

När skolan själv får välja

– en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster

Nikolay Angelov
Karin Edmark

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2016:3



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress:

Wolters Kluwers kundservice

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-598 191 91

Ordertel: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Internet: www.wolterskluwer.se/offentligapublikationer.se

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24458-6

Förord

Friskolereformen och det fria skolvalet har debatterats flitigt sedan de genomfördes för över 20 år sedan. Bland fördelarna finns en ökad mångfald av skolformer och pedagogiska metoder samt en ökad valfrihet för barn och föräldrar. Nackdelar som nämnts är bland annat betygsinflation, ökad elevsortering och segregering mellan skolor. Enligt skollagen ska alla elever ha lika tillgång till utbildning samt tillgång till likvärdig utbildning. Även om det inte innebär att alla elever alltid kan erbjudas exakt samma utbud av skolor i sin närhet, är det angeläget att förstå vad som påverkar friskolors etableringsmönster. Med större kunskap kan vi t.ex. förstå om den observerade elevsorteringen beror på att friskolor enbart etableras i en viss typ av områden eller om områdena förändras till följd av etableringen.

I denna rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) analyserar forskarna Nikolay Angelov och Karin Edmark vilka faktorer som varit viktiga för valet av etableringsställe för fristående grundskolor mellan 1988 och 2009.

Resultaten visar bland annat att friskolor i större utsträckning etableras i områden med hög utbildningsnivå och i områden där en hög andel utrikes födda bor. Författarna undersöker även om friskolor som kan förväntas ha vinstsyfte (definierade som aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag eller enskild firma) styrs mer av ekonomiska intressen än andra friskolor, men finner inget stöd för detta.

Det är min förhoppning att denna rapport ska kunna utgöra ett underlag i den fortsatta diskussionen om friskolors etableringsmöjligheter.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har

letts av Ann-Sofie Kolm, ledamot i ESO:s styrelse. Författarna svarar själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i juni 2016

Hans Lindblad
Ordförande i ESO

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Inledning	17
1.1 Syfte och frågeställningar	18
1.2 Relevansen ur ett likvärdighetsperspektiv	19
1.3 Datamaterial och begränsningar	20
1.4 Rapportens resultat	22
1.5 Disposition	23
2 Regelverket för fristående grundskolor	25
2.1 Restriktivt regelverk 1983–1992	25
2.2 1992 års friskolereform: dramatisk förbättring av friskolornas villkor	27
2.3 Slutet av 1990-talet och början av 2000-talet: gradvis skärpning av regelverket	28
2.4 Utredningar om möjligheten att dela ut vinst	29
2.5 Nya bidragsregler 2010	31
3 Ansökningsprocessen för att starta en friskola	33
3.1 Efterfrågade uppgifter vid ansökningarna	33
3.2 Betydelsen av regeln om kommunutlåtagen	36

4	Kommunernas ersättning till friskolorna	39
4.1	Kommunernas ersättning till fristående och kommunala grundskolor 1993–2013	39
4.2	Finns det systematiska skillnader mellan olika typer av kommuner?	47
4.3	Betydelsen av statsbidrag	48
5	Hur har friskolesektorn utvecklats sedan friskolereformen?	49
5.1	Antalet friskolor har ökat kraftigt sedan friskolereformens införande	49
5.2	De flesta friskolor är aktiebolag och stora aktörer blir allt vanligare	51
5.3	Var finns friskolorna?	54
6	I vilka områden etableras nya friskolor?	59
6.1	Metod	60
6.2	Datamaterial och variabler	67
6.3	Resultat	73
6.4	Skiljer sig resultaten beroende på driftsform?	81
6.5	Sammanfattning av resultaten	82
7	Sammanfattande diskussion	83
8	Policydiskussion	87
8.1	Skolornas etableringsmönster: utgör det ett problem?	87
8.2	Skolornas etableringsmönster: indirekta åtgärder via resurstilldelningen till skolor	88
	Referenser	91
	Appendix A	97

Appendix B	99
Appendix C	113
Appendix D	117
Appendix E	121

Sammanfattning

Friskolor har sedan friskolereformerna i början av 90-talet kommit att bli ett vanligt inslag i det svenska skolväsendet. Friskolornas påverkan på skolväsendet är dock minst sagt omdiskuterad. Tidigare forskning tyder å ena sidan på att fler friskolor i en kommun har en positiv effekt på elevernas meritvärden och högre utbildning¹. Å andra sidan verkar friskolor spä på elevsorteringen mellan skolor, samt kanske leda till mer betygsinflation.² Sådana effekter – vare sig de är övervägande positiva eller negativa – uppstår naturligen bara där det faktiskt förekommer friskolor.

I den här rapporten analyserar vi därför friskolornas etableringsmönster. Vi undersöker vilka faktorer som påverkar var en friskola väljer att starta sin verksamhet. Rapporten fyller en kunskapslucka, då det tidigare saknats kunskap om vilka faktorer som har påverkat själva etableringsbeslutet.

Rapportens analyser genomförs med statistiska metoder och som underlag för analysen används omfattande registerdata. Med hjälp av statistisk analys relaterar vi systematiskt potentiella förklaringsfaktorer till de faktiska etableringarna som observeras i data.

Rapporten visar sammanfattningsvis att friskolor – allt annat lika – oftare etableras i områden där en större andel av elevernas föräldrar har utrikes bakgrund, respektive hög utbildningsnivå. Dessutom ser etableringar ut att vara vanligare i kommuner som inte styrs av en vänstermajoritet. Resultaten tyder därmed på att friskolor etableras i både områden med högre socioekonomisk status (där en större andel av befolkningen har hög utbildnings-

¹ Se till exempel Böhlmark och Lindahl (2013).

² Se till exempel Vlachos (2010), Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2013) samt Böhlmark m.fl. (2015).

nivå) och i mer utsatta områden (där en större andel av befolkningen har utrikes bakgrund). Kommunens politiska profil, och därmed troligen inställningen till friskolor i kommunledningen, ser också ut att påverka.

Vi har även undersökt hur de ekonomiska förutsättningarna för friskolor samvarierar med etableringsbeslutet. Här försvåras vår undersökning av att det är svårt att få tag på tillförlitlig och heltäckande information om hur de ekonomiska förutsättningarna ser ut i olika områden. Vi har emellertid tagit fram två ekonomiska mått, och de mäter förväntade intäkter respektive förväntade lokalkostnader för en etablerande friskoleaktör. Det ska understrykas att resultaten för de här variablerna ska tolkas försiktigt eftersom måtten är ungefärliga. Resultaten går emellertid i förväntad riktning: friskolor etableras i högre utsträckning i områden där de förväntade intäkterna är högre, respektive där de förväntade lokalkostnaderna är lägre. När vi genomför analysen separat för vinstsyftande respektive icke-vinstsyftande skolor finner vi att resultaten mot förväntan tycks drivas av de icke-vinstsyftande skolornas etableringsbeslut.³ Sambanden mellan skoletableringar och de ekonomiska variablerna är inte statistiskt säkerställda för vinstsyftande friskolor, medan de är statistiskt säkerställda och av större magnitud för icke-vinstsyftande friskolor. Vi finner därmed inga tecken på att förmodat vinstsyftande aktörer påverkas särskilt starkt av ekonomiska variabler, utan mönstret är snarare det motsatta.

Vår tolkning av resultaten är att det inte ser ut som att friskolor enbart etableras i områden där eleverna har en i studiehänseende mer gynnad bakgrund. Friskolorna verkar visserligen välja områden med hög utbildningsnivå, men också områden med en hög andel personer med utrikes bakgrund. Vi ser vidare att den politiska situationen i kommunerna kan vara betydelsefull. En hypotes är att friskolorna är måna om att etablera sig på orter där den politiska ledningen är välvilligt inställd till friskolor, eftersom kommunens agerande kan påverka skolans praktiska verksamhet. En annan hypotes är att politiker kan påverka etableringen i sig, och att det

³ Vi mäter vinstsyfte som att skolans huvudman har en juridisk organisationsform som kan antas ha ett visst vinstsyfte, dvs. aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag och enskild firma.

förekommer skillnader mellan vänster- och högerpolitiker i det avseendet. Slutligen finner vi inga tecken på att friskolor med förmodat vinstsyfte väljer etableringsort efter ekonomiska variabler.

I en översikt av regelverket för friskolorna och hur det har förändrats över tid framträder en bild av att regelverket har blivit mer omfattande och detaljerat över tid. Det gäller såväl för ansökningsförfarandet för att starta en friskola, som för den löpande verksamheten. I friskolereformens tidiga dagar var ansökningsblanketterna för att starta friskola ganska enkla och krävde en begränsad mängd information från den som ville starta en friskola. Idag är de betydligt mer komplicerade och efterfrågar mer detaljerad information från den sökande skolhuvudmannen.

Rapporten innehåller även en beskrivning av kommunernas ekonomiska ersättning till friskolorna. Den information som finns tillgänglig för den som vill undersöka utvecklingen över tid och för många kommuner, är enligt vår vetskap begränsad till kommunernas faktiska kostnader för elever som går i friskola. I genomsnitt är kommunernas kostnad per elev för elever i friskola lägre än motsvarande kostnad för elever i kommunernas egna skolor.⁴ Detta skulle kunna indikera lägre generositet till friskolorna. De faktiska kostnaderna kan dock skilja sig åt mellan friskolor och kommunala skolor utan att detta avspeglar någon skillnad i faktisk ersättningspolicy från kommunens sida. En anledning till detta är att friskolelever i genomsnitt kommer från studiemässigt mer gynnade hemförhållanden. Eftersom skolpengen får sättas kompensatoriskt innebär det att friskolor i genomsnitt bör få en lägre resurstilldelning på grund av den mer gynnsamma elevsammansättningen. Det är svårt att utröna om skillnader i elevsammansättningen utgör den enda förklaringen till kostnadsskillnaderna, men en tentativ analys tyder på att den åtminstone förklarar en hel del. Vi ser det som en stor brist att det saknas information om kommunernas ersättningspolicier som är heltäckande och jämförbara mellan alla kommuner.

⁴ Det ska här understrykas att detta gäller efter att extremt höga respektive låga observationer för friskolornas kostnader tagits bort från datamaterialet. Görs detta inte så har friskolorna för vissa år högre genomsnittliga kostnader. Detta beror på att det finns ett litet antal extremt höga värden för kostnader per elev i friskola, och dessa får stor inverkan på genomsnittskostnaden. Vi tycker att det är rimligt att ta bort dessa fall, eftersom vi inte vill att ett litet antal extremvärden får så stort genomslag. För kommunernas kostnader förekommer bara ett extremt högt värde, och detta har tagits bort.

Baserat på våra resultat tycker vi inte att vi kan ge några dramatiska nya förslag till förändringar av regelverket för friskolorna. Detta baserar vi till exempel på att vi inte finner något stöd för att friskolor uteslutande söker sig till områden med socioekonomiskt gynnad elevsammansättning. Vi ser inte heller något tecken på att skolhuvudmän som kan förmodas ha ett starkare vinstsyfte söker sig till områden där de kan förvänta sig högre ekonomisk ersättning. Det ska dock, som vi gjort på många ställen i rapporten, påpekas att vårt dataunderlag i många avseenden är bristfälligt. Detta kommer sig framför allt av att det är mycket svårt att få fram information över hur kommunernas resurser fördelas över skolenheter. Detta belyser i vår mening värdet av att förbättra informationen över resurstilldelningen till skolhuvudmän och skolenheter.

Summary

Independent schools have, since the independent school reform of the early 1990s, become a common feature of the Swedish education system. How independent schools influence the education system is however a hotly debated issue. Previous research suggests that, on the one hand, a larger share of independent schools in a municipality has a positive effect on students' grades and higher education⁵. On the other hand, independent schools seem to exacerbate sorting of students between schools, and perhaps lead to more grade inflation.⁶ Such effects – whether they are predominantly good or bad – naturally only arise in local areas that actually have independent schools.

This report thus analyses in what types of local areas the independent schools tend to open up. That is, we study which factors affect the location choice of start-up independent schools. The report fills a knowledge gap, since information of this kind has previously been missing.

The analysis is based on information from a large set of register based data. By using statistical methods we systematically test whether potential explanatory factors help explain the location choice of start-up independent schools that we observe in the data.

The overall results suggest that independent schools – all else equal – more often choose to locate in local areas where a larger share of potential students' parents have foreign background, or high education, respectively. Independent schools also more often seem to locate in municipalities that are not run by a left-wing political majority. The results thus suggest that independent

⁵ See for example Böhlmark and Lindahl (2013).

⁶ See for example Vlachos (2010), Tyrefors Hinnerich and Vlachos (2013) and Böhlmark et.al. (2015).

schools more often locate in areas with higher socioeconomic status (higher education level), but also in less advantaged areas (where a larger share of the population has foreign background). The political majority in the municipal council, which is a likely predictor of the political view towards independent schools, also seems to be relevant.

We have also investigated how the local economic conditions for running an independent school correlate with the location choice. This part of the analysis was complicated by the difficulty of finding reliable and complete information of the economic conditions in all local areas. Nevertheless, we have constructed two economic measures for expected voucher-incomes and expected premises costs for a start-up independent school. It should be underlined that these must be interpreted with caution, as they are merely approximate measures. The results are however in the expected direction: independent schools more often locate in areas where the expected voucher-income is higher, and where the expected premises costs are lower. When we conduct the analysis separately for schools that can be expected to have a profit-motive or not, based on their organizational form, we find that these results (contrary to our expectations) seem to be driven by the location choices of the not-for profit schools.⁷ The correlations between school locations and the economic variables are not statistically significant for the presumed for-profit schools, but are larger in magnitude and statistically significant for the non-profit schools. We thus find no signs that presumed for-profit agents are more affected by economic variables; instead, the pattern rather seems to be the reverse.

Our overall interpretation of the results is that independent schools do not exclusively tend to choose locations where students have a background that can be expected to be correlated with better educational outcomes. Although independent schools do choose locations where the educational background is stronger, they also more often choose locations where more persons have a foreign background. We furthermore see that the local political situation can be important. One hypothesis is that independent

⁷ We measure for-profit motive as being organised as corporation, partnership, trading company or sole proprietorship.

schools are eager to locate where the politicians are positive to independent schools, as this may facilitate running the schools. Another hypothesis is that politicians have the power to influence the location patterns, and that left- and right-wing politicians differ in this respect. Finally, we have found no sign that independent schools with a presumed profit motive are affected by the local expected voucher income and premises costs.

The report also contains an overview of the regulation for independent schools and how this has changed over time. The regulation appears to have become more extensive and more detailed over time. This holds both for the application procedure to start an independent school, and for the operating activity. In the early days of the independent school reform, the application forms for starting an independent school were quite simple, and required a limited amount of information. Today they are much more extensive and require more and more detailed information from the applicant.

Furthermore, the report contains a description of the municipalities' economic remuneration to the independent schools, the vouchers. The information that is available, if one wants information for a long period of time and for many municipalities, is to our knowledge limited to the data on the municipalities' actual per student-costs for students in independent schools. On average, these costs are lower than the comparable costs for students in the municipality-operated schools.⁸ This could mirror a lower generosity towards the independent schools. But it may also have other explanations, for example that students in independent schools are often from socioeconomically better-off background. It is difficult to find out whether differences in student composition are the sole explanation for the differences in costs, but a tentative analysis suggests that it could explain a considerable part. In our opinion, the lack of more detailed information on the

⁸ It shall be noted that this holds after the removal of extremely high and low values for per student costs. This mainly applies to costs per students in independent schools, where there is a small number of very high values. If the tails of the distribution of the costs for independent school students are not removed, the average costs are for some years instead higher for the independent schools. However, we see it as appropriate to remove the extreme values, in order to avoid that a small number of observations have a large impact on the results. For the costs for students in the municipality schools there is only one extremely high value, and this observation has also been removed.

municipalities' policies for the resource-distribution to schools is a large drawback.

Based on our results, we do not have any dramatic and new policy advice to suggest. This is based for example on the fact that we find no support for that independent schools exclusively choose to locate in socioeconomically well-off areas. We also do not see any sign that presumed for profit agents are drawn to locations where they can expect a higher economic remuneration. Finally, as we have stated many times in the report, it should be noted that our economic data variables have many deficiencies, and the main reason is the lack of detailed and comprehensive information on the municipality-wise resource allocation. In our view, this underlines the need to improve the information on the resource allocation to schools.

1 Inledning⁹

Friskolereformen 1992 var en kontroversiell reform och den har fortsatt att vara omstridd. I den aktuella debatten diskuteras till exempel regelverket för vilka aktörer som ska få driva friskola, om vinstuttag ska få förekomma, eller om kommunerna ska kunna lägga veto mot etablering av fristående skolor. Att reformen har förblivit omdebatterad är kanske inte så konstigt, eftersom den i jämförelse med andra länders regelverk, var långtgående. Det är till exempel mycket ovanligt, även om det förekommer¹⁰, att ägare till offentligfinansierade skolor tillåts göra vinstuttag.

Samtidigt har fristående skolor blivit ett ganska vanligt fenomen. Även om den stora majoriteten av elever fortfarande går i kommunala skolor, är det en betydande andel elever som går i friskolor: ungefär 14 procent av grundskoleeleverna, och knappt 26 procent av gymnasieeleverna, gick i friskola under läsåret 2014/15.¹¹

Antalet fristående skolor ökade stadigt under åren efter reformen. När friskolereformen genomfördes 1992 var det ovanligt med fristående grundskolor, men efter ett drygt decennium hade antalet fristående grundskolor tiodubblats till nästan 700 skolor. Under läsåret 2013/14 fanns det, enligt Skolverket, 792 fristående grundskolor och 460 fristående gymnasieskolor. Enligt Skol-

⁹ Vi är mycket tacksamma över de konstruktiva kommentarer och förslag som vi fått från rapportens referensgrupp. Vi vill också tacka kansliet vid ESO som bidragit med värdefulla kommentarer. Ett stort tack riktas slutligen till Fredrik Andersson vid Institutet för Näringslivsforskning, och Malin Olsson Tallås, tidigare anställd vid Institutet för Näringslivsforskning, som hjälpt oss i arbetet med datamaterial och övrigt kunskapsunderlag.

¹⁰ Det tydligaste exemplet har kanske varit Chile, som fram till nyligen tillät att privata skolor med offentlig finansiering drevs i vinstsyfte. Från och med mars 2016 är dock detta förbjudet. Ett fåtal amerikanska stater tillåter vidare att vinstsyftande företag driver charterskolor, vilket är den amerikanska motsvarigheten till de svenska friskolorna. I andra stater förekommer det att vinstsyftande organisationer får kontrakteras indirekt av skolans styrelse, vilken också kan säga upp avtalet med den vinstsyftande organisationen, se Miron m.fl. (2012).

¹¹ Skolverkets statistiktabel, se www.skolverket.se.

inspektionen ser det dock ut att ha skett en viss avmattning i ökningstakten under senare år, och antalet godkända ansökningar om att starta friskola har minskat kontinuerligt under de senaste fem åren.¹² Detta beror både på att antalet ansökningar har minskat och att fler nekas att starta, vilket i sin tur oftast har sin grund i bristande elevunderlag. Detta skiljer sig från den situation som rådde under 1990-talet och en bit in på 2000-talet, då de flesta ansökningar om att starta friskola godkändes, och då växande elevkullar gjorde det lättare att fylla skolorna.¹³ Samtidigt har strukturen på friskolesektorn förändrats, i och med att den mer och mer kommit att domineras av ett fåtal stora koncerner.¹⁴

1.1 Syfte och frågeställningar

I den här rapporten undersöker vi vilka faktorer som påverkar valet av etableringsställe för fristående grundskolor. Det handlar om faktorer såsom kommunens politiska majoritet, resurstilldelningen till skolan, och den socioekonomiska bakgrunden hos eleverna i ett visst område. Vi undersöker också om etableringsmönstret skiljer sig åt mellan skolor som, enligt sin juridiska form, kan förmodas ha ett vinstsyfte eller ej.

Rapporten innehåller även en beskrivning av hur regelverket för fristående aktörer som vill starta skola har förändrats över tid, samt över hur ansökningsförfarandet har förändrats. Vi försöker också undersöka vilken nivå ersättningen till friskolor har legat på över tid, och om det finns tecken på systematiska skillnader i vilken ersättning friskolor får jämfört med kommunala skolor. Det sistnämnda försvåras emellertid av att tillgången till relevant och jämförbar information har visat sig vara mycket begränsad, vilket kan ses som ett resultat i sig värt att lyfta fram.

¹² Antal godkännanden om att utöka verksamhet i en existerande skola har varit ganska konstant under perioden. Se Skolinspektionen: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/Tillstand-skolstart-201415-/>.

¹³ Antal individer i åldrarna 7–15 växte under hela 1990-talet och några år in på 2000-talet, från drygt 880 000 i början av 1990-talet till drygt en miljon 2001 och 2002, för att därefter nästan återgå till det tidiga 1990-talets nivåer 2010. Därefter har det åter skett en viss ökning, dock inte till de nivåer som rådde i början av 2000-talet.

¹⁴ Se Sebhatu och Wennberg (2013) för en beskrivning av friskolesektorns utveckling.

Vilka faktorer som påverkat friskolornas etableringsbeslut är intressant ur många aspekter: En drivande tanke bakom friskole-reformen var att etableringen av friskolor skulle ge upphov till ökad valfrihet, samt att skolväsendet överlag skulle förbättras genom att utsättas för konkurrens från friskolor.¹⁵ Reformens motståndare har däremot hävdad negativa effekter av friskoleexpansionen, till exempel i form av risk för ökad segregering samt svårigheter att planera det kommunala skolväsendet. Oavsett vilka effekter som i praktiken dominerar, så uppstår den här typen av potentiella effekter naturligen bara i områden där friskolor faktiskt etableras. Detta gör det relevant att undersöka om friskolorna tenderar att etableras i områden av en viss typ, med avseende på exempelvis elevbakgrund, eller kommutyp.

1.2 Relevansen ur ett likvärdighetsperspektiv

Friskolornas etableringsmönster och sammansättningen av elever i en skola kan relateras till målet om likvärdighet i skolväsendet. Enligt Skollagen ska skolväsendet inte bara ge eleverna kunskaper och fostran till demokratiska medborgare, utan centrala mål är även att skolväsendet ska vara likvärdigt i det att alla elever ska ha *lika tillgång* till utbildning samt *tillgång till likvärdig* utbildning.

Skollagens formuleringar om lika tillgång och likvärdig utbildning

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

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

Någon klart fastslagen definition av vad dessa begrepp i praktiken innebär saknas. I proposition 09/10:165 anges att "likvärdighet

¹⁵ Se exempelvis Proposition 1991/92:95.

upprätthålls av mål i skollag och läroplaner, betygskriterier, bestämmelser om minsta garanterad undervisningstid, ämnen, lärarbehörighet, särskilt stöd, överklagande samt tillsyn och kvalitetsgranskning”. Dessa formuleringar skulle kunna tolkas som att alla elever ska ha tillgång till en skola som uppfyller de formella kraven på skolväsendet. I allmänhet brukar dock begreppet likvärdighet ges en vidare innebörd, och innefatta också att skolväsendet ska verka kompensatoriskt och utjämna betydelsen av elevers skiftande hemförhållanden.¹⁶ På det viset skulle man kunna tolka formuleringen i proposition 09/10:165 att ”Alla huvudmän måste [...] erbjuda utbildning av sådan kvalitet att barn, ungdomar och vuxna får likvärdiga förutsättningar för att nå utbildningens mål.” Skolverket (2012) framhåller till exempel den ökande sorteringen av elever mellan skolor med avseende på elevprestationer som ett likvärdighetsproblem. Även om den här rapporten är begränsad till att studera skolors etableringsmönster och inte hur elever fördelar sig mellan skolor, är det möjligt att förekomsten av friskolor påverkar fördelningen av elever mellan skolor. Böhlmark m.fl. (2015) finner till exempel att elevsegregeringen har ökat mer i kommuner där det har skett en större ökning av friskoleandelen. I ett sådant perspektiv blir friskolornas etableringsmönster relevant ur ett likvärdighetsperspektiv.

1.3 Datamaterial och begränsningar

Rapporten fokuserar på grundskolan, inte gymnasieskolan. Detta beror inte på att gymnasieskolan skulle vara mindre intressant, utan på att en analys av både grund- och gymnasienivån skulle vara för omfattande för att låta sig göras inom ramen för rapporten. Gymnasiet lyder delvis under andra regler än grundskolan, samt har en annan struktur i och med indelningen i program, vilket gör att den typ av analys vi kommer att genomföra för grundskolan inte nödvändigtvis är lämplig för gymnasiet. Vi begränsar oss vidare till att undersöka etableringsmönstren för högstadieskolor. Skälet för

¹⁶ Se von Greiff (2009) samt Böhlmark och Holmlund (2011) för intressanta diskussioner om begreppet likvärdighet.

detta är huvudsakligen att vi för dessa skolor har tillgång till bättre datamaterial.

Analysen genomförs väsentligen med ett datamaterial som täcker perioden 1988–2009.¹⁷ Detta kompletteras, så långt det är möjligt, med beskrivande information över utvecklingen för senare år. Även om det kan ses som en nackdel att vi inte har tillgång till datamaterial för senare år än 2009, anser vi att tiden från reformen och fram till slutet av 2000-talet är en intressant period att studera, eftersom den täcker den stora expansionen av friskolesektorn, då de flesta ansökningar om att starta friskola blev godkända och det fanns ett växande elevunderlag. Det innebär att den geografiska struktur på friskolesektorn som vi ser idag i mångt och mycket är ett resultat av de friskoleetableringar som skedde under den period vi studerar. Det är likväl viktigt att påpeka att dagens situation skiljer sig från friskolereformens tidiga år, inte bara på grund av att färre ansökningar godkänns utan också på grund av att många friskolor idag ingår i koncerner.

Rapportens analyser är relevanta eftersom det i stort sett saknas studier om friskolornas etableringsmönster. Tidigare forskning har till stor del fokuserat på friskolereformens effekter på elevprestationer samt, i viss mån, på segregering. Resultaten av tidigare studier¹⁸ tyder å ena sidan på att friskolereformen och det fria skolvalet har gett upphov till större skillnader mellan skolor med avseende på studieprestationer och, i viss mån, familjebakgrund. Å andra sidan finns det inga tecken på att elevernas lärande har påverkats negativt. Om något ger forskningen visst stöd för positiva effekter, även för elever vars föräldrar har låg inkomst eller låg utbildning.

En intressant deskriptiv analys av i vilka områden friskolor finns och vilka elever som går i friskola ges i kapitel 10 i Holmlund m.fl. (2014). Rapporten finner att friskolor oftare finns i bostadsområden där det bor fler elever, samt där en högre andel av eleverna

¹⁷ Vissa av förklaringsfaktorerna finns emellertid bara tillgängliga för en kortare tidsserie.

¹⁸ Se Ahlin (2003), Sandström och Bergström (2005), Björklund, m.fl. (2004), Böhlmark och Lindahl (2007; 2013) för effekter av friskolor på elevers studieprestationer och andra elevutfall. Se även Wondratschek m.fl. (2013) samt Edmark m.fl. (2014), vilka undersöker effekter av ökade skolvalsmöjligheter, inklusive möjligheten att välja friskola. Se Böhlmark och Holmlund (2011), Östh m.fl. (2010), samt Skolverket (2012), för en analys av mellanskolvariation respektive familjebakgrundens effekter på elevers skolprestationer över tiden.

har utländsk bakgrund eller föräldrar med högre utbildningsnivå. Rapporten finner också att elever med utländsk bakgrund, elever vars föräldrar har hög inkomst respektive hög utbildning, samt elever med bättre initiala förutsättningar att lyckas i skolan¹⁹, har en högre sannolikhet att gå i friskola, och detta verkar inte bero på skillnader i utbud av friskolor mellan olika bostadsområden.

Analysen i Holmlund m.fl. (2014) utgör en relevant referens för den här rapporten, och i avsnitt 7 diskuteras våra resultat i jämförelse med den. Det är emellertid redan nu på plats att påpeka att vår analys kompletterar Holmlund m.fl. på följande vis: För det första studerar vi var skolor *etableras*, och inte i vilka områden *de finns*. Om vi antar att etableringar kan påverka elevsorteringen mellan skolområden är denna distinktion viktig. Med andra ord: Anta att analysen över var friskolor finns görs med hjälp av data som mäts exempelvis tio år efter det att skolorna etablerades. Då kommer skattningarna med nödvändighet att avspegla dels hur elevsorteringen såg ut vid etableringstillfället och dels hur den har ändrats sedan dess. För en deskriptiv analys, vilket är syftet i Holmlund m.fl. (2014), fungerar metoden väl, men i denna rapport försöker vi separera skolaktörernas incitament vid etableringstillfället från effekten av skoletableringar på områden och elevsortering och vi använder därför en annan metod.

1.4 Rapportens resultat

Vi studerar hur sannolikheten att en fristående högstadieskola etableras inom ett område hänger samman med en rad faktorer såsom elevernas bakgrund, kommunens kostnader per elev, lokalkostnader, kommuntyp, etc. Vi konstanthåller övriga faktorer och finner följande:

- Friskolorna etableras i större utsträckning inom områden med hög utbildningsnivå respektive hög andel invånare med utrikes bakgrund.

¹⁹ Elevernas initiala förutsättningar att lyckas i skolan definieras närmast som det studie-resultat (betyg) eleven statistiskt sett förväntas få, baserat på uppgifter om elevens bakgrund som ofta är korrelerad med studieresultaten. Dessa typer av bakgrundsuppgifter inkluderar bland annat föräldrarnas utbildningsnivå, familjeinkomst, samt uppgift om elevens födelse-land och invandringsålder.

- Det är också vanligare att friskolor etableras inom kommuner som inte styrs av en vänstermajoritet, jämfört med övriga kommuner.
- För att mäta skillnader i förväntade ekonomiska förutsättningar konstruerar vi två mått på förväntade totala intäkter respektive förväntade totala lokalkostnader. Dessa mått baseras dock på ungefärliga uppgifter och ska därför tolkas försiktigt. I våra skattningar har faktorerna förväntat tecken och är ofta statistiskt signifikanta: högre förväntade intäkter är förknippade med en större sannolikhet för friskoleetablering, och högre förväntade kostnader för lokaler är förknippade med lägre sannolikhet för friskoleetablering.
- I ett andra steg gör vi analysen separat för friskolor som enligt sin juridiska form kan tros drivas i vinstsyfte och övriga friskolor. Vi finner då att sambandet mellan etableringsbeslutet och områdets utbildningsnivå är statistiskt säkerställt enbart för skolor som drivs utan vinstsyfte. Detsamma gäller för variablerna för totala förväntade intäkter respektive lokalkostnader. Våra analyser ger således inte stöd för att vare sig ekonomiska variabler eller en högre utbildningsnivå skulle vara viktigare förklaringsfaktorer bakom etableringsbeslutet för skolor som drivs i vinstsyfte.

1.5 Disposition

Resterande delar av rapporten följer följande indelning. I kapitel 2 ges en översikt över regelverket för fristående grundskolor, vilket i kapitel 3 följs av en beskrivning av hur ansökningsprocessen för att starta friskola ser ut samt vilka förändringar som har skett över tiden. Därefter beskrivs, i kapitel 4, den information som finns tillgänglig när det gäller kommunernas resurstilldelning till de fristående grundskolorna. Kapitel 5 ger en beskrivning över friskolesektorns utveckling över tiden. I kapitel 6 presenterar vi resultaten av analysen av friskolornas etableringsmönster och kapitel 7 diskuterar resultaten i ljuset av tidigare studier. Avslutningsvis, i kapitel 8, diskuterar vi möjliga policyimplikationer.

2 Regelverket för fristående grundskolor

Skolor med enskild huvudman har funnits länge i Sverige men det var först i och med friskolereformen 1992 som de kom att tilldelas offentlig finansiering på ungefär samma nivå som de kommunala skolorna. I det här kapitlet ges inledningsvis en kortfattad översikt över det regelverk som gällde före reformen. Detta inleds med det generella regelverk för fristående skolor som infördes 1983, vilket följs av en beskrivning av regelverket från och med reformåret 1992.

2.1 Restriktivt regelverk 1983–1992

1983 infördes ett generellt regelverk för villkoren för att privat drivna skolor skulle godkännas och få offentligt ekonomiskt stöd, och det är här som man först använder beteckningen fristående skolor för skolor med enskild fysisk eller juridisk huvudman. Enligt 1983 års lydelse av skollagen²⁰ skulle fristående skolor godkännas om ”skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan även i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål”. Proposition 1982/1983:1 förtydligar dessutom att en skola ska kännetecknas av viss varaktighet, det vill säga får inte vara av temporär karaktär, och av att den är inriktad på gruppundervisning.

Ett godkännande gav inte automatiskt rätt till statligt ekonomiskt stöd, utan för detta krävdes dessutom att skolan utgjorde ett

²⁰ Se SFS 1962:319 §34, 1983 års lydelse.

komplement till det offentliga skolsystemet enligt något av de tre följande kriterierna:

- i. Att skolan, genom användandet av alternativ pedagogik, gav erfarenheter som var av värde för det offentliga skolsystemet.²¹
- ii. Internationella skolor för barn från andra länder som tillfälligt vistades i Sverige, och som därmed behövde undervisning på annat modersmål än svenska etc.
- iii. Internatskolor, för exempelvis barn till föräldrar som tillfälligt vistades utomlands, för barn i glesbygden långt ifrån en skola, etc.

Det statliga stöd som utgick till dessa typer av skolor var avsevärt lägre än det som tilldelades den kommunala skolan, och de fristående skolorna var tämligen få: året före friskolereformen, 1991, fanns det omkring 70 fristående grundskolor. En viktig begränsning var dessutom att statsbidragen till de fristående skolorna inte skulle ges under de tre första årens verksamhet. Motivet för denna begränsning var att det behövdes en prövotid för att kunna utvärdera om skolan uppfyllde kraven för statliga bidrag.

I juli 1991 infördes vissa förbättringar av de fristående skolornas ekonomiska villkor: dels slopades kravet på en treårig ”prövotid”, dels ökade statsbidraget något. Detta var dock små förändringar jämfört med den reform som skulle följa under nästkommande år i och med den borgerliga valsegern hösten 1991.

²¹ 1988 släpptes kravet på att de fristående skolornas användning av alternativ pedagogik skulle ge erfarenheter som var värdefulla för det offentliga skolsystemet, med motiveringen att detta ändå i regel inte torde ha uppfyllts under den tidigare perioden. Detta för att många fristående skolor ändå var tämligen lika de kommunala, och i de fall detta inte gällde såsom för Waldorffskolorna, bedömdes möjligheten att överföra erfarenheterna till den kommunala skolan istället begränsas av stora skillnader i skolstruktur (se Proposition 1987/88:100, Bilaga 10, s. 111.) Istället infördes den mer allmänt hållna formuleringen att statbidrag skulle ges ”om regeringen finner det lämpligt mot bakgrund av det allmänna intresset av att ny pedagogik och nya erfarenhetsformer prövas inom skolväsendet” (SOU 2002:121, Bilaga 2, s. 26).

2.2 1992 års friskolereform: dramatisk förbättring av friskolornas villkor

Friskolereformen 1992 innebar en mycket kraftig förbättring av de fristående skolornas ekonomiska villkor: från att innan reformen ha varit berättigade till strax över 10 000 kr i statligt stöd per elev och år²², infördes nu regeln att de fristående skolorna per elev skulle ha rätt till ekonomisk kompensation från kommunerna motsvarande som lägst 85 procent av kommunens egna skolkostnader per elev. Enligt Skolverket (1996) resulterade detta i en genomsnittlig ersättning per elev på strax under 50 000 kr.²³ Beloppet skulle betalas ut månadsvis av den kommun där eleven var folkbokförd²⁴, och fick kombineras med elevavgifter enbart i den mån dessa kunde bedömas vara skäliga.²⁵ Minimibeloppet för det kommunala bidraget till de fristående skolorna sänktes senare, från och med juli 1995, till 75 procent av kommunens kostnad per elev.²⁶

I och med friskolereformen slopades också kravet på att fristående skolor, för att ha rätt till bidrag, skulle utgöra komplement till den kommunala skolan i termer av att ge erfarenhet av alternativ pedagogik eller utgöra internatskolor eller skolor för barn till utländska medborgare tillfälligt bosatta i Sverige.²⁷

För att vara berättigade till bidrag skulle de fristående skolorna vara öppna för alla elever, vilket avspeglades i att de kriterier för antagning som fick användas av skolorna begränsades till ansökningsdatum, geografisk närhet till skolan, syskonförtur, eller att tidigare ha gått i huvudmannens eller organisationens förskola.^{28, 29}

²² Förslaget i Prop. 1990/91:100 innebar en ökning av statsstödet från ca 10 000 kr per elev och år till 13 000 kr per elev och år. Enligt Skolverket (1996, s. 12) förekom det också att kommunerna "efter eget gottfinnande" gav ekonomiskt bidrag till fristående skolor, men det vi har inga uppgifter om hur vanligt det var.

²³ Det här måttet ska tas med en nypa salt, eftersom det generellt sett är svårt att få jämförbar information över skolpengens storlek mellan kommuner och över tiden, men det tydliggör ändå att det handlade om en betydande ökning.

²⁴ Detta gällde från och med 1 juli 1993, innan dess var kommunen där skolan var belägen ersättningsskyldig (Prop. 1992/93:14).

²⁵ Den exakta lydelsen var att elevavgifterna skulle vara "skäliga med hänsyn till de särskilda kostnader som skolan har, förutsatt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten", se Prop. 1992/93:230, s. 16.

²⁶ Prop. 1994/95:157.

²⁷ Prop. 1991/92:95.

²⁸ Se Skolverket (1996), som vidare anger att praxis fram till tiden för rapporten var att tillåta antagningsprov vid intagning till skolor med utpräglad estetisk profil, exempelvis musik, men inte i grundläggande kunskapsämnen såsom svenska och matematik, eller allmänna begåvningsstester. Denna praxis reglerades för fristående verksamhet i Förordning

2.3 Slutet av 1990-talet och början av 2000-talet: gradvis skärpning av regelverket

Om friskolereformen 1992 innebar dramatiska förändringar, så karakteriseras perioden efter av gradvisa skärpningar av regelverket, eller av förändringar med syftet att göra regelverket för de fristående skolorna mer likt det som gällde för det offentliga skolväsendet. Detta skedde särskilt i och med de regler som infördes 1 juli 1997, efter proposition 1995/96:200.

För det första ersattes den tidigare 75-procentiga miniminivån för kommunernas ersättning till friskolorna av formuleringen att bidraget skulle ges "enligt samma grunder som tillämpas för kommunens grundskolor utifrån skolans åtagande och elevernas behov".³⁰ Enligt SOU 1999:98 ledde detta ofta till högre bidrag. Samtidigt togs den tidigare möjligheten till begränsade elevavgifter nu helt bort.

För det andra skulle godkännande av en fristående skola lämnas bara om den hade minst 20 elever, såvida det inte fanns särskilda skäl för ett lägre elevantal, och det skrevs in i skollagen att fristående skolor ska följa den värdegrund som gäller inom det offentliga skolväsendet.

För det tredje ökade kommunernas möjlighet till insyn i fristående skolor verksamma i kommunen, och de fristående skolorna blev skyldiga att delta i kommunal uppföljning och utvärdering.³¹

För det fjärde blev fristående skolor skyldiga att erbjuda skolhälsovård, något som redan förekom i de flesta fall, och regeringen fick rätt att meddela föreskrift om ledningen av en fristående skola,

(1996:1206), och fortsatte, enligt Prop. 2013/14:229, att gälla som praxis när det gäller grundskolor med offentlig huvudman. Från och med 2011 är utgångspunkten, enligt den nya SFS 2010:800, att färdighetsprov i musik inte är tillåtna, men att de kan bemyndigas av regeringen för enskilda skolor.

²⁹ I och med genomförandet av Prop. 1995/96:200 skrevs 1997 principen om att en friskola ska vara öppen för alla även in i skollagen, med undantag för fall där mottagande skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan. Motiveringen för undantaget var att en motsvarande regel redan fanns för den kommunala skolan, och att det inte var rimligt att kräva annorlunda av de fristående skolorna.

³⁰ Prop. 1995/96:200.

³¹ De var redan tidigare skyldiga att delta i Skolverkets uppföljning och utvärdering (s. 34 Prop. 1995/96:200).

vilket syftade till att säkerställa att varje friskola skulle ha en tydligt identifierbar skolledare.³²

Slutligen skulle bidrag till en fristående skola som önskade starta verksamhet kunna nekas om skolans verksamhet skulle innebära ”påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen”. Som exempel angavs i proposition 1995/96:200 om en friskoleetablering i en glesbygdskommun skulle leda till nedläggning av en kommunal skola och att detta skulle få till följd att vissa elever i kommunen fick orimligt långt till skolan. Propositionen angav att det låg på kommunen att påvisa att de negativa följderna var påtagliga och av bestående karaktär. Såsom redovisas närmare i avsnitt 3.2 nedan, verkar det dock, enligt den information som finns tillgänglig, ha varit ovanligt att kommunernas invändningar medfört att fristående skolor nekats bidrag.³³ I och med den här regeln formaliserades Skolverkets då rådande praxis att låta den berörda kommunen yttra sig vid ansökningar om att starta fristående skola. En poäng med sådana yttranden, utöver möjligheten att påvisa påtagliga negativa konsekvenser för kommunens skolväsende, var att de kunde leda till att allmänna brister i ansökningarna framkom.

En ytterligare likriktning av regelverket kom 1 juli 2002 när fristående skolor, i likhet med vad som redan gällde för det offentliga skolväsendet, blev skyldiga att ha lärare och fritidspedagoger med relevant utbildning för att ha rätt till bidrag. Undantag fick göras enbart om sådan personal inte fanns att tillgå, eller på grund av annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.³⁴

2.4 Utredningar om möjligheten att dela ut vinst

Möjligheten för friskolor att dela ut vinst har varit föremål för flera utredningar, och förespråkare för vinstuttagsbegränsningar har framfört att frånvaron av sådana begränsningar riskerar att leda till

³² Prop. 1995/96:200, s. 44 f.

³³ Det kan noteras att regeln från 1997 innebär att en friskola kan nekas offentliga bidrag på grund av risken för påtagliga negativa konsekvenser för det kommunala skolväsendet, även om den i övrigt godkänns. En sådan skola skulle alltså ha rätt att utöva sin verksamhet, men inte ha rätt till skolpeng från kommunen.

³⁴ Prop. 2001/02:35.

att oseriösa ägare gör ekonomisk vinst på bekostnad av verksamhetens kvalitet.

Några skärpningar av regelverket har emellertid inte genomförts. I SOU 2001:12, som gällde fristående gymnasieskolor, pekade man till exempel på de praktiska svårigheterna att lagstifta bort vinstuttag, eftersom sådan lagstiftning skulle kunna kringgås på olika vis. Till exempel nämndes möjligheterna att flytta medel från skolans ägare till andra företag (som inte omfattas av lagstiftningen), genom att betala överpris för hyra eller tjänster, eller genom att ta lån till mycket hög ränta. Utredningen konstaterade dessutom att det kunde anses inkonsekvent att förbjuda vinstsyftande verksamhet just inom skolväsendet, eftersom det finns många andra exempel på att skattemedel används för verksamheter som drivs av vinstsyftande företag, såsom offentlig verksamhet som läggs ut på entreprenad.

Den väg som har valts har istället varit att skärpa kontrollen av och regelverket för de fristående skolhuvudmännen och deras verksamhet, vilket illustreras av vissa av de regelskärpningar som refererades i avsnittet ovan. Skolinspektionens regelbundna tillsyn av verksamheten har vidare gjorts mer frekvent, i och med att all skolverksamhet numera granskas över en treårsperiod istället för den femårsperiod som tidigare gällde, och med den nya skollagen fick man 2011 utökade sanktionsmöjligheter. Dessutom har man, sedan 2014, utvidgat tillsynen till att omfatta en bedömning av de fristående huvudmännens ekonomiska situation.³⁵

Debatten om vinstsyftet inom skolväsendet, och välfärdssektorn generellt, ledde också till införandet av en ny bolagsform, Aktiebolag med särskild vinstbegränsning, den 1 januari 2006.³⁶ Tanken var att den nya bolagsformen skulle utgöra ett intressant alternativ för företag inom välfärdssektorn som inte avsåg att dela ut några större vinstbelopp, och som ville signalera detta till kunder och andra genom valet av bolagsform. Bolagsformen har dock förblivit mycket ovanlig, kanske för att utdelningstaket är lågt – statslåneräntan plus en procentenhet – eller på grund av att ett sådant signalvärde inte ansetts särskilt värdefullt av huvudmännen.

³⁵ Denna bedömning görs inför den regelbundna tillsynen, i syfte att upptäcka om det finns skolor som har en så dålig ekonomisk situation att detta kan få negativa konsekvenser för eleverna, för att då kunna prioritera besök vid dessa skolor.

³⁶ Se SOU 2003:98 för utredningen bakom den nya bolagsformen.

I mars 2012 fanns det, enligt SOU 2013:56, bara 32 sådana registrerade aktiebolag, varav ett som bedrev skolverksamhet, och enligt Bolagsverket fanns det i januari 2015 totalt 79 aktiebolag med särskild vinstuttagsbegränsning.

Vinstfrågan är delvis åter under utredning, framför allt genom Valfärdsutredningen (Fi2015:01)³⁷ som har som syfte att ”säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och eventuellt överskott som huvudregel ska återföras till den verksamhet där de uppstått”, men också i och med att Skolkostnadsutredningen i och med tilläggsdirektivet i april 2015 har i uppgift att ”utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas i vinstsyfte”.³⁸

2.5 Nya bidragsregler 2010

Sedan 2009 gäller nya regler för de kommunala bidragen till fristående skolverksamhet. Regelverket trädde i kraft 1 juli 2009, och tillämpades första gången på bidrag för kalenderåret 2010.³⁹ Bidraget är indelat i ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet avser ersättning för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration, mervärdesskatt och lokalkostnader. Tilläggsbeloppet avser ersättning för enskild elev som har omfattande behov av särskilt stöd eller för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, och ska ha samband med elevens särskilda behov och förutsättningar att fullgöra sin skolgång. Detta kan gälla ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler, eller andra extraordinära stödåtgärder som inte har anknytning till den vanliga undervisningen (andra ”icke-extraordinära” stödåtgärder ska rymmas i grundbeloppets kostnadspost för undervisning). Kommunen ska tillämpa samma grunder för beräkningen av bidraget till fristående skolor som man tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten, och ska kunna redovisa hur

³⁷ Se Direktiv 2015:22 ”Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster”, samt tilläggsdirektiv 2015:100 och 2015:108.

³⁸ Direktiv 2015:37.

³⁹ Detta regleras i SFS 2010:800 samt SFS 2011:185 (tidigare gällde bestämmelserna i SFS 1985:1100 samt förordning 1996:1206). Bestämmelserna sammanfattas på s. 40 f i Skolverket (2013).

bidraget har beräknats. Bidragsbeslutet, om både grundbelopp och tilläggsbelopp, kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.⁴⁰

Sammanfattningsvis kan det betonas att friskolereformen 1992 innebar kraftigt förbättrade ekonomiska villkor för de fristående skolorna, och stor frihet att utforma undervisning och organisation. Därefter har regelverket för friskolorna gradvis gjorts mer lika det som gäller för det offentliga skolväsendet. Skolorna har dock fortfarande stor frihet att utforma arbetssätt, så länge skollagens övergripande mål och regelverk, och kurs- och läroplaner, följs. I ett internationellt perspektiv är det också i många avseenden ett mycket liberalt regelverk, inte minst när det gäller regler för vinstuttag.

⁴⁰ Friskolornas Riksförbund (2013) redovisar resultatet av ett antal domar i överklaganden av kommunala bidragsbeslut under 2010–2013. De flesta av domarna på förvaltningsrättslig nivå utföll till kommunernas fördel, medan ett flertal av de domar som gick vidare till Kammarrätten utföll till friskolornas fördel. Av genomgången framgår det att många av överklagandena handlar om bristande tydlighet i kommunernas beräkningsunderlag av bidragen till friskolorna, samt om lokalkostnader samt gränsdragningen kring vad som ska ses som administration och övriga kostnader. Friskolornas Riksförbund förordar därför en ökad tydlighet i regelverket för kommunernas bidrag till friskolorna när det gäller dessa aspekter.

3 Ansökningsprocessen för att starta en friskola

Som vi såg i föregående kapitel förbättrades de ekonomiska förutsättningarna för att driva friskola dramatiskt i och med friskolereformen. Den grundläggande principen att friskolorna har rätt till ungefär samma ekonomiska ersättning som de kommunala skolorna har kvarstått sedan dess, även om det exakta regelverket har justerats ett flertal gånger.

I det här avsnittet ger vi inledningsvis en översiktlig bild av hur själva ansökningsförfarandet för att starta friskola har sett ut sedan friskolereformen och fram till i dag. Detta följs av ett avsnitt om vilken betydelse regeln om kommunala utlåtanden, som infördes 1997, har haft. Syftet är att ge en bild av vad som i praktiken har krävts för att bli godkänd som friskola, och bli berättigad till kommunala bidrag.

3.1 Efterfrågade uppgifter vid ansökningarna⁴¹

Den som vill starta en friskola ska, enligt nu gällande regler⁴², ansöka om detta hos Skolinspektionen senast den 31 januari året innan året för beräknad skolstart. Före 2008 var det istället

⁴¹ Nedanstående avsnitt bygger, utöver vad som anges i texten, på telefon- och e-postkontakt med Patrik Levin, Skolinspektionen, samt på en genomgång av ett tiotal ansökningar från fristående grundskolor som vi begärt ut från Skolverkets arkiv. Ansökningarna behandlades under perioden 1993–2005, och vi bad att så långt detta var möjligt, att få ut ansökningar som blivit godkända utan några omfattande kompletteringar. För senare år har vi gått igenom de standardiserade ansökningsblanketter som sedan 2008 utformas och behandlas av Skolinspektionen.

⁴² Ansökningsförfarandet för att starta friskola på grundskolenivå regleras i Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola, SKOLFS 2011:154. Sista datum för ansökan regleras i SFS 2011:185.

Skolverket som skötte ansökningsförfarandet⁴³, och även sista möjliga ansökningsdag har varierat över tiden.⁴⁴ Vilka uppgifter krävs för att en ansökan ska bli godkänd, och har det skett några större förändringar över tid?

Kraven på ansökningarna i början av 1990-talet var tämligen rudimentära, och den information som efterfrågades var på ganska översiktlig nivå. Frågorna handlade om skolans inriktning, om huruvida de nationella läro- och kursplanerna skulle följas, vilka urvalskriterier man skulle använda, och vilken kompetens lärarna skulle ha. En prognos för förväntat antal elever per årskurs skulle anges, men behövde inte underbyggas med någon ytterligare information. Man skulle vidare ange en timplan för fördelningen av undervisningstid per ämne, per årskurs, samt en översiktlig budget. Det som efterfrågades i ansökningarna från de tidiga åren efter friskolereformens införande, var således huvuddragen i skolans organisation, men dessa behövde inte redovisas i detalj. Dessa ansökningsblanketter verkar således ha syftat till att visa att man skulle möta de grundläggande kraven i lagen, att man avsåg att följa en godkänd läroplan, samt att man hade en någorlunda uppfattning om antalet elever och skolans budget.⁴⁵

Sedan dess har de uppgifter som efterfrågas i ansökningarna blivit betydligt fler och mer detaljerade. Till exempel har uppgiften om förväntat elevunderlag skärpts gradvis: i slutet av 1990-talet behövde man inte bara ange förväntat antal elever, utan skulle också uppge vilket prognosunderlag detta baserades på. Under 2000-talet specificerades att prognosunderlaget behövde bygga på en intresseundersökning samt på kommunstatistik med uppgifter om årskullarnas storlek. Sedan 2013 krävs dessutom en utförlig

⁴³ Fram till 1 juli 1997 skötte Skolverket prövningen av godkännanden av fristående skolor, medan beslutet om rätt till kommunala bidrag fattades av regeringen. (Innan Skolverket grundades 1991 hade länskolnämnderna ansvaret för godkännande av fristående grundskolor). Från och med 1 juli 1997 beslutade Skolverket, i samband med prövningen om godkännande, om rätt till bidrag. (Se Prop. 1995/96:200, s. 47, samt s. 28, Bilaga 2, SOU 2002:121.)

⁴⁴ Under 1993–94 var ansökningsdatumet 1 augusti året före beräknad skolstart (Prop. 1992/93:230), men det har under åren gradvis tidigarelagts, och från och med 1995 gällde 1 april (Prop 1995/96:200).

⁴⁵ En artikel från Dagens Nyheter från 2003 delar bilden av att det ställdes låga krav på ansökningar om att starta friskola vid tiden för artikeln, se Kainz Rognerud och Öberg (2003).

beskrivning av den obligatoriska intresseundersökningen – hur den är utförd, antalet tillfrågade och vilka frågor som ställdes.

Även kraven på skolans ekonomiska plan har skärpts. Initialt krävdes endast en översiktlig budget för det första verksamhetsåret. Kravet utökades senare till att inkludera likviditets- och resultatbudget för vardera av de tre första verksamhetsåren. Sedan början av 2000-talet ska till ansökan dessutom bifogas uppgifter om aktuell ekonomisk ställning (t.ex. huvudmannens senaste årsredovisning, om sådan finns), lägsta elevantal (”kritisk volym”) samt etableringskostnader och finansieringsformer.

I de senare årens ansökningsblanketter efterfrågas dessutom en rad uppgifter som inte krävdes under de tidigare åren: detaljerade svar på frågor rörande elevinflytande och elevdemokrati, värdegrundsfrågor, arbetet med elever i behov av särskilt stöd, samt individuella utvecklingsplaner.

En annan typ av skärpning skedde från den 1 september 2003, då Skolverket började villkora beslut om godkännande och/eller rätt till bidrag med att verksamheten skulle ha startat senast ett läsår efter det läsår ansökan avsåg. Detta gjordes eftersom det upplevdes som ett problem att vissa huvudmän ansökt om fler verksamheter än man inom den närmsta tiden haft för avsikt att starta, i avsikt att ”muta in områden”, och kanske kunna starta upp verksamheten i ett senare skede.⁴⁶ Denna regel finns numera inskriven i skolförordningarna.⁴⁷

Slutligen föreslås det i Ägarprövningsutredningens slutbetänkande⁴⁸ att det ska ställas krav på insikt, erfarenhet och lämplighet samt ekonomiska förutsättningar för långsiktig verksamhet på skolaktörer (och andra som driver tillståndspliktig verksamhet inom välfärdsområdet). Det är därmed mycket möjligt att Skolinspektionens kontroll av nyetableringar kan komma att utökas ytterligare.

Sammanfattningsvis har ansökningsförfarandet således blivit betydligt mer omfattande under senare år, jämfört med vad som gällde under det tidiga 90-talet.

⁴⁶ Se Skolverket (2004).

⁴⁷ SFS 2011:185 samt SFS 2010:2039.

⁴⁸ SOU 2015:7.

3.2 Betydelsen av regeln om kommunutlåtanden

År 1997 infördes en regel om att kommunernas utlåtande skulle inhämtas vid varje ansökan om att starta friskola, och att kommunala bidrag skulle kunna nekas, även om skolan i andra hänseenden godkändes, om skolans etablering skulle innebära påtagliga negativa följder för kommunens skolväsende.

Vilken praktisk betydelse fick införandet av det här regelverket för etablerandet av fristående grundskolor? En rapport från Skolverket (2001) tyder på att den praktiska betydelsen var liten. Enligt rapporten var det för det första inte särskilt vanligt att kommunernas utlåtanden var negativa till friskoleetablering på grundskolenivå: detta skedde under vart och ett av de tre åren 1997–1999 i mellan en femtedel och en tredjedel av ansökningarna, och detta avser negativa utlåtanden på grund av påtalanden av brister i ansökningarna såväl som på grund av negativa konsekvenser för kommunernas skolväsende. Vidare rapporteras att kommunernas yttranden år 2000 var negativa (avstyrkte ansökan) i 13 procent av fallen när det gällde start av enbart grundskola, i 27 procent när det gällde start av grundskola inklusive förskoleklass, och i 5 procent av fallen när det gällde start av enbart förskoleklass. Negativa utlåtanden var, enligt rapporten, vidare vanligast förekommande i kommuner med ”vänstermajoritet”, definierat som Socialdemokraterna och/eller Vänsterpartiet.⁴⁹

Kommunernas utlåtanden verkar för det andra, åtminstone under dessa första år, mycket sällan ha lett till avslag på ansökan.⁵⁰ Under 2000 var det totalt 113 ansökningar, på grund- eller gymnasienivå, som avstyrktes av en eller flera kommuner⁵¹, och de flesta av dessa gällde ansökningar om att starta gymnasieskola. I nio fall avslogs ansökningarna på grund av att kommunerna påvisat påtagliga negativa följder och, av dessa nio fall, rörde enbart två ansökningar om att starta friskola på grundskolenivå.⁵² En potenti-

⁴⁹ Se s. 16 Skolverket (2001), där det också framgår att de kommuner som gav positiva utlåtanden till alla ansökningar i sin kommun oftast hade ”högermajoritet” (m, fp, c, kd).

⁵⁰ Detta utesluter dock inte att skolorna själva anpassade sitt beteende till regelverket genom att undvika att ansöka om att starta skola i kommuner där de misstänkte att det fanns risk för avslag till kommunala bidrag.

⁵¹ Siffran gäller både grund- och gymnasieskolan. När det gäller gymnasieskolan yttrar sig inte bara kommunen där skolan ska etableras, utan även närliggande kommuner.

⁵² Ytterligare 24 ansökningar avslogs med motiveringen att villkoren som ställs på den fristående skolan inte var uppfyllda.

ellt bidragande orsak till att kommunernas negativa yttranden sällan ledde till avslag, som lyfts fram av Skolverket (2001) är att de ofta var för kortfattade och saknade utförlig konsekvensutredning, och därmed inte kunde anses påvisa påtagliga negativa följder.

Ovanstående gällde som sagt situationen år 2000, men Skolinspektionens statistik tyder på att det också under senare år varit ovanligt att kommunernas utlåtanden, har lett till avslag på friskoleansökningar, åtminstone på grundskolenivån.⁵³ Detta anges, för åren 2009–14 som bidragande orsak i mellan noll och sju procent av fallen av avslag på ansökningar om att starta eller utöka verksamhet inom grundskola/förskoleklass/fritidshem.⁵⁴ Det kan noteras att vi utifrån Skolinspektionens statistik inte kan säga hur ofta kommunens utlåtanden var negativa för de ansökningar som beviljades – det vill säga, vi vet inte hur ofta ansökningar beviljats trots att kommunen pekat på negativa konsekvenser.

Slutligen kan det vara värt att notera, såsom nämndes i inledningen, att andelen beviljade ansökningar de senaste åren är betydligt lägre än under de tidiga åren efter friskolereformen. Enligt Skolverket (1996) beviljades under läsåren 1991/92–1993/94 uppåt 80–90 procent av alla grundskoleansökningar, medan motsvarande siffror för grundskola, förskoleklass och fritidshem, enligt Skolinspektionen under 2007–2012 varierade mellan 35 och 45 procent, och var 2014 29 procent.⁵⁵ Den vanligaste orsaken till avslag är numera att den sökande inte kunnat visa att man kommer att ha ett tillräckligt elevunderlag. Det är dessutom färre ansökningar om att starta friskola som inkommer, vilket, tillsammans

⁵³ För gymnasiet är det i Skolinspektionens statistik en högre andel av ansökningarna för vilka negativa följder anges som en bidragande orsak till avslag. Pistol (2013) finner dock, i en undersökning av ansökningar om att starta fristående gymnasier, från 2011-12, ingen statistiskt säkerställd effekt av kommunernas utlåtanden, men finner att elevunderlaget hade en stark påverkan på sannolikheten att bli godkänd.

⁵⁴ Se <http://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/Aldre-tillstandsstatistik/>. Det kan noteras att Skolinspektionens statistik över orsaker till avslag anger alla aspekter i vilka de avslagna ansökningarna varit bristande: en ansökan kan således ha avslagits på grund av både risken för negativa konsekvenser för kommunens skolväsende, och på grund av andra faktorer. I de fall där en ansökan avslås på grund av andra orsaker, till exempel bristande elevunderlag, än negativa följder för kommunernas skolväsende i stort, undersöks inte alltid kommunernas utlåtanden. I dessa fall är det således möjligt att en ansökan skulle ha fått avslag, på grund av negativa konsekvenser för kommunens skolväsende, ifall inga andra brister hade påträffats.

⁵⁵ Se Skolinspektionens hemsida: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/>.

med den lägre beviljningsgraden, medfört färre faktiska nyetableringar.⁵⁶

⁵⁶ Se <http://www.skolinspektionen.se/sv/Statistik/Statistik-tillstand-fristaende-skolor/Tillstand-skolstart-201415-/Farre-skolor-far-starta/>.

4 Kommunernas ersättning till friskolorna

I rapportens föregående kapitel har vi beskrivit regelverket för friskolorna, med fokus på vad som gäller för den som vill starta en friskola. En aspekt som sannolikt är viktig för huvudmannen till en friskola är nivån på skolpengen, det vill säga vilken ekonomisk ersättning man får från kommunen per elev. Innan vi går in på den mer djupgående analysen av vilka faktorer som samvarierar med friskolornas etableringsmönster, ägnar vi därför det här kapitlet åt att beskriva den information som vi har tillgång till när det gäller kommunernas ersättning till friskolorna, och att undersöka hur den varierar mellan kommunerna och över tiden. Vi undersöker också i vilken utsträckning ersättningen påverkas av elevernas bakgrund.

4.1 Kommunernas ersättning till fristående och kommunala grundskolor 1993–2013

Fristående skolor får ersättning av elevernas hemkommun i form av en elevknuten ersättning, eller skolpeng. Nivån på skolpengen ska bestämmas enligt samma grunder som kommunen tillämpar för det egna skolväsendet och ges i form av ett grundbelopp, vilket omfattar kostnader för undervisning, lokaler, måltider, elevhälsa, administration etc. Utöver grundbeloppet kan ett tilläggsbelopp ges för elever i behov av särskilt stöd eller modersmålsundervisning.

För den här rapportens syfte skulle vi idealiskt vilja ha tillgång till information över vilken ersättning en fristående huvudman kan förvänta sig om denne etablerar skola i respektive kommun. Det visade sig dock vara överraskande svårt att finna tillförlitlig och jämförbar information över skolpengen. Vår huvudsakliga källa till

information består därför av uppgifter över kommunernas faktiska kostnader – eller resurstilldelning – per elev i fristående skola.⁵⁷ Fördelen med detta mått är att det finns tillgängligt för alla kommuner, givet att det finns elever i kommunen som går i friskola, samt för en lång tidsperiod. Nackdelen är att den faktiska kostnaden per elev inte bara avspeglar kommunernas nivå på skolpengen, utan också hur stor andel av eleverna i friskola som är berättigade till särskilt stöd, modersmålsundervisning, extra resurser på grund av elevernas socio-ekonomiska bakgrund m.m. En jämförelse med enkätbaserade uppgifter om skolpengen för ett antal kommuner avseende år 2011, som samlats in av Sveriges Kommuner och Landsting, tyder visserligen på att de faktiska kostnaderna är positivt korrelerade med kommunernas skolpeng, men visar också att det är stor spridning i hur väl de enkätbaserade uppgifterna stämmer överens med de faktiska kostnadsuppgifterna.⁵⁸ Våra uppgifter om kostnader per friskoleelev utgör därmed blott ett ungefärligt mått på kommunernas skolpeng och ska därför tolkas försiktigt.

Eftersom friskolornas ersättning enligt regelverket ska bestämmas enligt samma grunder som ersättningen till kommunernas egna skolor, är det intressant att undersöka om de faktiska kostnaderna för friskoleelever tenderar att följa de kommunala skolornas kostnader, i meningen att de kommuner som har högre kostnader för elever i kommunala skolor också har högre kostnader för elever i fristående skolor. Detta är ett förväntat mönster om resurstilldelningen till friskolorna baseras på vad kommunen avsätter till de egna kommunala skolorna – åtminstone givet att allt annat som påverkar kostnaderna inte skiljer sig alltför mycket åt mellan kommunerna. I figur 4.1 visas hur kommunernas kostnader per elev för elever i fristående grundskolor samvarierar med kostnaden per elev i de egna grundskolorna. Eftersom regelverket för kommunernas ersättning till friskolorna har förändrats över tiden, till exempel i och med 2010 års skollag, tittar vi separat på tidsperioderna 1993–97, 1998–2003, 2004–09 respektive 2010–13. Vi har justerat för inflationen genom att alla kostnader uttrycks i 2013

⁵⁷ Se appendix A.1 för en utförlig beskrivning av datamaterialet.

⁵⁸ Se avsnitt B.2 i appendix. Anledningen till att vi inte genomgående använder enkätbaserade uppgifter är att dessa bara finns tillgängliga för ett år, samt att uppgifter saknas för många kommuner.

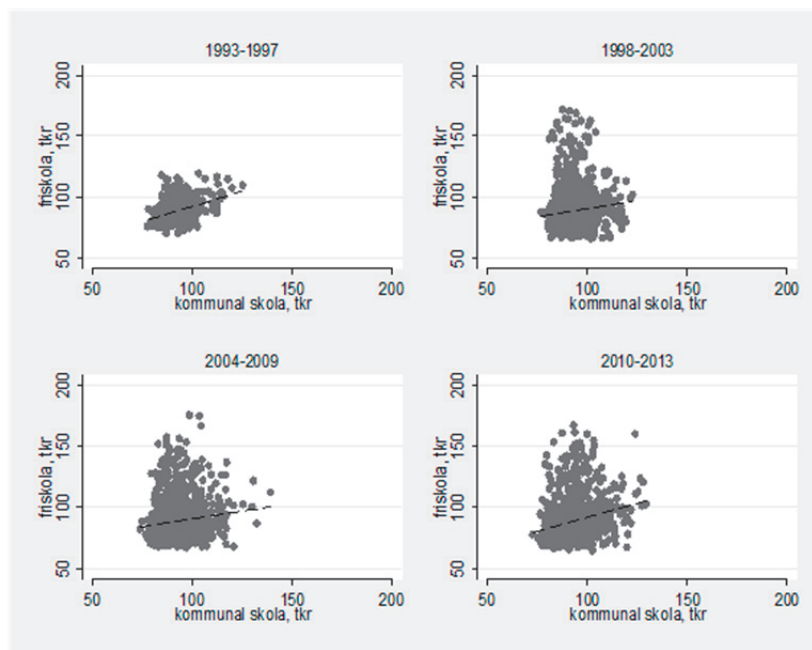
års prisnivå. Utöver detta har vi dessutom justerat för allmänna trender i kostnadsläget, det vill säga för sådana förändringar som skett i genomsnitt för alla kommuner från ett år till ett annat.⁵⁹ Detta för att undvika att sådana allmänna trender påverkar de samband som syns i figuren.

Mönstret i figur 4.1 tyder på en positiv, men ganska svag, korrelation mellan kommunens kostnader per elev i friskola och i kommunens skolor, och detta gäller för alla tidsperioderna. Kommuner med högre kostnad per elev för de kommunala skolorna tenderar alltså att ha högre kostnader också för elever i fristående skolor, men sambandet är långt ifrån 1:1. (Notera att exakt samma kostnader per elev i fri- respektive kommunal skola skulle motsvaras av ett 45-gradigt samband mellan värdena på x- och y-axlarna i figuren.) Eftersom ersättningen till friskolorna ska följa samma principer som resurstilldelningen till det kommunala skolväsendet, är en positiv korrelation ett rimligt resultat. Att korrelationen är tämligen svag är heller inte förvånande givet att kostnaderna, som vi tidigare påpekat, inte bara påverkas av kommunens nivå på skolpengen, utan också av elevernas behov, lokalkostnader etc. Sådana faktorer utgör för övrigt troliga delförklaringar till den kraftiga spridning i kommunernas kostnader – för såväl fristående som kommunala skolor – som syns i figur 4.1.⁶⁰

⁵⁹ Se appendix avsnitt B.3 för en detaljerad förklaring till hur figuren tagits fram.

⁶⁰ Det kan vara värt att särskilt kommentera de fall av särskilt höga kostnader per elev i friskola, dvs. nivåer uppåt 150 000 kronor enligt vårt justerade kostnadsmått, som syns i de tre senare panelerna i figur 4.1. Dessa fall gäller nästan uteslutande kommuner med mycket få elever i friskola: Om vi till exempel tar bort alla kommuner där färre än 50 av eleverna boende i kommunen går i fristående grundskola, så förviner nästan alla dessa observationer från figuren. En möjlig förklaring är att de höga kostnadsnivåerna har sin grund i att någon eller några av friskoleeleverna i dessa kommuner har särskilda behov som resulterar i högre kostnader. För kommuner med ett större antal friskoleelever blir påverkan av sådana enskilda fall mindre, eftersom medelvärdet beräknas på ett större antal elever.

Figur 4.1 Relation mellan kommunernas kostnader per elev i friskola och i det kommunala skolväsendet, årsrensade värden i 2013 års prisnivå.



Not: I figurerna visas på x-axeln kostnader per elev i kommunens egna skolor, och på y-axeln kommunens redovisade kostnader per elev i friskola för de kommuner som har redovisat mått för båda dessa variabler. Detta innebär att varje prick i figuren representerar en kommuns årsvisa kostnader. Notera att kommunerna finns med bara för de år då det finns elever boende i kommunen som går i en fristående grundskola, eftersom det bara är för de år vi kan observera kostnader per elev i friskola. Detta innebär att antalet kommuner som figurerna ovan bygger på förändras över tid. Den streckade linjen visar den skattade regressionslinjen, vilken enkelt uttryckt illustrerar hur kommunernas kostnader för elever i fristående respektive kommunal skola samvarierar i genomsnitt. Dess lutningskoefficient är för de respektive perioderna: 1993–97: 0,5, 1998–2003: 0,27, 2004–09: 0,25, 2010–13: 0,46. Notera att för varje år har de fem lägsta respektive högsta procenten av värdena för kostnader för elever i fristående skola exkluderats, för att undvika att orimligt låga/höga värden påverkar måtten. För kostnader för elever i kommunala skolor förekommer inte extrema/orimliga värden i samma utsträckning, och därför har bara ett extremvärde rensats bort.

Med detta i åtanke går vi vidare och studerar, i tabell 4.1, hur kommunernas kostnader för elever i fristående grundskolor har utvecklats – jämfört med kostnaderna för elever i kommunala skolor – under den period som täcks av vårt datamaterial, nämligen 1993–2013. I likhet med figur 4.1 har vi delat in perioden i fyra intervall, och kostnaderna har justerats för inflationen, så att alla kostnader anges i 2013 års prisnivå. Till skillnad från figur 4.1 har vi emellertid inte justerat för allmänna trender i kostnadsläget över tid, och i tabell 4.1 ser vi tydligt att kostnaderna per elev har ökat

över tid, både för elever i kommunala och i fristående skolor. Detta är inte i sig konstigt, eftersom det allmänna kostnadsläget inom tjänstesektorn stiger med tillväxten, genom löneökningar etc.⁶¹ För det andra ligger såväl medianvärdet som medelvärdet för kommunernas kostnader per elev i fristående skolor ganska långt under motsvarande kostnader i kommunala skolor.⁶² Som påpekats tidigare kan detta avspegla såväl skillnader i faktisk ersättningspolicy som skillnader i andra faktorer. En sådan faktor kan vara skillnader i lokalkostnader, en annan skolornas elevsammansättning.

Tabell 4.1 Medel- och medianvärden för kommunernas kostnader per elev för elever i kommunala respektive fristående grundskolor, för de kommuner i vilka det finns minst en fristående grundskola.⁶³ Alla kostnader uttrycks i 2013 års prisnivå.

	Kommunernas kostnader per elev, kr/år			
	Kommunala skolor		Friskolor†	
	Medelvärde	Medianvärde	Medelvärde	Medianvärde
1993–1997	59 790	58 966	48 723	47 781
1998–2003	67 470	66 520	61 954	58 783
2004–2009	81 871	81 012	73 871	70 169
2010–2013	91 219	90 033	85 590	80 123

† Notera att för varje år har de fem lägsta respektive högsta procenten av värdena för kostnader för elever i fristående skola exkluderats för att undvika att orimligt låga/höga värden påverkar måtten. För kostnader för elever i kommunala skolor förekommer inte extrema/orimliga värden i samma utsträckning, och därför har bara ett extremvärde rensats bort.

Att elever i friskolor överlag har en studiemässigt mer gynnad bakgrund än elever i det kommunala skolväsendet kan man se i figur 4.2, vilken visar fördelningen av förväntat meritvärde i årskurs 9

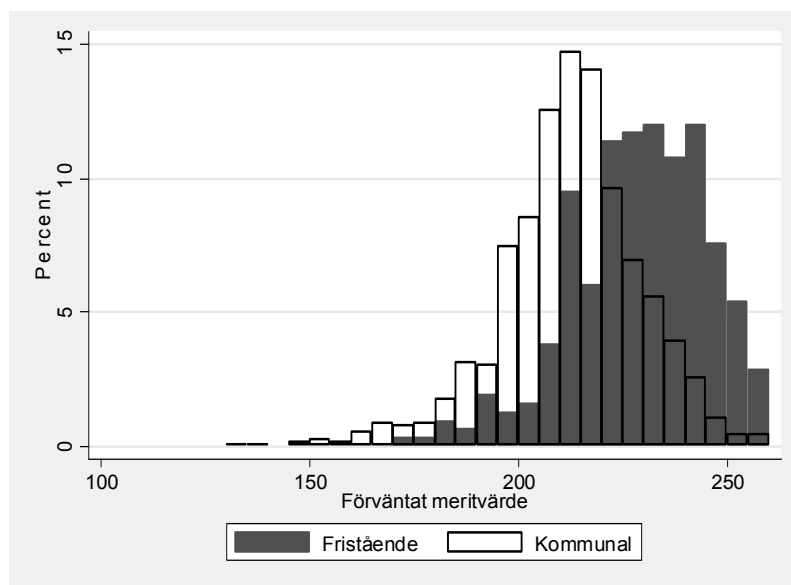
⁶¹ Även om lärarnas löneutveckling har släpat efter andra yrkesgruppers, så har även lärarna haft reallöneökningar sedan 1990-talets början, se exempelvis Persson och Skult (2014).

⁶² Det ska här understrykas att detta gäller efter att de högsta respektive lägsta fem procenten av observationerna för friskolornas kostnader tagits bort från datamaterialet. Görs detta inte så har friskolorna för vissa år högre genomsnittliga kostnader. Detta beror på att det finns ett litet antal extremt höga värden för kostnader per elev i friskola, och dessa får stor inverkan på genomsnittskostnaden. Vi tycker att det är rimligt att ta bort dessa fall, eftersom vi inte vill att ett litet antal extremvärden får så stort genomslag. För kommunernas kostnader förekommer bara ett extremt högt värde, och detta har tagits bort.

⁶³ Eftersom antalet kommuner som har friskolor förändras över tid, förändras sammansättningen av kommuner som tabellen baseras på över tid. Mönstret i tabell 4.1 kvarstår dock om vi begränsar urvalet till de kommuner som har minst en friskola för alla år under perioden 1993–2013.

bland elever i kommunala respektive fristående skolor för år 2013.⁶⁴ Det förväntade meritvärdet kan enkelt uttryckt ses som ett mått på vad en elev förväntas prestera i skolan, om hen presterar ungefär som elever med likadan bakgrund brukar göra. Att fördelningen för de kommunala skolorna ligger längre till vänster i figuren avspeglar att elever i kommunala skolor oftare tenderar att ha en bakgrund som är förknippad med lägre meritvärden.⁶⁵

Figur 4.2 Fördelning av förväntat genomsnittligt meritvärde för årskurs 9 för kommunala respektive fristående skolor läsåret 2013–14.



Den studiemässigt svagare elevsammansättningen i de kommunala skolorna motiverar i ett system med kompensatorisk ersättning en

⁶⁴ Samma mönster återfinns om vi istället går tillbaka till 1997, vilket är det första år för vilket information finns tillgänglig från Skolverkets databas.

⁶⁵ Det förväntade meritvärdet utgörs av det modellpredicerade meritvärdet som tas fram av Skolverket och som finns tillgängligt i Skolverkets databas SALSA över förväntade genomsnittliga meritvärden på skolnivå (Skolverkets hemsida för mer information: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-databaser/vad-ar-salsa-1.163747>). Dessa anger, baserat på information över meritvärden och elevsammansättning i skolornas årskurs 9, vilket genomsnittligt meritvärde en skola kan förväntas ha, om eleverna på skolor presterar ungefär såsom elever med samma bakgrund tenderar att göra. De mått på elevbakgrund som används för att ta fram det här måttet är andelen av eleverna som har utrikes bakgrund, respektive andelen pojkar, samt föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå.

högre genomsnittlig kostnadsnivå för de kommunala skolorna. Men, kan man fråga sig, innebär detta att hela den skillnad i elevkostnad som vi såg i tabell 4.1 på detta vis förklaras av skillnader i elevbakgrund som ger upphov till olika resurstilldelning i ett kompensatoriskt ersättningsystem? För att ta reda på detta skulle vi behöva tillgång till dels kommunernas faktiska ersättningspolicyer, vilket vi inte har, dels information över elevbakgrunden i alla grundskolor, vilket vi inte heller har. (Figur 4.2 baserades ju på elevsammansättningen i årskurs 9, men för lägre årskurser av grundskolan saknar vi information.)

Vi har emellertid ändå gjort ett försök att kvantifiera hur stora kostnadsskillnader det skulle vara rimligt att förvänta sig mellan fristående och kommunala skolor om skolpengen fördelas kompensatoriskt. Vi utgår från tillgänglig information från Skolverket över personaltäthet i alla grundskolor samt elevsammansättning i årskurs 9 på skolnivå. Tanken är att personaltäthet kan användas som en indikator på skolornas resurstilldelning, eftersom personalkostnader utgör en stor del – i genomsnitt ungefär hälften – av skolkostnaderna. Om skolor där eleverna har svagare bakgrund kompenseras för detta genom en större resurstilldelning, så borde detta därmed leda till en högre personaltäthet i dessa skolor. Detta är också det mönster vi ser i våra data. Resultaten av analysen, vilken presenteras närmare i avsnitt B.4 i appendix, tyder på att både elevernas utrikes bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå samvarierar ganska starkt med personaltätheten. Skolor där elevernas föräldrar i medeltal har lägre utbildningsnivå, tenderar att ha högre personaltäthet, liksom skolor där eleverna oftare har utrikes bakgrund.

Samma övergripande resultat ges av två tidigare studier som innehåller liknande analyser: Holmlund m.fl. (2014) och Skolverket (2013) finner båda att lärartätheten i regel är högre i skolor med svagare elevförutsättningar, och det finns vissa tecken på att detta samband har blivit starkare på senare år.⁶⁶ Dessa samband stämmer

⁶⁶ Det kan noteras att Holmlund m.fl. genomför analysen separat för fristående och kommunala skolor, och finner att den högre lärartätheten bland skolor med sämre elevförutsättningar återfinns för både kommunala och fristående skolor från och med millennieskiftet, men innan dess inte för de fristående skolorna.

överens med vad vi förväntar oss att finna om skolornas resurstilldelning är sådan att den kompenserar för elevernas bakgrund.⁶⁷

Sambanden mellan personaltäthet och elevbakgrund är vidare så starkt att det – i den mån det avspeglar en kompensatorisk resursfördelning – skulle kunna förklara en betydande del av kostnadskillnaderna mellan de kommunala och de fristående skolorna. Vi kan emellertid inte uttala oss om huruvida elevbakgrunden förklarar hela skillnaden eller inte.

Vår samt tidigare studier finner alltså att personaltätheten samvarierar med elevbakgrunden på ett sätt som är konsistent med en ganska stark grad av kompensatoriskhet i resurstilldelningssystemet. Detta motsägs emellertid delvis av tidigare enkätstudier över kommunernas faktiska policyer för i hur stor utsträckning man i resurstilldelningen kompenserar för skolornas elevbakgrund. Både Skolverket (2011; 2013) och Skolinspektionen (2014) bedömer exempelvis att graden av kompensatoriskhet i många kommuner ligger på för försiktiga nivåer, även om resurstilldelningen har blivit mer kompensatorisk över tid.^{68, 69} Hur hänger det ihop med det relativt starka samband mellan personaltäthet och elevbakgrund som vi finner? En förklaring kan vara att skolvalssystemet per automatik leder till en lägre personaltäthet i skolor med högt söktryck, där klasserna fylls till bredden, och en högre personaltäthet i impopulära skolor med minskande elevunderlag. Om de populära skolorna har en elevsammansättning med mer gynnad bakgrund, vilket är troligt, så skulle detta så att säga mekaniskt

⁶⁷ Den ursprungliga tanken var att den här analysen skulle leda fram till mått på vilken grad av kompensation för elevbakgrund som används av olika kommuner, för att sedan kunna inkluderas som en potentiell förklaringsfaktor i analysen över friskolornas etableringsbeslut. Eftersom det visade sig svårt att finna bra mått för de tidsperioder analysen gäller, samt för tillräckligt många kommuner, begränsade vi oss istället till att låta avsnittet bli en deskription, som kan vara värdefull för att tolka och förstå resultaten av etableringsanalysen i avsnitt 6, samt för den efterföljande policydiskussionen.

⁶⁸ I avsnitt B.5 i appendix ges en sammansättning av vad tidigare enkätstudier säger om kommunernas resurstilldelningssystem. Vi är tacksamma för att vi för detta ändamål har fått ta del av tidigare insamlat enkätmaterial från Skolverket (se Skolverket, 2009) respektive Sveriges Kommuner och Landsting (se SKL, 2011).

⁶⁹ Det kan tilläggas att OECD (2015) instämmer i de ovanstående bedömningarna. Organisationen påpekar att det i ett system som det svenska, där huvuddelen av skolans resurser fördelas och finansieras av kommunerna – trots det omfattande systemet för utjämning av kommunala intäkter och kostnader – finns risk för att resursfördelningen inte blir tillräckligt kompensatorisk. OECD anser därför att det behövs ett mer systematiskt och tydligt system för resursfördelningen till skolväsendet för att säkerställa att resurserna kommer de mest behövande till del.

förklara en del av det samband mellan elevbakgrund och personaltäthet som vi finner. Det är därför troligt att vår analys ger en viss överskattning av hur stark graden av kompensatoriskhet är i resurstilldelningssystemet. Summa summarum är det rimligt att tro att en del av kostnadsskillnaderna mellan friskolor och kommunala skolor förklaras med olikheter i resurstilldelningen på grund av den skilda elevsammansättningen, men det är svårt att kvantifiera hur mycket som förklaras av detta.

4.2 Finns det systematiska skillnader mellan olika typer av kommuner?

I avsnittet ovan såg vi att genomsnittskostnaderna för elever i såväl friskola som i kommunal skola varierar kraftigt mellan kommuner men att skillnaden sannolikt, åtminstone delvis, kan förklaras av att friskoleelever i genomsnitt har en studiemässigt mer gynnsam bakgrund. Det är emellertid också möjligt att skillnaderna i kostnadsläge avspeglar olikheter i politiska prioriteringar. Vi har därför undersökt om kostnaderna per elever i friskola skiljer sig åt mellan kommuner med olika politisk majoritet eller attityd till skolval och friskolor. Detta gjordes med hjälp av regressionsanalys, där vi undersökte om det finns systematiska skillnader i kommunernas kostnader för elever i friskolor när vi delade upp kommunerna efter politisk majoritet, respektive efter en rad indikatorer på kommunernas attityder till friskolor och skolval från enkät som genomfördes av Skolverket (2003) avseende läsåret 2000/01.⁷⁰ Dessutom testade vi att inkludera en rad andra kommunfaktorer som kan tänkas påverka kostnadsläget, och fann att resultaten inte påverkades av vilka sådana ytterligare faktorer vi tog med.⁷¹ Sammantaget tyder resultaten inte på att kostnadsskillnaderna för friskolorna mellan kommunerna är relaterade till vare sig attityder hos kommunala beslutsfattare eller politisk majoritet. Det kan antingen bero på att sådana systematiska skillnader inte finns, eller på att våra variabler inte är tillräckligt bra på att fånga upp sådana samband.

⁷⁰ Vi tackar Skolverket för att vi fick ta del av enkätmaterialen.

⁷¹ Den som önskar kan läsa en mer detaljerad redogörelse över analysen i appendix C.

4.3 Betydelsen av statsbidrag

Även om skolorna huvudsakligen finansieras av kommunerna, är det slutligen på sin plats att påpeka att det också sker ett betydande resurstillskott från staten, genom specialdestinerade statsbidrag. Skolverket (2015) rapporterar att man under 2014 fördelade drygt 7 miljarder kr, fördelat på 65 olika sorters statsbidrag, vilket kan sättas i relation till att de totala kostnaderna för kommunerna under 2014 var ungefär 91 miljarder kr för grundskolan, och ungefär 37 miljarder kr för gymnasieskolan.⁷²

Både Riksrevisionen och Skolverket påpekar dock att det finns betydande skillnader mellan hur olika huvudmän söker, och tar del av, statsbidragen. Riksrevisionen (2014) granskar användningen av fyra typer av sådana bidrag⁷³ ur ett likvärdighetsperspektiv, och finner att det framför allt är huvudmän (friskolor eller kommuner) som presterar väl som söker och får sådana bidrag, vilket riskerar att ytterligare öka skillnaderna gentemot sämre presterande skolor och kommuner. Riksrevisionen påpekar även att enskilda huvudmän deltar i mindre utsträckning än kommunala huvudmän. Det skulle därmed vara så att olika utnyttjande av statsbidrag medför att friskolor generellt har lägre resurser. Enligt Skolverket (2015) är deltagandet i statsbidragsfinansierade satsningar vanligare bland kommuner i södra än i norra Sverige, samt vanligare i storstäder och större städer än bland övriga kommuner. Båda rapporterna för fram att kravet på medfinansiering för vissa statsbidrag är något som avskräcker de kommuner som avstår från att söka statsbidragen.⁷⁴

⁷² Se Sveriges Kommuner och Landsting:

<http://skl.se/skolakulturfridid/skolaforskola/vagledningsvarpavanligafragor/samycketkostarskolan/kostnaderochvemsombetalor/vadkostarskolantotaltsettunderrettar.2786.html>.

⁷³ Lärarlyftet II, Matematiklyftet, Karriärsteg och Arbetsplatsförlagt lärande.

⁷⁴ Att inte alla skolhuvudmän tar del av statsbidragssatsningarna tydliggörs vidare av Lärarnas Riksförbund (2015), vilka pekar på ett betydande underutnyttjande av statsbidragen. En analys av tre statsbidragssatsningar under 2007–2014, visar att mellan 25 och 46 procent av de avsatta medlen, beroende på statsbidrag, har förblivit outnyttjade.

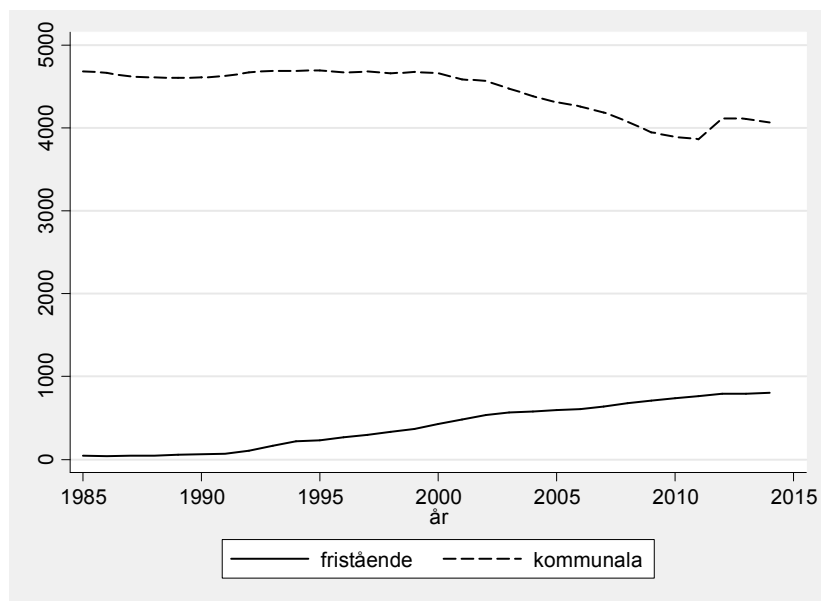
5 Hur har friskolesektorn utvecklats sedan friskolereformen?

5.1 Antalet friskolor har ökat kraftigt sedan friskolereformens införande

Innan vi går in på analysen av vilka faktorer som samvarierar med sannolikheten att en friskola etableras i ett område, ges i detta avsnitt en beskrivande översikt över etableringsmönstret inom friskolesektorn sedan friskolereformen och fram till år 2014.

Figur 5.1 visar utvecklingen av antalet fristående grundskolor, samt av de kommunala grundskolorna, från 1987 till 2006. Figuren visar en kraftig ökning av antalet friskolor efter friskolereformen 1992, möjligen med en viss avmattning i ökningstakten under senare år. Den kraftiga expansionen av friskolorna gör att perioden efter friskolereformen är väl lämpad för en analys av friskole-etableringarna, såsom görs i rapportens nästa kapitel. Andelen elever i fristående grundskolor ökade under samma period från någon enstaka procent vid tiden för friskolereformen, till ungefär 14 procent läsåret 2014/15.

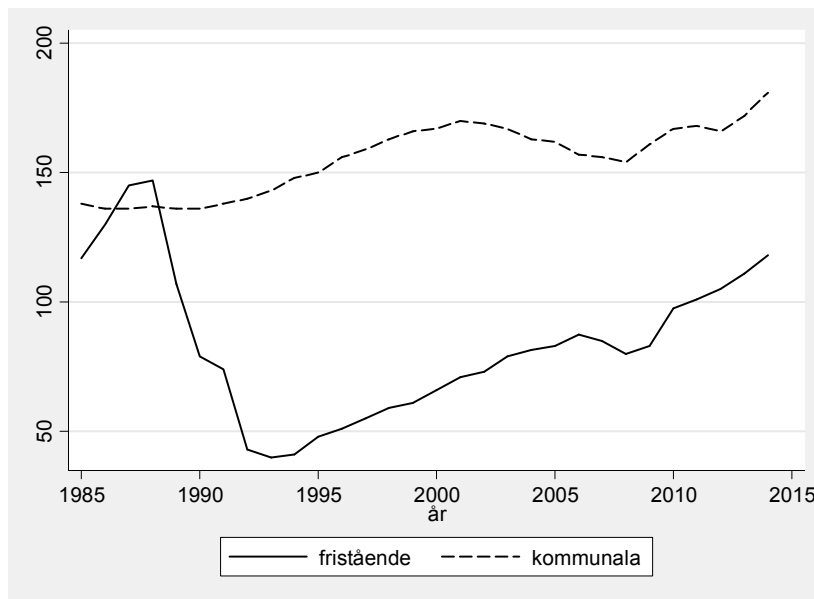
Figur 5.1 Antal grundskolor (åk 1-9), indelat på kommunala och fristående skolor 1985–2014.



Not: Datamaterialet har hämtats från IFAU för perioden 1985–2009, och från Skolverkets webbplats SIRIS för åren 2010–2014. År 1985 avser läsåret 1985/86, år 2014 avser läsåret 2014/15 etc. För ett fåtal skolor i datamaterialet anges elevantalet till att vara noll. Dessa har exkluderats. Det kan noteras att klassificeringen av skolenhetskoder ändrades 2013/14, vilket kan ha viss påverkan på mönstret i figuren.

Figur 5.2 visar att medianantalet elever i de fristående grundskolorna minskade kraftigt i och med friskolereformen i början av 1990-talet, vilket sannolikt avspeglar att många friskolor startade som små, och sedan gradvis expanderade. Storleken på en typisk friskola har sedan ökat över tid, men de fristående skolorna är fortfarande i regel betydligt mindre än de kommunala skolorna.

Figur 5.2 Medianantal elever i åk 1–9, i alla grundskolor (åk 1–9) 1985–2014.



Not: Datamaterialet har hämtats från IFAU för perioden 1985–2009, och från Skolverkets webbplats SIRIS för åren 2010–2014. År 1985 avser läsåret 1985/86, år 2014 avser läsåret 2014/15 etc. För ett fåtal skolor i datamaterialet angavs elevantalet till att vara noll. Dessa har exkluderats.

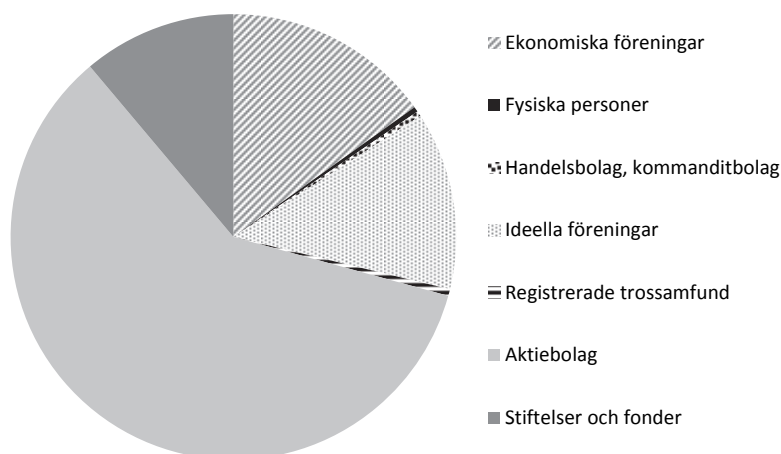
5.2 De flesta friskolor är aktiebolag och stora aktörer blir allt vanligare

När det gäller friskolornas juridiska form, är aktiebolag den avgjort vanligaste formen. Detta syns i figur 5.3, som visar att läsåret 2013/14 var 60 procent av alla fristående grundskolor organiserade som aktiebolag. Ekonomiska föreningar, trossamfund och stiftelser är också relativt vanliga former. Aktiebolagsformens dominerade ställning är något som skiljer dagens situation från friskolereformens tidiga år. Av de fristående skolor som godkändes 1994/95, var bara en fjärdedel aktiebolag. Stiftelser, ideella föreningar, respektive ekonomiska föreningar var alla ungefär lika vanliga som aktiebolagsformen.⁷⁵

⁷⁵ I våra data saknas information om skolors juridiska form före läsåret 2010/11, men i Skolverket (1996) anges organisationsform för de fristående grundskolor som godkändes under perioden 1991/92–1994/95.

Eftersom aktiebolag har som syfte att generera vinst till aktieägarna⁷⁶, ses ofta aktiebolagsformen som en indikation på att en skola drivs med ett vinstmotiv. Detta behöver förstås inte vara fallet. Det kan finnas många skolor som valt aktiebolagsformen för att den ses som en praktisk driftsform, snarare än vinstsyftande. För de skolhuvudmän som, åtminstone delvis, motiveras av möjligheten till ekonomisk utdelning, torde dock aktiebolagsformen vara den skattemässigt mest lämpliga, varför det ändå är intressant att undersöka om skolor som drivs i aktiebolagsform skiljer sig från övriga skolhuvudmän.^{77, 78}

Figur 5.3 Juridisk form fristående grundskolor 2013/14



Not: Datamaterialet som figuren baseras på har vi fått tillgång till från Skolinspektionen, och det är att betrakta som arbetsmaterial snarare än officiell statistik. Figuren ska därför tolkas med försiktighet. Den precisa beteckningen i grundmaterialet från Skolinspektionen är för kategorin Aktiebolag "Övriga aktiebolag", och för kategorin Stiftelser och fonder "Övriga Stiftelser och fonder".

En annan tydlig förändring över tid, som hänger samman med ökningen av skolor i aktiebolagsform, är att fler och fler skolor tillhör större koncerner. Figur 5.4 visar att knappt 40 procent av

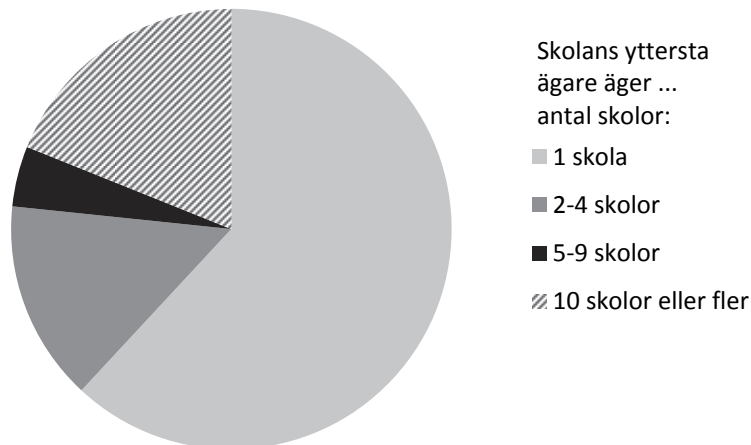
⁷⁶ Det är dock möjligt att skriva in i bolagsordningen att bolaget, helt eller delvis, ska ha ett annat syfte.

⁷⁷ Det finns sedan 1 januari 2006 också möjlighet att använda en särskild form av aktiebolag, med särskild vinstbegränsning, där vinstuttag är begränsade till statslåneräntan+1 procentenhet, men denna har förblivit mycket ovanlig.

⁷⁸ I den empiriska undersökningen av friskolornas etableringsmönster i kapitel 6 använder vi, förutom aktiebolag, även kommanditbolag, handelsbolag och enskild firma som indikatorer på vinstsyfte.

alla fristående grundskolor 2014 tillhörde en ägare med mer än en grundskola, medan drygt 60 procent av skolorna var skolor där huvudmannen (eller skolans yttersta ägare i de fall det förekommer flera ägarled) bara äger en skola. 93 (11 procent) skolor tillhör företagsgrupper som äger grupper om 2–3 skolor och 65 skolor (8 procent) tillhör företag som äger grupper om 4–6 skolor. Resterande 158 skolenheter (19 procent) tillhör fem större koncerner.

Figur 5.4 Hur koncentrerat är skolornas ägande i Sverige?



Not: Figuren visar fördelningen av fristående grundskolor baserat på hur många skolor som ägs av skolans yttersta ägare. Uppgifterna över friskolornas koncernstruktur har tagits fram genom att kombinera uppgifter från Skolenhetsregistret från augusti 2014 med uppgifter om ägarförhållanden från webbplatsen allabolag.se.

Flera av skolföretagsgrupperna har ganska komplicerade ägarstrukturer i meningen att det förekommer flera ägarled. I vår information för 2014 kan vi se att 88 skolor (11 procent) har så mycket som 5 till 7 ägarled utöver huvudmannen, medan 82 skolor (10 procent) har 2–4, och 124 skolor (15 procent) har ett ägarled utöver huvudmannen.⁷⁹ De flesta av skolorna (64 procent) har dock

⁷⁹ Det bör påpekas att vår information är begränsad på det vis att vi observerar fullständig koncernstruktur när det gäller svenska företag, men att utländska företag bara observeras i de fall de utgör koncernens yttersta ägare, vilket innebär att informationen om antal ägarled i vissa fall kan bli missvisande.

bara ett ägarled, det vill säga det finns ingen ägare över skolans huvudman.

Sebhatu och Wennberg (2013), som använder ett datamaterial från 1998 till 2012, visar att utvecklingen i riktningen mot större koncerner tog fart i början av 2000-talet. Andelen av dessa som ägs av riskkapitalbolag ökade kraftigt i slutet av 2010-talet. Riskkapitalbolagens investeringar är överlag ganska jämnt fördelade över grund- och gymnasiesektorn, men med en viss övervikt åt gymnasiesektorn, framför allt under den senare delen av perioden. År 2012 ägdes enligt rapporten cirka 300 grund- och gymnasieskolor av riskkapitalbolag. Sebhatu och Wennberg visar också att det skett många ägarbyten i form av försäljningar och förvärv på koncernnivå, och att flera av riskkapitalbolagen haft relativt korta ägarperioder.

5.3 Var finns friskolorna?

I kapitel 6 kommer vi att undersöka i vilken typ av områden friskolorna har etablerats, men vi inleder redan nu med att illustrera friskolornas geografiska utbredning i några kartor. Kartorna i figur 5.5 visar utbredningen av fristående grundskolor 1991, det vill säga året innan friskolereformen, och 2006, vilket är det sista år för vilket vi har den typ av geografisk information över friskolorna som krävs för att ta fram kartan. Friskolornas utbredning visas i relation till befolkningstätheten för 16-åringar för respektive år, genom att områden med en högre befolkningstäthet anges i en mörkare gråskala. Anledningen till att befolkningstätheten bland just 16-åringar visas är att detta är den ålder närmast grundskoleåldern som vi har tillgång till för båda dessa år. Kartorna visar att det år 2006 fanns fristående grundskolor i många, om än inte alla, av landets kommuner, samt att friskolorna ofta är belägna i områden med hög befolkningstäthet.

Kartorna i figur 5.6 visar vidare friskolornas geografiska placering år 2006 i relation till kommunernas politiska färg, genom att kommunerna betecknas med mer mörkgrå färg ju högre andel av platserna i kommunfullmäktige som innehas av de borgerliga partierna (m, fp, c, kd). Kommunerna i Stockholms län visas i en separat karta, eftersom det annars är svårt att se gråskalan för dessa

kommuner (notera dock att gråskalan för den separata skalan för Stockholms län gäller för den inbördes jämförelsen av kommunerna inom länet, och överensstämmer inte helt med gråskalan för Sverigekartan). Kartorna visar att fristående grundskolor finns i kommuner med såväl hög som låg borgerlig representation i kommunfullmäktige, och det är svårt att med ögat skönja något särskilt mönster relaterat till politisk representation. Det ska dock påpekas att kartan visar alla fristående grundskolor 2006, både de som etablerades under året och de som startade tidigare. Eftersom den politiska kartan kan förändras över tiden, utesluter detta alltså inte att friskoleetableringar ändå påverkas av den politiska färgen. Detta studeras vidare i kapitel 6.

Figur 5.5 Kartor över befolkningstäthet och fristående skolor åk 1–9.
1991 2006

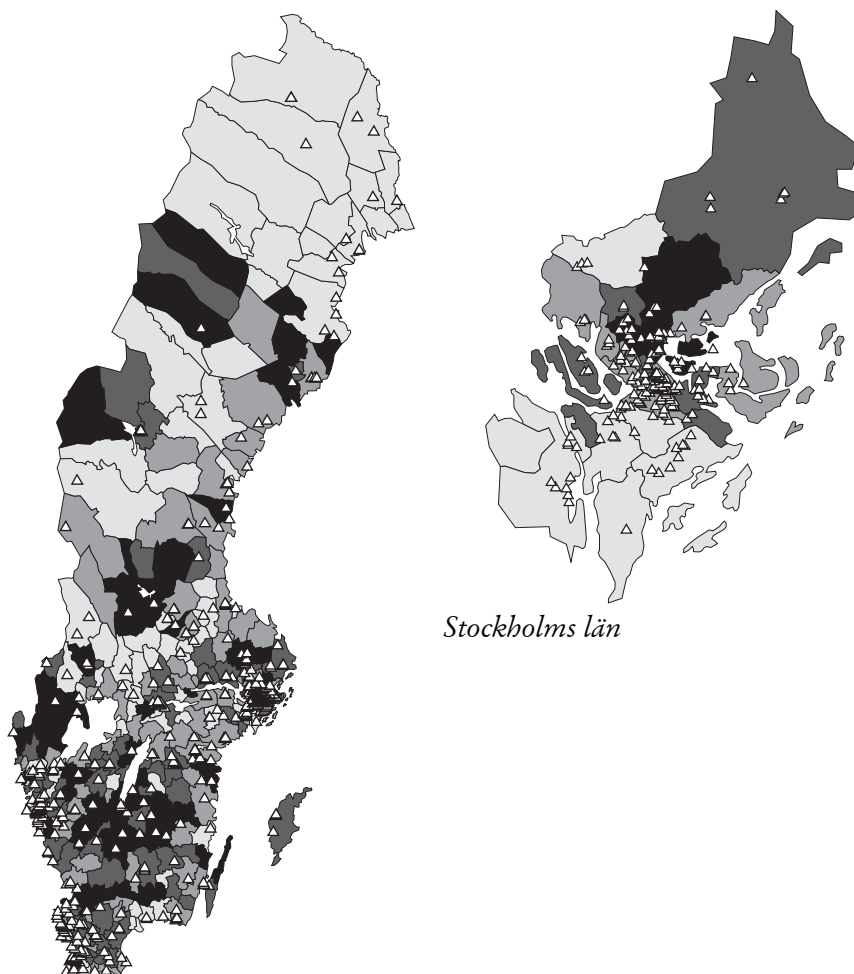


Not: Mörkade partier anger mer befolkningstäta områden.⁸⁰ Båda ovanstående kartor har färgskala baserad på befolkningstätheten för 16-åringar för respektive år.⁸¹
Källa: egna bearbetningar av datamaterialet.

⁸⁰ Kartorna har tagits fram med hjälp av STATA-kommandot `spmap`, och befolkningstätheten är beräknad som en kernel-density-funktion baserat på ungefärlig geografisk koordinatinformation över individernas bostadsadresser.

⁸¹ Anledningen till att befolkningstätheten mäts bland 16-åringar, istället för individer i grundskoleålder, är att information om bostadens läge inte finns tillgängligt för alla år i vårt datamaterial för individer yngre än 16 år.

Figur 5.6 Kartor över andel platser i kommunfullmäktige som innehas av de borgerliga partierna (m, fp,c, kd) och fristående skolor åk 1–9 efter valet 2006. Mörkare partier avspeglar att en högre andel platser innehas av de borgerliga partierna.



6 I vilka områden etableras nya friskolor?

Efter ovanstående beskrivningar om utvecklingen av friskolesektorn, går vi nu över till rapportens huvudsakliga analyser. I det här kapitlet studeras vilka faktorer som har påverkat friskolornas etableringsbeslut.

Den befintliga forskningen när det gäller svenska friskolors etableringsmönster⁸² studerar hur områden med och utan friskolor skiljer sig åt, utan att ta hänsyn till *när* etableringen skedde och *vilken informationsmängd* som var tillgänglig för skolaktörerna vid etableringstillfället. En svårighet med dessa analyser är att det inte går att särskilja aktörernas etableringsincitament från effekten av etableringen i sig. Det är nämligen möjligt att skoletableringar påverkar just de områdeskaraktäristika som vi vill relatera till förekomsten av friskolor. Om förekomsten av friskolor inom olika typer av områden studeras flera år efter etableringen kan områdeskaraktäristika därmed ha påverkats av själva etableringen, och det är oklart vilka slutsatser som kan dras av en sådan analys. Vi har därför valt att i detta kapitel studera aktörernas incitament i termer av områdesegenskaper vid etableringstillfället.⁸³

⁸² Denna är väsentligen begränsad till Holmlund m.fl. (2014).

⁸³ Den här typen av studier har framför allt gjorts av amerikanska skolors etableringsmönster. Glomm m.fl. (2005) undersöker charterskolor vilka liksom de svenska friskolorna är i privat drift men med fullständig offentlig finansiering, medan Barrow (2006) och Downes och Greenstein (1996) undersöker skolor som både drivs och finansieras privat. Resultaten av dessa amerikanska undersökningar refereras vidare i avsnitt 7 nedan.

6.1 Metod

Huvudfrågan som vi ställer i detta avsnitt är: Hur påverkas sannolikheten att nya friskolor etableras i ett specifikt område av en viss variabel (t.ex. föräldrarnas medelinkomst), när vi konstanthåller övriga variabler av intresse? Genom att konstanthålla övriga variabler eftersträvar vi *ceteris paribus* analys, det vill säga effekten av en variabel *allt annat lika*. En sådan analys har fördelen att den gör resultatolkningen precis. Om vi exempelvis skulle finna att friskolor etableras i högre utsträckning i kommuner som är frikostiga med eleversättning, är det rimligt att undersöka om resultatet håller om vi i samma skattning konstanthåller för elevantalet i olika områden. Frikostiga kommuner skulle till exempel kunna vara mer vanligt förekommande i storstäderna (med större elevunderlag) än på landsbygden. Att ha med både ersättning och elevantal skulle vara viktigt i detta hypotetiska fall eftersom antingen ersättning, elevantal, eller båda, kan påverka etableringsbeslutet.

För att vår metod ska fungera väl är det, i linje med ovanstående exempel, viktigt att vår analys tar hänsyn till alla variabler som är relevanta för friskolornas etableringsbeslut. Med andra ord, om det är så att någon viktig förklaringsfaktor saknas, kan det hända att dess effekt fångas upp av någon annan av modellens variabler. Vi strävar därför efter att göra en så heltäckande analys som möjligt, genom att inkludera de faktorer som, *ex ante*, kan tros vara betydelsefulla för friskolornas etableringsbeslut. Genom den empiriska analysen testas sedan om de respektive variablerna *de facto* ser ut att ha varit av betydelse. Det ska dock påpekas att vissa av variablerna sannolikt är behäftade med mätfel. Det är dessutom möjligt att det finns variabler som vi borde ha tagit med men som, på grund av databegränsningar, saknas i modellen. Vi återkommer till dessa begränsningar när vi beskriver modellens variabler och resultat.

Vi skattar hur dels antalet nya friskolor i ett område, dels sannolikheten att åtminstone en ny skola har etablerats, hänger samman med områdets egenskaper. I analysen används två olika statistiska metoder⁸⁴ och tre olika definitioner av områden ("skol-

⁸⁴ Ordnad probit används för antalet skolor och logistisk regression används för sannolikheten att minst en ny friskola etableras.

marknader”). Att använda olika skolmarknadsdefinitioner syftar till att bedöma hur känsliga våra analyser är för valet av definition. Det är viktigt eftersom det saknas en entydig definition av vad en skolmarknad egentligen är. Innan vi kommer till själva analysen, ges nedan en beskrivning av de teoretiska resonemang som ligger till grund för vår analys.

6.1.1 Teoretiskt ramverk

Vi utgår i huvudsak från en jämviktsmodell för skoletableringar, som bygger på teori från industriell ekonomi. Den typen av modell täcker emellertid inte alla aspekter som vi tror är relevanta för att analysera friskolornas etableringsbeslut. Vi kommer därför, efter beskrivningen av den här modellen, dessutom att föra ett mer informellt resonemang om vilka övriga faktorer som kan tänkas vara viktiga att inkludera i analysen.

Jämviktsmodell för skoletableringar enligt nationalekonomisk teoribildning

Enligt nationalekonomisk teori kommer företag att etablera sig på en marknad tills dess att konkurrensen blir så betydande att ytterligare en aktör skulle innebära ekonomiska förluster för alla på marknaden.⁸⁵ Det grundläggande antagandet är att antalet skolor på en marknad påverkas av det förväntade ekonomiska överskottet som företagen kan dela på. Detta beror i sin tur på den förväntade efterfrågan på skolmarknaden (dvs. antalet elever) samt på förväntade intäkter och kostnader. Givet en viss efterfrågan, intäkter och kostnader tillåter modellen att det ekonomiska överskottet per företag inom marknaden skiftar upp eller ner beroende på antalet företag. Detta gör att modellen passar mindre marknader, där ytterligare ett företag, på marginalen, kan försämra de ekonomiska marginalerna för alla aktörer. Givet att skolpendling över längre avstånd innebär kostnader av olika slag tror vi att denna modell passar det svenska skolsystemet väl. Vi tänker oss alltså en situation

⁸⁵ Modellen beskrivs ingående i Berry och Reiss (2007) och introducerades ursprungligen i en serie artiklar av Bresnahan och Reiss (1987; 1990; 1991a; 1991b).

där grundskolor konkurrerar om elevunderlaget inom relativt små skolmarknader, där varje marknad i praktiken som mest kan innehålla en handfull konkurrerande grundskolor. Det är ändå värt att säga att vi inte utesluter pendling över längre avstånd, däremot antar vi att längre pendlingsavstånd inte är lika vanliga som att gå i en närbelägen skola.

Det är viktigt att påpeka att den här typen av modell inte innebär att ekonomisk vinning utgör syftet för de företag – i vårt fall skolor – som etableras. Det enda modellen postulerar är att sannolikheten att en ny friskola etableras på en marknad beror på efterfrågan (dvs. möjligheten att attrahera elever), på den ersättning per elev som skolaktörerna kan förvänta sig, och på aktörernas kostnader. För vinstsyftande företag är dessa faktorer en självklar del av beslutet, men även icke-vinstsyftande skolaktörer behöver naturligtvis vara ekonomiskt bärkraftiga. Visserligen kan en skola gå med underskott under kortare perioder, antingen på grund av för litet elevunderlag (vilket gör att de fasta kostnaderna per elev blir för höga), eller på grund av att ersättningen per elev är för låg. På längre sikt är dock underskott inte hållbara vare sig för vinstsyftande företag eller för aktörer som drivs av andra motiv.

Det blir här en intressant empirisk fråga att undersöka om skolaktörer som, genom bolagsformen, kan antas ha ett vinstsyfte, skiljer sig från övriga friskolor i sitt etableringsbeslut. En sådan jämförelse görs i avsnitt 6.4.

Som nämndes ovan utesluter den här teoretiska modellen inte heller att det finns andra aspekter som är av vikt för skolaktörernas etableringsbeslut. Sådana aspekter diskuteras därför i nästa avsnitt.

Andra faktorer som kan vara relevanta att inkludera i modellen

Modellen ovan utgick alltså från ekonomisk bärighet som drivkraft, eller villkor, för friskolornas verksamhet. Men, det är förstås mycket möjligt att andra aspekter också påverkar valet av etableringsplats. Det kan poängteras att syftet med det här avsnittet är att resonera kring vilka faktorer som *potentiellt* kan vara av vikt, inte att påstå att så är fallet. Om faktorerna i praktiken är relevanta testas i den empiriska analysen. Det ska också sägas att olika skolaktörer förstås kan ha olika drivkrafter. Delvis kommer vi att

undersöka detta i analysen, men generellt kan man säga att de faktorer vår empiriska analys påvisar som relevanta är sådana som är relevanta för ett större antal skolaktörer, snarare än för enstaka aktörer.

Givet detta, är det för det första möjligt att en skolaktör är intresserad av att nå en viss elevgrupp, och att man därför ser till att starta skolan i ett område där många sådana elever bor. Det kan till exempel handla om att man drivs av en vilja att förbättra situationen för elever med utsatt bakgrund, och därför placerar skolan i ett område med låg inkomst- eller utbildningsnivå. En annan möjlighet är att man tvärtom vill locka elever med goda grundförutsättningar, till exempel för att detta kan ge skolan ett gott rykte, eller för att det kan vara lättare att få elever med initialt goda förutsättningar att nå kunskapsmålen. Om detta är fallet kan aktörer i stället vilja placera skolan i områden med hög inkomst- och utbildningsnivå.

Här kan det påpekas att, om skolpengen är kompensatorisk, så att mer pengar ges för elever med utsatt bakgrund (i någon av dimensionerna som används av kommunen för att bestämma skolpengen), kan det vara mer ekonomiskt gynnsamt att locka sådana elever till skolan. Det är därmed möjligt att en mer kompensatorisk skolpeng ökar sannolikheten att skolorna väljer att etablera sig i mer utsatta områden. Flera av de större kommunerna kompenserar för elevernas bakgrund, även om graden av kompensation i regel tycks vara ganska låg. En intressant fråga är därmed om friskolornas etableringsbeslut skiljer sig mellan kommuner som har en hög jämfört med låg grad av kompensation. Eftersom det saknas tillförlitlig och fullständig information om detta, har vi dock inte kunna studera den frågan i den här rapporten.

En andra möjlighet är att skolan har en viss profil, och att man därför väljer att etablera sig i ett område där det bor många elever som man tror kan lockas av profilen. Ett exempel kan vara skolor med en konfessionell profil.

För det tredje kan det förstås finnas praktiska begränsningar som kan styra var man väljer att starta skola, såsom möjligheten att finna lokaler till ett rimligt pris. Till den här typen av aspekter kan man lägga kommunernas inställning till friskolor. Sedan 1997 kan tillstånd för en friskola nekas om kommunen kan påvisa att skolans etablering skulle få påtagliga negativa konsekvenser för kommu-

nens skolväsande, vilket innebär att möjligheten att starta friskola är mindre om sådana negativa konsekvenser påtalas av kommunen. Det kan också vara så att friskolorna undviker kommuner där den politiska ledningen har en negativ inställning till friskolor, av rädsla för att detta kan försvåra verksamheten.

Det finns således skäl att ta med variabler över elevernas bakgrund, liksom över praktiska hinder för etablering, i den empiriska analysen. Vi kommer att återkomma till exakt vilka olika typer av faktorer som vi inkluderar i analysen i avsnitt 6.2 nedan.

Tidsaspekten: När bör man mäta förklaringsfaktorer och etablering?

Den modell som beskrevs ovan är en jämviktsmodell som studerar antalet företag på mogna marknader. Det finns inget i teorin som beskriver hur lång tid det kan ta för en marknad att komma i jämvikt, men processen är troligen trögare när det handlar om skolor jämfört med exempelvis rörmokar- eller tandläkarfirmor, som en del av den tidigare forskningen har studerat. Friskolereformen ger oss en unik möjlighet att studera hur marknaden har utvecklats mot en jämvikt. En viktig faktor är att vi vet exakt *när* marknaden avreglerades: de förändringar som trädde i kraft i och med friskolereformens införande 1992 innebar, under förutsättning att det bedömdes finnas ett elevunderlag, en i stort sett fri etableringsrätt för de skolhuvudmän som bedömdes kompetenta att tillhandahålla utbildning. Detta har, med vissa modifieringar, fortsatt att gälla, och gäller därmed under hela den period som våra data sträcker sig. Det ger oss en period av ungefär 15 år under vilka marknaden gradvis mognade.

Vi skattar modellen samtidigt för alla skoletableringar som har skett från 1992 och framåt, men för att ha så relevanta variabler som möjligt delas data upp i treårsintervall. Detta innebär att skoletableringar som skedde under den första treårsperioden (1992, 1993 och 1994) antas bero på egenskaper hos varje ny skolas relevanta skolmarknad år 1991. Nästa våg av etableringar (år 1995, 1996 och 1997) beror i sin tur på variabler från 1994, och så vidare. Metoden tillåter alltså för att variablerna av intresse kan ändras över tid, till exempel som en följd av nyetableringarna, och teoretiskt

kan vi vänta oss att möjligheten att driva en ekonomiskt bärkraftig skola generellt minskar i takt med att fler skolor etablerar sig.

6.1.2 Definitioner av skolmarknader

Ytterligare en viktig aspekt av analysen är hur vi avgränsar olika geografiska områden – i det följande kallade ”skolmarknader” – när vi mäter var friskolorna etableras. Såsom påpekades i inledningen till avsnitt 6.1 använder vi tre olika definitioner på skolmarknader. Dessa beskrivs i nedanstående avsnitt.

Befintliga skolors upptagningsområden som skolmarknader

Skolmarknadsdefinition 1: En befintlig skolas faktiska upptagningsområde, skattat utifrån de elever som går ut 9:an ett visst år.

Vår första definition av en skolmarknad bygger på en befintlig skolas faktiska upptagningsområde, skattat utifrån de elever som går ut 9:an ett visst år. Det innebär att skolområdena delvis kommer att överlappa geografiskt, men graden av överlappning kommer helt att styras av pendlingsmönster inom det aktuella området. En fördel med denna definition är att upptagningsområdenas geografiska yta varierar naturligt med närområdets typ. På landsbygden är upptagningsområdena i genomsnitt större än i storstäderna, och beroende på tillgången till kommunikationer och övrig infrastruktur kan pendlingsmönstren variera över områden som är lika i övrigt. Eftersom vi använder befintliga skolors upptagningsområden som definition på skolmarknader kommer antalet skolmarknader att öka över tid (dvs. det finns fler skolmarknader år 1994 än 1991), men om antalet elever i hela skolsystemet inte ökar i samma takt som antalet skolor kommer varje marknad att bli allt trängre (dvs. konkurrensen om eleverna ökar). Detta är i stort sett en beskrivning av hur den totala skolmarknaden i Sverige mognar under den undersökta perioden.

Skolmarknaderna utgörs av SAMS-områden definierade utifrån boende i området

Skolmarknadsdefinition 2: SAMS-område vars egenskaper bestäms utifrån föräldrar till barn under 16 år som bor i SAMS-området.

Här förenklar vi analysen något genom att definiera skolmarknaderna utifrån SAMS-kod⁸⁶ samt sätta upp en modell för sannolikheten att minst en ny skola etableras (i stället för de enskilda sannolikheterna att en, två, tre etc. skolor etableras).⁸⁷ Anledningen till att välja SAMS-område i stället för t.ex. kommun är att en kommun i de flesta fall är för stor för att vara relevant för skolaktörerna. Med andra ord förväntar vi oss att om skolaktörerna riktar in sig på en specifik elevgrupp så är t.ex. en storstadskommun för heterogen för att en sådan inriktning ska vara relevant, och för stor för att skolaktörerna ska förvänta sig att kunna attrahera skolbarn från hela kommunen. SAMS-områden har även fördelen att de har använts som skolmarknadsdefinition i den tidigare litteraturen (se Holmlund m.fl., 2014). Grundförutsättningarna som vi tänker oss för aktörernas etableringsbeslut är desamma som tidigare, det vill säga att etableringsbeslutet beror på det förväntade elevunderlaget i den aktuella skolmarknaden och på förväntade intäkter och kostnader. Till skillnad från skolmarknadsdefinition 1 utgår vi i den här definitionen från elever som *bor* i skolområdet, i stället för elever som *går i skolan*, dvs. *går ut 9:an*, i området.

⁸⁶ SAMS står för Small Areas for Market Statistics och är en indelning som i de större kommunerna bygger på kommunernas delområden och i de mindre - på valdistrikt. Antalet SAMS-områden är ca 9 200, men endast drygt 1 000 innehåller en högstadieskola. För mer information om SAMS se under www.scb.se/marknadsprofiler.

⁸⁷ Anledningen till att vi ändrar statistiskt metod till en logistisk regression (från att i föregående avsnitt ha använt ordnad probit) beror på den nya skolmarknadsdefinitionen. Eftersom det kan finnas fler än en skola inom ett SAMS-område i basåret är antalet skolor i utfallsåret inte en lämplig vänsterleddsvariabel. I stället för att komplicera modellen genom att beräkna förändringar i antalet skolor över tid, väljer vi att definiera utfallsvariabeln som 1 om det har tillkommit minst en ny skola under perioden och 0 annars.

Skolmarknaderna utgörs av SAMS-områden definierade utifrån barn som går i skolor i området

Skolmarknadsdefinition 3: SAMS-område vars egenskaper bestäms utifrån föräldrar till barn som går ut 9:an i en skola som ligger i SAMS-området.

Den sista metoden innebär att vi, liksom i skolmarknadsdefinition 2, sätter upp en modell för sannolikheten att minst en ny skola etableras, och vi utgår fortfarande från SAMS-områden. Däremot utgår vi här från elever som går ut 9:an i en skola i SAMS-området. I övrigt gäller samma statistiska metod som i föregående avsnitt.

Valet av tidsperiod

Det kan slutligen åter påpekas att vårt val av antalet år under vilka vi mäter varje etableringsväg, nämligen tre år, är delvis godtyckligt och delvis styrt av hur data ser ut. De kortaste perioderna som vi skulle kunna använda i analysen är ettårsperioder, men en sådan analys är inte önskvärd, av åtminstone två skäl. För det första tror vi att ett år är för kort tid mellan det att skolaktörerna fattar sitt beslut och själva skolstarten. För det andra kan ett område redan ha påverkats året före etableringen, t.ex. om föräldrar känner till att en ny skola ska etableras och av den anledningen flyttar in i området redan året före. Slutligen är det inte heller rimligt att titta på etableringar under för lång tidsperiod eftersom beslutsunderlaget kan vara irrelevant när det har gått för lång tid. Vi anser därför att tre år är en rimlig kompromiss.

6.2 Datamaterial och variabler

Innan vi redovisar resultatet av den empiriska analysen, ges i det här avsnittet en översiktlig beskrivning av det datamaterial som analysen baseras på.⁸⁸ En mer detaljerad framställning av variabeldefinitionerna ges i appendix D.

⁸⁸ Se appendix A för en beskrivning av datakällorna.

Den utfallsvariabel som huvudsakligen används i analysen, det vill säga vårt mått på huruvida en (eller flera) friskolor valt att etablera sig på en skolmarknad, är en variabel som antar värdet ett om minst en fristående högstadieskola har etablerats på skolmarknaden, och noll annars. Utöver denna används också en variabel som mäter hur många friskolor som etablerats i skolmarknaden.

Det ska noteras att vi i analysen i det här kapitlet mäter friskole-etableringar av högstadieskolor, och alltså inte av låg- och mellanstadieskolor. Anledningen till detta är att vi för denna nivå har uppgifter om vilken skola en viss elev går i, och därigenom kan konstruera skolmarknadsområden baserade på flera olika definitioner, vilket är värdefullt. Närmare bestämt kan vi skapa skolupptagningsområden baserat på vilken skola eleverna går i sista året i högstadiet, årskurs 9, vilket utgör en av våra skolmarknadsdefinitioner. Dessutom har vi för högstadieskolor tillgång till ett ungefärligt mått på existerande skolors kvalitet, mätt som elevernas slutbetyg i 9:an, vilket vi använder i etableringsanalysen. Slutligen har det under den studerade perioden förekommit att skolor med låg-, mellan- och högstadium har delats upp i en skolenhet för låg- och mellanstadiet och en skolenhet för högstadiet. Detta gör att vi riskerar att dubbelräkna skolor om vi studerar både högstadieskolor och skolor med lägre stadier.

Det finns emellertid en risk med att använda bara högstadieskolorna, och det är att en skola som vi klassificerar som en nystartad friskola i själva verket kan utgöra en utökning av en tidigare startad friskola för låg- och mellanstadiet. Detta utgör ett problem eftersom det då handlar om en friskola som i själva verket redan hade startat, och som alltså fattat sitt etableringsbeslut tidigare, baserat på den situation som rådde då. I de resultat som presenteras i den här rapporten ingår även sådana skolor, men vi får kvalitativt samma resultat om vi exkluderar sådana fall från data-materialet.

Faktaruta 2: *Hur måttet på friskoleetableringar definieras för de olika skolmarknadsdefinitionerna:*

Utfallsvariabeln, det vill säga vårt mått på friskoleetablering, utgörs av antalet nyetablerade friskolor inom en skolmarknad (skolmarknadsmodell 1) respektive en kategorisk variabel som är 1 om minst en skola har etablerats och 0 annars (skolmarknadsmodell 2 och 3). Variabeln skapas genom att jämföra skolregistret vid två tillfällen (t.ex. 1994 och 1991). Om en skola (t.ex. skola B) fanns år 1994 men inte 1991 kodas den som en ny skola. I analysen undersöks etableringar av fristående högstadieskolor.

För skolmarknadsmodell 1 utgörs den relevanta skolmarknaden av upptagningsområdet för den skola (t.ex. A) som fanns år 1991 och som ligger närmast den nya skolan. Förfarandet innebär att flera skolor kan etableras inom skolområde A, och antalet skolor blir vår utfallsvariabel för skolmarknad A år 1991.

För skolmarknadsmodell 2 och 3, som båda bygger på SAMS-områden, kan det hända att en ny skola etableras utanför de SAMS-områden som utgör skolmarknader. Det kan t.ex. hända att en skola etableras i ett SAMS-område där det tidigare inte låg någon skola, eller där det tidigare inte bodde föräldrar med barn under 16 år. Utfallsvariabeln definieras därför enligt följande: 1) om en ny skola har etablerats i ett SAMS-område som motsvarar en befintlig skolmarknad enligt respektive definition räknas detta SAMS-område som den relevanta skolmarknaden och 2) om en ny skola har etablerats i ett SAMS som inte är att betrakta som en skolmarknad enligt respektive definition, så räknas det närmaste skolmarknads-SAMS som den relevanta skolmarknaden.

Utfallsmåttet kommer i analysen att relateras till en rad variabler, som, enligt de teoretiska resonemang som fördes ovan, förväntas påverka på vilka skolmarknader friskolor etableras. Dessa potentiella förklaringsfaktorer kan delas in i grupper. Den första kategorin avser variabler som mäter hur de ekonomiska förutsättningarna för att driva friskola varierar mellan kommuner. För

det första tar vi fram en variabel för att mäta hur stora intäkter en friskola kan förvänta sig att få. Såsom diskuterades i kapitel 4 är det mycket svårt att hitta något bra mått på kommunernas skolpeng, eller ersättning per elev, men den variabel som vi funnit bäst lämpad är kommunernas kostnader per elev inom det egna kommunala skolväsendet. Detta är en variabel som finns lättillgänglig från Skolverkets offentliga statistik, och tanken är att kommunernas resurstilldelning till det egna skolväsendet ger en fingervisning om hur mycket en friskoleaktör kan förvänta sig att få i skolpeng vid en etablering.⁸⁹ Eftersom kommunernas policy för hur man ersätter lokalkostnader kan skilja sig mellan kommunerna, använder vi vidare kommunernas kostnader per elev exklusive lokalkostnader. Kommunernas lokalkostnader kan dessutom variera kraftigt mellan skolor och över tiden, beroende på om en skola behöver renoveras, är nybyggd eller inte, etc. Tanken är därför att vi får ett bättre mått på kommunernas generella resurstilldelning till skolverksamhet om lokalkostnaderna exkluderas. Hur stora intäkter skolan kan förvänta sig beror förutom ersättningen per elev förstås också på hur många elever man kan förväntas locka till skolan. Detta är troligen relaterat till hur många potentiella elever som finns i skolområdet, varför vi, för att få ett mått på totala förväntade intäkter, multiplicerar den förväntade skolpengen per elev med antal elever i området. Denna variabel utgör således en kombination av elevunderlaget och vårt ungefärliga mått på skolpengen.

En annan faktor som avspeglar de ekonomiska förutsättningarna för en friskola, och som sannolikt varierar kraftigt mellan olika geografiska områden, är lokalkostnader. Även här är det svårt att finna detaljerad och fullständig information. Vi har visserligen data på kommunernas egna lokalkostnader, men vi tror inte att dessa alltid utgör relevanta mått för friskolorna. Vi tog därför fram

⁸⁹ Anledningen till att vi inte istället använder kommunernas kostnader per elev i friskola är att detta mått naturligen bara finns tillgängligt för kommuner i vilka det finns elever som går i friskola, och vi behöver mått som finns tillgängliga för alla kommuner, eftersom alla kommuner utgör potentiella etableringsställen i vår analys. Dessutom visade kapitel 4 att statistiken över kommunernas kostnader per elev i friskola ibland uppvisar mycket höga tal. Detta kan vara en följd av att statistiken för vissa kommuner beräknas baserat på ett litet antal friskoleelever, vilket innebär att kostnader baserade på särskilda behov hos ett litet antal elever kan få stor inverkan. Detta betyder vidare att variabeln blir missvisande som indikator på kommunernas generositet till friskoleelever i gemen.

ungefärlig information på kommunnivå på följande vis: Vi utgår från kommunernas kostnad per elev i kommunala skolor, eftersom vi har data på dessa för alla våra områden. Sedan tar vi fram en indikator för lokalkostnader som andel av total omsättning för relevanta företag inom kommunen (se appendix D för vilka företag vi använder).⁹⁰ För att få ett grovt mått på lokalkostnaderna multiplicerar vi sedan andelen lokalkostnader från företagsdata med kommunernas kostnad per elev i kommunal skola. Det implicita antagandet här är alltså att lokalkostnadernas andel av den totala omsättningen för företag inom en kommun kan användas som en approximation för motsvarande lokalkostnadsandel för friskolorna. Det mått vi tar fram på detta vis utgör alltså vårt ungefärliga mått på hur de förväntade lokalkostnaderna per elev varierar mellan kommunerna. För att få ett mått på vilka totala lokalkostnader som kan förväntas multiplicerar vi, på samma vis som för de förväntade intäkterna, slutligen den förväntade lokalkostnaden per elev med antal elever inom skolområdet. Eftersom den företagsinformation vi använder för att ta fram det här måttet bara finns tillgänglig från och med 1998, används bara datamaterialets senare år när den här variabeln tas med i analysen.

Dessa variabler utgör våra mått på *förväntade totala intäkter* och *förväntade totala lokalkostnader*. Det ska understrykas att båda i högsta grad utgör approximativa mått, och därmed ska tolkas med en extra dos försiktighet. För det senare måttet gäller dessutom att det förmodligen finns en stark variation i lokalkostnaderna inom en kommun, och måttet blir därmed också ungefärligt i meningen att vi bara kan mäta det för större geografiska enheter än vad som egentligen skulle vara önskvärt. Detta gäller i synnerhet för stora kommuner. Vår analys av dessa variabler ska därför ses som ett första försök att undersöka hur stor förklaringspotential de har, och vi välkomnar vidare studier på det här området.

En andra kategori av potentiella förklaringsfaktorer utgörs av variabler som mäter den förväntade efterfrågan på skolgång inom området. Här använder vi oss av två mått: antal individer i skol-

⁹⁰ Som indikator på lokalkostnader utgår vi från balansräkningens uppgifter om "Övriga externa kostnader" för ett antal företag inom servicesektorn. Denna post utgörs enligt Skatteverket av bl.a. hyror, el, bilkostnader, frakter, telefon, revisions- och bokföringsarvoden m.m. Det är således inte bara lokalkostnader som ingår i måttet, men hyreskostnader bör utgöra en stor andel av kostnadsposten.

ålder, samt förväntad elevökning, definierat som ökningen i elevantal mätt under de tre föregående åren. Båda dessa variabler mäts på skolmarknadsnivå. Dessa variabler är visserligen redan indirekt inkluderade i modellen genom att de två ovan beskrivna måtten för totala förväntade intäkter respektive lokalkostnader beräknas för alla elever i skolområdet. Eftersom det är möjligt att dessa också har en egen effekt på skoletableringar, prövar vi emellertid att genomföra analysen både med och utan de här variablerna.

En tredje variabelkategori avser hur skolmarknaden kan karakteriseras, dels när det gäller kvaliteten på de befintliga skolorna, dels när det gäller sammansättningen av elever i området. Det förstnämnda mäts genom betygen hos eleverna i det befintliga skolväsendet i skolmarknadsområdet. Betyget är visserligen inget perfekt mått på elevernas studieprestationer, eftersom flera tidigare undersökningar finner att det förekommer betygsinflation.⁹¹ Det är dock det mått på elevernas skolresultat som enklast kan observeras, och det ger rimligen ändå en ungefärlig signal om elevernas prestationer. Sammansättningen av eleverna inom skolmarknadsområdet mäts genom att vi konstruerar en rad variabler för elevernas familjebakgrund. Dessa mäter faktorer såsom föräldrarnas utbildningsnivå, inkomster, invandrarbakgrund (dvs. huruvida en förälder är född utanför Västeuropa), samt indikatorer på föräldrarnas koppling till arbetsmarknaden, såsom om man är sysselsatt eller ej, eller om man tagit emot ekonomiskt bistånd eller ej. Hushållens sammansättning mäts även genom att variabler för antal barn i olika ålderskategorier inkluderas. Tanken med detta är att åldersfördelningen kan spela roll för efterfrågan på skolgång. Variablerna för elevbakgrund skiljer sig något åt mellan de olika skolmarknadsdefinitionerna. För skolmarknadsmodell 1 och 3 baseras variablerna på information om föräldrarna till de elever som har gått ut 9:an i varje marknad under ett visst år, medan de för skolmarknadsmodell 2 bygger på egenskaper hos boende i skolmarknaden med barn under 16 år. Anledningen till denna skillnad är att vi för skolmarknadsområden 1 och 3, som baseras på vilka elever som går i skolan i olika områden, behöver kunna koppla elever till den skola de går i, och detta är möjligt för oss först det år eleven går ut 9:an

⁹¹ Se Wikström och Wikström (2005), Vlachos (2010) och Tyrefors Hinnerich och Vlachos (2013).

(genom slutbetygsregistret för åk 9). För skolmarknadsdefinition 2 krävs inte detta, varför information om alla i skolåldern kan användas.

För det fjärde har vi tagit fram variabler som avser kommunernas egenskaper, när det gäller politisk majoritet och när det gäller huruvida kommunen är en storstadskommun, glesbygdskommun etcetera. Politisk majoritet mäter vi genom en variabel som indikerar om kommunen styrs av en politisk vänstermajoritet (Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet) eller inte, och kommunens typ i övrigt mäts genom att vi använder Sveriges Kommuner och Landstings definitioner på olika kommuntyper (se appendix D för en lista över de olika kommuntyperna).

Slutligen kan det påpekas att det resultat vi får för de olika förklaringsfaktorerna kan påverkas av vilka andra variabler vi inkluderar i modellen, och det är därför viktigt att undersöka hur resultaten förändras beroende på vilka variabler som tas med i analysen. Vi kommer därför att presentera ett antal olika skattningar av respektive modell, där olika kombinationer av variabler tas med. Vi har även genomfört ett antal skattningar med ytterligare alternativa variabelkombinationer, och resultaten är genomgående likartade de som presenteras i rapporten.

6.3 Resultat

Vi börjar med att redovisa parameterskattningarna från den statistiska analysen enligt skolmarknadsmodell 1-3 (hädanefter används "modell" istället för "skolmarknadsmodell"). Eftersom modellerna är icke-linjära är det svårt att tolka skattningarna direkt, men tecknet visar hur variabeln i fråga hänger samman med sannolikheten att fler skolor etableras, givet resten av variablerna. För att se vad en viss parameterskattning betyder i termer av effekter kommer vi senare att visa figurer över hur en viss variabel påverkar sannolikheten att friskolor etableras. Men vi börjar med de faktiska parameterskattningarna för att visa vilka som är statistiskt säkerställda, och vilka tecken de har.

6.3.1 Parameterskattningar – en första titt på resultaten

Resultaten från modell 1–3 visas i tabell E.1 till E.3 i appendix, där vi varierar antalet variabler i varje skattning för att se hur skattningarna påverkas när vi lägger till fler variabler. I den sista kolumnen lägger vi till de ekonomiska variablerna, där vi tyvärr saknar data för många år och kommuner och antalet observationer faller till mindre än hälften jämfört med övriga specifikationer. Innan vi i nästa avsnitt ger en bild av effekternas storlek, ger vi i tabell 6.1 en kort sammanfattning av resultatens riktning och statistiska signifikans.

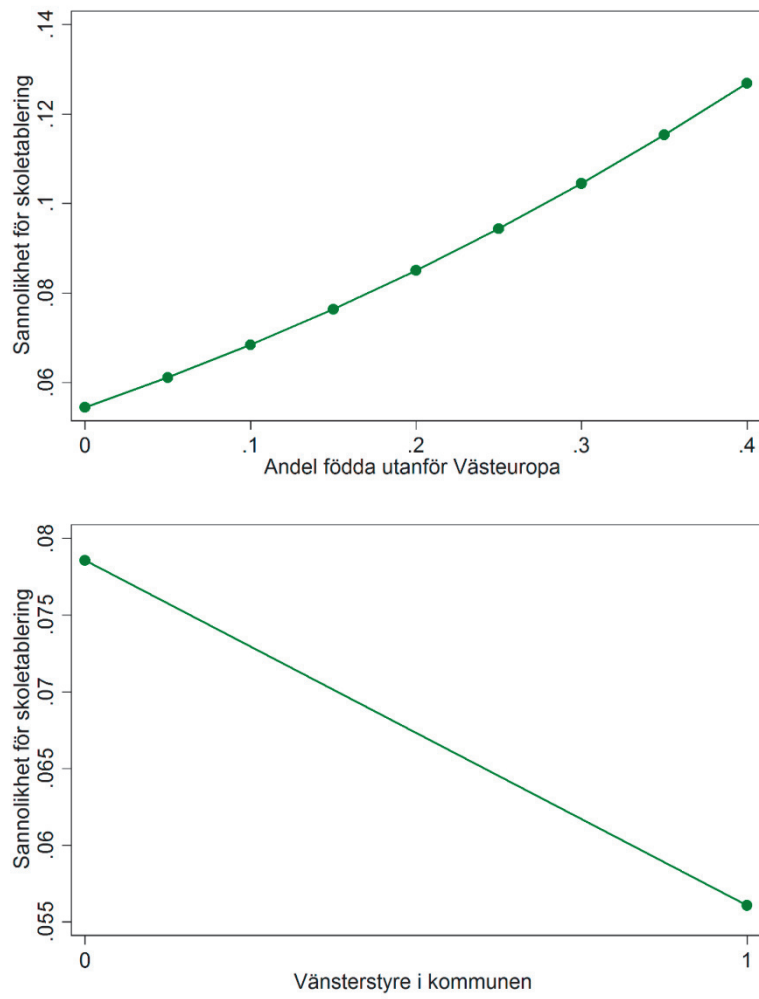
Tabell 6.1 Sammanställning av parameterskattningarna för sannolikheten att en friskola etableras i ett skolmarknadsområde.

Variabel	Sammanfattande resultat
<i>Elevantal och elevantalsökning</i>	Enligt resultaten från modell 2 och 3 (kolumn 5 i tabell E.2 och E.3) samvarierar etableringsbeslutet positivt med ett större elevantal. Denna variabel är dock inte statistiskt säkerställd för modell 1, där skolmarknaden definieras som en skola snarare än ett specifikt geografiskt område. När det gäller elevökningen i procent under perioden sex till tre år före etableringen finns ett positivt samband med etableringssannolikheten enligt modell 3, men de flesta skattningarna från modell 1 och 2 är inte statistiskt säkerställda.
<i>Elevernas betyg och föräldrarnas inkomst</i>	Ingen av skattningarna för betyg är statistiskt säkerställda, och endast en inkomstskattning är statistiskt säkerställd (specifikation 2 för modell 2, se tabell E.2). Den statistiskt säkerställda skattningen på inkomst blir dock osäker när vi lägger till den fullständiga variabeluppsättningen.
<i>Föräldrarnas utbildning och andel utrikes födda</i>	I de flesta specifikationerna samvarierar båda dessa variabler positivt med sannolikheten för en skoletablering. Skattningen för andelen utrikes födda är dock inte statistiskt säkerställd för modell 3.
<i>Vänsterstyre</i>	Vänsterstyre i kommunfullmäktige samvarierar i de flesta fall negativt med etableringsbeslutet.
<i>Kommuntyp</i>	Generellt är sannolikheten för skoletablering lägre i mindre kommuner, eller i kommuner i glesbygd.
<i>Ekonomiska variabler</i>	När skolmarknaden definieras som SAMS-områden (modell 2 och 3) finns ett positivt samband mellan etableringsbeslutet och en högre intäktpotential och ett negativt samband när det gäller högre lokalkostnader. Dessa variabler är inte statistiskt säkerställda för modell 1.

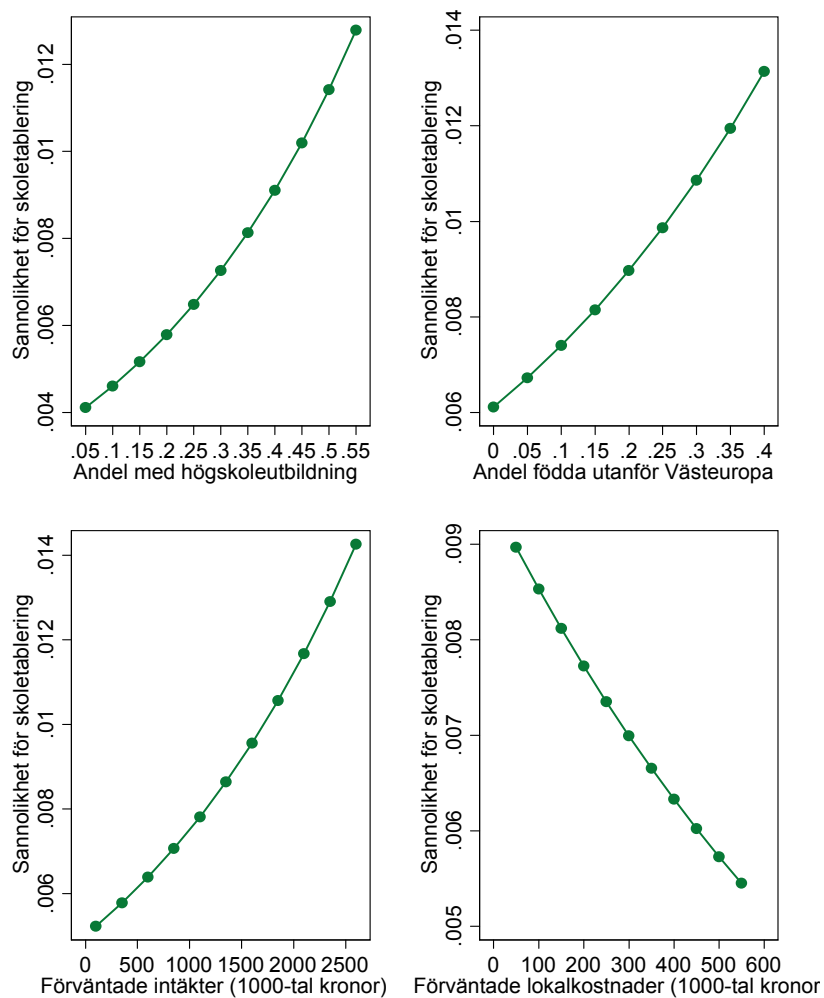
6.3.2 Hur stora är effekterna – en grafisk redovisning av de viktigaste resultaten

Som vi nämnde ovan är det svårt att tolka annat än tecknet på parameterskattningarna. Därför visar vi grafiskt hur den betingade sannolikheten att skolor etableras förändras när olika variabler ändras. Graferna i figur 6.1 till 6.3 bygger på resultaten i tabell E.1 till E.3 i appendix, men i stället för parameterskattningar redovisas vad dessa skattningar innebär i termer av sannolikheten att en ny skola etableras. I varje graf motsvarar y-axeln en viss predicerad sannolikhet att en skola etableras. Den predicerade sannolikheten (kallas bara ”sannolikhet” nedan för enkelhets skull) ges direkt av modellens parametrar, och gäller för en genomsnittlig skolmarknad. Med genomsnittlig skolmarknad menas en marknad där de olika variablerna (t.ex. elevantalet) ligger på genomsnittet. I varje enskild graf varierar vi sedan en specifik variabel (men lämnar resten av variablerna oförändrade), för att se hur sannolikheten ändras med respektive variabel. Nedan redovisas resultaten för de viktigaste variablerna, det vill säga de som oftast är statistiskt säkerställda i vår analys: föräldrarnas utbildningsnivå; andelen födda utanför Västeuropa; de ekonomiska variablerna. I varje figur visas enbart de variabler som är statistiskt säkerställda på 5 procents risknivå.

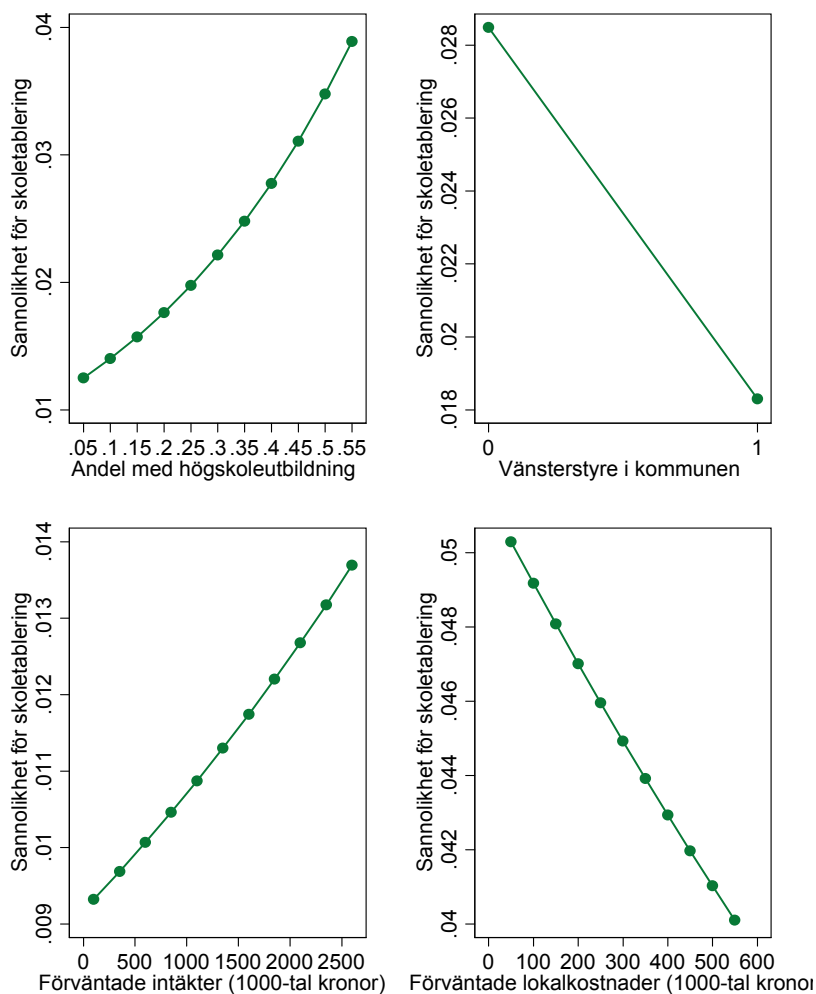
Figur 6.1 Sambandet mellan sannolikheten för en skoletablering och områdets egenskaper (skolmarknadsdefinition 1).



Figur 6.2 Sambandet mellan sannolikheten för en skoletablering och områdets egenskaper (skolmarknadsdefinition 2).



Figur 6.3 Sambandet mellan sannolikheten för en skoletablering och områdets egenskaper (skolmarknadsdefinition 3).



Utbildningsnivå

Det finns betydande variation mellan skolmarknaderna när det gäller utbildningsnivå. Den genomsnittliga andelen högskoleutbildade föräldrar är 29 procent för skolmarknadsdefinition 3 och 27 procent för skolmarknadsdefinition 2, och de motsvarande standardavvikelserna är 0,15 i båda fallen. I ungefär fem procent av

områdena är andelen med högskoleutbildning under 9 procent, och i ungefär fem procent av områdena är andelen över 57 procent för skolmarknadsdefinition 2. Motsvarande siffror för skolmarknadsdefinition 3 är 11 respektive 59 procent. Den översta grafen till vänster i figur 6.2 visar hur sannolikheten för en skoletablering (y-axeln) varierar med andelen högskoleutbildade (x-axeln, som täcker den huvudsakliga variationen i data dvs. mellan 5 och 55 procent). Grafen avslöjar en tydlig ökning av sannolikheten för friskoleetablering, från ungefär drygt 0,4 till 1,2 procent, när andelen med högskoleutbildning ökar mellan 5 och 55 procent. Figur 6.3 visar ett liknande samband: en ökning från drygt 1 till 4 procent. Notera att sannolikheterna är generellt sett lägre i figur 6.2 jämfört med figur 6.3 eftersom skolmarknadsdefinitionerna skiljer sig åt.

Sammanfattningsvis finner vi ett tydligt positivt samband mellan ett områdes genomsnittliga utbildningsnivå och sannolikheten att en friskola etableras i området.

Andel födda utanför Västeuropa

De flesta skolområden har en genomsnittlig andel födda utanför Västeuropa som ligger mellan noll och 40 procent. Modell 1 och 2 (figur 6.1 och 6.2) visar att sannolikheten för en skoletablering är väsentligt högre när andelen födda utanför Västeuropa är hög: sannolikheten för att en friskola etableras i området är dubbelt så hög i områden med 40 procent födda utanför Västeuropa jämfört med där andelen är noll. Sambandet är inte statistiskt säkerställt för modell 3 och visas därför inte i figur 6.3

Vänsterstyre i kommunen

Det finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan skolområden som ligger i kommuner med vänsterstyre och övriga kommuner, allt annat lika, men skillnaden är inte särskilt stor. För modell 1 t.ex. är sannolikheten för en skoletablering knappt 8 procent för områden med högerstyre och drygt 5,5 procent för områden med vänsterstyre (se figur 6.1). Modell 3 (figur 6.3) visar liknande skillnader, men sannolikhetsnivåerna är lägre på grund av skillnader i skolmarknadsdefinitionerna.

Ekonomiska variabler

De potentiella totala intäkterna spelar relativt sett störst roll i modell 2 (figur 6.2), medan de är mindre viktiga i modell 3 (figur 6.3). När det gäller totala förväntade lokalkostnader är dessa viktigast i modell 2 (figur 6.2). Sambanden är inte statistiskt säkerställda i modell 1, och visas därför inte i figur 6.1.

6.4 Skiljer sig resultaten beroende på driftsform?

I förra avsnittet konstaterade vi att etableringsbeslutet hänger samman med ett antal faktorer som vi har valt utifrån ett teoretiskt resonemang kring vad som borde påverka skolaktörers etableringsbeslut. Med tanke på den pågående samhällsdebatten om driftsform inom offentlig sektor, och i synnerhet för skolor, är det intressant att ta reda på om etableringsbesluten för vinstsyftande respektive icke-vinstsyftande friskolor ser olika ut. En hypotes som vi vill testa är om variabler som i viss utsträckning är direkt kopplade till potentiell vinst (totala förväntade intäkter och totala förväntade lokalkostnader) i större utsträckning påverkar etableringsbeslutet för skolor som drivs i vinstsyfte. Generellt är det även intressant att se om driftsformen spelar roll för övriga skattningar.

För att undersöka detta definierar vi vinstsyftande friskolor som skolor som är organiserade som aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag eller enskild firma. Såsom påpekades i tidigare avsnitt är det långt ifrån säkert att en friskola som är organiserad som till exempel aktiebolag har vinst som huvudsakligt syfte, men det är ändå troligt att vinstsyftande skolor är mer benägna att välja någon av dessa organisationsformer än de andra formerna. Med den här definitionen finns det i datamaterialet 298 vinstsyftande och 222 icke-vinstsyftande fristående högstadieskolor år 2009. Det ska dock påpekas att vårt datamaterial är av bristande kvalitet såväl när det gäller skolornas vinstsyfte som när det gäller potentiella intäkter och lokalkostnader. Såsom tidigare påpekats använder vi mycket ungefärliga mått för alla dessa variabler, varför resultaten i det här avsnittet ska tolkas försiktigt.

Resultaten redovisas i tabell E.4 i appendix E. Vi börjar med de variabler som är direkt kopplade till vinst, nämligen potentiella intäkter och lokalkostnader. Tvärt emot vår hypotes är parameter-

skattningarna för dessa variabler ej statistiskt säkerställda för vinstsyftande skolor, medan de har förväntade tecken och är både ekonomiskt och statistiskt säkerställda för icke-vinstsyftande skolor. Vi finner alltså inget empiriskt stöd för att skolor som har en vinstsyftande organisationsform skulle välja att etablera sig där vinsten kan förväntas vara högst, däremot finner vi att monetära incitament verkar vara av betydelse för övriga skolor.

Slutligen sammanfattar vi några av de viktigaste övriga parameterskattningarna från tabell E.4 i appendix E: Elevantalet samvarierar positivt med både vinstsyftande och icke-vinstsyftande skolaktörers etableringsbeslut, medan föräldrarnas utbildningsnivå samvarierar positivt endast med icke-vinstsyftande skolaktörers etableringsbeslut. Vidare finns det positiv samvariation mellan vinstsyftande aktörers etableringsbeslut och andelen utrikes födda samt andelen sysselsatta, och negativ samvariation med vänsterstyre i kommunfullmäktige.

6.5 Sammanfattning av resultaten

I analysen ovan undersöktes vilka faktorer som påverkar etableringen av friskolor i ett område. Vi fann att friskolor – allt annat lika – oftare etableras i områden där föräldrarna har utrikes bakgrund, respektive hög utbildningsnivå. Dessutom ser etableringar ut att vara vanligare i kommuner som inte styrs av en vänstermajoritet, samt i skolområden där vårt mått på de förväntade intäkterna är högre, respektive där vårt mått på de förväntade lokalkostnaderna är lägre. De senare resultaten tycks drivas av icke-vinstsyftande skolors etableringsbeslut.

7 Sammanfattande diskussion

I föregående kapitel analyserades vilka faktorer som samvarierar med friskolors val av etableringsställe. I det här kapitlet ges en sammanfattande diskussion av resultaten, i ljuset av vad tidigare studier på området funnit.

Ett av de tydligaste resultaten är att friskolor oftare tenderar att startas i områden med hög utbildningsnivå eller områden med hög andel födda utanför Västeuropa. Dessa resultat kan relateras till Glomm m.fl. (2005), som studerar etableringar av så kallade charterskolor i Michigan.⁹² Undersökningen utgör en intressant jämförelse för vår undersökning, eftersom regelverket för charterskolor, särskilt i Michigan, i mångt och mycket liknar regelverket för de svenska friskolorna.⁹³ Glomm m.fl. finner att charterskolorna oftare tenderar att etablera sig i skoldistrikt som har en högre genomsnittlig utbildningsnivå, vilket är i linje med resultaten i vår undersökning. De finner också att charterskolor oftare startar i områden som är mer heterogena i termer av utbildningsnivå och etnisk bakgrund. Även om vår undersökning inte använt samma variabler för etnisk heterogenitet, är även detta i linje med vårt resultat att friskolor oftare etableras i områden där en högre andel av befolkningen har utrikes bakgrund.⁹⁴

⁹² Studien redovisar även en del resultat för charterskolor i Kalifornien.

⁹³ De amerikanske charterskolorna regleras på delstatsnivå. Information om regelverket finns exempelvis i Mintrom och Vergari (1997), eller i Green m fl (2015).

⁹⁴ Ett par ytterligare undersökningar studerar etableringsmönstret hos amerikanska privatskolor före tillkomsten av charterskolorna. De studierna gäller privatskolor som åtminstone delvis finansieras med elevavgifter och som ofta är knutna till ett religiöst samfund, och de skiljer sig därför mer från de svenska friskolorna. Resultaten från dessa undersökningar ger emellertid likartade resultat när det gäller befolkningens utbildningsnivå: Down och Greenstein (1996) finner exempelvis att religiösa privatskolor i Kalifornien oftare etablerats i skoldistrikt där befolkningen är mer högtbildad, och samma resultat ges i Barrow (2006), som undersöker privatskolor i Illinois.

I enlighet med resultaten att friskolor oftare etableras i områden med fler högutbildade, respektive i områden med fler utrikes födda, bör vi vänta oss att utbudet av friskolor vid en viss tidpunkt är högre i områden med högre genomsnittlig utbildningsnivå eller högre andel utrikes födda. Detta är också vad Holmlund m.fl. (2014) finner i sin studie, men som författarna själva skriver kan de genom sin analys inte särskilja om det ojämna utbudet av friskolor beror på skolornas etableringsbeslut eller om den beror på förändringar i områdets karaktär som skett *efter* att friskolor har etablerats. I denna rapport gör vi ett försök att analysera etableringsbeslutet separat från en eventuell påverkan som etableringen kan ha på ett område. Vår analys av friskolornas etableringsmönster tyder på att friskolornas val av etableringsställe utgör åtminstone en delförklaring till det ojämna utbudet av friskolor.

Vi finner vidare att friskolor oftare tenderar att etableras i kommuner som inte styrs av en vänstermajoritet, samt i skolområden där vårt mått på förväntade totala intäkter är högre, men mera sällan i skolområden där vårt mått på förväntade totala lokalkostnader är högre. De två sistnämnda resultaten är intressanta i ljuset av tidigare studier som undersökt hur friskoleexpansionen samvarierat med nivån på de kommunala skolkostnaderna per elev. Antelius (2007) finner en positiv samvariation mellan skolkostnader och friskoleandelen i de tre storstadskommunerna (Stockholm, Göteborg, Malmö) och närliggande kommuner, men finner det motsatta – ett negativt samband – för övriga kommuner. Lindbom (2010) påpekar att det positiva samband som uppmätts för storstadskommuner kan tänkas bero på flera faktorer: För det första föredrar friskolor att etablera sig i kommuner med högre skolkostnader eftersom detta torde innebära högre ersättning. För det andra kan friskolor i sig tänkas öka de totala kostnaderna för skolan, exempelvis genom ökad administration eller svårigheter att förutse behov av kommunal skolverksamhet. En senare undersökning, Böhlmark och Lindahl (2013), finner emellertid inget stöd för att friskoleexpansionen har ökat skolkostnaderna för kommunerna överlag. Vår undersökning ger visst stöd för att friskolor tenderar att etablera sig i områden där den totala förväntade intäkten är hög, men också att den förväntade totala lokalkostnaden kan ha en negativ påverkan. Det ska dock understrykas att vi har högst ungefärliga mått på såväl förväntade

intäkter som lokalkostnader. Våra resultat kan emellertid tyda på att den positiva samvariation som några av studierna ovan uppmäter, åtminstone delvis avspeglar att friskolorna, allt annat lika, oftare etableras i kommuner med högre ersättning.

Man kan fråga sig om det är så att vinstsyftande friskoleaktörer är mer benägna att söka sig till kommuner med höga skolkostnader i syfte att göra högre vinst, eftersom de i dessa kommuner potentiellt kan förvänta sig högre skolpeng? Att vinstmotivet ligger bakom ett sådant beteende finner vi dock inget stöd för i våra skattningar: det är snarare för de friskolor som *inte* är organiserade som aktiebolag eller någon av de andra organisationsformer som vi tror är vanligare för vinstsyftande skolor⁹⁵, som vi finner stöd för ett positivt samband mellan kommunens skolkostnader och sannolikheten för etablering. Inte heller finner vi att det är friskolorna som drivs i aktiebolagsform som ligger bakom den skattade effekten att friskolor oftare tenderar att etableras i områden med fler högutbildade, vilket man skulle kunna tro om elever med mer högutbildad bakgrund ses som lättare, och därmed billigare, att undervisa. Även denna effekt drivs av de friskolor som inte är organiserade som aktiebolag. Det ska dock understrykas att våra mått på såväl intäkts- och kostnadsvariabler som på huruvida friskolor drivs i vinstsyfte är bristfälliga, vilket påpekades mer ingående i exempelvis avsnitt 4 och 5.2, varför de här resultaten ska tolkas med särskild försiktighet.

En intressant aspekt är att om skolpengen är högre för elever med socioekonomiskt missgynnad bakgrund, t.ex. lågutbildade föräldrar, ger detta istället ekonomiska drivkrafter att etablera sig i områden med låg utbildningsnivå. En intressant hypotes för framtida undersökningar är därför att undersöka om friskolors etableringsmönster påverkas av kommunernas modell för ersättning. Det kan exempelvis vara intressant att studera om det blir mer attraktivt att etablera sig i områden med en svagare socioekonomisk profil om kommunerna ger högre skolpeng för elever med sådan bakgrund.

⁹⁵ Vi definierar förväntat vinstsyfte som att en friskola är organiserad som aktiebolag, kommanditbolag, handelsbolag eller enskild firma.

8 Policydiskussion

De empiriska resultaten i denna rapport handlar alltså om friskolornas etableringsmönster. I det här kapitlet diskuteras resultatens policyimplikationer.

8.1 Skolornas etableringsmönster: utgör det ett problem?

För det första frågar vi oss: är det ett problem att friskolorna i högre utsträckning etablerar sig i områden med högre andel utrikes födda och högre utbildningsnivå? Det finns här flera relaterade aspekter som kan diskuteras. För det första skulle man kunna se en geografiskt jämn fördelning av friskolor som en fråga om likvärdighet, i meningen att ha lika tillgång till utbildning. Då gör man emellertid en mycket långtgående tolkning av begreppet ”lika tillgång”. Skollagen och dess bakomliggande proposition 2009/10:165 pekar snarare på att begreppet lika tillgång avser att varje elev har tillgång till utbildning av god kvalitet. Däremot står det åtminstone inte uttryckligen att varje elev ska ha tillgång till samma sorts utbud av skolor. En sådan tolkning skulle dessutom bli orimlig om man tänker på skillnaderna mellan elevunderlaget – i termer av antal elever – i glesbygd och städer.

För det andra tyder våra resultat på att friskolor inte bara etableras i områden med starkare – eller svagare – socioekonomisk profil. Det faktum att både en hög andel högutbildade, vilket kan karakterisera en studiemässigt stark elevgrupp, och en hög andel med utrikes bakgrund, vilket karakteriserar en elevgrupp med generellt sett svagare utgångsläge, ger upphov till en högre sannolikhet för friskoleetablering, tyder på att friskolor etableras i båda typer av områden. Vi delar också upp friskolorna utifrån huruvida

de drivs i förmodat vinstsyfte, dvs. i aktie-, handels-, kommanditbolag eller enskild firma, med tanken att dessa organisationsformer kan ses som en indikator på om en skola drivs i vinstsyfte. Då finner vi vissa tecken på att det är de vinstsyftande friskolorna som etableras i områden med fler utrikesfödda, medan det är de icke-vinstsyftande friskolorna som oftare etableras i områden med högre utbildningsbakgrund. Detta resultat är svagt, i meningen att flera av de variabler vi har tillgång till är behäftade med mätfel, och att vi inte kan utesluta att resultatet skulle bli annorlunda om vi hade tillgång till perfekt information. Men, om det stämmer, tyder det på att ett förbud mot vinstsyftande friskolor framför allt skulle dämpa etableringen av friskolor i områden med en hög andel utrikes födda.

Vi finner inte heller att vinstsyftande friskolor skulle vara särskilt intresserade av att etablera sig i områden där de kan tänkas ha större möjlighet att göra ekonomisk vinst baserat på förväntade intäkter och lokalkostnader: dessa variabler tycks istället spela större roll för icke-vinstsyftande aktörer, även om resultaten för de ekonomiska variablerna ska tolkas särskilt försiktigt eftersom de bygger på ett bristfälligt datamaterial. Analysen ger därmed inte stöd för att det, utifrån dessa aspekter av friskolornas etableringsmönster, finns skäl att begränsa vinstsyftande friskolors etableringsmöjligheter, såsom är under utredning i Skolkostnadsutredningen⁹⁶. Detta utesluter inte att det kan finnas andra skäl att införa sådana begränsningar.

8.2 Skolornas etableringsmönster: indirekta åtgärder via resurstilldelningen till skolor

Ett av resultaten från vår analys är att de ekonomiska villkoren, i form av förväntade intäkter respektive lokalkostnader, ser ut att påverka friskolornas etableringsmönster, även om detta resultat, som vi tidigare påpekat, ska tolkas försiktigt. Om resultaten stämmer, tyder de på att mer likartade ekonomiska villkor för fristående aktörer i olika kommuner skulle kunna ge en mer jämn

⁹⁶ Se Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen, Dir 2015:37, vilken ger utredaren i uppdrag att utreda hur kommuner kan ges ett avgörande inflytande över nyetableringar av skolor som är avsedda att drivas i vinstsyfte.

spridning av friskolor mellan kommuner, åtminstone när det gäller icke-vinstsyftande skolor. Eftersom kommunerna har ansvar för skolans finansiering är det dock inte möjligt, utan att inskränka på kommunernas självbestämmanderätt, att kräva samma skolpeng i alla kommuner.

Däremot skulle systemet för resurstilldelning inom ramen för det rådande systemet kunna göras mycket mer transparent. I vår undersökning är det tydligt att det är svårt att få transparent och jämförbar information om hur kommuner tilldelar resurser såväl till friskolorna som till den kommunala skolverksamheten. Detta är allvarligt eftersom kunskap om vilka resurser man kan förvänta sig och om hur resurserna fördelas, är viktigt för friskoleaktörer som funderar på att starta skolverksamhet och för att överhuvudtaget kunna utvärdera hur resurserna används inom skolväsendet. Det är dessutom viktigt för att medborgarna ska kunna få information om hur resurser fördelas mellan skolenheter.

Vi ser därför positivt på att Skolkostnadsutredningen har i uppdrag att föreslå regler för redovisning av ekonomisk information på skolenhetsnivå, samt att analysera hur kommuner och friskolor redovisar kostnader och intäkter för skolväsendet.⁹⁷ Vi är dock medvetna om att en ekonomisk redovisning på enhetsnivå inte låter sig införas i en handvändning. Såsom påpekades av flera remissinstanser när Friskolekommittén (SOU 2013:56) föreslog en sådan redovisning, finns det praktiska svårigheter, till exempel när det gäller hur kostnader som är gemensamma inom en koncern eller kommun ska redovisas. För större kommuner, eller koncerner, torde redovisning på såväl enhetsnivå som koncern- eller kommunnivå vara värdefull. En annan relevant aspekt är att kommunerna skiljer sig mycket i storlek och därmed har olika resurser att avsätta för att ta fram system för ekonomisk redovisning på enhetsnivå. Även om dessa praktiska invändningar ska tas på allvar och begränsar hur långt det går att nå, torde det dock finnas utrymme att åstadkomma betydligt bättre informationsunderlag över skolenheternas ekonomiska resurser än vad som i dag finns tillgängligt.

Våra resultat kan också relateras till skolpengens grad av kompensation för elevernas bakgrund. Här kan man fråga sig om

⁹⁷ Se Dir. 2014:126, Redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudmänna- och skolenhetsnivå m.m.

det i våra resultat finns stöd för att graden av kompensation bör öka – eller minska. Friskolornas etableringsmönster skulle kunna kopplas till skolpengens grad av kompensation, genom att en högre skolpeng för elever med viss bakgrund kan öka sannolikheten för att friskolor väljer att etablera sig i områden där det bor många elever som ger den högre skolpengen. Detta skulle i sin tur vara önskvärt om det var så att friskolorna annars tenderade att undvika dessa områden. I vår analys ser vi emellertid inga systematiska tecken på sådana tendenser. Friskolor etableras visserligen mer sällan i områden med låg utbildning, jämfört med områden där det bor många högutbildade, men vi finner också stöd för att de oftare etableras i områden med fler utrikes födda.

Analysen tyder således inte på att friskolorna systematiskt väljer bort områden där eleverna har en bakgrund som i utbildningshänseende i regel ses som missgynnad. Därmed kan vi dra slutsatsen att det saknas skäl för att öka skolpengen för elever med sådan bakgrund i syfte att locka friskolor. Däremot kan det förstås finnas andra skäl att öka graden av socioekonomisk kompensation, till exempel för att motverka negativa effekter av ökad segregering mellan skolor med avseende på elevbakgrund, vilket diskuteras av Böhlmark m.fl. (2015).

Referenser

- Ahlin, Å. (2003). "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", Working Paper 2003:2, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Barrow, L. (2006) "Private School Location and Neighborhood Characteristics", *Economics of Education Review*, 25:633–645.
- Berry, S.T., Reiss, P.C. (2007). "Empirical models of entry and market structure". I Armstrong, M., Porter, R. (Red.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- Björklund, A., P. Edin., P. Fredriksson. och A. Krueger. (2004). "Education, equality and efficiency – An analysis of Swedish school reforms during the 1990s", Rapport 2004:1, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Bresnahan, T.F. och Reiss, P.C. (1987). "Do entry conditions vary across markets?". *Brookings Papers in Economic Activity*, 18(3), 833–882.
- Bresnahan, T.F. och Reiss, P.C. (1990). "Entry in monopoly markets". *Review of Economic Studies*, 57, 57–81.
- Bresnahan, T.F. och Reiss P.C. (1991a). "Empirical models of discrete games". *Journal of Econometrics*, 48 (1–2), 57–81.
- Bresnahan, T.F. och Reiss, P.C. (1991b). "Entry and competition in concentrated markets". *Journal of Political Economy*, 99 (5), 977–1009.
- Böhlmark, A. och Holmlund, H. (2011). "20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?" Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS).

- Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2007). "The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence", IZA DP No. 2786.
- Böhlmark, A. och Lindahl, M. (2013). "Independent schools and longrun educational outcomes: Evidence from Sweden's large scale voucher reform", Working Paper 6/2013, Swedish Institute for Social Research (SOFI).
- Böhlmark, A., Holmlund, H. och Lindahl, M. (2015). "Skol-segregation och skolval", Rapport 2015:5, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Dir. 2014:126, Kommittédirektiv. Redovisning av kostnader för skolväsendet på huvudman- och skolenhetsnivå m.m. Stockholm: Utbildningsdepartementet
- Dir. 2015:22, Kommittédirektiv. Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster. Stockholm: Finansdepartementet
- Dir. 2015:37. Tilläggsdirektiv till Skolkostnadsutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Dir. 2015:100. Tilläggsdirektiv till Välfärdsutredningen. Stockholm: Finansdepartementet
- Dir. 2015:108. Tilläggsdirektiv till Välfärdsutredningen. Stockholm: Finansdepartementet
- Downes, T. och Greenstein, S. (1996). "Understanding the Supply Decisions of Nonprofits: Modelling the Location of Private Schools", *The RAND Journal of Economics*, 27:2, 365–390.
- Edmark, K, Frölich, M. och Wondratschek, V. (2014). "Sweden's school choice reforms and equality of opportunity", *Labour Economics*, 30, 129-142.
- Ernst & Young (2013). "Hur styr vi bort från dyrt och dåligt? En studie av kommunala resursfördelningssystem till grundskolan", [Rapport], Ernst & Young AB.
- Friskolornas Riksförbund (2013). "Långt kvar till lika villkor. Problemområden och förslag på förbättringar inom lika villkorlagstiftningen för kommunala och fristående skolor", [Rapport], Friskolornas Riksförbund, december 2013.
- Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet. Stockholm: Utbildningsdepartementet

- Glomm, G., Harris, D. och Lo, T. (2005). "Charter School Location", *Economics of Education Review*, 24, 451–457.
- Green, P.C., Baker, B.D. och Oluwole, J. (2015). "The Legal Status of Charter Schools in State Statutory Law", *University of Massachusetts Law Review*, Vol. 10:2, 240–276.
- Holmlund, H., Häggblom, J., Lindahl, E., Martinson, S., Sjögren, A., Vikman, U. och Öckert, B. (2014). "Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola", Rapport 2014:25, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Kainz Rognerud, K. och Öberg, H. (2003). "Friskolor får starta trots usel ekonomi". [Elektronisk]. Dagens Nyheter. 13 april. Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/friskolor-far-starta-trots-usel-ekonomi/>.
- Lärarnas Riksförbund (2015). "Pengarna i sjön. Skolans huvudmän klarar inte av att söka riktade statsbidrag.", [Rapport], Lärarnas Riksförbund, april 2015.
- Mintrom, M. och Vergari, S. (1997). "Charter Schools as a State Policy Innovation: Assessing Recent Developments", *State and Local Government Review*, vol. 29:1, 43–49.
- OECD (2015). "Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective", [Rapport]
- Miron, G., Urschel, J.L., Yat Aguilar, M.A, och Dailey, B. (2012). "Profiles of for-profit and nonprofit education management organizations: Thirteenth annual report - 2010-2011." [Elektronisk]. Boulder, CO: National Education Policy Center, University of Colorado Boulder. Tillgänglig: <http://nepc.colorado.edu/publication/EMO-profiles-10-11>
- Persson, M och Skult, E. (2014). "Lärlöner", *Ekonomisk Debatt*, årgång 42, nr 4.
- Pistol, A. (2013). "On the Entry Barriers in the Independent School Market", Master Thesis, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Riksrevisionen (2014). "Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?", Rapport 2014:25.
- Prop. 1982/83:1. Regeringens proposition 1982/83:1 om skolor med enskild huvudman m.m.
- Prop. 1987/88:100. Regeringens proposition 1987/88:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1988/89.

- Prop. 1990/91:100. Regeringens proposition 1990/91:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92.
- Prop. 1991/92:95. Regeringens proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor.
- Prop. 1992/93:14. Regeringens proposition 1992/93:14 om skolskjuts m.m.
- Prop. 1992/93:230. Regeringens proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan.
- Prop. 1994/95:157. Regeringens proposition 1994/95:157 Ändring av bidragsbestämmelserna för fristående skolor godkända för vanlig skolplikt m.m.
- Prop. 1995/96:200. Regeringens proposition 1995/96:200 Fristående skolor m.m.
- Prop. 2001/02:35. Regeringens proposition 2001/02:35 Fristående skolor.
- Prop. 2009/10:165. Regeringens proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Prop. 2013/14:229. Regeringens proposition 2013/14:229 Särskilda regler för viss utbildning med musikalisk inriktning.
- Sandström, M. och Bergström, F. (2005). "School vouchers in practise: competition won't hurt you", *Journal of Public Economics*, 89, 351–380.
- Sebhatu, A. och Wennberg, K. (2013). "Friskolemarknadens utveckling och strukturförändring sedan reformen", [Opublicerad uppsats], Handelshögskolan i Stockholm och Entreprenörskapsforum.
- SFS 1962:319. Skollag 1983 års lydelse.
- SFS 2010:800. Skollagen.
- SFS 2010:2039. Gymnasieförordning.
- SFS 2011:85. Skolförordning.
- SKL (2011). "Enkätredovisning: Uppföljning av de nya bidragsreglerna på skolområdet", [Rapport], Sveriges Kommuner och Landsting.
- SKOLFS 2011:154. Statens skolinspektions föreskrift om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola.
- Skolinspektionen (2014). "Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet", Rapport 2014:01.

- Skolverket (1996). "Godkännande av fristående skolor som motsvarar grundskolan – erfarenheter och synpunkter", Rapport 108.
- Skolverket (2001). "Kommunernas yttranden om fristående skolor. Rapport om kommunernas yttranden om att starta fristående skolor – ansökningsomgång 2000".
- Skolverket (2003). "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", Rapport 230.
- Skolverket (2004). "Skarpare rutiner vid tillståndsprövning och inspektion av fristående skolor.", [Avrapportering av regeringsuppdrag], Skolverket, januari 2004.
- Skolverket (2009). "Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov?", Rapport 330.
- Skolverket (2012). "Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid", Rapport 374.
- Skolverket (2013). "Kommunernas resursfördelning till grundskolor", Rapport 391.
- Skolverket (2015). "Bidrag till skolans utveckling. Fokus på: Hur kommuner tar del av statsbidrag 2011–2014.", [Rapport] Skolverket, juni 2015.
- SOU 1999:98. "Likvärdiga villkor?"
- SOU 2001:12. "Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?"
- SOU 2002:121. "Skollag för kvalitet och likvärdighet". Bilaga 2.
- SOU 2003:98. "Aktiebolag med begränsad vinstutdelning."
- SOU 2013:56. "Friskolorna i samhället", Betänkande av Friskolekommittén.
- SOU 2015:7. "Krav på privata aktörer i välfärden".
- Tyrefors Hinnerich, B. och Vlachos, J. (2013). "Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport". Olikheterna är för stora. Omrättning av nationella prov i grundskolan och gymnasieskolan, Bilaga 2013, Skolinspektionen.
- Vlachos, J. (2010). "Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor." Uppdragsforskningsrapport 2010:6, Konkurrensverket.
- Von Greiff, C. (2009). "Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning", ESO-rapport 2009:5.

- Wikström, C. och Wikström, M. (2005). "Grade inflation and school competition: an empirical analysis based on the Swedish upper secondary schools", *Economics of Education Review*, 24, 309–322.
- Wondratschek, V., Edmark, K. och Frölich, M.(2013) "The Short- and Long-term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden", *Annals of Economics and Statistics*, 111–112, 71–102, 2013.
- Östh, J., Andersson, E. och Malmberg, B. (2010). "School Performance and Increasing Performance Difference: A Counterfactual Approach", Stockholm Research Reports in Demography 2010:11, Department of Sociology, Stockholm University.

Appendix A

Källor till datamaterialet

Undersökningen baseras huvudsakligen på registerbaserad information över skolor och individer, som vi fått ta del av från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Det registerbaserade materialet har kompletterats med uppgifter från Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I viss utsträckning har även registerbaserade uppgifter över skolor och elever från Statistiska centralbyrån (SCB) använts, samt vissa företagsuppgifter från Institutet för Näringslivsforskning (IFN).⁹⁸

Det registerbaserade datamaterialet från IFAU täcker åren 1988–2009. Datamaterialet innehåller information över skolors och individers geografiska placering i form av små geografiska områden, så kallade SAMS-områden, som skapats av SCB. Dessutom innehåller det information om elevers slutbetyg i 9:an, samt en rad registerbaserade variabler över elevernas bakgrund, vilket inkluderar föräldrarnas inkomster, utbildning etc.

Det registerbaserade datamaterialet över skolor och individer har kompletterats med information på kommunnivå, från Skolverkets, SKL:s respektive SCB:s hemsidor. Detta material innehåller uppgifter om kommunernas kostnader för skolväsendet samt elevbakgrund på skolnivå, vilka vi hämtat från Skolverkets databaser SIRIS och SALSA. Uppgifterna över kommunernas kostnader per elev i kommunal skola har hämtats från Skolverkets databas SIRIS (<http://siris.skolverket.se/siris/f?p=SIRIS:108:0::NO::>). Kommunernas kostnader per elev i fristående skola har för åren 1993–2008 hämtats från ovanstående källa, medan information

⁹⁸ Vi vill rikta stort tack till IFAU, IFN, Skolverket, Skolinspektionen och SKL för att vi fått ta del av det datamaterial som används i rapporten. Vi är dessutom tacksamma för ett forskningsanslag från Vetenskapsrådet som möjliggjort inköp av datamaterial från SCB.

för 2009–2013 har hämtats från SCB (http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0107__OE0107B/FskolKlass/?rxid=a379853a-9868-49e6-9279-66035de2312b). Information om elevbakgrund och förväntade meritvärden på skolnivå har hämtats från Skolverkets databas SALSA: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-databaser/vad-ar-salsa-1.163747>.

Från SKLs hemsida har vi hämtat information över politisk majoritet i kommunerna.

Dessutom har vi fått tillgång till information från tre enkäter som genomförts av Skolverket respektive SKL.⁹⁹ Dessa innehåller information med vilken vi, för de år enkäterna avser, kan ta fram ungefärliga mått på kommunernas attityder till skolval och fristående skolor, samt över kommunernas resursfördelning till grundskolan. Vidare har vi från Skolinspektionen fått ta del av uppgifter om skolornas juridiska form.¹⁰⁰ Slutligen har information om lokalkostnader på kommunnivå uppskattats med hjälp av uppgifter från företagsbokslut från IFN.

⁹⁹ Vi är mycket tacksamma över att Skolverket och SKL låtit oss ta del av materialet.

¹⁰⁰ Vi tackar Skolinspektionen för att vi har fått ta del av materialet. Det ska noteras att detta material baseras på Skolinspektionens interna arbetsmaterial och att det inte utgör offentligt statistikmaterial. Materialet ska därför tolkas med försiktighet.

Appendix B

Detaljerad redovisning av analysen i avsnitt 4.1: "Kommunernas ersättning till fristående och kommunala grundskolor 1993–2013"

B.1 Rensning av extremvärden

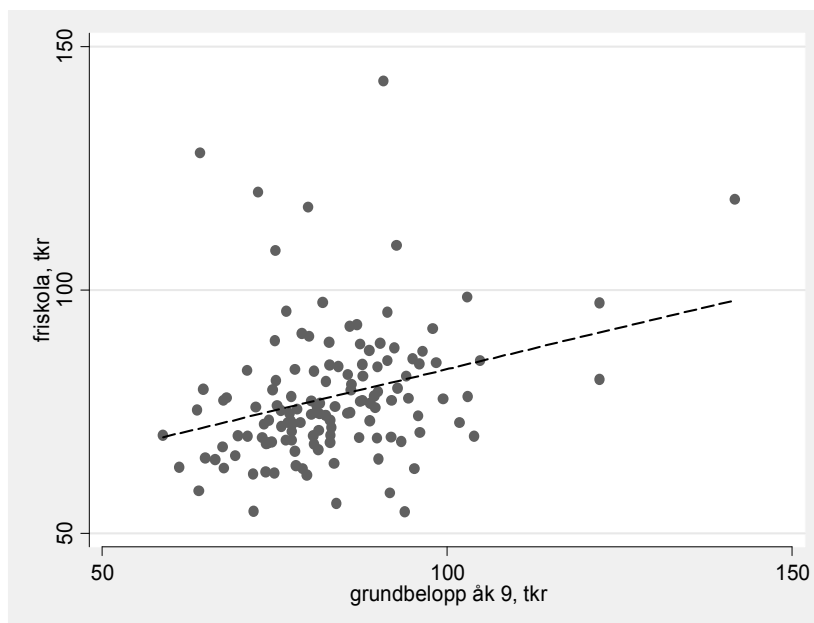
För att undvika att extrema (orimligt höga eller låga) värden rörande kostnader per elev i fristående skolor påverkar vår analys, tar vi för respektive år bort de 5 procent högsta respektive lägsta kostnadsuppgifterna. Detta innebär således att de nedre och övre svansarna i fördelningen av kommunernas kostnader per elev i fristående skola, förutom i det fall något annat anges, inte tas med i de beräkningar som redovisas nedan. Uppgifterna om kommunernas kostnader för elever i kommunala skolor innehåller inte samma typ av extrema värden, varför vi inte gör samma rensning i denna variabel. Här exkluderar vi bara en observation för år 2013, vilken är så hög att vi kan sluta oss till att den antingen är felaktig eller påverkas starkt av någon särskild omständighet.

B.2 Jämförelse av två alternativa mått på resurser till friskolor

Ett sätt att få vägledning om i vilken utsträckning kommunens kostnader per elev i fristående skola avspeglar kommunens regler för skolpeng, är att jämföra måttet med enkätbaserad information om kommunernas grundbelopp för friskolor. Här används information som vi fått tillgång till från en enkät genomförd av SKL som

avser kommunens uppskattning av grundbeloppet till fristående grundskolor för elever i årskurs 9 under 2011. Det saknas uppgift för ett stort antal kommuner i enkätaterialet och det ska understrykas att uppgifterna gäller *uppskattningar* av kommunens grundbelopp, vilket innebär att det kan finnas skillnader i hur noggrant kommunerna har svarat på enkäten. Dessutom gäller enkätsvaren grundbeloppet för elever i åk 9, medan kostnadsuppgifterna är baserade på alla elever i fristående grundskolor. Givet alla dessa brasklappar visar vi, i figur B.1., sambandet mellan kommunernas kostnader per elev i fristående grundskola och de enkätbaserade uppgifterna om grundbeloppet per elev i åk 9 för år 2011. Mönstret i figuren tyder på ett svagt positivt samband mellan de båda måtten men det är, i likhet med figur 4.1, svagt och ganska skakigt.

Figur B.1 Relation mellan kommunens kostnader per elev för elever i fristående grundskola och enkätbaserade uppgifter om grundbeloppet per elev till fristående huvudmän för år 9, år 2011.



Not: Figuren visar på y-axeln kommunens kostnader per elev för elever i fristående grundskola år 2011, och på x-axeln kommunernas svar i SKL:s enkät avseende grundbeloppet per elev till fristående huvudmän för år 9, år 2011.

Liksom i figur 4.1 visar den streckade linjen den skattade regressionslinjen, det vill säga lutningskoefficienten för samvariationen mellan kommunernas kostnader för elever i fristående skola och det rapporterade grundbeloppet för elever i år 9. Lutningskoefficienten är 0,34.

Till skillnad från i figur 4.1 uttrycks beloppen här i 2011 års penningvärde. Observera att grundbeloppet per elev har justerats upp med avseende på den andel av den totala skolpengen som grundbeloppet avser i syfte att ge ett approximativt mått på de totala resurserna per elev. I den här figuren har vi, istället för att exkludera de övre och nedre 5 procenten av alla värden, tagit bort sju kommuner med mycket höga, respektive två kommuner med mycket låga, kostnader för elever i fristående skola.

B.3 Kommentarer till figur 4.1

Hänsyn till inflationen har tagits genom att kostnaderna divideras med kvoten av årets KPI och KPI för 2013. Kostnadsmåtten har justerats för allmänna trender i kostnadsläget över tid på följande vis. Först kördes två separata linjära regressioner med kostnaderna per elev för elever i kommunal respektive fristående skola i vänsterled och årsvisa dummyvariabler (år 2013 som referensår). Från dessa regressioner togs predicerade värden för respektive

kostnader fram, baserade på värdet för konstanten (vilket avspeglar medelvärdet för referensåret 2013) plus de predicerade feltermerna. De kostnadsåtgångar som på så vis tas fram visar variationen mellan kommunerna, efter att variation som är gemensam för alla kommuner för respektive år har rensats bort.

B.4 Redovisning av metod och resultat för analysen över skolors personaltäthet och elevbakgrund

I följande avsnitt ges en detaljerad redovisning av metod och resultat för analysen över skolors personaltäthet och elevbakgrund som användes i avsnitt 4.1. Analysens syfte var att undersöka om det finns stöd i vårt datamaterial för att resurstilldelningen till grundskolorna görs på ett sätt som kompenserar för elevernas bakgrund.

Analysmetod: För att undersöka om personaltätheten samvarierar med elevbakgrunden, enligt de ovanstående måtten, skattas en linjär regression för respektive år, där personaltätheten relateras till tre mått på elevernas bakgrund. Dvs. antal elever per skolpersonal används som vänsterledsvariabel och de tre måtten på elevbakgrund, samt en konstant, inkluderas som högerledsvariabler. Det betyder att de samband som ges mellan antal skolpersonal per elev och respektive mått på elevbakgrund gäller *givet* elevsammansättningen i termer av de två andra elevmåtten. Inga andra variabler tas med i modellen och separata regressioner skattas för respektive år. (Det kan noteras att vi även har testat att inkludera kommumdummysvariabler i regressionsanalysen. Detta innebär att analysen begränsas till att baseras på variation inom en kommun respektive år. De kommuner där det bara finns en högstadieskola under ett år och där det således inte finns någon variation mellan olika skolor, bidrar därför inte till skattningen av resultatet i det fallet. Resultatet av en sådan analys överensstämmer med de resultat som redovisas här.)

Mått på personaltäthet: Detta avser antal skolpersonal per elev, inklusive all personal på skolan. Dessa uppgifter har hämtats från Skolverkets databas SIRIS (se www.siris.skolverket.se för närmare definitioner). I databasen anges variabeln som antal elever per personal, men här har vi gjort om variabeln till antal personal per

elev, för det blir mer rättframt att beskriva måttet som personaltäthet.

Mått på elevernas bakgrund: Elevernas bakgrund har hämtats från Skolverkets databas SALSÅ (se salsa.artisan.se), och består av mått på föräldrarnas utbildningsnivå, elevernas utrikes bakgrund, samt andel pojkar. Dessutom hämtas där även det SALSÅ-modellpredicerade meritvärdet, vilket kan ses som ett sammanfattande mått på elevernas bakgrund. Ett högre värde innebär att eleven har en bakgrund i termer av föräldrars utbildningsnivå, utrikes bakgrund och elevens kön som typiskt sett är förknippad med högre meritvärde. Detta mått benämns nedan *förväntat meritvärde*. Måtten baseras på eleverna i årskurs 9 i respektive skolenhet. Skolor med färre än 15 elever i årskurs 9 har utelämnats.

Måttet på föräldrarnas utbildningsnivå avser den genomsnittliga utbildningsnivån, mätt i en skala från 1 till 3. Värdet 1 motsvarar färdiggången folk-/grundskola eller lägre utbildningsnivå, värdet 2 motsvarar som högst genomgången gymnasieskola, och värdet 3 motsvarar eftergymnasial utbildning (minst 20 högskolepoäng eller genomgått ett fjärde år på gymnasieskolans tekniska linje).

Måttet på utrikes bakgrund har förändrats över tiden. Från och med läsåret 2012/13 mäter det antal elever som invandrat under de senaste fyra åren. Innan dess anger måttet istället hur stor andel av eleverna som har utrikes bakgrund i termer av att de själva är utrikesfödda eller att båda föräldrarna är utrikesfödda.

Kommentarer till datamaterialet: Datamaterialets uppgifter över personaltäthet baseras på personaltätheten i hela skolor, medan måtten på elevbakgrund baseras på elever i årskurs 9. För skolor som förutom högstadiet även har låg- och mellanstadium kommer personaltätheten troligen att vara högre på grund av att det behövs mer personal i lägre årskurser. Figurerna som visas nedan inkluderar både skolor som bara har högstadium och skolor som har både högstadium och lägre årskurser. Resultaten blir dock samstämmiga om vi bara inkluderar skolor som enbart har högstadietårskurser. En annan sak som förtjänar att påpekas är att analysen genomförts med både friskolor och kommunala skolor, men de skattade sambanden blir desamma om vi bara tar med kommunala skolor i analysen. Detta är viktigt att påpeka eftersom eventuella skattade samband mellan elevbakgrund och personaltäthet annars skulle kunna drivas av att friskolor skiljer sig från de kommunala skolorna

i termer av både elevsammansättning och personaltäthet utan att detta behöver betyda att det är elevsammansättningen som påverkar personaltätheten. Det skulle exempelvis kunna vara så att friskolor i genomsnitt har en mer välbärgad elevsammansättning, och att friskolor samtidigt i genomsnitt får lägre resurstilldelning och därför har lägre personaltäthet utan att det finns ett direkt samband mellan elevbakgrunden och resurstilldelningen. Att våra skattade samband gäller även när bara kommunala skolor tas med, ser vi som ett tecken på att det finns ett samband mellan personaltäthet och elevbakgrund som inte påverkas av sådana eventuella skillnader mellan friskolor och kommunala skolor.

Tolkning av figur B.1–figur B.4: I figurerna visas koefficient-skattningarna för de fyra måtten på elevbakgrund. Skattningarna visar hur elevsammansättningen i termer av respektive mått i genomsnitt samvarierar med personaltätheten för respektive läsår 1998/99–2013/14 (läsåren indikeras i figurerna enligt höstterminsåret), givet att vi konstanthåller för skillnader mellan skolorna i de andra två måtten på elevbakgrund. Närmare bestämt visas i figur B.1 den genomsnittliga ökning/minskning av antal skolpersonal per elev som är relaterad till att elevernas föräldrars genomsnittliga utbildningsnivå är 0,2 enheter högre, mätt på en skala från 1 till 3. I figur B.2 och figur B.3 visas istället den genomsnittliga ökning/minskning i personaltäthet som i genomsnitt ges av att en skola har 10 procentenheter högre andel elever med utrikes bakgrund, respektive 10 procentenheter högre andel pojkar. Dessa förändringar motsvarar ungefär en standardavvikelse av andel pojkar respektive av föräldrarnas utbildningsnivå, vilket innebär att de motsvarar skillnader mellan skolor som varken är extremt ovanliga eller extremt små. För måttet utrikes bakgrund, som byter definition läsåret 2012/13, motsvarar 10 procentenheter ungefär hälften av en standardavvikelse av måttet före 2012/13, och ungefär två standardavvikelser från och med 2012/13. Figur B.4 visar slutligen hur personaltätheten samvarierar med en ökning på 10 förväntade meritvärdespoäng. Under den period som undersöks varierar standardavvikelsen för förväntade meritvärdespoäng mellan ungefär 11 och 18, och är 16 mätt över hela perioden. 10 meritvärdespoäng motsvarar något mindre än en standardavvikelse.

De streckade linjerna i figurerna anger vidare de övre och nedre gränserna för ett 95-procentigt konfidensintervall för de skattade

sambanden. Dvs. det intervall inom vilket vi med 95 procents säkerhet kan anta att sambandet mellan respektive mått på elevbakgrund och personaltäthet ligger.

Av resultaten i figur B.1–B.3 kan man utläsa att skolor med högre andel pojkar respektive högre andel elever med utrikes bakgrund tenderar att ha högre personaltäthet, även om sambandet ofta inte är statistiskt säkerställt när det gäller andelen pojkar. Skolor med högre genomsnittlig utbildningsnivå hos elevernas föräldrar tenderar att ha lägre personaltäthet. Dessa mönster överensstämmer alltså med vad vi förväntar oss om kommunerna tillämpar en kompensatorisk resurstilldelning baserat på elevbakgrund. Det kan vidare noteras att sambanden är tydligare för de variabler som oftast används för socioekonomisk viktning av resurstilldelningen av kommunerna. I de enkäter som refererades ovan angavs ofta utrikes bakgrund och föräldrarnas utbildningsnivå som viktningvariabler, medan den variabel som i vår analys inte ger något statistiskt säkerställt resultat, andel pojkar, angavs betydligt mer sällan.

Några ytterligare mönster i figurerna förtjänar att kommenteras: figur B.1 tyder på att samvariationen mellan föräldrarnas utbildningsnivå och personaltäthet har ökat över tiden, vilket skulle kunna avspegla en starkare grad av kompensation för elevbakgrund i resurstilldelningen. Den här trenden bryts emellertid de sista åren av undersökningen, 2011/12 och 2012/13, då samvariationen åter sjunker. För andelen elever med utrikes bakgrund är mönstret i figur B.3, fram till och med 2011/12, snarare samstämmigt med en utveckling mot en lägre grad av kompensatoriskhet över tiden, eftersom andelen utrikes födda där över tid blir mindre starkt förknippat med att ha en hög personaltäthet. Det är dock viktigt att komma ihåg att måttet för utrikes bakgrund byts 2012/13, då man gick från det bredare måttet andel elever som själva, eller vars båda föräldrar var utrikesfödda, till det betydligt smalare måttet andel elever som invandrat under de senaste fyra åren. Det är möjligt att den över tiden allt svagare kopplingen mellan antal elever per skolpersonal och andel elever med utrikes bakgrund fram till 2011/12 avspeglar att gruppen av elever som uppfyller kriteriet enligt den tidigare, breda, definitionen, över tid kommit att omfatta alltfler elever som bott länge i Sverige och inte anses i behov av

extra resurser. När den nya definitionen används för 2012/13, blir sambandet åter mycket starkare.

Är skillnaderna i personaltäthet stora eller små? Om vi fokuserar på de sista två åren i figur B.3, tyder mönstret i figuren på att skolor med 10 procentenheters högre andel elever som invandrat under de senaste fyra åren i genomsnitt har ungefär 0,004 fler personal per elev. I relation till den genomsnittliga personaltätheten som är drygt 0,08 personal/elev motsvarar detta en ökning på cirka 5 procent. Figur B.1 visar vidare att skolor med ungefär en standardavvikelse högre genomsnittlig utbildningsnivå bland föräldrarna, dvs. en ganska stor ökning i utbildningsnivån, i genomsnitt har ungefär lika mycket lägre personaltäthet, cirka 0,004 färre personal per elev, även om de exakta siffrorna varierar över perioden. Detta motsvarar alltså ungefär en 5 procentig minskning av personaltätheten. Slutligen visar figur B.4 att en ökning av det genomsnittliga förväntade meritvärdet på tio poäng sammanfaller med att skolan har runt 0,0035 färre personal per elev.

De här skattade sambanden tyder alltså på att skolor där eleverna har en starkare bakgrund, i termer av föräldrarnas utbildningsnivå och utrikes bakgrund samt starkare förväntat meritvärde, tenderar att ha en lägre personaltäthet.¹⁰¹ En potentiell förklaring till det här sambandet kan vara att kommunerna tillämpar en kompensatorisk resurstilldelning och ger mer resurser till skolor med svagare elevgrupper, vilket skulle kunna leda till att dessa skolor har råd att anställa mer personal.

I kapitel 4 påpekades att friskolorna har både en starkare elevsammansättning (se figur 4.2) och lägre resurstilldelning per elev (se tabell 4.1), och vi framhöll att en anledning till den lägre resurstilldelningen kan vara att resurser tilldelas kompensatoriskt. Om vi antar att de samband som skattades i figur B.1–B.4 avspeglar skillnader i personaltäthet som i sin tur kommer av skillnader i (kompensatorisk) resurstilldelning, kan vi utröna om de genomsnittliga skillnaderna i skolresurser per elev mellan friskolor och kommunala skolor kan förklaras av olikheter i elevsammansättningen.

¹⁰¹ Såsom påpekades i början av det här avsnittet har vi även undersökt och funnit att detta gäller också om vi bara undersöker skolor i kommunal drift.

År 2013 hade friskolorna i genomsnitt 16,5 poäng högre förväntat meritvärde än de kommunala skolorna.¹⁰² Om vi utgår från det skattade sambandet i figur B.4 nedan så innebär detta att vi, baserat på friskolornas elevsammansättning mätt som genomsnittligt förväntat meritvärde, kan förvänta oss att friskolorna (om de följer det genomsnittliga mönstret för skolor) har knappt 0,006 färre personal per elever.¹⁰³ Detta motsvarar ungefär 7 procent av den genomsnittliga personaltätheten (vilken är ungefär 0,08). Är detta en tillräckligt stor skillnad i personalstyrka för att förklara kostnadsskillnaderna mellan kommunala och fristående grundskolor i tabell 4.1?

Eftersom personalkostnader i genomsnitt motsvarar ungefär hälften av de totala skolkostnaderna¹⁰⁴, så skulle 7 procent lägre personaltäthet, allt annat lika, motsvara cirka 3,5 procent lägre kostnader i genomsnitt för de fristående skolorna. Det vill säga denna kostnadsskillnad skulle vara förväntad enbart utifrån elevsammansättningen (i termer av förväntat meritvärde) enligt skattningen i figur B.4.

År 2013 hade friskolorna i genomsnitt ungefär 5 procent lägre kostnader per elev än de kommunala skolorna, vilket alltså ska jämföras med de 3,5 procent som vi förväntar oss om vi utgår från skillnaderna i elevsammansättning mätt som elevernas förväntade meritvärde enligt Skolverkets modell SALSA. Detta gäller om vi bara jämför de kommuner som har både elever i fristående och kommunala skolor, och efter att vi har tagit bort extremt höga eller låga värden.¹⁰⁵ Elevsammansättningen ser således ut att förklara en betydande, men inte hela, skillnaden i kostnader per elev som

¹⁰² Detta baseras på friskolornas förväntade meritvärde i genomsnitt per skola för årskurs 9, om vi räknar bort skolor med färre än 15 elever i årskurs 9 respektive skolor med extremt höga eller låga värden för personaltäthet.

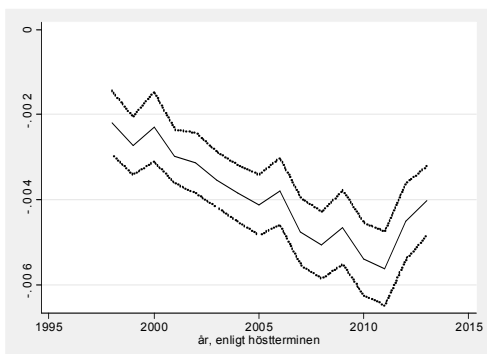
¹⁰³ Detta följer enligt beräkningen $(16,5/10)*(-0,0035)=-0,006$.

¹⁰⁴ Detta kan man se i informationen över skolkostnader fördelat på olika kostnadslag i Skolverkets databas SIRIS.

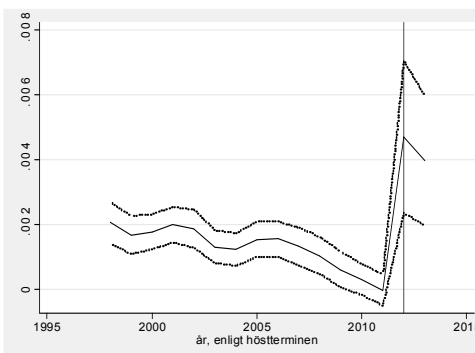
¹⁰⁵ Att ta bort extremt höga och låga värden påverkar kostnaderna för de fristående skolorna: för dessa finns det ett litet antal kommuner som har mycket höga värden på kostnaden per elev i friskola. Vi vet inte vad detta beror på, men en tänkbar förklaring är att det handlar om kommuner där kostnader för elever med särskilda behov får stort genomslag på genomsnittskostnaden för elever i friskola. Förekomsten av sådana extremt höga värden har en stor inverkan på medelvärdesberäkningarna. Om vi inte tar bort extremvärdena har friskolorna i genomsnitt högre kostnader per elev än de kommunala skolorna för år 2013. Men detta drivs alltså av ett litet antal mycket höga värden, och vi tycker därför det är mer rättvisande att ange genomsnittliga kostnader efter att extremvärden tagits bort.

observerades i tabell 4.1. Återstående skillnad skulle kunna bero på skillnader i elevsammansättning som vi inte kan observera i data-materialet, eller kan ha andra förklaringar. Vi kan således varken bekräfta eller förkasta att kommuner i genomsnitt missgynnar de fristående skolorna, men det är inte orimligt att tro att en hel del av kostnadsskillnaderna förklaras av att friskolorna generellt sett har elever från studiemässigt mer välbärgade hem.

Figur B.1 Samvariation mellan genomsnittet av föräldrarnas utbildningsnivå och personaltäthet.

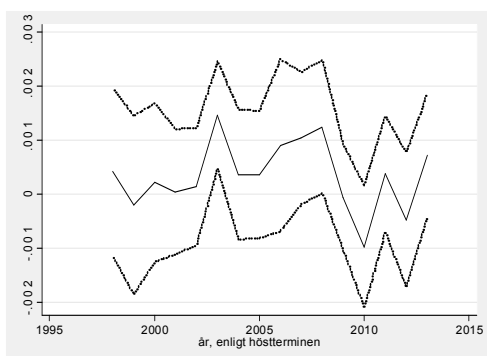


Figur B.3 Samvariation mellan andel elever med utrikes bakgrund och personaltäthet.

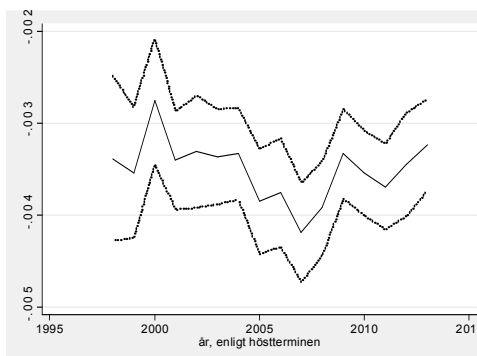


Not: Notera att definitionen av utrikes bakgrund förändras 2012/13, vilket i figuren indikeras av den vertikala linjen.

Figur B.2 Samvariation mellan andel pojkar och personaltäthet.



Figur B.4 Samvariation mellan förväntat genomsnittligt meritvärde och personaltäthet.



B.5 Detaljerad sammanställning av de enkätstudier som refereras i avsnitt 4.2: "Finns det systematiska skillnader mellan olika typer av kommuner?"

I avsnitt 4.2 refererades till enkätstudier av Skolverket respektive SKL (se Skolverket, 2009; SKL, 2011). I det här avsnittet ges en mer detaljerad redovisning av enkäternas resultat.¹⁰⁶

Resultatet av Skolverkets enkät, vilken avser 2007, tyder för det första på att det detta år var tämligen ovanligt att låta resurstilldelningen bero på elevernas socio-ekonomiska bakgrund: 184 (73 procent) av 253 svarande kommuner gav enligt enkäten *ingen* tilläggsresurs baserad på socio-ekonomiska faktorer eller kön. Här får man dock komma ihåg att många kommuner är små, och kanske därför inte såg det som relevant att tillämpa ett sådant system. Tittar man bara på kommunerna med högt elevantal så tillhör de flesta kategorin som svarat ja på frågan om de använder ett kompensatoriskt resurssystem. I undersökningen uppgav vidare 151 (70 procent) av 217 svarande kommuner att de tillämpar samma principer för resurstilldelning till de fristående som till de kommunala skolorna.

I SKL:s undersökning, som gäller läget fyra år senare, 2011, instrueras kommunerna att ange ungefär hur stor andel av de totala resurserna till fristående huvudmän för grundskolan som fördelas via grundbeloppet respektive via ett antal olika kategorier av tilläggsbelopp. Kommuner som viktat själva grundbeloppet efter elevernas socioekonomiska bakgrund instrueras i enkäten att ange ett genomsnittligt belopp som grundbelopp, vilket innebär att vi utifrån enkätsvaren inte kan skönja hur vanligt förekommande detta är. Det vi kan observera är således sådan viktning som sker i form av olika tillägg, utöver grundbeloppet. När det gäller elevernas socioekonomiska bakgrund, uppger 31 (20 procent) av de 158 kommuner som besvarat frågan, att de ger tillägg utöver grundbeloppet med avseende på detta, medan 34 (22 procent) svarar att de ger tilläggsbelopp för modersmålsundervisning och 21

¹⁰⁶ Vi vill åter tacka Skolverket och SKL för att vi fick ta del av dessa enkätmaterial.

(13) att de ger tilläggsbelopp för svenska 2-undervisning¹⁰⁷. Dessa siffror ska enligt ovan dock ses som miniminivåer, eftersom de inte fångar upp eventuell viktning som sker inom ramen för grundbeloppet. Dessutom kan skillnader i svaren mellan kommuner ha påverkats av olika behov. Vissa mindre kommuner kanske har mycket små skillnader i elevsammansättning mellan skolorna och därmed också små behov att vikta resurstilldelningen efter elevernas bakgrund. Det kan tilläggas att det, bland de som svarat att de ger tillägg baserat på elevbakgrund, är stor spridning i hur stor andel tilläggen utgör av de totala resurserna. Oftast rör det sig om några procent, men det finns också fall där andelen överstiger 20 procent.

Eftersom bortfallet i de båda enkäterna är stort, och frågorna ställs på olika vis i enkäterna, ska detta inte tolkas som att förekomsten av socioekonomisk viktning minskat mellan enkäterna, utan vi kan bara grovt tolka båda enkäterna som att det verkar vara ganska ovanligt förekommande att ha särskilda tilläggsbelopp baserade på elevernas socioekonomiska bakgrund. Det ska dock påpekas att olika kommuner kan ha tolkat de här frågorna på olika vis, och i enkäten från SKL är det som anges uppskattningar av det socioekonomiskt viktade beloppets andel av totala resurserna.

Ytterligare information, avseende år 2012/2013 ges av en enkätstudie genomförd av Ernst & Young (2013) som bygger på en enkät till de 50 folkrikaste kommunerna, varav 42 inkommit med (mer eller mindre utförliga) svar. Vad gäller socioekonomisk kompensation, så svarar 85 procent av de 42 kommunerna att de tillämpar detta. Bland bestämningsfaktorer som används är föräldrars utbildningsnivå respektive utlandsfödd/utländsk bakgrund/vistelsetid i landet de vanligast förekommande, medan andel pojkar, försörjningsstöd, ensamstående förälder, tidigare avgångsbetyg från skolan används betydligt mer sällan. I den här enkäten är

¹⁰⁷ Detta avser en fråga där kommunerna ombetts att fylla i hur stor andel av de totala resurserna som uppskattningsvis ges som grundbelopp, respektive olika tilläggsbelopp, varav en kategori avser tillägg grundat på socioekonomisk viktning, och där procentsatserna i alla kategorierna ska summera till 100. 158 av kommunerna har fyllt i något belopp för grundbeloppet, medan 132 kommuner inte besvarat frågan. För de kommuner som angivit att grundbeloppet understiger 100 procent av de totala resurserna, har de ytterligare tilläggsbeloppen, i de fall de inte anges som positiva procentsatser, ibland lämnats tomma och ibland fyllts i med noll. Vi har tolkat tomma svar i dessa fall som att motsvara noll vilket verkar rimligt eftersom summan av alla procentsatser då blir 100 för alla de svarande kommunerna.

det således en hög andel som svarar att de tillämpar socioekonomisk kompensation, men vi ska komma ihåg att detta baseras på ett ganska litet urval av landets alla kommuner, samt att det saknas information om vilka belopp man tillämpar. Om vi, för att få mer jämförbara kommungrupper, istället begränsar oss till att titta på de folkrikaste kommunerna, genom att titta bara på de 50 kommuner med flest elever, så har 20 (57 procent) av de 35 kommuner som svarat på enkäten svarat att de ger tillägg utöver grundbeloppet för socioekonomisk bakgrund. För enkäten från Skolverket, avseende 2007, ser vi med motsvarande avgränsning att bara 10 (23 procent) av 43 svarande kommuner anger att de inte har en resurstilldelningsmodell som avspeglar elevernas socioekonomiska bakgrund. En stor del av skillnaderna mellan enkäterna av SKL och Ernst & Young förklaras alltså av att bara de större kommunerna ingår i den senare.

Rangordningen av vilka faktorer som påverkar resurstilldelningen i rapporten från Ernst & Young överensstämmer med uppgifterna i Skolverkets enkät avseende 2007: även där var föräldrarnas utbildningsnivå respektive elevernas utrikes bakgrund de avgjort vanligast förekommande faktorerna. Av de 69 kommuner som angivit att de använder socioekonomisk viktning, anger 80 procent föräldrarnas utbildningsnivå och 84 procent elevernas utrikes bakgrund som bestämningsfaktorer. Andra förekommande faktorer, som anges av mellan 13 och 29 procent av dessa 69 kommuner, är (i sjunkande ordning) andel socialbidragstagare, andel pojkar, andel elever med ensamstående föräldrar, andel arbetslösa samt föräldrarnas inkomster.

Appendix C

Detaljerad redovisning av analysen i avsnitt 4.2: "Finns det systematiska skillnader mellan olika typer av kommuner?"

I detta appendix ges en detaljerad redovisning av metod och resultat för analysen av huruvida det finns systematiska skillnader i kommunernas kostnader för elever i fristående grundskolor, mellan kommuner med olika attityder till friskolor och skolval respektive olika politisk färg.

Analysmetod: Analysen genomförs genom att skatta en regression med skillnaden mellan kostnaden per elev i kommunala och fristående grundskolor som vänsterledsvariabel. Som högerledsvariabler inkluderas för det första en konstant. I avsaknad av ytterligare variabler antar konstanten den genomsnittliga skillnaden i kostnader mellan de kommunala och fristående skolorna. För att undersöka om det finns systematiska olikheter i kostnadsskillnaden mellan olika typer av kommuner, lägger vi sedan till en variabel som indikerar om en kommun är av en viss typ, t.ex. en variabel som mäter om kommunen har vänsterstyre i kommunfullmäktige. Koefficienten för denna variabel kommer att visa i vilken utsträckning vänsterstyrda kommuner i genomsnitt har högre, lägre eller samma, skillnad i kostnader per elev mellan kommunala och fristående grundskolor, än andra kommuner. Separata regressionsanalyser görs på detta vis för alla de kommun-karakteristika vi vill undersöka.

Kostnadsmått: Kostnaderna per elev mäts på samma vis som i figur 4.1 i avsnitt 4.1, dvs. de avser de kommunvisa kostnaderna per elev i fristående grundskola. Beloppen har justerats för inflation

respektive för andra förändringar över tid som är gemensamma för alla kommuner.

Informationen över kommunernas politiska färg, respektive deras attityder till friskolor och skolval, definieras på följande vis:

1. Högerkommun definieras som att kommunen hade borgerligt styre (allianspartierna) under fler än hälften av de år som studeras, dvs. under perioden 1994–2013. Motsvarande definition används för kommuner med vänsterstyre, med skillnaden att detta avser kommuner där Socialdemokraterna och Vänsterpartiet varit i majoritetsställning under mer än hälften av de studerade åren. Uppgifterna över huruvida kommunerna hade borgerligt styre eller vänsterstyre har hämtats från SKL, se <http://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/valresultatmaktfordelning2014/valresultatmaktfordelningsammanstallning19942014.370.html>.
2. Uppgifterna om kommunernas attityder till skolval och friskolor kommer från en enkät, avseende läsåret 2000/01, som genomfördes av Skolverket (se Skolverket, 2003).
3. Uppgifter om huruvida samma resurstilldelningssystem används för fristående som för kommunala skolor kommer från en enkät avseende läget 2007, som genomfördes av Skolverket (se Skolverket, 2009).

Tidsperiod: Regressionerna för politisk majoritet har gjorts på basis av data över perioden 1994–2013, eftersom dessa är de år för vilka vi observerar både kostnader per elev och politisk majoritet, medan regressionerna för enkätuppgifterna görs för de år dessa gäller, det vill säga 2000, respektive 2007.

Kontrollvariabler: Det kan diskuteras huruvida man bör konstanthålla för andra kommunkaraktistika som kan vara korrelerande kostnader för skolväsendet, t.ex. kommunens attityder och/eller politiska färg. Tanken med att göra det är att försöka isolera just sambandet mellan skolkostnaderna och kommunens attityder/politiska majoritet från andra kommunvisa faktorer. En nackdel är dock att man riskerar att ”kontrollera bort” sådana skillnader som man egentligen vill uppmäta. Vårt tillvägagångssätt

är därför att skatta regressionsanalysen både med och utan ett antal kontrollvariabler, och att se om resultatet påverkas av vilka variabler som inkluderas. För att i någon mån konstanthålla för andra faktorer som skulle kunna påverka kostnaderna för skolväsendet, inkluderas i samtliga regressioner som presenteras i tabellerna nedan även mått på antal elever i kommunen (i nivå och kvadrat) och dummyvariabler för kommuntyp, definierat enligt SKL:s kommungruppsindelning för år 2005.¹⁰⁸ Dessutom inkluderas variabler för kommunernas genomsnittliga utbildningsnivå, mätt som andel av befolkningen i åldrarna 16–74 som har någon eftergymnasial utbildning, samt kommunernas genomsnittliga beskattningsbara förvärsinkomst. Dessa båda variabler hämtades från SCB:s statistikdatabas som är tillgänglig via www.statistikdatabasen.scb.se. Det ska noteras att det resultatet kvalitativt blir detsamma om vi varierar vilka av dessa kontrollvariabler som tas med eller inte.

Resultat: Som kan ses i tabell C.1 tyder regressionsanalyserna överlag inte på några systematiska olikheter i hur kostnaderna per elev i kommunal skola skiljer sig från dito i friskola mellan kommuner med olika politisk färg eller olika attityder till skolval och friskolor. Visserligen är koefficienterna som anges i tabellen inte exakt lika med noll, men eftersom standardfelen (som anges inom parentes i tabellen) är så stora, bör resultatet tolkas som att inget stöd ges för att det finns systematiska skillnader mellan kommuner enligt de klassifikaioner som vi har använt. Detta kan i sin tur bero på att det inte finns några sådana systematiska skillnader, eller på att de variabler vi haft tillgång till inte har varit tillräckligt bra för att fånga upp sådana skillnader.

¹⁰⁸ Se följande hemsida för information om kommungruppsindelningen: <http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>.

Tabell C.1 Regressionsanalys för genomsnittlig skillnad mellan kommunens kostnader per elev i kommunal jämfört med fristående grundskola, mellan kommuner i respektive kategori. Utfallsvariabel: kommunens kostnad per elev i kommunal skola minus kostnad per elev i fristående skola, mätt i tusentals kronor.

	Oftast höger- styre (1)	Oftast vänster- styre (2)	Information om skolval (3)	Skolval positiv drivkraft (4)	Skolval upp- muntras (5)	Lika resurstill- delning (6)
Kommunkategori i fråga	-1,070 (1,394)	-1,375 (1,559)	-0,675 (3,184)	-1,863 (3,191)	2,231 (2,010)	1,356 (2,250)
Antal observationer	280	280	167	149	167	188
Varav antal obs i den kommunkategori som anges i resp. kommuntitel	100	114	82	73	43	135
R ²	0,083	0,084	0,097	0,105	0,101	0,008

Not: Standardfel, robusta för heteroskedasticitet, anges inom parentes, och ***(**) * anger om estimatet är statistiskt säkerställt skilt från noll, på 1(5)10 procents signifikansnivå. R² anger vilken andel av den totala variationen i utfallsvariabeln som förklaras av regressionsmodellen.

Alla regressionsmodeller inkluderar förutom den variabel som visas i tabellen, även variabler för antal elever i kommunen i nivå och kvadrat, variabler för kommuninvånarnas genomsnittliga inkomst respektive utbildningsnivå, samt indikatorvariabler för kommuntyp enligt SKLs klassificering.

Alla kostnader anges i 1000-tals kr och i 2013 års penningvärde.

Appendix D

Definitioner av datavariabler i analysen av skolors etableringsmönster kapitel 6.

I nedanstående lista ges definitioner för de variabler som används i analysen över friskolors etableringsmönster.

Definitioner av datavariabler

Mått på friskoleetableringar:

Alternativ 1: Variabel som mäter det antal friskolor som etableras inom en skolmarknad.

Alternativ 2: Variabel som antar värdet ett om en eller flera friskolor etableras inom en skolmarknad, annars noll.

Mått på faktorer som förväntas påverka etableringsbeslutet:

1. Efterfrågevariabler
 - Antal elever *elevantal*
 - Elevantalsökning mellan basåret och tre år före (dvs. under perioden sex år till tre år före skoletableringen) *elevantalsökning*
2. Marknadskaraktäristika 1: befintlig skola
 - Standardiserade betyg *betyg*
3. Marknadskaraktäristika 2: elevbakgrund (variabler som inte betecknas som andel är genomsnitt)

- Antal utbildningsår *utbildning*. Denna variabel ges av SUN-koden för den högsta avslutade utbildningen. Vi har valt följande nivåer:
 - 7 år: oavslutad grundutbildning
 - 9 år: avslutad grundutbildning
 - 11 år: kort gymnasieutbildning (t.ex. tvåårig linje)
 - 12 år: gymnasieutbildning
 - 14 år: kort högskoleutbildning
 - 16 år: lång högskoleutbildning
 - 20 år: forskarutbildning
 - Kategorisk variabel 1 om högskoleutbildning, 0 annars *högskola*
 - Kategorisk variabel 1 om grundskola som högsta utbildning, 0 annars *grundskola*
 - Inkomst (1000-tal kronor i 2013-års priser) *inkomst*
 - Andel sysselsatta *sysselsatt*
 - Invandrarbakgrund (andel som är födda utanför Västeuropa) *utrikes född*
 - Ekonomiskt bistånd (1000-tal kronor i 2013-års priser) *bistånd*
 - Antal barn i åldrarna 0 till 3 år, 4 till 6 år, 7 till 10 år, 11 till 15 år, 16 till 17 år, och över 18 år
4. Marknadskarakteristika 3: kommunegenskaper
- Vänsterstyre i kommunfullmäktige *vänsterstyre*
 - Typ av kommun:
 - Storstad
 - Pendlingskommun
 - Stad
 - Industriort
 - Övriga (<12 500)
 - Övriga (12 500-25 000)
 - Övriga (>25 000)
 - Glesbygd
 - Förort
5. Marknadskarakteristika 4: ekonomiska variabler på kommunnivå, (notera att dessa variabler är approximationer för att mäta skolors förväntade intäkter och lokalkostnader)

- (Kommunens kostnader per elev i kommunala skolor, exkl. lokalkostnader) * (antalet elever i alla klasser i skolmarknaden) / 1000 *intäkter*
- (Kommunens kostnader per elev i kommunala skolor) * ("externa övriga kostnader" som andel av total omsättning för relevanta företag inom kommunen) * (antalet elever i alla klasser i skolmarknaden) / 1000 *lokalkostnader*

Framtagandet av de förväntade totala lokalkostnaderna förtjänar att kommenteras mer i detalj. Som indikator för detta utgår vi från balansräkningens uppgifter om "Övriga externa kostnader" för ett antal företag inom servicesektorn. Denna post utgörs enligt Skatteverket av bl.a. hyror, el, bilkostnader, frakter, telefon, revisions- och bokföringsarvoden m.m. Det är således inte bara lokalkostnader som ingår i måttet, men hyreskostnader bör utgöra en stor andel av kostnadsposten. Vårt syfte är att använda uppgifter för företag som kan förväntas ge god vägledning över vilka lokalkostnader en friskola kan förvänta sig om den etableras i samma kommun. Samtidigt kan vi inte begränsa antalet företag för mycket, eftersom vi behöver tillgång till ett antal företag per kommun för att få någorlunda representativ information även för små kommuner. På basis av dessa hänsyn tar vi ut alla företag verksamma inom butikshandel (SNI-kod 52111–52509), inom förskola, skola och övrig utbildning (SNI-kod 80101–80429), tandvård (SNI-kod 85130), samt veterinärverksamhet (SNI-kod 85200). För att våra mått inte ska påverkas av att företagen har alltför olika storlek, begränsar vi oss vidare till företagen inom den 20:e till 40:e percentilen av fördelningen, när det gäller omsättningen.

För vidare förklaring och motivering av variabeln, se avsnitt 6.2.

Appendix E

Resultat: i vilka områden etableras friskolor?

Tabell E.1 Sannolikheten att en friskola etableras som funktion av områdes-specifika egenskaper (ordnad probit, förklarande variabler från t-3). Skolmarknadsområdet definieras som skolans upptagningsområde, vilket mäts enligt vilken skola som eleverna i årskurs 9 tillhör.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Elevantal	0.000484** (0.000161)			0.000250 (0.000186)	0.00159 (0.000821)
Elevantalsökning	0.0157 (0.0433)			-0.102* (0.0492)	1.374 (2.247)
Betyg		-0.0414 (0.0337)		-0.0526 (0.0391)	-0.0441 (0.0532)
Inkomst		0.00108 (0.000827)		-0.000498 (0.00103)	0.000502 (0.00118)
Utbildningsår		0.144** (0.0440)		0.119* (0.0552)	0.0588 (0.0638)
Sysselsatt		-0.00836 (0.359)		0.392 (0.448)	0.248 (0.565)
Född utanför Västeuropa		1.384*** (0.326)		1.012* (0.403)	1.206* (0.507)
Bistånd		0.0124 (0.0136)		0.0181 (0.0155)	-0.0231 (0.0207)
Barn 0-3 år		-1.131* (0.496)		-1.457* (0.595)	-1.610* (0.692)
Barn 4-6 år		0.0154 (0.492)		-0.341 (0.624)	0.516 (0.664)
Barn 7-10 år		0.0876 (0.304)		0.0694 (0.347)	0.295 (0.443)
Barn 11-15 år		-0.600** (0.204)		-0.539* (0.240)	-0.412 (0.293)
Barn 16-17 år		-0.454 (0.318)		-0.300 (0.365)	-0.492 (0.428)
Barn över 17 år		0.0251 (0.254)		-0.0361 (0.299)	-0.374 (0.411)

Vänsterstyre	-0.150*	-0.125	-0.182*
	(0.0649)	(0.0670)	(0.0852)
Pendlingskommun†	-0.217*	-0.102	-0.368*
	(0.109)	(0.122)	(0.161)
Stad	-0.278**	-0.193	-0.227
	(0.0960)	(0.111)	(0.144)
Industriort	-0.515***	-0.306	-0.571*
	(0.147)	(0.165)	(0.224)
Övriga (<12 500)	-1.018***	-0.683**	-0.868*
	(0.190)	(0.220)	(0.352)
Övriga (12 500-25 000)	-1.000***	-0.765***	-0.791**
	(0.188)	(0.207)	(0.261)
Övriga (>25 000)	-0.354**	-0.179	-0.228
	(0.111)	(0.132)	(0.177)
Glesbygd	-0.627***	-0.394*	-0.392
	(0.144)	(0.167)	(0.217)
Förort	-1.062***	-0.767*	-0.862
	(0.282)	(0.300)	(0.446)
Intäkter			-0.0000235
			(0.0000212)
Lokalkostnad			-0.0000266
			(0.0000325)
			(0.0000335)
<i>N</i>	5149	5634	5315
			5148
			2493

Not: Standardfel inom parentes. †Baskommuntypen är storstad.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Tabell E.2 Sannolikheten att en friskola etableras som funktion av områdesspecifika egenskaper (modell 2, logit, marginella effekter, förklarande variabler från t-3). Skolmarknadsområdet definieras som skolans SAMS-område, och elevkarakteristika mäts enligt egenskaperna hos de boende 0–16 år i området.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Elevantal	0.272*** (0.0189)			0.242*** (0.0234)	0.215*** (0.0575)
Elevantalsökning	0.00230 (0.00133)			0.000414 (0.00108)	-0.000473 (0.00367)
Betyg		-0.000641 (0.000423)		-0.00145 (0.000787)	-0.00151 (0.00191)
Inkomst		0.405* (0.184)		0.0769 (0.277)	0.119 (0.356)
Högskola		0.567*** (0.125)		0.625*** (0.182)	0.681** (0.233)
Grundskola		0.0248 (0.183)		0.177 (0.233)	-0.0253 (0.321)
Sysselsatt		-0.265 (0.536)		0.795 (0.812)	1.158 (1.108)
Född utanför Västeuropa		0.159*** (0.0405)		0.137** (0.0493)	0.173* (0.0736)
Bistånd		0.0123 (0.0477)		0.0602 (0.0574)	0.107 (0.0612)
Barn 0-3 år		-0.247 (0.169)		-0.515* (0.218)	-0.606* (0.265)
Barn 4-6 år		-0.0789 (0.137)		-0.206 (0.174)	-0.367 (0.212)
Barn 7-10 år		-0.405* (0.167)		-0.290 (0.214)	-0.0934 (0.251)
Barn 11-15 år		-0.699** (0.245)		-0.958** (0.326)	-1.241* (0.487)
Barn 16-17 år		-0.0475 (0.113)		-0.0981 (0.150)	-0.0841 (0.217)
Barn över 17 år		-0.0364 (0.0946)		-0.0668 (0.126)	-0.176 (0.166)
Vänsterstyre			-0.187* (0.0784)	-0.0967 (0.0727)	-0.140 (0.0768)
Pendlingskommun†			-0.000756 (0.0222)	0.0589** (0.0222)	0.0399 (0.0287)
Stad			-0.132** (0.0495)	0.0625 (0.0522)	0.112 (0.0677)
Industriort			-0.0672** (0.0211)	0.0298 (0.0221)	0.0264 (0.0287)
Övriga (<12 500)			-0.0731*** (0.0202)	0.00527 (0.0217)	-0.0118 (0.0336)
Övriga (12 500-25 000)			-0.113*** (0.0258)	-0.0181 (0.0270)	0.00652 (0.0307)
Övriga (>25 000)			-0.0880**	0.100**	0.129**

		(0.0334)	(0.0383)	(0.0491)
Glesbygd		-0.0873***	0.0305	0.0574
		(0.0230)	(0.0257)	(0.0320)
Förort		-0.0815***	-0.0246	-0.0114
		(0.0229)	(0.0243)	(0.0278)
Intäkter				0.370***
				(0.0941)
Lokalkostnad				-0.260***
				(0.0768)
<i>N</i>	47415	47671	39280	37097
				21182

Not.: Marginella effekter med standardfel inom parentes. †Baskommuntypen är storstad.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tabell E.3 Sannolikheten att en friskola etableras som funktion av områdesspecifika egenskaper (modell 3, logit, marginella effekter, förklarande variabler från t-3). Skolmarknadsområdet definieras som skolans SAMS-område, och elevkarakteristika mäts enligt egenskaperna hos de som går i årskurs 9, i en skola belägen i SAMS-området.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Elevantal	0.394*** (0.0467)			0.343*** (0.0617)	0.372*** (0.0801)
Elevantalsökning	0.00252* (0.00102)			0.00521** (0.00194)	0.0126* (0.00519)
Betyg		-0.00742 (0.00893)		-0.00120 (0.0103)	0.00578 (0.0157)
Inkomst		0.555 (0.400)		-0.214 (0.503)	0.0154 (0.527)
Högskola		0.732** (0.244)		0.764* (0.298)	0.727* (0.364)
Grundskola		0.184 (0.283)		0.409 (0.304)	0.455 (0.369)
Sysselsatt		-0.412 (1.039)		0.134 (1.281)	1.364 (1.692)
Född utanför Västeuropa		0.123 (0.0739)		-0.0526 (0.0878)	0.0246 (0.110)
Bistånd		0.0753 (0.0766)		0.0453 (0.0908)	-0.000879 (0.101)
Barn 0-3 år		-0.122 (0.0926)		-0.164 (0.113)	-0.224 (0.123)
Barn 4-6 år		0.0764 (0.103)		0.121 (0.0868)	0.168* (0.0740)
Barn 7-10 år		-0.0132 (0.144)		0.0161 (0.133)	0.0878 (0.200)
Barn 11-15 år		-0.145 (0.273)		0.0949 (0.257)	0.0586 (0.357)
Barn 16-17 år		-1.117 (0.718)		-0.525 (0.801)	-0.237 (0.901)
Barn över 17 år		-0.351 (0.267)		-0.198 (0.284)	-0.576 (0.368)
Vänsterstyre			-0.307** (0.106)	-0.203 (0.107)	-0.207* (0.105)
Pendlingskommun†			-0.120** (0.0464)	0.00541 (0.0528)	-0.0452 (0.0696)
Stad			-0.291*** (0.0731)	-0.0911 (0.0918)	-0.0877 (0.115)
Industriort			-0.143*** (0.0362)	-0.0671 (0.0399)	-0.0789 (0.0473)
Övriga (<12 500)			-0.149*** (0.0402)	-0.0583 (0.0453)	
Övriga (12 500-25 000)			-0.157*** (0.0410)	-0.0982* (0.0434)	-0.133* (0.0535)
Övriga (>25 000)			-0.136**	0.00744	-0.0522

		(0.0435)	(0.0548)	(0.0712)
Glesbygd		-0.118***	-0.0321	-0.0476
		(0.0319)	(0.0384)	(0.0477)
Intäkter				0.919*
				(0.426)
Lokalkostnader				-0.807*
				(0.400)
<i>N</i>	6477	6515	5412	5380
				3293

Not.: Marginella effekter med standardfel inom parentes. †Baskommuntypen är storstad.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tabell E.4 Separata resultat för vinst- respektive icke-vinstdrivande skolor. Skolmarknadsområden definieras som SAMS-områden. Modell 2 avser att elevkaraktäristika mäts enligt egenskaperna hos individer, 0–16 år, som bor i området, medan modell 3 mäter egenskaperna hos elever som går i årskurs 9 i en skola belägen i SAMS-området.

	Modell 2 Vinst	Modell 2 Icke-vinst	Modell 3 Vinst	Modell 3 Icke-vinst
Elevantal	0.198** (0.0620)	0.174 (0.0930)	0.371*** (0.0938)	0.266* (0.115)
Elevantalsökning	-0.00919 (0.00845)	0.000370 (0.00511)	0.00899 (0.00620)	0.0133** (0.00470)
Betyg	-0.000962 (0.00220)	-0.00405 (0.00456)	0.0109 (0.0208)	0.0223 (0.0221)
Inkomst	-0.125 (0.501)	0.297 (0.447)	-0.369 (0.596)	1.475 (0.812)
Högskola	0.410 (0.282)	1.343*** (0.342)	0.798 (0.441)	0.105 (0.580)
Grundskola	-0.262 (0.382)	0.567 (0.491)	0.775* (0.362)	0.0146 (0.603)
Sysselsatt	1.082 (1.272)	1.694 (2.112)	3.494* (1.530)	-1.337 (2.447)
Född utanför Västeuropa	0.190* (0.0857)	0.109 (0.146)	0.0478 (0.150)	0.0288 (0.164)
Bistånd	0.0674 (0.0737)	0.167 (0.0861)	-0.0481 (0.124)	0.119 (0.112)
Barn 0-3 år	-0.233 (0.315)	-1.143* (0.505)	-0.382 (0.204)	-0.0709 (0.109)
Barn 4-6 år	-0.721** (0.238)	0.545 (0.345)	0.223** (0.0761)	0.162 (0.129)
Barn 7-10 år	-0.109 (0.267)	-0.0499 (0.475)	0.0144 (0.293)	0.176 (0.255)
Barn 11-15 år	-0.973 (0.580)	-0.918 (0.856)	0.217 (0.397)	-0.0703 (0.638)
Barn 16-17 år	0.0805 (0.258)	-0.490 (0.391)	-0.294 (0.990)	-1.045 (1.001)
Barn över 17 år	-0.175 (0.185)	-0.239 (0.364)	-0.399 (0.469)	-0.858 (0.538)
Vänsterstyre	-0.156 (0.0908)	-0.184 (0.160)	-0.382** (0.135)	0.0189 (0.188)
Pendlingskommun†	0.0270 (0.0354)	0.0804 (0.0576)	-0.145 (0.0958)	0.0903 (0.129)
Stad	0.113 (0.0785)	0.120 (0.154)	-0.235 (0.147)	0.127 (0.215)
Industriort	0.00732 (0.0346)	0.0676 (0.0579)	-0.148* (0.0689)	-0.0445 (0.0926)
Övriga (<12 500)	-0.0607 (0.0527)	0.0422 (0.0555)		
Övriga (12 500-25 000)	-0.0276	-0.00144		-0.00343

	(0.0408)	(0.0644)		(0.0666)
Övriga (>25 000)	0.0850	0.174	-0.216*	0.107
	(0.0571)	(0.110)	(0.105)	(0.131)
Glesbygd	0.00282	0.123	-0.0899	-0.0591
	(0.0422)	(0.0638)	(0.0642)	(0.110)
Förort	-0.00712			
	(0.0286)			
Intäkter	0.254	0.736***	0.881	1.964**
	(0.130)	(0.143)	(0.579)	(0.628)
Lokalkostnader	-0.142	-0.589***	-0.725	-1.677**
	(0.0988)	(0.142)	(0.509)	(0.582)
<i>N</i>	21182	20401	3059	3293

Not: Marginella effekter med standardfel inom parentes. †Baskommuntypen är storstad.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2016

- Boende med konsekvens. En ESO-rapport om etnisk boendesegregation och arbetsmarknad.
- Sjukskrivningarnas anatomi – en ESO-rapport om drivkrafterna i sjukförsäkringssystemet.

2015

- En ny giv? En ESO-rapport om regleringen av spelmarknaden.
- Maktutövningar under lagarna? En ESO-rapport om trotsiga kommuner.
- En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden.
- Verksamma insatser mot brott? En ESO-rapport om orsak och verkan.
- Familjepolitik för alla? En ESO-rapport om föräldrapenning och jämställdhet.

2014

- Goda år på ålders höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen.
- 3:12-Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation and Business Start-ups.
- Företagandets förutsättningar – En ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen.
- Kapital på krita? En ESO-rapport om företagandets finansiering.

- Konkurrens, kontakt och kvalitet – hälso- och sjukvård i privat regi.
- Hållbara beräkningar – en ESO-rapport om att bedöma den offentliga sektorns finansiella hållbarhet.
- Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor.
- Institutionsvård, incitament och information – en ESO-rapport om placering av ungdomar med sociala problem.

2013

- Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska.
- Var skapas jobben? En ESO-rapport om dynamiken i svenskt näringsliv 1990–2009.
- Transportinfrastrukturens framtida organisering och finansiering.
- Investeringar in blanco? En ESO-rapport om behovet av infrastruktur.
- Bonde söker bidrag – en ESO-rapport om effektivitet i det svenska landsbygdsprogrammet.
- The pension system in Sweden.
- Den offentliga sektorn – en antologi om att mäta produktivitet och prestationer.
- Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster.
- Offentlig upphandling eller gröna nedköp? En ESO-rapport om miljöpolitiska ambitioner.

2012

- Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida.
- En god start – en ESO-rapport om tidigt stöd i skolan.
- Den akademiska frågan – en ESO-rapport om frihet i den högre skolan.

- Income Shifting in Sweden. An empirical evaluation of the 3:12 rules.
- Samhällsekonomin på spåret – en ESO-rapport om att räkna på tunnelbanan.
- Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen
- Lärda för livet? – en ESO-rapport om effektivitet i svensk högskoleutbildning
- Forskning och innovation – statens styrning av högskolans samverkan och nyttiggörande

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt.
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.
- Kollektivtrafik utan styrning
- Vägval i vården – en ESO-rapport om skillnader och likheter i Norden
- Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv.
- Rapport från ett ESO-seminarium – decenniets framtidsfrågor.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.

- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande – hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995–2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- ”Huru skall statsverket granskas?” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan – sjukfrånvaron i åtta länder.

- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen – en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources – A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan – en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter – en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985–1993.
- Hoten mot kommunerna – en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull – en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet – en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud – en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan – en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola – en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU – en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv – en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan – en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar – en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? – en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? – en ESO-rapport om antagningen till högskolan

- Med många mått mätt – en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? – en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg – en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter – en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning – en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga – en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa – en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden – en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv – en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes – en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Att ta sig ton – en ESO-rapport om svensk musikexport 1974–1999.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-rapport om stabiliseringspolitiken som läroprocess.
- Med backspegeln som kompass – en ESO-seminarium om stabiliseringspolitik som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet – om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken – kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet – rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet.

- Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! – om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? – en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen – om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992.
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivetsmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960–1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödet effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.

- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeeffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitet- och effektivitetmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.

- Vägar ut ur jordbruksregleringen – några idéskisser.
- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960–1980.
- Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972–1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbete och den äldre generationen.

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970–1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader – prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.