FINANSDEPARTEMENTET

Valfrihet inom skolan

– Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation

Rapport till

ESO

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds 1994:72

FINANSDEPARTEMENTET

VALFRIHET INOM SKOLAN

– Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds 1994:72

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13694-5
ISSN 0284-6012

Förord

Skolan spelar en central roll i svenskt samhälle och i svensk ekonomi. Skolans kunskapsbringande och fostrande betydelse kan knappast överdrivas, i synnerhet inte i en tid när budgetunderskottet är stort och den framtida tillväxten i hög grad avgörs av kunskaps- och kompetensutvecklingen.

ESO har därför i olika sammanhang granskat skolan. Senast skedde det i rapporten *Skolans kostnader, effektivitet och resultat – en branschstudie* (Ds 1994:56). Där behandlades skolan utifrån delvis nya utgångspunkter, såsom en "bransch", vars resultat borde skärskådas med samhällsekonomisk analys.

En fråga som där behandlades var den nya inriktning på valfrihet inom skolan som under senare år ställts upp som en prioriterad uppgift av regeringen. Rapporten berörde dock bara kort vilka valfrihetens effekter kan tänkas bli för bl.a. segregationen. I detta ämne har i stället Roger Pyddoke, Statskontoret, sammanställt en särskild, kortare rapport, som nu publiceras.

I Sverige har valfrihetsreformerna ännu inte hunnit så långt att det går att dra bestämda slutsatser om resultaten. Rapporten är därför i första hand en litteraturöversikt och en diskussion om troliga effekter. Författaren redovisar begynnande tendenser och analyserar vad som kan tänkas ske framöver. Huvudslutsatserna är att de valfrihetsreformer som hittills genomförts sannolikt leder till högre kvalitet i skolan - men också till en ökad spridning i kvalitet och uppnådda resultat.

I vissa avseenden kan valfriheten komma i konflikt med målet att undvika segregation och begränsa skolans kostnader. Rapporten ger därmed en analytisk ram för att diskutera målkonflikter i skolpolitiken.

Som vanligt i ESO-sammanhang står författaren själv för analysen och resultaten.

Stockholm i juni 1994

Klas Eklund
Ordförande för ESO

Innehåll

1	**Inledning**	7
2	**Skolpolitikens mål och valfrihetsreformernas**	9
3	**Kunskapsläget**	11
3.1	Variation	11
3.2	Olika faktorer som kan påverka individuella prestationer och deras spridning	13
3.3	Hur påverkas social sammansättning av valfrihet	15
3.4	Skolandan påverkbar för skolledaren?	17
3.5	Kostnader	18
3.6	Tidiga svenska erfarenheter	20
4	**Konsekvenser av olika former av valfrihet**	23
4.1	Ökade befogenheter för skolledare	24
4.2	Åtgärder för att underlätta val	25
4.3	Utökad information om uppnådda resultat	27
4.4	Ersättning per elev och dess nivå	28
4.5	Rätt att fritt ta ut skolavgifter	29
4.6	Avslutande bedömning	31
5	**Sammanfattning och slutsatser**	33
Referenser		39
Abstract		41
Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter		45

1 Inledning

Syftet med denna studie är att analysera *målen* för valfrihetsreformerna för skolan, *åtgärderna* som genomförs och diskuteras samt åtgärdernas *effekter* i olika dimensioner. Analysen bygger på en studie som Statskontoret utfört för Lokaldemokratikommittén Konsekvenser av valmöjligheter (SOU 1993:47) men har kompletterats och fördjupats.

Analysen av valfrihetens konsekvenser skall i första hand ta sin utgångspunkt i föräldrars och elevers val av skola. Om vi tänker oss successivt vidgade valmöjligheter jämfört med dagens läge kan alternativen bestå av olika

- ämneskombinationer inom en offentlig skola
- offentliga skolor
- profileringar, dvs. särskild inriktning på t.ex. musik eller miljö eller särskild pedagogik inom en offentlig skola, dvs. skolor inom skolan
- offentliga eller privata skolor.

Förutsättningarna för ledningen/personalen att vid en enstaka skola själv välja inriktning beror i hög grad på vilka ramar som ges av lagstiftning och finansiering. Möjligheten för ett brett spektrum av skolor att etableras beror i hög grad på till vilken grad privata skolor kommer att finansieras genom skattemedel. Finansieringen kan t.ex. bestå av offentliga bidrag plus eventuella avgifter.

Analysen utgår ifrån de villkor som, enligt nationalekonomisk teori, måste vara uppfyllda för att en marknad skall fungera väl. Vi konstaterade i Konsekvenser av valmöjligheter (SOU 1993:47) att två förutsättningar kunde vara svåra att uppfylla för tjänster som produceras inom offentlig sektor. Dels måste brukarna ha kännedom om alternativen och dess egenskaper, dels måste pengar följa brukarens val.

Denna studie är uteslutande en litteraturöversikt och en diskussion av teoretiskt tänkbara effekter. Möjligen med undantag för Skottland har vi inte funnit dokumenterade erfarenheter från något land där erfarenheter gjorts av valmöjlighetssystem med stora likheter med de som nu införs i Sverige. Därför dras enbart slutsatser om begynnande tendenser och teoretiska utvecklingsmöjligheter.

2 Skolpolitikens mål och valfrihetsreformernas

Det är viktigt att vara klar över vilka mål som kan främjas och vilka som troligen inte främjas av ett valsystem. Syftet med valfrihetsreformerna i första hand att stimulera till bättre undervisning och högre effektivitet. Ett ytterligare mål är att undvika segregation.

I en av de senaste propositionerna om skolpolitik, Valfrihet i skolan (prop. 1992/93:230), formuleras principiella utgångspunkter för regeringens valfrihetspolitik. Regeringen framhåller att statens uppgift är att garantera att "samma krav på kvalitet och likvärdighet" uppfylls i skolan (s. 26). Detta innebär dock inte ett "konformt skolväsende", tvärtom betonar regeringen att behovet av ett varierat utbud ökar. Skälen är att man anser att behoven av pedagogisk utveckling kräver ökad flexibilitet och mångfald.

Därför vill regeringen bryta det offentliga skolmonopolet. "En viktig dimension av likvärdighet" är likvärdiga spelregler och förutsättningar för kommunala och fristående skolor. Som skäl för konkurrens på lika villkor framhåller regeringen att "konkurrens mellan olika skolor ... på sikt kan bidra till högre kvalitet och produktivitet" (s. 27).

Ett viktigt skolpolitiskt mål är således likvärdighet. Likvärdighet har tidigare framför allt operationaliserats genom läroplanerna. Den underliggande utgångspunkten har varit en kombination av två principer. Den första är att alla elever skall ha rätt till lika resurser och den andra att alla elever skall ha rätt till resurser efter behov (för att uppnå ett visst resultat). Dessa principer har översatts så att grunden är att alla barn får lika mycket undervisning i grundläggande ämnen med en viss läroplan. Därutöver kan barn med särskilda behov få ytterligare hjälp, med exempelvis stödundervisning och särskilda hjälpmedel.

Konkurrens kan ha betydelse även om inte alla elever väljer en annan skola. Det ökar skolpersonalens lyhördhet för elevers och föräldrars önskemål på skolan. "Blotta existensen av en rätt att välja innebär att elever och föräldrar får ett större inflytande".

Regeringen ser det som angeläget att undvika regelstyrning för att nå dessa mål, eller att man binder kommuner till onödigt krångliga eller kostsamma lösningar. "Jag ser det som angeläget att kommunerna får frihet att åstadkomma de kvalitativt bästa och mest kostnadseffektiva lösningarna."

Den amerikanske skolforskaren Levin (1989) framhåller två kategorier av mål, de individuella målen och de sociala målen. De individuella målen handlar om föräldrars och barns önskemål om kunskaper och färdigheter men också om fostran till av familjen omfattade religiösa och andra värderingar, medan de sociala målen handlar om samhällets behov av att försäkra sig om gemensamma referensramar i form av värderingar och kunskap.

Levin gör bedömningen att små privata skolor mycket väl kan vara effektivare i att uppnå de privata målen men att de offentliga skolorna kanske är mer lämpade för att förmedla gemensamma värderingar. Han påminner oss därför om den målkonflikt som kan finnas mellan hög grad av pluralism t.ex. religiöst, och en kärna av gemensamma kunskaper och värderingar som är en förutsättning för ett väl fungerande samhälle. Att etablera och precisera denna kärna är, enligt Levin, en uppgift för folkvalda (s. 23). Konflikten ligger i att skolan både skall hinna med undervisning och individuell utveckling, men också att fostra till de gemensamma normerna.

I praktiken, menar Levin (1989, s. 12), innebär ofta förslag till långtgående valfrihet att kraven på fostran till gemensamma värderingar reduceras till ett minimum. Oavsett nivån innebär ett system med större inslag av privata och alternativa skolor ökade krav på och därmed kostnader för offentlig tillsyn av att minimikraven beträffande läroplan och fostran verkligen förmedlas. Det kan också leda till ökade kostnader till följd av att skolverksamhet bedrivs i mindre effektiv skala och med lägre kapacitetsutnyttjande.

Sammanfattningsvis har följande mål identifierats i detta kapitel. Ökad valfrihet i skolan avses leda till: ökad kvalitet i bemärkelsen förbättrad inlärning (genomsnittliga studieresultat), likvärdiga resultat (särskilt för elever med olika slag av handikapp, få utslagna och därmed minskad spridning i resultaten), ökad variation i utbudet av skolor, ökat inflytande för föräldrar och barn, ökad kostnadseffektivitet, undvikande av segregation och gemensamma referensramar i form av kunskap och värderingar.

3 Kunskapsläget

I detta kapitel har resultat från skolforskning sammanställts med bäring på frågan om vilka effekterna blir av ökad valfrihet. Eftersom de främsta målen med ökad valfrihet är ökad variation och kvalitet samt låga kostnader för att uppnå önskade resultat, så har vi valt att söka efter faktorer som påverkar dessa variabler.

3.1 Variation

De viktigaste argumenten för att underlätta för fristående skolor är att dessa påstås kunna öka variationen i utbudet och därmed tillfredsställa olika önskemål bättre och dessutom öka kvalitetskonkurrensen. Variationen kan öka i flera dimensioner. Man kan tänka sig speciella inriktningar beträffande 1) livsåskådning och ideologi 2) pedagogik 3) ämnen och 4) flexibilitet för enskilda elevers behov och önskemål m.m. Detta leder i sin tur till ökade chanser för att nya bra metoder upptäcks och provas.

Som ett resultat av generösare regler om bidrag fördubblades antalet fristående skolor mellan 1992 och 1993. Fram till februari 1993 hade 11 av de 20 under budgetåret nyetablerade skolorna en allmän inriktning medan 8 hade speciell pedagogik och 3 en kristen inriktning. Denna statistik är naturligtvis inte entydig då t.ex. skolor med allmän inriktning ändå kan ha varierande pedagogiska metoder utan att detta av dem själva rubriceras som speciell pedagogik. Oavsett detta kan man ändå konstatera att en stor del av de nya skolorna har särskild profil.

Den höga andelen skolor med särskild profil bland de nystartade skolorna avspeglar dock inte föräldramajoritetens önskemål. Endast 32 % av alla tillfrågade föräldrar önskade sig, enligt TEMO (1993), särskild pedagogik. Därför kan den höga andelen snarare sägas av-

spegla styrkan i dessa föräldrars önskemål, än ett allmänt intresse för alternativa inriktningar. Jämför vi med barnomsorgen så har nyetableringen av föräldrakooperativ inte heller avslöjat något större intresse för alternativ pedagogik (se Konsekvenser av valmöjligheter, SOU 1993:47, s. 16). Det kan också noteras att i länder med stor andel privata skolor, som t.ex. Nederländerna, så karaktäriseras skolmarknaden av en stor del relativt homogena skolor.

I studier av skotska föräldrars önskemål (Echols och Willms 1992 och 1993) framhålls att föräldrar snarare värderar en skolas sociala sammansättning, t.ex. att där finns en hög andel elever med högutbildade föräldrar, än faktiska inlärningsprestationer eller pedagogisk inriktning.

Man bör dock vara försiktig med att från dessa resultat dra slutsatsen att föräldrar även på sikt skulle fästa mindre vikt vid särskilda inriktningar och därmed för variation. Tre skäl talar för att ett ökande intresse kan väntas. Det första är att nya alternativ knappast hunnit etableras i önskad omfattning. Med flera goda, lokala alternativ skulle man kunna vänta sig ett ökande intresse för de faktiska alternativen.

Det andra skälet är att föräldrar i dag saknar opartisk substantiell information om alternativen. Med bättre information om alternativen kan man också vänta sig ett ökande intresse för att välja dem.

Det tredje skälet är att en ökad medvetenhet om betydelsen av en intressant och engagerande helhet i skolan för barns möjligheter att tillgodogöra sig även grundläggande kunskaper och färdigheter. Denna ökade medvetenhet kan väntas öka intresset för att skolor har och redovisar en sådan helhetssyn.

Om man bedömer att etablering av privata skolor är en nödvändig förutsättning för att åstadkomma variation och konkurrens behövs friskolebidraget. Men om man som t.ex. Lindberg (1993 s. 7) anser, att dagens offentliga skola erbjuder tillräckliga möjligheter att etablera pedagogiska och inriktningsmässiga alternativ, är inte friskolebidragen lika oumbärliga. Det gäller i synnerhet i de kommuner som infört system som innebär att pengar följer med elevens val även inom kommunen.

Lindberg hävdar att det redan i dag inom det allmänna skolväsendet finns ett utrymme för nytänkande och försöksverksamhet som gör att behovet av privata skolor minskat (s. 7). Han hävdar också att forsk-

ningsresultat visat att privata skolor som en väg för att förbättra utbildningsresultaten misslyckats.

3.2 Olika faktorer som kan påverka individuella prestationer och deras spridning

Uppfattningen att möjligheten att välja skola skulle leda till högre kvalitet i undervisningen bygger i hög utsträckning på föreställningen att skolor i fri tävlan skulle uppnå bättre resultat än en offentlig monopolskola. Denna föreställning bygger i sin tur på en analogi till annan varu- och tjänsteproduktion, nämligen att det är *personalen* i skolan som *ensam* producerar skolans resultat.

Föga förvånande visar dock skolforskning att resultaten i skolan i hög grad beror på *elevernas studieförutsättningar och familjebakgrund*. Det som är förvånande i skolforskningen är snarast i hur liten grad elevernas resultat kan tillskrivas insatser från lärarna. Det mest stabila resultatet är att elevers skolprestationer samvarierar starkt med föräldrarnas utbildning. Ett antal variabler som skulle kunna väntas påverka elevers prestationer som t.ex. *klasstorlekar* (i intervallet 10–30), *lärarnas utbildning* och *löner* har ej i statistiska studier kunnat visas ha någon signifikant betydelse.

Ett annat välkänt faktum är att privata och alternativa skolor i de flesta länder uppvisar högre prestationer vid prov och liknande mätningar av prestationer. Flera forskningsöversikter (t.ex. Daun 1993, Hanushek 1986 och Levin 1989) pekar dock på svårigheten att tillskriva skolornas undervisning dessa högre prestationer. Svårigheten hänger samman med att elever med högre prestationsförmåga är överrepresenterade i dessa skolor. Därför kan de goda resultaten bero på elevgruppens sociala sammansättning snarare än skolan.

Ett annat viktigt resultat är därför att det i *klasser med hög andel* (över 70 %) *elever med föräldrar med högskoleutbildning* så tenderar alla elever att prestera bättre än i klasser med hög andel elever med lågutbildade föräldrar (Arnman och Jönsson 1985).

Vad vet vi då om social sammansättning i svenska skolor och dess effekter på skolresultaten? I studien Segregation – ett svenskt dilemma? ger Olsson (1992) en översikt av svenska segregationsstudier.

Med segregation avses här en frivillig eller ofrivillig process som leder till att befolkningsgrupper separeras ifrån varandra. Det kan ske på grundval av inkomst, social status, etnisk tillhörighet e.dyl.

Olsson hävdar att yrke och inkomst är segregationens viktigaste bestämningsfaktorer (s. 80). Den dimension i vilken segregation oftast uppmärksammas är hur befolkningen tenderar att "sorteras" i olika bostadsområden på grundval av inkomst och social eller etnisk bakgrund. De segregationsgenererande processerna har i olika skeden format tätorters bebyggelse och lokalkultur. Genom olika slag av slag av politik (men också genom motverkande processer) har segregationen motverkats.

För att bedöma i vilken utsträckning möjligheten att välja skola kan väntas påverka segregation är det viktigt att ha det bostadsmässiga utgångsläget klart för sig. Bostadssegregationen utgör en för skolan svårpåverkbar utgångspunkt. Därför har det varit en naturlig ambition att försöka skapa en skola som ger alla lika chanser. Ett mål har varit att alla elever oavsett bakgrund skulle kunna uppnå samma resultat. Olika skolforskare (t.ex. Arnman och Jönsson 1985 och 1986) har dock visat att social segregation (på grundval av inkomst och utbildning) förstärks och genereras även inom skolan bl.a. genom att elever grupperas efter prestationer. Genom att barnens prestationsförmåga är starkt korrelerad med föräldrarnas utbildning förstärks den sociala segregationen genom nivågruppering.

Arnman och Jönsson (1985) visar också att det, särskilt i tätortsmiljöer, finns en tydlig polarisering mellan hög- och lågstatusklasser. (Sammanfattningen bygger här på Olsson 1992.) En högstatusklass består till 75 % av elever från socialgrupp 1 och 2 medan en lågstatusklass till mindre än 25 % består av sådana elever. Denna polarisering förstärks av grupp- och nivåindelningar inom skolorna.

I högstatusklasser tillhör långt över hälften av eleverna samma klass under hela grundskoletiden. Motsvarande andel av eleverna i lågstatusklasserna är en tredjedel. Lågstatusklasserna karaktäriserades av fler lärarbyten och mindre erfarna lärare. I högstatusklasser fick varannan lågpresterande elev stödundervisning medan enbart var fjärde i lågstatusklasser.

Arnman och Jönsson (1985) hävdar att dessa olikheter också påverkar resultaten. Elever i högstatusklasser presterar mer oavsett social bakgrund (s. 65).

Att en jämnare social sammansättning ger bättre skolresultat bekräftas möjligen av internationella jämförelser av skolresultat. Fägerlind (1991) refererar internationella jämförelser av skolprestationer i matematik och naturorienterande ämnen. Där noteras t.ex. att Sverige i en undersökning från 1970 "hade de mest homogena" resultaten (s. 239) för 10- och 14-åringar. Det innebär att spridningen i kunskaper var minst i Sverige. Dessa resultat bekräftades i en senare undersökning gjord 1983. Där fann man ytterst litet spridning mellan skolor. De skillnader mellan svenska skolor man kunde finna, fanns i storstadsområden och kunde tillskrivas bostadssegregation (s. 240).

Samtidigt noterades att eliten bland de svenska gymnasisterna (de bästa 1, 5 resp. 9 procenten) uppnådde resultat i nivå med de bästa gymnasisterna i Storbritannien, Nya Zeeland och Australien, och klart bättre än de tyska och franska elitgymnasisterna (s. 238). Fägerlind drar slutsatsen att "de studiebegåvade eleverna inte missgynnas av den svenska gymnasieskolan" (s. 240).

Sammanfattningsvis kan man därför konstatera att en jämn social och prestationsmässig fördelning av elever i klasserna troligen är en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå höga och jämna resultat i skolan. En viktig förutsättning för att nå detta är förmodligen en samhällsplanering som innebär att olika former av boende blandas i lokala bostadsområden. Med ett sådant blandat boende kan en jämn social rekrytering till skolan lättare bibehållas lokalt.

3.3 Hur påverkas social sammansättning av valfrihet?

Ökade valmöjligheter behöver inte nödvändigtvis leda till ökad segregation. I USA hävdas det att man i vissa städer t.o.m. minskat segregationen genom att uppmuntra profilering och valmöjligheter. I Montclair, New Jersey där alla skolor är profilerade påstås t.ex. att rasblandningen i skolorna kommit närmare sina befolkningsandelar (Andersson och Olsson, 1990). Även i Harlem, New York har man lyckats göra skolor attraktiva för elever i andra stadsdelar (Osborne och Gaebler 1992, s. 8).

I Skottland har man dokumenterat mer sammansatta erfarenheter. Där har man tio års erfarenhet av ett system med val mellan i första hand offentliga skolor, dvs. ett system som i hög grad liknar de förutsättningar som ges i Sverige. Där användes 1988 möjligheten att välja en annan skola än den närmaste främst i tätorter där den användes av 20–25 % av barnen medan den bara användes av 2–3 % av barnen i glesbygd.

Det fria skolvalets effekter har studerats genom undersökningsdata från 1984, då systemet varit igång ca 2 år. Effekterna på segregationen blev mindre än systemets kritiker hade förutspått såtillvida att den geografiska rörligheten blev begränsad. Hela 84 % av dem som valde en annan skola än den närmaste valde den näst närmaste. Däremot hävdar Adler et.al. (1989) att skolorna i de mest underprivilegierade områdena övergivits av just de elever som behövs bäst för att skapa en konstruktiv miljö i skolan. På det sättet ökar prestationssegregationen lokalt, på ett sätt som ökar skillnaderna i prestationer mellan de bästa och de sämsta.

Echols et.al. (1990) fann också en positiv samvariation både mellan andelen föräldrar som gjorde val och längden på föräldrarnas utbildning, men också mellan andelen val och föräldrarnas socialgrupp. En liknande iakttagelse fann Skolverket TEMO (1993) i en attitydundersökning bland svenska föräldrar.

Det är dock viktigt att konstatera att även om det skulle finnas en positiv inställning till att kunna välja en annan skola, så är det relativt få som i TEMO:s studie bedömer att det är troligt att de faktiskt kommer att välja en annan skola. I januari 1993 hade 6 % redan valt en annan skola. Av återstoden bedömde bara ca 4 procentenheter att det var troligt att de skulle välja en annan skola.

Echols och Willms (1993) fann att den främsta faktorn bakom val både till och från var social status och disciplin. Därför drog de slutsatsen att undervisningskvalitet kanske inte är den viktigaste faktorn i valet av skola. I TEMO:s studie 1993 framhöll svenska föräldrar omsorg om elever och kamratanda i ungefär lika stor utsträckning som ansträngningar att lära ut och förbättra undervisning.

I Skottland var många föräldrar medvetna om att en elevs val till eller från en skola kunde ha effekter på skolans prestationer (Echols och Willms 1993 s. 21). Trots detta var föräldrar beredda att fatta individuella beslut med dessa konsekvenser.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att det finns en risk att valmöjligheter leder till att skolor i underprivilegierade områden kommer att bli sämre. Samtidigt måste man komma ihåg att det i flertalet bostadsområden bara kommer att vara en liten grupp som kommer att vilja och kunna byta skola. Det är också viktigt att notera att denna omflyttning inte alltid ökar segregationen.

3.4 Skolandan påverkbar för skolledaren?

De amerikanska skolforskarna Chubb och Moe presenterade 1990 en omfattande studie av samband mellan skolors organisation och elevernas prestationer. De fann att skolor som uppnår goda resultat tenderar att ha ett starkt ledarskap, tydliga mål, ordnade miljöer och hög grad av professionalism. Detta resultat är förenligt med vad Grosin (1991) och andra forskare (som refereras av Grosin) funnit. Grosin visar att skolanda har en positiv och oberoende effekt på prestationer.

Eftersom skolor med enhetlig kultur verkar lyckas bättre bör förutsättningar skapas som underlättar tillskapandet av en sådan kultur. Detta hävdar Chubb och Moe är den viktigaste politiska lärdomen av dessa resultat. De hävdar vidare att skolor med god anda tenderar att vara självständiga. Därav drar de slutsatsen att självständigheten är en förutsättning för att uppnå ett gott skolklimat. Det är dock inte självklart att det just är självständigheten som främjar en god anda.

Ett problem med begreppet skolanda är nämligen att det inte ger några tydliga implikationer för hur skolor bör ledas eller elever undervisas (se t.ex. Witte 1992 s. 217).

Det är inte heller säkert att alla faktorer som kan göra en skola attraktiv är påverkbara för skolans personal. I de skotska studierna som refererades ovan fann man att skälen till att föräldrar valde en annan skola än den närmaste ofta var att den erbjöd "bättre" kamrater eller en säkrare skolväg. Trots detta valde de i genomsnitt till en skola med bättre provresultat från skolor med sämre (Adler 1989 s. 219). Detta trots att offentlig statistik som sammanställde betyg eller liknande från skolor oftast saknats.

Om man skulle vilja ställa större krav på kvalitetsinformationen om svenska skolor saknas i dag i stor utsträckning färdiga mått på t.ex.

av en skola tillförd kunskap. Det finns dock några exempel på kommuner som försöker följa upp och informera mer ambitiöst. I både Konsekvenser av valmöjligheter (SOU 1993:47) och Kvalitetsmätning i kommunal verksamhet (SOU 1993:74) redovisas sådana exempel.

3.5 Kostnader

I dag saknas i hög utsträckning resultat från empiriska studier av hur kostnader påverkats av olika slag av valfrihet. I Skolverkets studie Val av skola (1993) hävdas att somliga kommuner noterat stigande kostnader till följd av friskolelagen (s. 3). Ibland beror det på att privatskolor som tidigare inte fick stöd nu får det (s. 93). Ibland beror det på att överkapacitet skapas eller konserveras genom att skolor som annars skulle lagts ned "räddas".

Elevbaserade ersättningar ger inte heller incitament till att reducera kostnader *för kommunen*. Däremot leder införandet av resultatenheter ofta till en ökad kostnadsmedvetenhet. I Fölster (1993) visas dessutom att kommunala resultatenheter, inom andra verksamhetsområden, då de konkurrensutsatts ofta varit mer framgångsrika än privata producenter i att sänka en kommuns kostnader.

Lindberg (1993) hävdar att Skollagens bestämmelser om bidrag till fristående grundskolor (SFS 1985:1100 och 1993:800, 9 kap. 6 §) leder till ökade kostnader för kommunerna. Han gör en grov uppskattning att fristående skolor leder till merkostnader för kommunerna i storleksordningen 200 miljoner kronor. Vidare påpekar han att kommunernas genomsnittskostnader alltid kommer att ligga över dem som kan nås av privatskolor så länge kommunen tar hand om en större andel elever med särskilda behov till följd av handikapp eller elever med önskemål om hemspråksundervisning. Därför, hävdar Lindberg, leder rätten till 85 % av kommunernas kostnader per elev för en elev vid en av kommunens skolor till överkompensation av de fristående skolorna. Han hänvisar därvid till den utredning (SOU 1992:38) där utredaren pläderade för nivån 75 %.

När man skall bedöma kostnadseffekter är det viktigt att bestämma sig för vilka kostnadsförändringar som är intressanta. Om man vill

försöka förstå vilket system som på sikt kostar minst bör man försöka sortera bort kostnader som bara finns under ett övergångsskede.

Bedömningar av kostnader för skolverksamhet försvåras av att dessa i varierande grad är fasta på kort sikt. Det innebär att om en elev väljer att gå i en annan skola än vad som ursprungligen planerats så dröjer det innan skolan kan anpassa sina resurser till den nya situationen. Kostnader för skolmåltider och läromedel kan falla bort direkt, medan kostnader för lärare och lokaler kan ta längre tid att anpassa.

Det betyder att om ett antal elever lämnar kommunens skolor så blir kommunen stående med kostnader för lärare och lokaler på kort sikt. Lindbergs uppskattning verkar bygga på följande förutsättningar.

Genomsnittskostnad för en elev i kommunal skola	50 000 kr
Överkompensation på grund av att friskolebidraget är 85 % i stället för 75 %	5 000 kr
Bortfallande kostnader i kommunen när en elev slutar	15 000 kr
Fasta kostnader i genomsnitt för en elev i kommunen	35 000 kr

I Svenska Kommunförbundets rekommenderade modell (1992) för kommuninterna elevbidrag rekommenderas 60–70 % av kommunens totala genomsnittskostnad och vissa kommuner t.ex. Stockholm tillämpar ca 50 %. Det innebär att dessa gör bedömningen att 25 000 kronor kan sparas in på sikt då en elev slutar i en av kommunens skolor.

Vi gör nu om Lindbergs beräkning med extremvärdena på kommunernas elevbidrag, nämligen 50 %, dvs. 25 000 kronor och 70 % dvs. 35 000 kronor. Då betyder det att kommunerna står med fasta kostnader per elev på 25 000 resp. 15 000 kronor när en elev slutar. Kommunernas merkostnader hamnar då i storleksordningen 60–100 miljoner kronor på kort sikt! På längre sikt faller även en del av dessa kostnader bort.

Slutsatsen är att Lindbergs beräkning ger oss ett mått på kortsiktiga merkostnader men knappast merkostnader på lång sikt. Om friskolebidraget ligger på en för hög nivå leder det till merkostnader (motsvarande minst vad som Lindberg kallar överkompensation) och onödig och kostsam turbulens i form av oönskad nyetablering av friskolor

och nedläggning av kommunala skolor. Om bidraget däremot skulle ligga på en korrekt nivå, så behöver den inte leda till merkostnader på lång sikt.

3.6 Tidiga svenska erfarenheter

I Sverige är erfarenheterna av valfrihet i skolan relativt färska. Enligt Konsekvenser av valmöjligheter (SOU 1993:47) - i fortsättningen förkortat till KV - hade under läsåret 1992/93 ett fåtal kommuner (färre än 10) genomfört åtgärder för att underlätta valet mellan skolor, medan en fjärdedel av kommunerna informerat skriftligt om rätten att välja och om alternativen inför läsåret 1992/93 enligt Skolverket (1993). I de av KV studerade kommunerna fanns, med undantag för Stockholm, knappast någon objektiv information om skolornas kvalitet eller uppnådda studieresultat. I Skolverkets studie hade fyra av tio kommuner inte informerat alls om alternativ till kommunens egna skolor.

En förutsättning för att kunna göra ett val i enlighet med sina önskemål och att valet därmed skall premiera de önskade skolorna är att den väljande har kännedom om alternativen och deras egenskaper. På andra marknader för komplicerade varor och tjänster som t.ex. läkare, bilar, försäkringar, mediciner uppfattas det som självklart att det finns ett behov av en oberoende kvalitetskontroll och att information om kvalitetsegenskaper kan kräva offentliga insatser. I KV argumenteras också för att information om konkurrenter är en viktig förutsättning för att brukare verkligen skall kunna välja ett bättre alternativ och för att producenter skall få veta vilka konkurrenter det är lönt att försöka efterlikna (s. 39). Det finns också väl etablerade nationalekonomiska argument för att så är fallet. Levin (1989) hävdar också (s. 37) att erfarenheter från USA visar att även med intensiva insatser förblir vissa föräldragrupper omedvetna om alternativen.

I samtliga kommuner som studerades i KV och som genomfört valfrihetsreformer hade man först gjort skolorna till resultatenheter. I de kommuner som genomfört valfrihetsåtgärder har kommunen infört ett bidrag per elev till skolorna även internt i kommunen. I dessa kommuner har man ofta valt interna bidragsnivåer som innebär att betyd-

ligt mindre belopp än friskolebidraget (på 85 %) automatiskt följer elevens val, ibland ner till 50 %. Detta belopp kombineras då alltid med olika former av kompensation för särskilda kostnader vid en viss skola.

Skolverket frågade också 1 000 föräldrar om deras attityder till valfrihet och om deras kännedom om valmöjligheter. Det visade sig att en klar majoritet (82 %) anser att "föräldrar och barn själva skall få välja skola". Hälften av föräldrarna anser att det är bra om det blir fler fristående skolor. Kännedomen om möjligheten att välja skola samvarierar med befolkningstäthet och utbildning. Nästan hälften av föräldrarna anser sig veta vilka skolor de har att välja mellan, och 4 av 10 anser sig ha alternativ på rimligt avstånd. Lika många anser sig veta tillräckligt om alternativen.

En särskilt intressant iakttagelse är att en majoritet av föräldrar anser att kvaliteten i undervisningen är viktigare än om skolan är profilerad eller ej (s. 4). Detta gäller inte den minoritet som önskar profilering i olika grad. Av samtliga föräldrar har 7 % någon gång sökt en alternativ skola för sina barn. Ytterligare 6 % skulle vilja söka ett alternativ.

I Sverige begränsas eventuell segregation dessutom något ytterligare av den närhetsprincip som finns inskriven i skollagen (SFS 1991:1111 4 kap. 6 §). Den innebär att de barn som bor närmast en skola alltid skall ha förtur till den skolan. Konsekvensen av lagen blir att den sociala sammansättning som finns närmast skolan konserveras *om* de kringboende väljer den skolan. Det enda tillfälle när denna lag kan förhindra negativ segregation är när en skola med gott rykte kan garantera de närboende platser oavsett de närboendes status. Om en skola uppfattas som dålig har lagen ingen segregationshindrande effekt, eftersom "ingen" kommer att vilja utöva rätten till en plats.

I KV rapporterades ett fåtal observationer av tendenser till segregation. I Stockholm observerades exempel på elevflykt från invandrartäta skolor och i förorter fann man exempel på att elever föredrog skolor i villaområden före skolor i hyreshusområden.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de svenska erfarenheterna av valfrihet i skolan än så länge är mycket begränsade. I de kommuner som infört särskilda valsystem har, med undantag för Stockholm, knappast någon objektiv information spritts till föräldrar och elever. Sådan information är viktig för både konsumenter och för

producenter. Några av dessa kommuner har valt interna bidragsnivåer betydligt under friskolebidragets 85 %. Svenska föräldrar är i allmänhet positiva till möjligheten att välja skola. De flesta föräldrar tycker dock att undervisningskvaliteten är viktigare än en eventuell profilering.

4 Konsekvenser av olika former av valfrihet

Strävan att öka valfrihet på skolans område kan ta sig olika konkreta uttryck. I detta kapitel skall ett antal åtgärder och deras konsekvenser analyseras. Dessa åtgärder kan kombineras på olika sätt som innebär att valfriheten tar någon av de former vi tidigare diskuterat; ämneskombinationer, linjer, profiler, mellan offentliga skolor och mellan offentliga och privata skolor.

Fram till 1992 hade privata skolor inte rätt till offentliga medel. När fristående skolor genom friskolelagen 1992 gavs rätten att erhålla 85 % av en kommuns genomsnittskostnader för respektive stadium (Skolverket 1993 s. 22) ledde det till en fördubbling av antalet fristående skolor mellan 1992 och 1993. Samtidigt infördes en begränsad rätt för privata skolor att finansiera sin verksamhet med avgifter.

De åtgärder som skall analyseras i detta avsnitt är följande:

- *Ökade befogenheter för skolledare*, t.ex. att rekrytera lärare, att sätta löner och för att disponera resurser mellan personal, lokaler och material (avsnitt 4.1)

- *Åtgärder för att underlätta val*, t.ex. ett gemensamt kommunalt valsystem med information om skolor, uppmuntran att välja inriktning och fördelning av platser (avsnitt 4.2)

- *Utökad information om uppnådda resultat*, t.ex. resultat på standardprov och betyg (avsnitt 4.3)

- *Offentliga medel fördelas med en ersättning per elev* i stället för en budgetprocess, även *internt i kommunerna* och den *nivå* på ersättning som en skola har rätt till (avsnitt 4.4)

- *Rätt att fritt ta ut skolavgifter* (avsnitt 4.5)

En åtgärd som ofta diskuteras är vouchers eller checkar. Dessa innebär att brukare av en tjänst erhåller en kupong av ett visst värde som de kan betala en producent med. Ett sådant checksystem kan ges olika utformning. Det kan t.ex. vara tillåtet eller ej för brukaren att komplettera kupongbetalningen med ytterligare betalning. Då de väsentliga aspekterna av checksystem täcks av den nedan gjorda analysen har ingen särskild analys av checksystem gjorts.

Ovanstående åtgärder analyseras med avseende på vilka effekter de kan väntas ha på följande mål.

* Kostnadsmedvetande.
* Kostnader för föräldrar, kommun och totalt.
* Kvalitet i bemärkelsen uppnådda genomsnittliga studieresultat.
* Spridning i resultatvariablerna (likvärdiga villkor, hjälp till elever med särskilda behov).
* Variation i utbudet, dvs. förekomst av olika tillval och profileringar.
* Segregation.

4.1 Ökade befogenheter för skolledare

Ökade befogenheter för skolledaren att disponera resurser inom skolan leder troligen till ökat *kostnadsmedvetande*. Detta kan i sin tur leda till att skolan kan tänkas få ut mer prestationer och trivsel per krona, dvs. att kvaliteten i skolorna ökar. Denna kvalitet behöver dock inte nödvändigtvis realiseras i termer av bättre inlärning. Mer kompetenta lärare, dyrare möbler och mindre klasser kan vara eftertraktat av både lärare, elever och föräldrar även om det har minimala effekter på inlärning och social anpassning.

Effekterna på *kostnader* för föräldrar, kommun och totalt beror främst på hur de offentliga medlen betalas ut till olika producenter.

Ökade befogenheter att disponera medlen torde i sig inte ha någon effekt på kostnadsnivån om det inte kombineras med möjlighet att använda mer medel.

Som vi såg ovan är skolklimat en svårgripbar men betydelsefull faktor för att uppnå *kvalitet* i bemärkelsen goda studieresultat och social anpassning. En förutsättning för att skapa ett gott skolklimat är förmodligen att skolledaren skall kunna sätta sin prägel på ett arbetslag med ett visst synsätt. Därför kan ökade befogenheter underlätta en sådan process och därmed leda till bättre resultat. Ökade befogenheter är dock förmodligen varken nödvändigt eller tillräckligt för att skapa ett bra skolklimat och därmed förhoppningsvis bättre resultat. Däremot kan man naturligtvis säga att frånvaron av befogenheter försvårar möjligheter att ta och få igenom initiativ som syftar till förnyelse.

Eftersom det är svårt att styra skolklimat utifrån så kan man vänta sig att olika skolor lyckas olika bra. Det ter sig därför troligt att större befogenheter att utforma arbetsvillkoren vid enskilda skolor, allt annat lika, kommer att leda till en ökad *spridning i kvaliteten*. Det kan t.ex. finnas en risk att elever med särskilda behov lämnas utan hjälp t.ex. genom att speciallärare prioriteras bort. Detta har redan inträffat i kommuner med ett starkt besparingstryck.

Förutsatt att dagens skolledare önskar få arbeta med andra inriktningar än de som råder i dag, så kan möjligheten att utforma arbetet på en skola som ges med ökade befogenheter kan också väntas ge en viss ökning av *variationen i inriktning* ämnesmässigt och pedagogiskt. Skolverket (1993) fann att en tredjedel av föräldrarna anser att tillgång till alternativa inriktningar är viktigt.

Segregationen påverkas troligtvis inte av ökade befogenheter för skolledare, om inte dessa innefattar antagningen.

4.2 Åtgärder för att underlätta val

De åtgärder som avses här är främst gemensam information om rätten att välja samt om vilka alternativ som finns tillgängliga, uppmuntran till profilering och administrationen av platsfördelningen. Låt oss kalla ett sådant paket av åtgärder för ett valsystem.

Ett valsystem i sig påverkar inte skolledningens *kostnadsmedvetande*. Det påverkar knappast heller *kostnaderna* i själva skolan. Däremot kan naturligtvis ett valsystem öka kostnaderna för kommunal skoladministration, information och genom att kostnaderna ökar i skolor som blir impopulära men där kommunen av något skäl är förhindrad att lägga ner överflödig kapacitet.

Ett valsystem kan däremot väntas påverka *kvaliteten* om skolledningarna uppfattar att deras skola uppmärksammas och om det finns potentiella konkurrenter som kan dra till sig elever. I den mån som kvaliteten påverkas så kan nog effekterna väntas vara ojämnt fördelade, vilket kan väntas *öka spridningen* i de uppnådda resultaten genom att de som lyckas gör det så mycket mer.

I många kommuner har inbjudningen till att informera elever och föräldrar om den egna skolan förknippats med aktiv uppmuntran till kommunala skolor att utforma en profil. I dessa kommuner kan därför *variationen i utbudet* väntas öka.

I dagens läge med relativt högt kapacitetsutnyttjande och med den närhetsprincip (SFS 1991:1111) som tillämpas, skulle en förändring som innebar att själva valet underlättas utan att resurser flyter till de mer populära alternativen, effekterna på *segregation* bli små. Det är först i kombination med generösa elevbaserade bidrag som ny kapacitet skulle kunna tillskapas och effekterna på segregation bli omfattande.

Grosin (1991b) varnar i en debattartikel för konsekvenser av valfrihet.

> "Forskningen visar ... att skolledning och lärare, via det pedagogiska och sociala klimat de skapar, har ett betydande inflytande på elevernas resultat och anpassning. Men den visar också att det är lättare för rektor och lärare att skapa ett bra skolklimat ju fler positiva och intresserade föräldrar skolan har. Möjligheterna för dåliga skolor att vända en negativ utveckling försämras därför betydligt om de förlorar elever med intresserade föräldrar. Ytterligare en konsekvens är att dessa skolor kommer att få färre högpresterande elever eftersom det finns ett tydligt samband mellan föräldrarnas intresse för skolan och elevernas prestationer. Ju större andel svaga elever en skola har desto större är risken att det uppstår sociala problem. Ökad valfrihet kan därför få en verkan motsatt den man vill åstadkomma, nämligen fler, inte färre skolor med problem".

Möjligen kan den sista slutsatsen revideras något. Vilka skolor som får problem kan vara svårt att bedöma. Däremot verkar det uppenbart att skolor som redan i dag har ett dåligt rykte skulle kunna få uppleva en accelererande flykt oavsett om ryktet är befogat eller ej.

4.3 Utökad information om uppnådda resultat

Ökad information i syfte att stödja föräldrars och elevers val innebär nya *kostnader* för de flesta kommuner om dessa skulle ha ansvaret för informationen. Skolorna skulle också tvingas till en viss ökning av arbetsuppgifterna för att sammanställa denna information. Däremot påverkas knappast *kostnadsmedvetandet.*

Som vi sett tidigare är det inte lätt att påverka en skolas *kvalitet* i bemärkelsen studieresultat. De viktigaste faktorerna, elevunderlaget och skolandan, är förmodligen svåra att påverka för en enskild skola. Den viktigaste effekten av ökad resultatinformation är förmodligen att den skulle kunna rikta uppmärksamheten mot de skolor som lyckas bäst och därmed intensifiera intresset för att efterlikna dessa. Eftersom förutsättningarna är ojämna kommer en sådan process förmodligen leda till större *kvalitetsskillnader.*

Information om skolors förmåga att utbilda elever har effekter på en skolas konkurrenskraft. Ett minimikrav är att "skolreklamen" följer marknadsföringslagen. Det är dock inte självklart att alla skolor klarar ens detta minimikrav. Marknadsdomstolen har redan fått en ansökan från Konsumentombudsmannen om prövning av en skolas påstående "att de har Stockholms bästa lärare". Kraven på opartisk och saklig information om enstaka skolor måste dock ställas högre om de skolpolitiska målen skall nås.

Informationen om resultat har ensamt förmodligen försumbara effekter på *variationen i utbudet.*

Inför valreformen i Skottland 1981 befarades ökad *segregation* som ett resultat av möjligheten att fritt välja mellan offentliga skolor. Det visade sig dock att den geografiska rörligheten blev begränsad, då föräldrar tycktes värdera att ha skolan i närheten. Mindre än 4 % av alla elever i storstäder (och ett försumbart antal i glesbygd) valde en skola som låg längre bort än den näst närmaste skolan.

En negativ effekt ur ett segregationsperspektiv blev dock att skolor som uppfattades som "dåliga" tenderade att bli bortvalda i högre utsträckning av föräldrar till de mest högpresterande eleverna. Dessa föräldrar valde genomgående till skolor med bättre skolprestationer, trots att de saknade information om dessa prestationer. En förbättrad information om skolprestationer skulle kunna leda till ökad prestationssegregation.

4.4 Ersättning per elev och dess nivå

Om offentliga medel fördelas genom ett bidrag per elev snarare än ett budgetsystem innebär det att resurser knyts närmare faktiska prestationer. Det innebär också att en enskild skola ges större incitament att skaffa nya elever om skolan uppfattar det som fördelaktigt, och tvärtom. Sökandet efter ett fördelaktigt kapacitetsutnyttjande kan i sig öka *kostnadsmedvetenheten.*

Ett system med ersättning per elev leder dock inte i sig till lägre *kostnader.* Det är bara om en kommun sänker ersättningen per elev, som det kan bli lägre kostnader. Omvänt stiger naturligtvis kostnaderna om nivåerna höjs. Dessa kostnader stiger genom att höjda bidrag tillåter att skolor med högre kostnader etableras.

En ersättning per elev har troligen inte, i sig, någon direkt effekt på *kvaliteten,* men den torde däremot kunna påverka kvaliteten indirekt genom att ersättningen per elev gör det möjligt att byta skola och angeläget att förändra sin kvalitet, för att om möjligt attrahera fler elever.

Spridningen i inlärning mellan olika skolor kan väntas öka eftersom olika skolor reagerar olika starkt på det nya budgetsystemet.

En ökad ersättning per elev ökar möjligheten för nya skolor att etableras. (Vilket också visats det senaste året då rätten till kommunala bidrag på motsvarande 85 % av kommunens egna kostnader för en motsvarande skolplats.) Detta har lett till en ökad *variation i utbudet* av olika skolor.

Segregationen i skolorna ökar knappast som ett direkt resultat av att nivåerna på skolbidragen ökas. Däremot kan, på sikt, en kraftig ökning av antalet privata alternativ indirekt leda till en ökad prestations-

segregation. Det kan ske genom att barn till högutbildade i högre utsträckning kan väntas utnyttja sin valmöjlighet.

4.5 Rätt att fritt ta ut skolavgifter

Rätten att ta ut avgifter påverkar knappast i sig *kostnadsmedvetande*. Däremot kan *kostnader* tänkas öka om det blir fritt att öka avgifter och om föräldrarna önskar ökad kvalitet i någon dimension. Då kan fristående skolor också ta ut mera avgifter för att öka utgifterna för bättre läromedel och lokaler.

Avgiftsbelagda skolor är förmodligen ett av de säkraste sättet att öka *segregationen*.

Som vi noterade ovan leder inte ökade kostnader nödvändigtvis till bättre skolprestationer. Kvaliteten kan möjligen väntas öka lokalt till följd av rätten till fri avgiftssättning. Vidare är det rimligt att förmoda *spridningen* i prestationsnivå mellan olika skolor ökar.

Genom ökad frihet till avgiftssättning kan möjligen flera skolor väntas etableras och *variationen* öka.

Valfrihetsfrämjande åtgärder - en sammanfattning av effekter

	Effekter					
Förutsättningar	Kostnads-medvetande	Kostnader	Kvalitets-nivå	Kvalitets-spridning	Variation i utbudet	Segregation
Ökade befog-enheter för skolledare	+	-	+	+	+	0
Åtgärder för att underlätta val	0	0	+	+	+	+
Ökad informa-tion om kvalitet	0	+	+	+	+	+
Ökade ersätt-ningar per elev till offentliga skolor	+	+	+	+	+	0
Ökade bidrag till friskolor	0	+	0	+	+	+
Ökade befog-enheter att ta ut avgifter	0	+	+	+	+	+

Teckenförklaring: 0 ingen effekt - minskning + ökning

4.6 Avslutande bedömning

I inledningen (kapitel 1) konstaterade vi att följande mål för skolpolitiken kan urskiljas: ökad variation, förbättrad inlärning, likvärdiga resultat, gemensamma kunskaper och värderingar, ökad kostnadseffektivitet och undvikande av segregation.

Studerar vi konsekvenserna av de åtgärder som sammantagna föreslås för att öka valfrihet så kan vi konstatera följande.

Ökade befogenheter för skolledare:

Denna åtgärd kan väntas leda till ökad kvalitet och ge potential för lägre kostnader. Det kan också väntas ge en ökad variation i utbudet av skolverksamhet. Däremot kommer ökad kvalitet troligen följas av ökade kvalitetsskillnader vilket då, om än i begränsad omfattning, kan öka skillnader i livschanser. Segregation påverkas knappast alls av denna åtgärd. Sammantaget synes denna åtgärd ha övervägande positiva konsekvenser.

Åtgärder för att underlätta val och utökad information om uppnådda resultat

Dessa åtgärder kan väntas öka uppmärksamheten på vad som är kvalitet och öka kvalitetsskillnader och variation i utbudet, av samma skäl som ökade befogenheter för skolledare gör det. Ökad rörlighet kan väntas öka segregation. Hur stor denna effekt blir beror dock på i vilken grad det skapas reella valmöjligheter genom att ny kapacitet tillskapas. Dessa åtgärder kan, tagna för sig själva, väntas ha små effekter på skolornas egna kostnader. Däremot kräver de ökade resurser för information i kommunerna.

Sammantaget kan de positiva effekterna av dessa åtgärder inte väntas öka om inte en viss överkapacitet skapas. Överkapacitet ökar kostnader och leder till mer segregation.

Ersättning per elev och dess nivå

Denna åtgärd har en avgörande betydelse för kostnader och i vilken utsträckning variationen i utbudet kan väntas öka genom nyetablering. Ökade bidrag till skolor ökar kostnader, stimulerar nyetablering och påskyndar segregation. För denna åtgärd uppstår således den skarpaste konflikten mellan å ena sidan målen om lägre kostnader, att utjämna livschanser och att undvika segregering och å andra sidan ökad kvalitet och variation.

Rätten att fritt ta ut skolavgifter

Denna åtgärd möjliggör ökad kvalitet i skolor där större avgifter kan tas ut medan övriga mål påverkas negativt.

5 Sammanfattning och slutsatser

Syftet med denna studie är att försöka konkretisera vad som är motiven bakom strävandena efter ökad valfrihet på skolans område, och att jämföra dessa motiv med effekterna av ett antal åtgärder som syftar till ökad valfrihet.

Motiven för ökad valfrihet på skolans område är flera. Ett av de grundläggande är att göra föräldrar och barn uppmärksamma på att de har ett val, och att de genom att utöva sin rättighet kan påverka sina och andras framtidsutsikter. Utövandet av denna rättighet kan ta sig flera uttryck. Det leder till att föräldrar mer aktivt söker och efterfrågar alternativt undervisningsinnehåll, pedagogisk metod, grundläggande värderingar och sociala grupper, som bättre passar deras, och barnets önskemål och behov.

Både förespråkare och motståndare till valfrihet är övertygade om att utövandet av valmöjligheter leder till att våra skolor förändras. Valmöjligheten tvingar t.ex. skolledningar och personal att tänka mera på vad som gör en skola attraktiv och hur de skall kunna förmedla sin syn på vad de vill och kan erbjuda sina elever. Det kommer också att leda till nya krav på befogenheter att förändra arbetsformer i skolan, för att på det sättet kunna göra skolor mer attraktiva.

Här har inte gjorts någon allmän analys av målen för den svenska skolan. I stället fokuseras de specifika målen för valfrihetsreformerna och andra mål som påverkas av de åtgärder som vidtas för att öka valmöjligheterna.

Vi har redan konstaterat att valfriheten syftar till att åstadkomma högre kvalitet och ökad variation. Dessa förutsätts dock uppnås utan att resultaten försämras beträffande gemensamma referensramar både beträffande kunskaps- och färdighetsmål, men också utan att grundläggande värderingar som fastslås i de av riksdagen antagna läroplanerna rubbas. Det förutsätts också att skolan inte bidrar till att öka segregation. Slutligen utgår man ifrån att alla dessa mål kan nås utan att det ökar skolans kostnader.

Det som skiljer förespråkare och motståndare är föreställningarna om vilka effekterna blir av sammansatta åtgärdspaket och vilka av

dessa konsekvenser som är önskvärda. Därför sammanfattas vad vi vet om effekterna av valfrihet i Sverige och andra länder.

För att bedöma effekterna behöver vi en precisering av de förutsättningar som råder i Sverige nu, och vilka kommunala variationer som kan komma ifråga:

- Den grundläggande förutsättningen för valfrihet på skolans område är rätten att, med ett minimum av kontroll, etablera nya skolor, och att få 85 procent av kommunens kostnader för en elev. Ett system med ersättning per elev tillämpas numera även internt inom ett stort antal kommuner.

- En förutsättning för att fritt kunna utforma nya bättre skoltjänster är att skolledare, både i kommunala och fristående skolor, har tillräckliga befogenheter och rättigheter att utforma egna alternativ.

- En förutsättning för att välja är att föräldrar har information om lokalt tillgängliga alternativ och system för att underlätta valet. Den sakliga informationen om skolors verksamheter är i dag relativt torftig. I framtiden skulle man kunna tänka sig bättre redovisning av vilka individuella och kollektiv mål en skola når (t.ex. studieprestationer, tillförda kunskaper och färdigheter, förmåga att hjälpa barn med särskilda behov, förmåga att stävja mobbning etc.)

- I dag är rätten att själv sätta avgifter för en skola begränsad. I en framtid skulle dock en friare avgiftssättning kunna bli aktuell.

De åtgärder som vi studerar är således ökningar av:

* Eleversättning.
* Befogenheter för skolledare.
* Åtgärder för att underlätta val.
* Information om skolans kvalitet (prestationer).
* Befogenheter att använda avgifter.

För samtliga dessa åtgärder diskuteras om det finns erfarenheter av, eller teorier, om hur åtgärden påverkar sex olika mål.

- Kostnader
- Variation i utbudet
- Gemensamma referensramar och värderingar
- Kvalitetsnivå
- Spridning i prestationsnivå
- Segregation i olika dimensioner.

Här följer de viktigaste iakttagelserna och slutsatserna.

Ökade friskolebidrag *ökar kostnaderna* för kommunerna. Främst därför att kommunerna varken på kort eller lång sikt kan spara in hela kostnaden för elever som lämnar kommunens skolor. Ett skäl är att kommunen blir stående med kostnader för outnyttjade platser. En ytterligare källa till ökade kostnader är att ett antal skolor, som tidigare ej var berättigade till det, nu erhåller bidrag. Dessa effekter skulle motverkas av en sänkning av bidragsnivån.

Åtgärder för att underlätta val mellan kommunala skolor behöver inte öka kostnaderna i skolorna. Då har kommunerna frihet att sätta bidragsnivåerna själva men också att undvika att skolor står outnyttjade. Däremot kan information om och administration av valmöjligheterna *kosta mera* än ett centraldirigerat system.

Den viktigaste åtgärden för att öka valfrihet är friskolebidraget. Friskolebidraget har helt klart lett till en *ökning av variationen* i utbudet. Hälften av de under 1992 startade friskolorna har inriktning på särskild pedagogik eller konfessionell inriktning. Men även bland de övriga kan det förekomma mindre variationer som t.ex. inriktning mot miljö eller teaterverksamhet utan att det inkräktar på ordinarie läroplaner.

Ökade befogenheter för skolledare är en åtgärd som kan *öka kvaliteten och variationen* i utbudet av skolverksamhet utan att nödvändigtvis öka kommunernas *kostnader*. De positiva effekterna på kvalitet och variation kan förstärkas av ökade valmöjligheter och förbättrad kvalitetsinformation.

I dag saknas praktiskt taget möjligheter att bedöma de genomförda åtgärdernas effekter på *kvalitet* vare sig i bemärkelsen individuella

prestationer eller i dimensioner som är mer gemensamma som t.ex. förmåga att fostra till samarbetsanda eller att stävja mobbning.

En operationalisering av likvärdighetsmålet kan medge en ökad variation i skolors profiler. Däremot torde likvärdighet vara svårare att förena med kraftigt ökad spridning i kvalitet eller uppnådda resultat. I denna studie refereras flera studier som tyder på att svenska elever har en jämnare kunskapsnivå än elever i andra länder, *samtidigt* som de 5 % bästa eleverna presterar bättre än motsvarande elever i andra europeiska länder. De jämnare resultaten innebär att färre elever slås ut och att elever med genomsnittliga resultat är fler. Dessa resultat torde bero på en jämnare social rekrytering.

En ökad spridning kanske accepteras förutsatt att alla elever ges möjlighet att uppnå åtminstone vissa fastställda minimiresultat. Samtliga de studerade åtgärderna kan tänkas bidra till en *ökad spridning i kvalitet och uppnådda resultat.* Denna effekt kan dock i någon mån motverkas av förbättrad kvalitetsinformation och genom att krav på en viss miniminivå upprätthålls genom lämplig tillsyn.

Utvecklingen av krav på kvalitetsinformation och kvalitetssäkring är en samhällsuppgift. Denna utveckling ör ske i samarbete med skolor, elever och föräldrar. Det är först när tydliga och relevanta resultatredovisningar sprids och jämförs som väljare, brukare och skolledare får tydliga signaler om vilka skolor som är bra och bör efterliknas. Då kan skolornas strävanden efter att bli bättre och brukarnas påverkan för, eller sökande efter, bättre alternativ underlättas.

Effekterna av ökade valmöjligheter på segregation är inte entydiga. I USA har man i vissa städer konstaterat att ökade valmöjligheter i kombination med ökade profilering av skolor, lett till minskande segregation med avseende på socialt ursprung och ras.

Ökade valmöjligheter kan väntas leda till ökad prestationssegregation. Erfarenheter från Skottland visar att föräldrar med högre utbildning och inkomst i större utsträckning än föräldrar med lägre utbildning och inkomst valde en annan skola än den närmaste. Denna iakttagelse bekräftade Skolverkets utredning (1993). Vidare valde föräldrar i genomsnitt från en skola med lägre genomsnittliga prestationer till en med högre.

Möjligheten att byta skola leder dock sällan till långa skolresor. I Skottland valde 1988, sju år efter reformen, ca 20–25 % av eleverna en annan skola än den närmaste. De flesta eleverna, 84 %, som valde

en annan skola än den närmaste valde den näst närmaste. Således valde mindre än 4 % en skola som låg längre bort än den näst närmaste.

De tydligaste svenska exemplen på segregationstendenser vi känner kommer från större orter där svenska barn "flytt" från skolor där många barn har invandrarföräldrar.

Mot bakgrund av erfarenheterna från Skottland verkar det inte troligt att vi skulle få en stor omflyttning av barn mellan skolor. Däremot finns risken att det uppstår svårlösta problem med lågstatusskolor som överges av elever med goda studieförutsättningar och engagerade föräldrar som annars skulle kunna medverka i en förändringsprocess.

Vad kan en kommun göra för att motverka att detta leder till urholkning av likvärdighetsmålet? Vi kan tänka oss två typer av lösningar. Den första innebär att olika åtgärder tas för att höja statusen på en lågstatusskola. Man kan t.ex. satsa på en erkänt skicklig skolledare eller ge extra resurser för att attrahera en lärarelit. Man kan också göra skolan till kommunens musikskola, teaterskola eller liknande, och ge motsvarande resursförstärkning. Den andra lösningen är att problemskolan läggs ned.

Kan vi lita på att kommunerna klarar att i tid upptäcka segregationstendenser och har tillräcklig handlingskraft för att i tid sätta in åtgärder för att motverka dem? Erfarenheterna av kommunernas förmåga att positivt särbehandla skolor med särskilda behov är tyvärr inte så uppmuntrande. Flera utvärderingar av det tidigare statsbidragssystemet för skolor har konstaterat att statsbidragen som delats ut med detta syfte "smetades ut" jämnt över skolor. En tänkbar förklaring till detta är att adekvat beslutsunderlag för att motivera positiv särbehandling saknades.

Ökad frihet att använda avgifter som finansiering kan naturligtvis öka kvaliteten i skolor för välbärgade. Däremot motverkas flera andra mål för skolpolitiken. De viktigaste är att likvärdighet urholkas främst genom att prestationssegregationen ökar.

Referenser

Adler, Petch och Tweedie, 1989, Parental Choice and Educational Policy, Edinburgh U.P.

Andersson och Olsson, 1990, Skolor och samhällsekonomi, Byggforskningsrådet.

Arnman och Jönsson, 1983, Segregation och svensk skola, Arkiv, Lund 1986, Olika för olika, Arkiv, Lund

Chubb och Moe, 1990, Politics, Markets and America's Schools, The Brookings institution.

Cookson, 1992, The Choice Controversy: Current Debates och Research – Introduction, Journal of Educational Policy, vol 6.

Daun, 1993, Omstrukturering av utbildningssystemet: Decentralisering, privatisering och valfrihet. En internationell översikt.

Arbetspapper. Institutionen för internationell pedagogik, Stockholms universitet.

Echols, McPherson och Willms, 1990, Parental choice in Scotland, Journal of Educational Policy, pp. 207–222.

Echols och Willms, 1993, Scottish Parents and Reasons för School Choice, stencil.

Edström-Fors och Gunnarsson, 1994, Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Rapport till ESO, Finansdepartementet, Ds 1994:56)

Fägerlind, 1991, Utbildningsstandarden i Sverige 1970–1990 och produktivitetsutvecklingen, expertrapport 4 till produktivitetsdelegationen

Fölster, 1993, Effekter av kommunal privatisering och decentralisering, i Fölster Barkman, Meyerson och Pyddoke, Sveriges systemskifte i fara?, Stockholm; Industriens utredningsinstitutet.

Grosin, 1991a, Skolklimat, prestation och uppförande i åtta högstadieskolor

Grosin, 1991b, Ytterligare skolsegregation blir följden, Svenska Dagbladet (91-10-31)

Hanushek, 1986, The Economics of Schooling, Journal of Economic Literature 1141–1177.

Lindberg, 1993, Spara och slösa – kommunal och privat skola i dag. Socialdemokratiska riksdagsgruppen.

Levin, 1989, The Theory of Choice Applied to Education, working paper, Stanford University.

Olsson, 1992, Segregation – ett svenskt dilemma? Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1992.

Osborne och Gaebler, 1992, Reinventing Government, Reading: Addison & Weseley.

Raywid 1985, Family Choice Arrangements in Public Schools, Review of Educational Research nr 5

Raywid, 1989, The Mounting Case for Schools of Choice, i Nathan, Public Schools by Choice, Minnesota.

Raywid, 1990, Successful Schools of Choice: Journal of Educational Research.

Skolverket 1993, Val av skola.

SOU 1991:54 Skola-barnomsorg en helhet.

SOU 1990:20 Välfärd och segregation i storstäderna

SOU 1992:38 Fristående skolor - Bidrag och elevavgifter

SOU 1993:47 Konsekvenser av valmöjligheter

SOU 1993:74 Kvalitetsmätning i kommunalverksamhet

Svenska Kommunförbundet, 1992, Skolval, elevbidrag och utvärdering av elevbidrag

Witte, 1992, Public Subsidies for Private Schools, Journal of Educational Policy

Abstract

Freedom in Choice of School

This report is primarily a theoretical analysis of the effects of a set of clear policy moves under consideration in Sweden for promoting a wider range of choices in the school system. For these purposes a survey of empirical studies relevant to the issue of the policy moves under consideration and their effects is also presented.

The main aims of the free choice and independent school policy in Sweden is to increase quality, variety and cost-efficiency, without causing a decrease in the results associated with other aims of school policy, such as the avoidance of segregation and the attainment of minimum achievements.

A point of departure in the analysis is to compare the conditions for choice to the welfare-theoretic standard of competitive markets. A first condition for an efficiently working market is that the consumer has relevant information about the properties of the alternatives available. A second condition is that the producer chosen by the consumer receives a relevant financial remuneration.

The current Swedish School law lays down some basic conditions for creating new alternatives. New schools are required to be licensed by the Swedish School Authority, which is also empowered to enforce a standard curriculum. Licensed schools are entitled to receive public funds corresponding to 85 per cent of the costs for a child in the municipality schools. The possibility to apply fees are very limited.

The policy actions studied are as follows:

- Increased support per pupil.
- Increase discretion for headmasters.
- Promotion of and information concerning freedom in the choice of school.
- Information about individual and aggregate performance.
- The right for local schools to levy charges.

Experiences and theories about how the actions listed above affect the goal variables are considered and assessed in the following dimensions.

* Costs.
* Variation of school alternatives.
* Basic values and knowledge.
* Quality of results.
* Spread in individual performance.
* Segregation.

Here are the most important findings of combinations of policy actions and effects:

- increased support per pupil to independent schools *increases costs* of municipalities, the main reason being that it will not be possible, in the short run, for a municipality to recover the full costs of a pupil leaving for an independent school. Costs for buildings and personnel will be fixed in the short run. If the remuneration per pupil were to be on a marginal cost base, the municipalities could avoid some of the cost increases.

- the activities associated with information about the discretionary choice system will *increase costs*, however, compared with a system with central school assignment.

- the most important action variable for widening the choices is the right for independent schools to receive public support per pupil. This has clearly led to an *increase in variation.* Fifty per cent of all new independent schools are founded on a particular confession or pedagogical belief. But in many cases the other schools have particular profiles too, such as theatrical or environmental studies.

- increased discretion to the school leadership may *increase quality and variation* as between schools without necessarily *increasing the costs* to municipalities. These effects may be enhanced by promotion of choice and improved information.

- the possibilities to assess the effects of the above mentioned policies on *quality* are slight as there are practically no measures neither of individual achievement, such as increased knowledge and skills, or of achievements by the school, for instance such as the fostering of skills in co-operation or the hindering of bullying in its various forms.

There is some evidence, however, to suggest that the narrower variations in skills between the most skilled and the least skilled pupils observed in Sweden, compared to other European countries, may be accounted for by a the heterogeneity of class and social background in Swedish schools.

- all the policies studied contribute to *increased variation in quality and achievements*. These effects may be mitigated by improvements in performance information and enforcement of minimum performance requirements.

- the effects widened choices may have on segregation are ambiguous. In the USA some cities have experienced decreased segregation as a result of a combination of free choice and profiled school programmes. Scottish and Swedish evidence shows, however, that parents with higher income and education are more likely to exercise their possibility of choice. And when they choose they prefer schools with higher average achievements.

Parents rarely choose distant alternatives. In Scotland only 4 per cent of the parents chose a school more distant than the next closest. A large shift among children therefore seems unlikely, even in large cities. The major risk is that some schools will be branded as having problems and be abandoned by the very pupils and parents who could most usefully contribute to a positive school spirit.

- if independent schools were empowered to apply increases in fees, this could lead to increases in *quality* for the children of better-off parents. However, it would increase segregation in skills.

To summarise, the main finding is that while a widened possibility of choice may improve results and the match of values and interests offered to pupils, this may come at the cost of segregation, deteriorating performance in some schools and an undesired increase widening of the gap in levels of achievements.

Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registrerings-verket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

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

1985

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960–1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970–1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions- kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom arnén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960–1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970–1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetsutvecklingen i kommunal barnomsorg 1981–1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)

- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitiken (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

1989

- Hur man mäter sjukvårds – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90–talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunalförmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunernaStockholm,Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning och produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)
- Ostyriga projekt – att styr och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- Sj, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

- Presstödets effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk historia (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått (Ds 1994:23)
- Produktivitetsutvecklingen inom den offentliga sektorn 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)

I andra serier utgivna rapporter m.m.

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

Tidigare publicerat

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)
- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev de dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statliga tjänsteproduktion – produktivitetsutveckling 1960–80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)

1993

- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

1. Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. SB/Fi.
2. Utredningar om elmarknadsreformen. N.
3. Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. M.
4. Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. U.
5. Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. U.
6. Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. U.
7. Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. Ju.
8. Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. Jo.
9. Från samhällsguide till medborgarkontor. C.
10. Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). UD.
11. Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. U.
12. Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. S.
13. Lex Britannia. A.
14. Att rädda liv – Kostnader och effekter. Fi.
15. Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och social-tjänst. S.
16. Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. Fi.
17. Remissammanställning Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). Ju.
18. Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. Kompetens och individualisering. Rapport Nr. 8. U.
19. Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt. Rapport Nr 9. U.
20. Särskilda konkurrensregler för lantbruket. N.
21. Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. U.
22. Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. Fi.
23. Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. Fi.
24. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Fi.
25. Förslag till struktur i systemet för industri-forskning. N.
26. Beskattning av utdelning och fåmansföretag. Fi.
27. Entreprenader på nya spår. K.
28. Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. Fi.
29. Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. Ju.
30. Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. U.
31. Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning. Fi.
32. Konkursernas och kreditförlusternas geografi. A.
33. Så fungerar miljöskatter! M.
34. Agenda 2000. – Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. U.
35. Agenda 2000. – Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. U.
36. Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. M.
37. Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. Fi.
38. Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? Fi.
39. Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling. C.
40. Statens roll inom vård och omsorg. S.
41. Remissvaren på FOB 90-komissionens förslag. Fi.
42. Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar – några principiella frågeställningar. N.
43. Lokal och regional förvaltning i Norden. C.
44. Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. K.
45. Självstyrelse och demokrati – forskningens frontlinjer. C.

Departementsserien 1994

Kronologisk förteckning

46. Särskolebarn – om samverkan, dialog och föräldrainflytande. U.
47. Bolagisering av statens maskinprovningar. Jo.
48. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. UD.
49. EG-direktiv om upphovsrätt
    – uthyrning och utlåning
    – satellit- och kabelsändningar. Ju.
50. Valfrihetsrevolutionen i praktiken. S.
51. Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. Ju.
52. Småföretagens riskkapitalförsörjning. N.
53. Motiv för offentliga åtaganden. Fi.
54. Remissammanställning över betänkandet SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. C.
55. Bensinskatteförändringars effekter. Fi.
56. Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie. Fi.
57. Den framtida efterfrågan på läkare m.m. S.
58. Links between Development Assistance and Donor Country Exports – the Case of Sweden. UD.
59. Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell av ägarlägenheter. Ju.
60. Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen – preliminär svensk avtalstext. UD.
61. 1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. C.
62. Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. Fi.
63. Demokratier kräva dessa partier. Svenska partiers medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. UD.
64. Diskriminerande reklam. C.
65. Lag om järnvägsplanering. K.
66. Återlämnande av kulturföremål. Ku.
67. Gränssamarbete i utveckling. C.
68. Remissammanställning. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. Principbetänkande (SOU 1993:99) av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. M.
69. Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
70. Gula boken – Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. SB.
71. Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. Fi.
72. Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. Fi.

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Myndigheternas skrivregler – 3:e upplagan. [1]
Gula boken – Handläggningen av ärenden i regeringskansliet. [70]

Justitiedepartementet

Bostadsrätt. Bostadsrättsföreningens och panthavares rätt till betalning, tvångsförsäljning m.m. [7]
Remissammanställning
Specialdomstolarna i framtiden (Ds 1993:34). [17]
Oskäliga avtalsvillkor m.m. Införlivande med svensk rätt av EG:s direktiv om oskäliga villkor i konsumentavtal. [29]
EG-direktiv om upphovsrätt
– uthyrning och utlåning
– satellit- och kabelsändningar. [49]
Skyddet för enskilda personers privatliv. En studie. [51]
Förstärkt bostadsrätt – en enklare modell av ägarlägenheter. [59]

Utrikesdepartementet

Rättskapacitet och immunitet och privilegier inom Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (ESK). [10]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. [48]
Links between Development Assistance and Donor Country Exports – the Case of Sweden. [58]
Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen – preliminär svensk avtalstext. [60]
Demokrati kräva dessa partier. Svenska partiers medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa. [63]
Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1994:10) Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [69]

Socialdepartementet

Vissa frågor rörande föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. [12]
Hur tre blir ett – finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och social-tjänst. [15]
Statens roll inom vård och omsorg. [40]
Valfrihetsrevolutionen i praktiken. [50]
Den framtida efterfrågan på läkare m.m. [57]

Kommunikationsdepartementet

Entreprenader på nya spår. [27]
Olika typer av fordonskontroll och effekterna av den periodiska kontrollen. [44]
Lag om järnvägsplanering. [65]

Finansdepartementet

Att rädda liv – Kostnader och effekter. [14]
Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet. [16]
Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960-1992. [22]
Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått. [23]
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. [24]
Beskattning av utdelning och fåmansföretag. [26]
Förändrad kraftvärmebeskattning + bilagor. [28]
Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning. [31]
Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. [37]
Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? [38]
Remissvaren på FOB 90-komissionens förslag. [41]
Motiv för offentliga åtaganden. [53]
Bensinskatteförändringars effekter. [55]
Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie. [56]
Omräkningsförfarande vid fastighetstaxeringen. [62]
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992. Bilagor. [71]
Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation. [72]

Utbildningsdepartementet

Agenda 2000. – Svensk forskning i ett EG-perspektiv. Rosenbad den 14 december 1993. Rapport Nr. 4. [4]
Agenda 2000. – Arbetsgrupp under ledning av David Magnusson. "Staten och forskningen" Arbetsgrupp under ledning av Gunnar Engström. "Staten, forskningen och näringslivet" Rapport Nr. 5. [5]
Agenda 2000. – Scandinavian Institute for Research in Entrepreneurship. I tanke och handling – lära för småföretagare. Rapport Nr. 6. [6]

Departementsserien 1994

Systematisk förteckning

Agenda 2000. – Universiteten och högskolorna i den fortsatta kompetensutvecklingen. Rapport Nr. 7. [11]
Agenda 2000. – Lorentz Lyttkens. "Kompetens och individualisering". Rapport Nr. 8. [18]
Agenda 2000. – Ingenjörsvetenskapsakademien. Avd. XII. "Hur vi tar Sverige in i informationssamhället nu – till gagn för sysselsättning och tillväxt" Rapport Nr 9. [19]
Agenda 2000. – Kari Marklund. Sveriges Tekniska Attachéer i USA, Frankrike och Japan. Ny informationsteknologi i undervisningen. Rapport Nr 10. [21]
Agenda 2000. – Stefan Fölster, Åke E Andersson. Utbildningskonton. Rapport Nr 11. [30]
Agenda 2000. – Utbildningsdepartementet. Internationella jämförelser och svenska perspektiv – statistiskt underlag för Agenda 2000. Rapport Nr 12. [34]
Agenda 2000. – Kunskap och kompetens för nästa århundrade. En första analys. [35]
Särskolebarn – om samverkan, dialog och föräldrainflytande. [46]

Jordbruksdepartementet

Vissa frågor rörande svensk trädgårdsnäring. [8]
Bolagisering av statens maskinprovningar. [47]

Arbetsmarknadsdepartementet

Lex Britannia. [13]
Konkursernas och kreditförlusternas geografi. [32]

Kulturdepartementet

Återlämnande av kulturföremål. [66]

Näringsdepartementet

Utredningar om elmarknadsreformen. [2]
Särskilda konkurrensregler för lantbruket. [20]
Förslag till struktur i systemet för industriforskning. [25]
Konkurrensrättens tillämpning på ekonomiska föreningar – några principiella frågeställningar. [42]
Småföretagens riskkapitalförsörjning. [52]

Civildepartementet

Från samhällsguide till medborgarkontor. [9]
Remissammanställning – Lokal demokrati i utveckling. [39]
Lokal och regional förvaltning i Norden. [43]
Självstyrelse och demokrati – forskningens frontlinjer. [45]
Remissammanställning över betänkandet SOU 1993:71 Organisationernas bidrag. [54]
1993 års redovisning av utvecklingen i kommuner och landsting. [61]
Diskriminerande reklam. [64]
Gränssamarbete i utveckling. [67]

Miljö- och naturresursdepartementet

Förslag till skydd för området Ulriksdal - Haga - Brunnsviken - Djurgården. [3]
Så fungerar miljöskatter! [33]
Snöskotern i naturen. Snöskotertrafikens effekter på naturmiljön. [36]
Remissammanställning. Kart- och fastighetsverksamhet i myndighet och bolag. Principbetänkande (SOU 1993:99) av Lantmäteri- och inskrivningsutredningen. [68]

FRITZES
Postadress: 10647 Stockholm
Fax 08-20 50 21, Telefon 08-690 90 90
ISBN 91-38-13694-5
ISSN 0284-6012