

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.