning att finansiera utbildning och i synnerhet grundläggande utbildning via det allmänna, t.ex. med ett skolpengsliknande system som det som används i Sverige. En viktig anledning är att det finns inslag av positiva externaliteter i utbildning, dvs. ju fler som utbildar sig desto bättre blir det för alla.

När det gäller produktion av utbildning är det inte lika uppenbart att det allmänna bör vara huvudman, då även privata aktörer kan producera grundläggande utbildning. Finansieringen av fristående skolor kan kopplas till övergripande mål som är viktiga ur ett samhällsperspektiv.

En viktig anledning till att det kan finnas anledning att tillåta ett större inslag av privata alternativ på utbildningsområdet är att det finns en mängd studier som visar att utbildningsväsendet i många avseende utvecklas till det bättre om det finns inslag av konkurrens. Det har även i många andra sammanhang framkommit att det experimenterande som kännetecknar konkurrensprocessen är betydelsefull för en positiv utveckling av produktionen av varor och tjänster. Rosenberg och Bridzell (1991) har betonat detta och drar i sin övergripande studie av varför vissa ekonomier har upplevt en bättre ekonomisk utveckling än andra ekonomier följande slutsats: "Väst-världen har blivit rik i jämförelse med andra ekonomier genom att ge sin ekonomiska sektor frihet att experimentera med utveckling av nya och skiftande produkter, framställningsmetoder, former för företagsorganisation, marknadsförhållanden, transport- och kommunikationsmetoder och relationer mellan kapital och arbetskraft.", (s. 388). Det finns anledning att misstänka att konkurrens på utbildningsmarknaden också skulle innebära ett större inslag av experimenterande, vilket i sin tur inte bara skulle leda till bättre utbildningar (genom att skolorna kan lära av varandra) utan också kunna bidra till en bättre ekonomisk utveckling i stort.



Konkurrens på utbildningsområdet är dock inte helt oproblemiskt i och med att en del skolor kan komma att förlora de bästa lärarna och eleverna till friskolorna, vilket i sin tur kan leda till en sämre utbildning för de elever som är kvar i den kommunala skolan.

För att undersöka i vilken utsträckning den tilltagande konkurrensen från friskolorna har haft en positiv eller negativ effekt på utbildningskvaliteten i de kommunala skolorna har vi i rapporten gått igenom en stor del av den nationalekonomiskt orienterade forskning (vilken framför allt använt amerikanska databaser) som undersökt hur ökad konkurrens inom utbildningsområdet påverkar utbildningskvaliteten och dels genomfört en omfattande studie av svenska förhållanden.

En övergripande slutsats är att det inte finns något som talar för att friskolor utgör något hot mot utbildningen i den kommunala grundskolan. Slutsatsen baseras på resultat från andra studier samt på vår egen studie. I stället tycks konkurrensens positiva effekter vara större än de negativa. Särskilt intressant är att även de barn som går i den kommunala skolan gynnas av att fler elever går i friskola, tack vare de positiva konkurrenseffekterna.

Vår studie av 30 000 elever i årskurs 9 läsåret 1997/98 visar att elever som går i den kommunala skolan i kommuner där andelen elever i friskolor har ökat under 1990-talet inte presterar sämre på de nationella proven än elever som går i kommuner som inte upplevt samma ökning av andelen elever i friskolor.

Tendensen är tvärtom att det är en fördel att vara elev i den kommunala skolan om det finns många friskolor i närområdet. En tolkning av resultaten är att den kommunala skolan möter konkurrensen från friskolorna genom att förändra och förbättra den utbildning som erbjuds och därmed lyckas att bättre hjälpa eleverna att förverkliga sin fulla potential.

Då mycket tyder på att antalet friskolor kommer att fortsätta att öka och att en allt större andel elever går i friskolor kommer konkurrensen mellan skolor att öka. Givet de resultat som vår och andra undersökningar kommit fram till, kommer detta att vara positivt för utbildningsväsendet i sin helhet. Det finns dock en hel del att göra för att ytterligare förbättra utbildningskvaliteten i

grundskolan. För att konkurrensprocessen skall fungera på bästa sätt är det viktigt att det är möjligt för föräldrar, elever och för skolledare att vara välinformerade om vilka skolor som är bra respektive mindre bra och varför vissa skolor lyckas bättre än andra skolor. Tillgång till god information är med andra ord betydelsefullt.

För att förbättra informationstillgången är den utvärderingsmodell som tillämpas i England ett intressant alternativ.<sup>35</sup> I England är en viktig roll för staten att tillhandahålla en stark och från utbildningspolitiker och departement oberoende utvärderings- och inspektionsfunktion. Utvärderingarna genomförs av två oberoende myndigheter; *Qualification and Curriculum Authority (QCA)* och *Office for Standards in Education (Ofsted)*. QCAs uppgift är bland annat att ta fram nationella tester samt se till att dessa genomförs på ett korrekt sätt. En viktig uppgift är också att ge staten råd i utbildningsfrågor.

Ofsted är kanske intressantast ur ett svenskt perspektiv. Ofsted är den myndighet som inspekterar resultat och kvalitet på skolan, lärarna och den engelska motsvarigheten till de kommunala skolstyrelserna (Local Education Authorities). De inspektioner som Ofsted genomför berör alla skolor och återkommer med jämna mellanrum. Inspektionerna fokuserar framför allt på lärarkvalitet, ledarskapskvalitet hos rektorer, hur skolan sköter sin budget samt hur eleverna utvecklas. Ett viktigt inslag är också att identifiera områden där skolorna kan förbättra sig och att ge dem stöd i deras förbättringsarbete. Resultaten från utvärderingarna rapporteras både till staten och till allmänheten. Till utvärderingarna är också olika sanktioner kopplade. Sedan 1996 har 280 skolor tvingats genomföra större förändringar och förbättringar. Totalt har 60 skolor tvingats byta ut skolledningen, dvs. i princip lagts ner och tvingats starta om.

En förbättrad utvärdering av den svenska skolan kombinerat med att utvärderingsresultaten görs lättillgängliga för allmänheten skulle bidra till att det blir lättare för föräldrar och elever att bilda sig en uppfattning om vilka skolor som är bra och vilka skolor som

---

<sup>35</sup> Se SAF (2000) för en beskrivning av det engelska systemet.

är mindre bra. Detta skulle i sin tur skicka mycket tydliga signaler till de skolor som har problem och därmed på ett naturligt sätt initiera förändringar. Förbättrad information om hur väl olika skolor uppnår viktiga mål skulle också göra det möjligt för skolledningarna att lära sig av mer framgångsrika skolor. Skolledningarna skulle också kunna lära sig att undvika de misstag skolor begått. Sammantaget skulle en förbättrad insikt om vad som kännetecknar bra respektive mindre bra skolor bidra till att de positiva sidorna av konkurrensen stimuleras.

En förutsättning för att skolledningen på ett konstruktivt skall kunna möta konkurrensen och lära av utvärderingar är att den ges stor frihet att organisera skolan och att planera utbildningen. Att självständighet är viktig har bland annat visats av två av de mer kända skolforskarna, amerikanerna Chubb och Moe (1990). Ju mer en skolledning själv kan utforma skolan, desto större sannolikhet att ett gott skolklimat utvecklas, vilket i sin tur är en viktig förutsättning för goda resultat.

För att konkurrensen ska fungera väl är det också viktigt att det är möjligt både att starta nya skolor och att lägga ned existerande skolor. Nya skolor utmanar etablerade skolor. Risken att en skola tvingas dra ner eller lägga ner verksamheten skapar starka incitament att undvika detta utfall. Därmed tvingas skolledningarna att ständigt se över och förbättra den utbildning som erbjuds.

Möjligheten att starta skolor är, genom finansieringsreformen i början på 1990-talet, relativt god, vilket inte minst ökningen av friskolor återspeglar. För att ytterligare stimulera konkurrensen kan det finnas anledning att göra det mer lönsamt att starta och driva skolor. Här kan man tänka sig att göra det mer acceptabelt att driva skolor med vinst men också att tillåta skolor att få kompletterande finansiering via terminsavgifter.

Det måste vara möjligt att byta ut ledningen för skolor som trots dåliga utvärderingar inte lyckats förbättra den utbildning som erbjuds, eller t.o.m. att lägga ned dem. Till viss del kommer detta att ske av sig självt då föräldrar och elever, om de får god information om förhållandena i en skola, kommer att välja andra skolor. Då nedläggning av skolor kan komma att drabba enskilda elever kan det finnas anledning att tillse att nedläggningar av skolor

sker på ett sådant sätt att eleverna drabbas så lite som möjligt. En metod kan vara att tidigt göra problemskolor medvetna om att skolledningen kan bytas ut eller skolan läggas ned om de inte genomför omfattande förändringar. Om föräldrar och elever tidigt också får del av denna information kan de, om de anser det vara nödvändigt, undersöka andra alternativ.

Det är av stor vikt att landets kommuner inser att den kommunala skolverksamheten kan behöva krympa när fler friskolor etableras. Tidigare hade kommunerna i stort sett monopol på tillhandahållande av grund- och gymnasieutbildning. När denna situation ändrats är det självklart att andelen elever som går i de kommunala skolorna minskar. När fler elever går i friskolor kommer färre elever att gå i kommunala skolor, om inte elevunderlaget ökar. Kommunerna måste då anpassa sin organisation, såväl på skolnivå som på förvaltningsnivå. Sker inte en sådan anpassning kan det få negativa effekter för utbildningen i de kommunala skolorna.

Att hindra eller stoppa den konkurrensprocess som initierats i Sverige skulle skapa en rad problem, även bortsett från att vi riskerar att gå miste om de positiva resultaten av ökad konkurrens. I den mån en risk för ökad segregering finns, är den som störst om etableringen av nya friskolor nu skulle bromsas. De befintliga friskolorna skulle då skyddas från ny konkurrens. Eftersom så många elever söker sig till friskolor skulle friskolorna kunna välja att bara erbjuda platser för de mest studiemotiverade eleverna eller elever som har ekonomiskt bättre förutsättningar. I den internationella forskningen finns också tydliga indikationer på att risken för segregering ökar om enbart ett fåtal skolor får profilera sig eller vara friskolor, men avtar med ökad konkurrens. Även i Sverige var ju segregeringen som mest påfallande när enbart barn med rika föräldrar kunde gå i friskolor. Att inte tillåta ett ökat inslag av konkurrens skulle även bromsa den förändringsprocess som det nya systemet stimulerat, vilket i sin tur skulle drabba barnen i den kommunala skolan.

# Appendix

## 1 Resultat från regressioner utan valmodell

Tabell A Skattning av regressioner utan valmodeller. För de variabler som är kontinuerliga (åtminstone approximativt), dvs. A\_RATT, B\_RATT och MERITV skattades en vanlig linjär regressionsmodell. För de övriga variablerna, som är betygsvariabler, skattades s.k. ordered probit-modeller. En, två och tre asterisker betyder att koefficientskattningarna är signifikanta på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån.

Modell	OLS	RE	RE-2	OLS	RE	RE-2	OLS	RE
	Delprov A			Delprov B			Meritvärde	
Resultatvar.								
Skoleffekt	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja
K:neffekt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Friskoleand.	0.081 ***	0.062 **	0.067 **	0.096 ***	0.066	0.059	0.418 ***	0.222
Kvinna	-1.197 ***	-1.199 ***	-1.198 ***	0.399 ***	0.386 ***	0.387 ***	19.87 ***	19.83 ***
Lärovar.tim..	-0.003	-0.016	-0.013	-0.027 **	-	-0.041	0.094	0.135 **
Invandrare	-1.926 ***	-1.695 ***	-1.687 ***	-3.201 ***	-	-2.888 ***	-7.229 ***	-7.102 ***
Utb. bakgr	3.229 ***	2.953 ***	2.951 ***	4.273 ***	3.867 ***	3.862 ***	29.16 ***	28.64 ***
Sk.kr./1000	2.518 ***	2.130	3.393 ***	4.576 ***	3.827 **	6.156 ***	4.266	4.649
Storstad	-0.574 ***	-0.342	-0.620	-0.159	0.095	-0.302	-2.102 **	-0.124
Inv.dst./1000	1.190 **	0.939	1.231	3.134 ***	2.970 **	3.432	9.518 **	15.84 **
Elever/1000	7.715 ***	8.765 ***	8.390 ***	3.250 **	4.527	3.694	48.14 ***	45.89 ***
Konstant	9.310 ***	10.27 ***	9.039 ***	6.081 ***	7.720 ***	5.513 ***	115.0 ***	115.7 ***
_cut1								
_cut2								
_cut3								

Tabell A Skattning av regressioner utan valmodeller.  
(forts.)

Modell	RE-2	OP	OP	OP	OP	OP	OP
Resultatvar.	Meritvärde	SV	MA	EN	pg_bet	m_bet	c_bet
Skoleffekt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
K:neffekt	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Friskoleand.	0.624 ***	0.009	0.011 **	0.005	0.019 ***	0.004	0.010 **
Kvinna	19.825 ***	0.646 ***	0.091 ***	0.376 ***	-	0.047 **	0.019
Lärarv.tim..	0.119 **	0.002	0.001	0.002	-	-	-0.002
Invandrare	-7.129 ***	-0.214 ***	-	-	-	-	-0.285 ***
Utb. bakgr	28.782 ***	0.541 ***	0.250	0.085	0.295	0.304	
Sk.kr./1000	1.096	0.241	0.536 ***	0.536 ***	0.374 ***	0.461 ***	0.479 ***
Storstad	-3.674	-0.002	-	-	-	-	-0.091
Inv.dst./1000	6.418	0.277 **	0.105	0.023	0.013	0.128	
Elever/1000	44.990 ***	1.702 ***	0.346 **	-	0.335 **	0.188	0.561 ***
Konstant	119.86 ***		0.017		0.583	0.974 **	0.708 **
_cut1		-0.036	-	-	-	-	0.180
_cut2		2.026	1.964	1.591	1.454	1.806	1.862
_cut3		3.295	3.045	2.828	3.071	3.053	3.162

## 2 Resultat från regressioner med valmodell

Tabell B Skattningsresultat av regressioner med valmodeller.

En, två respektive tre asterisker betyder att koefficient-skattningarna är signifikanta på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån. Signifikansnivåerna har beräknats utifrån robusta variansskattningar som tar hänsyn till beroende inom kluster, i vårt fall skolor.

<b>Resultatekvation</b>	b_ratt	meritv
Friskoleandel	0.1089 **	0.6221 **
Kvinna	0.4094 ***	19.8904 ***
Lärarveckotim.	-0.0259	0.1529
Invandrare	-3.0722 ***	-3.6653 **
Utbildn bakgr	4.3629 ***	31.4048 ***
Skattekraft/1000	5.0009 ***	16.3674
Storstad	-0.2277	-3.7488
Invånardist./1000	2.9323 **	1.0655
Antal elever/1000	3.2621	29.1535 **
Konstant	5.5819 ***	104.0957 ***
<b>Valekvation</b>		
Kvinna	-0.0361	-0.1519 ***
Skolkost/100000	-0.8310	-0.3310
Invandrare	-0.3246 ***	-0.1366 **
Utbildn bakgr	-0.2833 ***	-0.3974 ***
Skattekraft/1000	-0.6355	-0.8182
Borgerlig	1.2288 ***	0.5882 ***
Storstad	0.1101	0.0759
Invånardist./1000	1.9698	0.6971
Konstant	3.2846 **	3.6723 ***



### 3 Resultat från regression för godkänt betyg

Tabell C Skattningsresultat av regressioner på variabeln "godkänd" med och utan valmodell

En, två respektive tre asterisker betyder att koefficientskattningarna är signifikanta på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån. Signifikans-nivåerna har beräknats utifrån robusta variansskattningar som tar hänsyn till beroende inom kluster, i vårt fall skolor.

<b>Resultatekvation</b>	<b>godk</b>	<b>godk</b>
Friskoleandel	0.0110	0.0094
Kvinna	0.2305 ***	0.2321 ***
Läroveckotim.	0.0048 ***	0.0047 ***
Invandrare	-0.1756 ***	-0.2015 ***
Utbildn bakgr	0.4726 ***	0.4631 ***
Skattekraft/1000	-0.2499	-0.3270
Storstad	0.0040	0.0153
Invånardist./1000	0.4272	0.4589 **
Antal elever/1000	1.1691 **	1.1923 **
Konstant	-0.2172	-0.1411
<b>Valekvation</b>		
Kvinna	-0.0354	
Skolkost/100000	-0.6830	
Invandrare	-0.3152 ***	
Utbildn bakgr	-0.2989 ***	
Skattekraft/1000	-0.7367	
Borgerlig	1.2146 ***	
Storstad	0.0885	
Invånardist./1000	1.8455	
Konstant	3.3938 **	

Tabell D Resultat från paneldataregressioner på kommundata.

I tabellen redovisas parameterskattningar från s.k. paneldatamodeller. Den beroende variabeln är i samtliga modeller medelvärdet för samtliga elever i respektive kommun medelbetyg. Data från åren 1993-1997 har använts. En, två och tre asterisker \* indikerar att koefficientskattningarna är signifikanta på 10-, 5- respektive 1-procentsnivån.

	OLS	LSDV	RE	LSDV-2	RE-2	Between
Kommuneffekt	Nej	Fixed	Random	Fixed	Random	N.a.
Periodeffekt	Nej	Nej	Nej	Fixed	Random	N.a.
Observationer	1431	1431	1431	1431	1431	288
Parametrar	5	292	5	297	5	5
R <sup>2</sup>	0.2481	0.7515		0.7632		0.3305
Adjusted R <sup>2</sup>	0.2460	0.6880		0.7015		0.3210
Friskoleandel	0.0041 ***	0.0037 **	0.0041 ***	0.0019	0.0037 **	0.0038
Skolkostnad/1000	0.0021 ***	0.0034 ***	0.0028 ***	0.0014 **	0.0016 ***	0.0019 **
Andel lågutbildade	-0.0064 ***	-0.0026 ***	-0.0046 ***	0.0007	-0.0060 ***	-0.0070 ***
Andel med utländsk Bakgrund	-0.0058 ***	-0.0085 ***	-0.0076 ***	-0.0013	-0.0033	-0.0051 **
Konstant	3.3232 ***		3.2490 ***	3.1295 ***	3.3250 ***	3.3490 ***

# Referenser

- Arum, R., 1996, "Do private schools force public schools to compete?" *American Sociological Review*, Vol 61, Nr 1, 29-46
- Caves, R. E., (1998), "Industrial organisation and new findings on the turnover and mobility of firms." *Journal of Economic Literature*, vol. 36, nr. 4, Dec., pp.1947-82.
- Chubb, J. E. & Moe, T. M., (1990), *Politics, Markets and America's Schools*. Brookings Institute;
- Couch, Jim F., Shughart II, William F. och Williams, Al L., (1993), "Private school enrollment and public school performance." *Public Choice*, 76, pp. 301-312.
- Dee, T. S., (1998), "Competition and the quality of public schools." *Economics of Education Review*, Vol. 17, 4, pp. 419-427
- Downes, T. A. och Greenstein, S. M., (1996), "Understanding the supply decisions of nonprofits: modelling the location of private schools." *RAND Journal of Economics*, Vol. 27, No. 2, Summer, pp. 365-390.
- Echols, F. & Willms, J.D. (1992) Alert and Inert Clients: The Scottish Experience of Parental Choice of Schools." *Economics of Education Review*, 11, No 4 pp 339-350.
- ESO (1994), Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 1994:72.

- ESO (2000), Med många mått mätt – En ESO rapport om internationell benchmarking av Sverige. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds 2000:23.
- Friedman, M. & Friedman, R., (1980), *Free to Choose*, Secker & Warburg, London.
- Gorad, S. & Fitz, J., (1999), "Markets and stratification: A view from England and Wales."
- Greene, J. P., Peterson, P. E. & Du, J., (1999), "Effectiveness of school choice." *Education and Urban Society*, Vol 31, Nr 2, pp. 190-213.
- Grosin, L., (1994), "Skolklimat, prestation och social anpassning i 21 mellanstadieskolor." Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Grosin, L., (1997), "Effective schools and equality." Pedagogiska institutionen, Stockholms universitet.
- Hanushek, E. A., (1986), "The economics of schooling: production and efficiency in public schools." *Journal of Economic Literature*, Vol. 24, Sept., pp. 1141-1177
- Hoxby, C. M., (1994), "Do private schools provide competition for public schools?" NBER (National bureau of economic research) Working paper series, Department of Economics, MIT.
- James, E., (1992), Why do different countries choose a different public-private mix of educational services?, *The Journal of Human Resources*, 1992, 571-592
- Leibenstein, H., (1966), "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'." *The American Economic Review*, vol. 56, nr 3, s 392-415.
- Lott, J. R. Jr., (1987), "Why is education publicly provided? A critical survey." *Cato Journal*, 7, fall.
- Lott, J. R. Jr., (1990), "An explanation for public provision of schooling: the importance of indoctrination." *Journal of Law & Economics*, vol. 33, April, pp. 199-231.

- Milgrom, P & Roberts, J, (1992), Economics, organisation and management. Prentice-Hall.
- Rosenberg, N. & Bridzell, L. E. Jr., (1991), "*Västvärldens väg till välstånd.*" SNS förlag, Stockholm.
- SAF (2000), "Valfrihet och mångfald för en bättre skola – Erfarenheter från Danmark, England och Nederländerna." Rapport från SAF avdelningen för Arbetsmarknad och utbildning.
- Sammons, P., Thomas, S. M., & Mortimore, P., (1997), *Forging Links: Effective Schools and Effective Departements.* Paul Chapman, London.
- Schmidt, A. B., (1992), "Private school enrollment in metropolitan areas." *Public Finance Quarterly*, Vol. 20, 3, July, pp. 298-320
- Skolverket (1997), "Sambandet mellan resurser och resultat." Skolverkets rapport 170, Dnr 97:573.
- Skolverket (1998), "Ämnesproven skolar 9 1998." Skolverket, Dnr 97:475.
- SOU 1999:98, *Likvärdiga villkor*, Slutbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående skolor, Fritzes, Stockholm.
- Tirole, J., (1997), *The Theory of Industrial Organisation*, MIT Press.
- Wikström, M., (1997), "Fristående skolors politiska ekonomi – offentliga utgifter och finansering." Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet, november 1997



# Competition and the Quality of Municipal Schools<sup>36</sup> – Executive Summary

Sweden radically changed the rules for funding independent compulsory and upper-secondary schools in 1992. During the 1980s, financial assistance had taken the form of state grants decided by the government. Very few independent schools received such grants. Under the new system, schools would receive grants from the municipality in which they were situated. All independent schools approved by the Swedish National Agency for Education were entitled to roughly the same amount of funding as schools run by the municipalities. Moreover, parents were given the right to choose school for their children. These changes have led to an increase in the number of independent compulsory and upper-secondary schools.

The emergence of new educational alternatives and improved choice for parents and students has and will continue to transform compulsory and upper-secondary education. This development has given rise to a number of issues, which in many respects have been poorly researched. Public debate has surrounded issues such as how the finances of municipal schools will be affected by increasing numbers of independent schools. Concerns have been raised that the new system of financing could hurt municipal schools or that increased choice could fuel segregation. Further, it has been questioned whether or not an educational system characterised by a large number of independent schools can meet the requirements set out in the Swedish Education Act. What attitude will independent schools have towards students with special needs? Will all student be offered the same quality of education or will the differences between good and bad schools

---

<sup>36</sup> Municipal schools in this report correspond to public school in the U.S. and in Australia, i.e. a local school paid for and run by the public sector.

become more apparent? To what degree will schools succeed in teaching basic democratic values?

A core issue concerns the increasing numbers of independent schools and their effect on the quality of school education in general. Seen from an international perspective, costs per student in Swedish schools are high while international studies indicate that Swedish students do not perform better than students in other countries do. It is therefore interesting to examine whether or not an improved quality of education in relation to money invested can be achieved by re-organising the school system, for example by permitting and encouraging the establishing of independent schools.

The present report focuses on the effect of competition from independent schools on the quality of education in municipal schools. Does competition from independent schools in an area stimulate municipal schools to change and develop in a positive way? Or is competition detrimental to municipal schools because for example, the best students and teachers migrate to independent schools?

The report begins with a brief on how the number of independent schools has increased in the 1990s. An examination of the arguments for and against public funding and production of education follows. The primary contribution of the report is an empirical study of how competition from independent schools affects student performance in Year 9 (15-year olds) of municipal schools. The report is the first of its kind in Sweden. From an international point of view it is comprehensive, since it uses a database of 30,000 students in addition to information on school performance in each of Sweden's municipalities for the years 1993 – 1997.

The main conclusion of the report is that there is no evidence to support the claim that the establishment of independent schools is detrimental to municipal schools. The result holds regardless of how student performance is measured or of which statistical method is employed. This is true also when studying the weakest students in municipal schools. Rather, we find that students in municipal schools benefit from increased competition from independent schools. Competition from independent schools has thus led municipal schools to improve the way in which they utilise their resources and, as a result, has raised the standard of education.



## 1 The extent, distribution and orientation of independent schools in Sweden

The new options available to independent schools for financing their activities have led to an increase in both the number of independent schools and the percentage of students attending them. Between 1992 and 1998 the number of functioning independent compulsory schools had increased from around 100 to 331. Following the rapid increase in the number of independent schools in the first two years, growth has stabilised to a level of 10 – 12 per cent per annum. The number of students has grown at an even higher rate. In 1992, a mere 10, 000 students, about one per cent of all students, attended some form of independent schools. In 1999, the number had more than tripled. In recent years, this growth appears to have stabilised, with a rate of increase around 15 per cent per year. The number of applications to start independent schools has increased sharply. In 1999, 182 compulsory schools put in applications.

Independent schools are becoming increasingly commonplace in Swedish municipalities, although they are more so in the south of the country and in the metropolitan regions of Stockholm/Uppsala and Gothenburg. Several medium-sized towns such as Linköping, Västervik, Norrköping, Nyköping, Västerås and Umeå also have a number of independent schools, as do some municipalities in Norrland. However, independent schools are not so commonplace in large parts of Norrland, West Svealand and parts of Småland.

Another interesting development is how the orientation of independent schools has changed through the 1990s. Schools adopting a 'general' curriculum have experienced greater growth than schools with special pedagogic or religious orientation, which were common in the beginning of the 1990s. This development may have an impact on the intensity of competition, since general independent schools are more likely than are, e.g. religious schools, to compete with the municipal schools for the same group of students.

## 2 The significance of competition on student performance

### 2.1 Competition may have positive and negative effects

Theoretically, increased competition may have at least two counteracting effects. On the one hand, municipal schools may lose the best teachers and the best students to the independent schools, which in turn may affect the students that remain in the public schools adversely. Theoretical research in this area has shown that in the presence of a peer-group effect, i.e. a positive “learning externality” from sharing class-room with more able students, low-ability students may be adversely affected by school choice. The problems associated with the loss of good teachers and able student can become particularly serious if the municipality does not adapt to the new situation. If more students go to independent schools, fewer will go to municipal schools. The local authority must therefore adapt its organisation, both at the school and the administrative levels. If this does not happen, municipal schools may suffer.

On the other hand, increased competition, and the risk of losing students and resources, gives municipal schools incentives to improve education and lead to more experimentation with regard to, e.g., pedagogical methods.

Another effect of increased competition between schools may be increases in teacher salaries. Since the municipal schools have been, and still are, so dominant, it may be difficult for teachers to switch to another employer. Often the only alternative employer is another municipality. Thus, a switch would imply longer journeys to work or even necessitate a change of residence for the teacher. When independent schools are established, these will compete to employ the best teachers. This may serve to bid up salaries, which provide incentives to the teachers, and attract able people to the profession. In the short run, however, higher salaries for teachers could lead to economic difficulties for individual schools.

## 2.2 Empirical research on independent schools

Several empirical studies have analysed whether students in independent schools perform better than students in public schools. Another body of research focuses on the same issue as the present study, i.e. on how the municipal schools are affected by competition. Most of these studies use American data.

Research comparing independent and public educational institutions began when several analyses found that students in Catholic schools in America outperformed students in the public school system. These studies have been criticised. The major point of criticism is that students in the Catholic schools systematically differ from students in the public schools. As a consequence, the disparity in results would reflect initial differences in ability, rather than differences in the quality of teaching. However, several later studies that have addressed this point of criticism have also found independent schools to achieve better results. Thus, previous research seems to indicate that students in independent schools perform better than those in public schools.

Some of the most interesting research within this field deals with the so-called Milwaukee experiment. In Milwaukee, Wisconsin, children of low-income families were offered to participate in a voucher program. The vouchers could be used to pay tuition in a private schools. Since the program was popular, and participation was limited, the participants were selected randomly among the applicants. The design of the experiment thus implies that a control group exists, consisting of students who went to public schools. Several studies of the Milwaukee experiment show that students who, thanks to the tuition voucher, went to private schools, perform significantly better than students in the public schools.

Another group of studies focuses on the effects of competition on the public schools. The present study falls in this category. Most of these studies seem to indicate that quality in the municipal schools improve when they are subject to competition from independent schools. Thus, the positive effects from competition seem to dominate over any potential negative impact. Some of these studies have been criticised on the grounds that the results are not robust. In other words, small alterations to the assumptions underlying the model sometimes result in

insignificant coefficient estimates. However no study has shown the effect of competition to be negative, and several recent studies that deal with this criticism also arrive at the conclusion that competition is beneficial for the municipal schools.

A fundamental problem with studies based on American data is that the share of independent or private schools tends to vary little over time. Often, independent schools in the US are either religious or have some other special focus that may reduce the degree of competition with the municipal schools, since these groups of schools do not compete for the same students. This makes the Swedish school finance reform of particular interest. Not only has the Swedish reform been radical, also by international comparison, but in addition most independent schools are either general schools or schools applying some particular educational system, such as the Montessori system. Few are religious or otherwise focused on specific groups of students. Thus, the Swedish independent schools are likely to compete more directly with the public schools. Since the reform has led to a quick growth in the number of independent schools, any competitive effect is likely to be more noticeable.

### **3 Independent schools and the quality of municipal schools**

The chief aim of this report is to provide insight on how competition from independent schools affects student performance in municipal schools. To do this, we need to define a gauge of student performance. It is not at all obvious how such a gauge may be created or even how 'performance' should be defined. In practice, we are referred to various types of quantitative measures in the form of knowledge-testing, grades or the number of students who continues with upper- secondary education.

In the present study, instead of using a single gauge, we use both final year grades, in several subjects, and results from national tests. The grades and the results from the national tests have been compiled by the Swedish National agency for Education and include all student in Year 9 for the academic year 1997/98 in 34 selected Swedish municipalities. Apart from the results of the national tests, information is available on final grades in

Mathematics, Swedish and English as well as background information on the students, schools and municipalities.

Background variables were used to take into account how factors other than competition from independent schools affect student performance. The database is made up of almost 30,000 students. Moreover, data on mean results for Year 9 in every Swedish municipality for the years 1993 – 1997 were analysed.

Gauging the degree of competition is by no means an easy task. In this study, the simplest gauge imaginable has been used to measure competition, i.e. 'market share' occupied by the largest market player in each 'market'. By 'market' we mean a municipality. In all municipalities the dominant market player is the municipal schools.

### 3.1 Competition improves performance...

The table below summarises the results of the study. It shows the relationship between the proportion of independent schools and student performance according to various statistical methods. Student performance is defined as the results of a number of Mathematics modules in the national tests<sup>37</sup>, final grades in Mathematics, Swedish and English, 'credit value' and the proportion of students with pass grades in all subjects. (The credit value is a summary measure of the grades in all subjects.) In the table, a plus sign indicates a positive effect of the proportion of students in independent schools in a municipality on student performance in municipal schools. Signs in brackets imply that the coefficients are not statistically significant.

In any statistical analysis, the choice of method can affect the results. One way to avoid this problem is to use several different methods in order to ascertain how sensitive results are to the specifications of the model. In this cases, different ways of evaluating the students' grades were used to measure the sensitivity of the results. Two different data sets were used: one with the individual grades of approximately 30, 000 students and one with the mean grades in Swedish municipalities over a period of five years. Finally, statistical methods were employed which

---

<sup>37</sup> A = numerical and symbol recognition, B = problem solving/short tasks, C = problem solving/complex tasks, PG = pairwork/teamwork and M = oral communication.

take into account unobservable variations in municipal and/or school-specific factors.

The table shows the correlation (the direct relationship between student performance and the proportion of independent schools without consideration of other factors) to be positive. This initial analysis seems to indicate that there is a positive relationship between the proportion of independent schools and student grades in municipal schools. However, the correlation is weak, indicating that the connection is largely due to other factors than the presence of independent schools – not surprisingly.

<i>Achievement variables</i>	<i>Correlations</i>	<i>Model 1 (no sampel selections)</i>	<i>Model 2 (sample selection)</i>	<i>Model 3 (pass.)</i>	<i>Model 4 (panel)</i>
Score module A	+	+/+/+			
Grade module PG	+	+			
Grade module M	+	(+)			
Score module B	+	+/(+)/(+)	+		
Grade module C	+	+			
Final grade Mathematics	+	+			
Final grad Swedish	+	(+)			
Final grade English	+	(+)			
Credit value	(+)/+	+	+		
Proportion of pass candidates				(+)/(+)	
Municipal mean grade					+/+/(+)/(+)

Table A. correlation between student performance and competition from independent schools. In cases where more than one plus sign I reported for a model or and achievement variable, slightly different model specifications were used, which sometimes gave slightly different results. (Detailed results are available in the main report, or from the authors.)

When examining the relation between two entities, for example the proportion of students in independent schools and student

performance, it is important to take into account other variables that may affect this relationship. For example, we know that children of highly educated parents often have better grades than children of parents with a limited educational background. If there were more independent schools in municipalities where a large proportion of the population was highly educated, then this could be the relationship absorbed by the correlation-analysis reported in the table. This would be an example of a 'false', or spurious, correlation. To avoid this type of misinformation, a regression analysis was performed, using a number of explanatory variables (model 1). From the table, we can see that the relationship between the proportion of independent schools and student performance is positive for all student performance variables and statistically significant in most cases. The results are thus basically the same as in the correlation analysis.

Parent and student choice determines whether a student goes to a municipal or to an independent school. To take this so-called self-selection problem into account, models that explicitly take into account the fact that the individuals make an active choice between public and independent schools were estimated (model 2). We can identify two components of the model, which we term the choice model and the main model. The choice model shows which factors determine student choice, while the main model shows students' school results *given that* they attend a municipal school. Based on these models, the results become even more conclusive. Models that do not take into account that students are not distributed randomly between public and private schools, but rather as the results of a choice by parents and students, run the risk of underestimating the positive effects of competition.

The claim that independent schools are detrimental to municipal schools is not supported by the data. Rather, there is surprisingly strong evidence to support the claim that municipal schools improve as more students attend independent establishments. It appears that competition between independent schools and municipal schools is healthy. Students attending municipal schools benefit from the fact that more students attend independent schools.

### 3.2 ...and the effect is material

Even if the results are statistically significant, they may be inconsequential. To gain an idea of whether the effect of competition is material, we compared two hypothetical municipalities with identical profiles except that one did not have any independent school while in the other; the independent schools had a share of 10 per cent of the students. This calculation model demonstrates that the disparity in grades due to differences in the proportion of independent schools could correspond to one municipality falling in the lowest quartile on Mathematics module A, while the other municipality would score better than average.

The models based on municipal data (model 4) also support the above results. These models can be used to show a direct parallel between the effect of increased resource input and the economic significance of competition. A face-value interpretation of the results indicates that a one per cent increase in students attending independent schools has the same effect as increasing resources to schools by SEK 1,000 – 2,000 per student per annum.<sup>38</sup> A calculation model such as this must be taken with a good pinch of salt but it gives some idea of the magnitude of the competition effect. In our hypothetical example, an increase in the proportion of independent schools from zero to ten per cent would be equivalent to increasing resource input by 25 – 50 per cent. These results do not only appear to be significant from a statistical point of view but also in economic terms.

### 3.3 Competition does not harm weak students

Model 3 is an investigation of whether the proportion of students finishing compulsory education with pass grades in all subjects is greater in municipalities with a more frequent occurrence of independent schools. The results coincide with previous results. Also with these models, the coefficient for the proportion of independent schools turns out to be positive (however, the effect is not statistically significant). Thus, there is no evidence that a greater proportion of students in independent schools would have negative consequences for the weakest students – i.e. those who have less chance of obtaining

---

<sup>38</sup> SEK 1 ≈ GBP 0.07120 ≈ EUR 0.1114 ≈ USD 0.1032.



pass grades. On the contrary, there is some evidence to suggest that also these students would benefit.

## **4 Competition should be faced, not opposed**

The number of independent schools will probably continue to increase. If a larger proportion of students attend independent schools, competition between schools will increase. The results of the present study and from other research indicate that this will be beneficial for the educational system as a whole. However, there is a lot more to be done to further improve the quality of education in compulsory comprehensive schools. For competition to work properly, it is important that parents, students and school management are well informed about which schools are good or bad and why some schools are better at stimulating students' full potential than others. In other words, access to good information is vital.

### **4.1 Better assessment of schools**

To improve access to information, the evaluation model applied in England is an interesting alternative. In England, the government provide a strong assessment and inspection function independent of education ministers and departments. Two independent bodies conduct the assessments: the Qualification and Curriculum Authority (QCA) and the Office for Standards in Education (Ofsted). Ofsted is perhaps of most interest from a Swedish point of view. Ofsted inspects the results and quality of the schools, teachers and local education authorities. The inspections carried out by Ofsted cover all schools and are carried out intermittently. The inspections focus on teacher quality, the quality of management by head teachers, how the school manages its budget and the development of the pupils. An important feature is also to identify areas in which the schools can improve and to support them in their improvement work. The results of the assessments are reported to the government and to the public so that parents and students can make more informed choices when selecting a school. Various sanctions are also linked to the assessments. In extreme cases, Ofsted has the power to close schools that have not improved in spite of assistance.

Improved assessment of Swedish schools combined with making the assessment results readily available to the public would make it

easier for parents and pupils to form an informed opinion about the quality of different schools. In turn, this would send clear signals to schools with problems, which would initiate change naturally. Improved information on how well different schools achieve important targets would also make it possible for school administrations to learn from more successful schools. The school administration would also be able to learn how to avoid the mistakes made by schools. Altogether, an improved insight into what characterises a good school or a not so good school would help stimulate the positive sides of competition.

#### 4.2 Accept entry and exit of schools

For competition to work well, it must be possible to start up new schools (entry) and to close down existing ones (exit). Entry and exit are significant because both stimulate competition. New schools challenge established schools. The risk of a school being forced to reduce or discontinue its activities generates strong incentives to avoid such an outcome. Consequently, the school administration is forced to constantly review and improve the education offered.

Thanks to the financing reform in the beginning of the 1990s, it is comparatively easy to start an independent school in Sweden. This is reflected in the quick rise in the number of such schools. To further stimulate competition, there is good reason to make it more profitable to start up and run a school. For example, it would be possible to make it more acceptable to run profit-making schools. Another possibility is to allow schools to receive additional financing from session fees.

It must be possible to force low-performing schools to replace its administration, if results are not improved in spite of poor results in assessments. In extreme cases, these schools should be forced to close. To a certain extent, this will occur by itself when parents and pupils – having been well informed about the situation of a school – choose to switch schools. Since closing a school may affect individual pupils, there could be reason to ensure that school closures take place with minimum impact on students. One method may be to let problem schools know as early as possible that their administration may be replaced or the school closed down if extensive changes are not made, in order to allow parents and pupils due time to explore alternative schools.

### 4.3 Local authorities need to adapt

It is important that Swedish municipalities realise that the municipal schools' activities need to be downsized as more independent schools are established. In the past, municipalities more or less had a monopoly on the provision of compulsory and upper secondary education. Now that this situation has changed, it is obvious that the proportion of pupils attending municipal schools will drop. As more students attend independent schools, fewer will attend municipal schools, if the student population does not increase. Municipalities will then have to adapt their organisation both at the school and administrative levels. If they do not, this may have a detrimental effect on education in municipal schools.

Preventing or stopping the competitive process that has been initiated in Sweden would instigate a number of problems. Not least, children would miss out on the positive results of increased competition. Halting the establishment of new independent schools may also increase segregation. If popular existing independent schools were protected from new competition, these schools would be able to choose to accept only the more motivated students or students from high-income families. That would fuel the tendency towards residential and income segregation already present in some Swedish schools.



# ESO:s rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

**I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter**

## **1982**

**Perspektiv på besparingspolitiken** (Ds B 1982:3)

**Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner**  
(Ds B 1982:7)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 1.** Budgetunderskottens Teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

**Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena**  
(Ds B 1982:10)

**Ökad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

## **1983**

**Staten och kommunernas expansion** – några olika styrmedel  
(Ds Fi 1983:3)

**Enhetligt barnstöd?** (Ds Fi 1983:6)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 2.** Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

**Minskad produktivitet i offentlig sektor** – en studie av PRV(Ds Fi 1983:18)

**Driver subventioner upp kostnader?** – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

**Administrationskostnader för några transfereringar**  
(Ds Fi 1983:22)

**Generellt statsbidrag till kommuner** – modellskisser  
(Ds Fi 1983:26)

**Produktivitet i privat och offentlig tandvård** (Ds Fi 1983:27)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 3.** Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

**Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg**  
(Ds Fi 1983:30)

**Administrationskostnader för våra skatter** (Ds Fi 1983:32)

## **1984**

**Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster?**  
(Ds Fi 1984:2)

**Perspektiv på budgetunderskottet, del 4.** Budgetunderskott, Utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

**Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt**  
– behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

**Är subventioner effektiva?** (Ds Fi 1984:8)

**Marginella expansionsstöd** – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

**Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard** (Ds Fi 1984:17)

**Parlamentet och statsutgifterna** – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

**Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser** – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

## **1985**

**Statsskuldräntorna och ekonomin** – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

**Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980**  
(Ds Fi 1985:3)

**Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980** (Ds Fi 1985:4)

**Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen** (Ds Fi 1985:5)

**Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?** (Ds Fi 1985:6)

**Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor** – förstudie (Ds Fi 1985:7)

**Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn** (Ds Fi 1985:9)

**Skatter och arbetsutbud** (Ds Fi 1985:10)

**Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst** (Ds Fi 1985:11)

**Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet**  
– möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

## **1986**

**Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom armén och flygvapnet** (Ds Fi 1986:1)

**Samhällsekonomiskt beslutsunderlag** – en hjälp att fatta beslut  
(Ds Fi 1986:2)

**Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning**  
(Ds Fi 1986:3)

**Effekter av statsbidrag till kommuner** (Ds Fi 1986:7)

**Byråkratiseringstendenser i Sverige** (Ds Fi 1986:8)

**Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse**  
(Ds Fi 1986:12)

**Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare** (Ds Fi 1986:13)

**Kostnader och resultat i grundskolan** – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

**Regleringar och teknisk utveckling** (Ds Fi 1986:15)

**Socialbidrag. Bidragstagarna: antal och inkomster.**  
Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

**Produktions-, kostnads- och produktivitsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980**  
(Ds Fi 1986:17)

**Offentliga utgifter och sysselsättning** (Ds Fi 1986:29)

## **1987**

**Att leva på avgifter** – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

**Vägar ut ur jordbruksprisregleringen** – några idéskisser  
(Ds Fi 1987:4)

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970 - 1980** (Ds Fi 1987:6)

**Produktkostnader för offentliga tjänster** – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)

**Integrering av sjukvård och sjukförsäkring** (Ds Fi 1987:11)

## **1988**

**Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen**  
(Ds 1988:1)

**Från patriark till part** – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)

**Produktivitsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985** (Ds 1988:5)

### **Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning**

(Ds 1988:18)

### **Subventioner i kritisk belysning** (Ds 1988:28)

### **Hur stor blev tvåprocentaren?** Erfarenheter från en

Besparingsteknik (Ds 1988:34)

### **Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting**

(Ds 1988:51)

### **Alternativ i jordbrukspolitiken** (Ds 1988:54)

### **Kvalitet och kostnader i offentlig tjänstproduktion**

(Ds 1988:60)

### **Vad kan vi lära av grannen?** Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

## **1989**

### **Hur man mäter sjukvård** – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)

### **Lönestrukturen och den "dubbla obalansen"** – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)

### **Beställare – utförare** – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)

### **Vad ska staten äga?** De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)

### **Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?**

En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)

### **Produktivitetsmätning av folkbibliotekens**

utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)

### **Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser** (Ds 1989:47)

### **Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring:**

Citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)

### **Hur ska vi få råd att bli gamla?** (Ds 1989:59)

### **Arbetsmarknadsförsäkringar** (Ds 1989:68)

## **1990**

### **Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin** (Ds 1990:29)

### **Skola? Förskola? Barnskola!** (Ds 1990:31)

### **Statens dolda kapital.** Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)

### **Sjukvårdskostnader i framtiden** – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)

### **Läkemedelsförmånen** (Ds 1990:81)



## **1991**

**Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning**

(Ds 1991:19)

**Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor** (Ds 1991:20)

**Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster** (Ds 1991:26)

**Det framtida pensionssystemet – två alternativ** (Ds 1991:27)

**Skogspolitik för ett nytt sekel** (Ds 1993:31)

**Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården**

– vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

**Ostyriga projekt** – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

**Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen** (Ds 1991:66)

**SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?** (Ds 1991:77)

## **1992**

**Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten**

(Ds 1992:6)

**Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom?**

(Ds 1992:12)

**Växthuseffekten** – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

**Fattigdomsfällor** (Ds 1992:25)

**Vad vill vi med socialförsäkringarna?** (Ds 1992:26)

**Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter?** (Ds 1992:46)

**Hur bra är vi?** Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

**Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt** (Ds 1992:88)

**Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi** (Ds 1992:111)

**Press och ekonomisk politik** – tre fallstudier (Ds 1992:124)

**Statsskulden och budgetprocessen** (Ds 1992:126)

## **1993**

**Presstödet effekter** – en utvärdering (Ds 1993:20)

**Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?**

(Ds 1993:22)

**Lönar sig förebyggande åtgärder?** Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

**Social Security in Sweden and Other European Countries** – Three Essays (Ds 1993:51)

**Idrott åt alla?** – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

## **1994**

**Att rädda liv** – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

**Varför kulturstöd?** – Ekonomisk teori och svensk verklighet  
(Ds 1994:16)

**Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården  
1960 – 1992** (Ds 1994:22)

**Kvalitet och produktivitet** – Teori och metod för  
kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)

**Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980-1992**  
(Ds 1994:24)

**Det offentliga stödet till partierna** – Inriktning och  
omfattning  
(Ds 1994:31)

**Den svenska insolvensrätten** – Några förslag till förbättringar  
inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

**Budgetunderskott och statsskuld** – Hur farliga är de?  
(Ds 1994:38)

**Bensinskatteförändringars effekter** (Ds 1994:55)

**Skolans kostnader, effektivitet och resultat** – En  
branschstudie  
(Ds 1994:56)

**Den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980 -  
1992.**

Bilagor (Ds 1994:71)

**Valfrihet inom skolan** – Konsekvenser för kostnader, resultat  
och segregation (Ds 1994:72)

**En Social Försäkring** (Ds 1994:81)

**Fördelningseffekter av offentliga tjänster** (Ds 1994:86)

**Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra  
länder** (Ds 1994:133)

**Skatter och socialförsäkringar över livscykeln** –  
En simuleringsmodell (Ds 1994:135)

**En effektiv försvarspolitik?** – Fredsvinst, beredskap och  
återtagning (Ds 1994:138)

## **1995**

**Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)

**Företagsstödet – Vad kostar det egentligen?** (Ds 1995:14)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet  
allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen  
(Ds 1995:15)

**Vad blev det av de enskilda alternativen?** En kartläggning av  
verksamheten inom skolan, vården och omsorgen  
(Ds 1995:25)

**Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges  
Television AB** (Ds 1995:31)

**Hushållning med knappa naturresurser** – Exemplet sportfiske  
(Ds 1995:47)

**Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter**  
(Ds 1995:68)

**Generationsräkenskaper** (Ds 1995:70)

**Kapitalets rörlighet** – Den svenska skatte- och  
utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

## 1996

**Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** –  
En principdiskussion (Ds 1996:8)

**Reglering som spel – Universiteten som förebild för  
offentliga sektorn?** (Ds 1996:18)

**Nästa steg i telepolitiken** (Ds 1996:29)

**Kan myndigheter utvärdera sig själva?** (Ds 1996:36)

**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet  
att avreglera kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)

**Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa** (Ds 1996:49)

**Kommunerna och decentraliseringen** – Tre fallstudier  
(Ds 1996:68)

## 1997

**Jordbruksstödet** – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)

**Egenföretagande och manna från himlen** (Ds 1997:71)

**Lönar sig arbete?** (Ds 1997:73)

**Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget**  
(Ds 1997:79)

**Fisk och Fusk** - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken  
(Ds 1997:81)

## 1998

**Vad kostar en ren?** En ekonomisk och politisk analys  
(Ds 1998:8)

**Kommuner Kan! Kanske !-** Om kommunal välfärd i framtiden  
(Ds 1998:15)

**Arbetsförmedlingarna** - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

**Att se till eller titta på** - om tillsynen inom miljöområdet  
(Ds 1998:50)

**Regeringskansliet inför 2000-talet** - rapport från ett  
ESO-seminarium (Ds 1998:56)

**Kommittéerna och Bofinken** - Kan en kommitté se ut hur som  
helst? (Ds 1998:57)

**Staten och bolagskapitalet** - om aktiv styrning av statliga bolag  
(Ds 1998:64)

## **1999**

**Med backspegeln som kompass** - om stabiliseringspolitiken  
som läroprocess (Ds 1999:9)

**Rapport från ett ESO-seminarium** - Med backspegeln som  
kompass (Ds 1999:27)

**Att ta sig ton** - om svensk musikexport 1974-1999  
(Ds 1999:28)

**Bostad sökes** - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet  
(Ds 1999:46)

**Att reda sig själv** - en ESO-rapport om rederier och  
subventioner (Ds 1999:47)

**Att snubbla in i framtiden** - en ESO-rapport om statlig  
utveckling och avveckling (Ds 1999:49)

**Regionalpolitiken** - en ESO-rapport om tro och vetande  
(Ds 1999:50)

**Samhällets stöd till de äldre i Europa** (Ds 1999:61)

**Hederlighetens pris** - en ESO-rapport om korruption  
(Ds 1999:62)

**En akademisk fråga** - en ESO-rapport om ranking av  
C-uppsatser (Ds 1999:65)

**Återvinning utan vinning** - en ESO-rapport om sopor  
(Ds 1999:66)

**Dagis och drivkrafter** - en ESO-rapport om fördelningspolitik  
och offentliga tjänster (Ds 1999:67)

## **2000**

**40-talisternas uttåg** - en ESO-rapport om 2000-talets  
demografiska utmaningar (Ds 2000:13)

**Studiebidraget i det långa loppet** (Ds 2000:19)

**Kroppen eller knoppen** - en ESO-rapport om  
idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

**Med många mått mätt** - en ESO-rapport om internationell  
benchmarking av Sverige (Ds 2000:23)

**Privilegium eller rättighet** - en ESO-rapport om antagningen  
till högskolan (Ds 2000:24)

**En svartvit arbetsmarknad** - en ESO-rapport om vägen från  
skola till arbete (Ds 2000:47)

**Utbildningens omvägar** - en ESO-rapport om kvalitet och  
effektivitet i svensk utbildning (Ds 2000:58)

**Bra träffbild, fast utanför tavlan** - en ESO-rapport om EU:s  
strukturpolitik (Ds 2000:60)

**Att granska sig själv** – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen (Ds 2000:67)

**2001**

**Priset för ett större EU** – en ESO-rapport om EU:s utvidgning (Ds 2001:2)