



SVENSKT NÄRINGSLIV

Friskolornas roll i det svenska utbildningssystemet

EN KUNSKAPSÖVERSIKT
MAJ 2022

Innehåll

Förord	2
1. Inledning	3
2. Friskolor – frälsare eller farsot?	7
2.1 Valfrihet och skolresultat	8
2.2 Segregation och jämlikhet	11
2.3 Gör vinster skolorna bättre eller sämre?	15
2.4 Får friskolor för hög skolpeng? – Åstrandutredningens slutsatser	19
3. Därför reformerades offentlig sektor	23
3.1 Sverige var unikt – störst offentlig sektor, nästan bara offentliga utförare	24
3.2 Reformen drevs fram av brister i offentlig sektor	28
4. Privata företag som levererar till offentlig sektor – varför, hur och hur mycket? 31	
4.1 Slutsatsen efter 1980-talets statliga expansion: Konkurrens för ökad välfärd ...	32
4.2 Den offentliga sektorns inköp – volym	36
4.3 Egen regi, upphandling eller valfrihet	39
5. Avslutande kommentarer	43
6. Referenser	47

Förord

Svenskt Näringsliv har gett ekonomie doktor Mikael Sandström i uppdrag att göra en kunskapsöversikt i den så kallade friskolefrågan. En genomgång görs av forskning om hur valfrihet påverkar skolresultat, hur segregation och jämlikhet påverkas och ifall möjligheten för vinstdrivande skolor att vara verksamma inom ramen för friskolesystemet har positiva eller negativa effekter. Även den hett omdebatterade frågan om huruvida friskolornas ersättning är för hög eller för låg behandlas.

I rapporten görs också en längre tillbakablick för att skapa en bättre förståelse för den nuvarande debatten. Bakgrunden till friskolereformen och andra reformer beskrivs, och de slutsatser som drogs till följd av offentliga sektorns problem på 1980-talet diskuteras. Avslutningsvis sammanfattas några av de utmaningar som finns i friskolesystemet och i de andra valfrihetssystemen.

Stockholm i april 2022

Anders Morin
Ansvarig för välfärdspolitiska frågor
Svenskt Näringsliv

1. Inledning

Skolfrågor är viktiga i den allmänna debatten. I den nationella SOM-undersökningen tillfrågas medborgarna vilka som är de viktigaste samhällsproblemen. Under hela 2000-talet har skola och utbildning rankats som en av de fem viktigaste frågorna. Det är inte så konstigt. Skolsystemet är avgörande för hur vårt samhälle och vår ekonomi fungerar. Det påverkar oss också direkt och påtagligt. För varje förälder är barnens skola av högsta prioritet.

Den svenska debatten har färgats av fallande resultat i internationella jämförelser, såsom PISA och TIMMS.¹ Även om resultaten tycks ha förbättrats under senare år, lever bilden kvar av att svensk skola är i kris. Flera reformer, som syftar till att förbättra resultaten, har genomförts. Bland annat har fler prov införts, kvalitetskontrollen av skolorna stärkts och betygssystemet reformerats. Stora reformer har genomförts av Alliansregeringen 2006–2014, liksom av den S-MP-regering som tillträdde 2014. Statsminister Magdalena Andersson lyfte, i sin första regeringsförklaring, välfärdsfrågor och särskilt skolan som en av sin regerings tre högst prioriterade frågor.

Friskolesystemet har ofta hamnat i fokus för debatten, vilket delvis beror på att det i ett internationellt perspektiv är ovanligt, i vissa delar unikt. Kritiker av systemet lyfter fram detta som ett argument för att vi tänkt fel. Hur kan det svenska friskolesystemet vara bra, när ingen annan tagit efter? De som tycker att systemet är bra lyfter tvärtom fram att Sverige är det enda land där alla barn, oberoende av föräldrarnas ekonomiska förutsättningar, kan välja skola fritt.

Ett viktigt syfte med denna rapport är att **gå igenom några av friskolemotståndarnas främsta argument, och bemöta dem**. En genomgång görs av forskning om hur valfrihet påverkar skolresultat, hur segregation och jämlikhet påverkas och ifall möjligheten för vinstdrivande skolor att vara verksamma inom ramen för friskolesystemet har positiva eller negativa effekter. Även den hett omdebatterade frågan om huruvida friskolornas ersättning är för hög eller för låg behandlas.

Slutsatserna, som beskrivs i avsnitt 2, är i korthet att friskolereformen har lett till högre kvalitet, ökad valfrihet och lägre kostnader, även om det också finns problem. Det finns inget stöd för att friskolor överkompenseras i förhållande till de kommunala skolorna, snarare tvärtom. Samtidigt är friskolereformen inte någon universalmedicin. Vi bör även fortsatt utvärdera systemet, och överväga förändringar som kan göra att

¹ TIMSS är en internationell studie som undersöker kunskaper i och attityder till matematik och naturvetenskap hos elever i årskurs 4 och årskurs 8. PISA står för Programme for International Student Assessment, och är en utvärdering av kunskaper hos femtonåriga elever. PISA-projektet drivs av OECD. För en aktuell genomgång av svenska elevers resultat, se till exempel, Heller-Sahlgren (2021).

det fungerar bättre. En viktig slutsats från forskningen är nämligen att den specifika utformningen av ett valfrihetssystem kan ha avgörande effekt på utfallet. Utvärderingar måste baseras på omsorgsfull empirisk analys.

Ett ytterligare syfte är att genom att göra en längre tillbakablick bättre förstå den nuvarande debatten. Den som lyssnar på kritiken mot friskolor, eller mot att privata företag tillåts verka inom andra skattefinansierade verksamheter, kan få intrycket att den offentliga sektorn i Sverige fungerade i stort sett felfritt fram till 1980-talet. Påståenden som att vi fram till reformerna på 1980-talet hade ”världens bästa skola” gör de förändringar som genomfördes obegripliga. Varför genomföra stora reformer om allt fungerade i det närmaste perfekt?

Sanningen är att den offentliga sektorn brottades med många och allvarliga problem. De förändringar som genomfördes sågs som medel för att omforma offentliga sektorn för att bättre svara mot medborgarnas behov, öka valfriheten och höja produktiviteten. Utan den historiska bakgrunden blir dagens debatt i många stycken obegriplig.

Fram till 1980-talet hade de offentliga utgifterna, både transfereringar och offentlig konsumtion, stadigt växt – från en i internationellt perspektiv låg nivå. Sverige hade länge lägre skatter och lägre offentliga utgifter än jämförbara länder. Ännu på 1960-talet var de svenska offentliga utgifterna ungefär i nivå med OECD-snittet, 31 procent av BNP, men vid början av 1980-talet hade Sverige både störst offentlig sektor i världen och högst skatter. Den offentliga sektorn var inte bara störst i världen, utan den präglades också av att en mycket stor andel av välfärdstjänsterna producerades i offentlig regi. Medan många offentligt finansierade tjänster i andra länder producerades av privata företag, stiftelser, kyrkor eller liknande, saknades sådana inslag nästan helt i Sverige.

Tre grundläggande problem, vid sidan av den offentliga sektorns storlek, skapade ett behov av förändringar: Den offentliga sektorn ansågs inte leverera de tjänster som medborgarna förväntade sig. Det fanns ett betydande missnöje med likformighet, brist på valfrihet och svårigheter för medborgare att påverka utformningen av tjänsterna, särskilt gällde detta vård och skola. Slutligen led den offentliga sektorn av betydande stigande kostnader och svag produktivitet.

Insikten att utvecklingen var ohållbar ledde till en genomgripande reformering av den offentliga sektorn. Inslaget av privata producenter av offentligt finansierade tjänster ökade. Framför allt skedde detta genom att den offentliga sektorn i större utsträckning upphandlade varor och tjänster, snarare än att själv producera dem. På vissa områden, framför allt inom skolan och inom vård- och omsorgssektorerna, har valfrihetssystem införts. Det är i detta perspektiv som friskolesystemets framväxt ska ses. **Bakgrunden till friskolereformen och andra reformer beskrivs i avsnitt 3.**

Även på en annan punkt kan debatten ofta förefalla egendomlig. Ett vanligt förekommande argument är att det är grundläggande fel att ”skattepengar ska kunna gå till vinster och aktieutdelningar”. Bilden som skapas är att detta förhållande är unikt för friskolesektorn och andra välfärdssektorer där privata vinstdrivande företag finns med som utförare.

Sanningen är att stater sedan urminnes tider använt privata aktörer för att lösa olika typer av uppgifter, allt ifrån matleveranser till krigsföretag. De problem som den svenska offentliga sektorn hade på 1980-talet ledde till en omprövning. Bland annat drogs slutsatsen att staten i mindre utsträckning borde producera varor och tjänster i egen regi, och i större utsträckning anlita privata leverantörer och utförare. Trenden från 1950- och 1960-talen, att allt fler privata verksamheter togs över av stat eller kommun, vändes därmed – åtminstone inom vissa områden.

Privata företag levererar idag varor och tjänster för mycket stora belopp till skattefinansierade verksamheter. Den offentliga upphandlingen uppgår till över 780 miljarder kronor per år, eller drygt 18 procent av BNP. I denna siffra ingår dock även vissa inköp som görs från offentliga aktörer. Den offentliga sektorns betalningar till privata företag för varor och tjänster uppgår till ungefär 560 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar ungefär 40 procent av den offentliga sektorns konsumtion och bruttoinvesteringar.

Huvuddelen av detta rör upphandlingar enligt upphandlingslagarna. Vid sådana upphandlingar anger den upphandlande enheten de specifikationer som ställs på en vara eller tjänst. Utifrån denna specifikation kan sedan olika aktörer lägga anbud på utförandet. Baserat på pris och eventuella andra parametrar, som kvalitet, väljer upphandlaren det mest förmånliga erbjudandet. Ett alternativ till upphandling är valfrihetssystem.² Där tillåts i stället brukaren att välja vem som ska utföra en viss tjänst, även om finansieringen sker med offentliga medel. På så vis skapas ett marknadsliknande system – ofta kallat kvasimarknad – där ett visst mått av konkurrens kan skapas mellan olika aktörer.³ Valfriheten för den enskilde ökar. Valfrihetssystem inom vård, skola och omsorg utgör bara omkring en femtedel av den offentliga sektorns totala inköp från privata företag.

De totala utbetalningarna till friskolesektorn, omkring 28 miljarder kronor per år, är alltså en liten del av den offentliga sektorns totala utbetalningar till enskilda aktörer. Huvuddelen av de 560 miljarder kronor som stat, regioner och kommuner betalar till privata företag, betalas till vanliga vinstdrivande företag. Om det är fel att skattepengar går till vinster, så kan detta rimligen inte bara gälla friskolor, utan även alla andra företag som bygger vägar, lagar mat, levererar datorer eller på tusentals andra sätt förser den offentliga sektorn med varor och tjänster.

I avsnitt 4 diskuteras de slutsatser som drogs till följd av offentliga sektorns problem på 1980-talet. Friskolorna sätts i det bredare sammanhanget av statens samlade inköp av varor och tjänster från privata företag. En diskussion förs också om vilka faktorer som bör påverka om en offentligt finansierad verksamhet bäst bör drivas i egen regi, upphandlas eller omfattas av ett valfrihetssystem.

² Upphandlingslagarna är LOU – lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LUF – lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUFFS – lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt LUK – lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Vissa valfrihetssystem, som är ett alternativ till upphandling, regleras i LOV – lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Även inköp inom valfrihetssystemen inkluderas i statistiken från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2020) eftersom den betraktas som ett alternativ till upphandlingslagarna. Däremot ingår inte, till exempel, ersättning till friskolor och fristående friskolor, eftersom de regleras i särskild lagstiftning.

³ Se avsnitt 4.3 för en utförligare diskussion och beskrivning av kvasi-marknader.

I avsnitt 5 sammanfattas några av de problem som finns i friskolesystemet och i de andra valfrihetssystemen. I övergripande termer presenteras några förslag om hur valfrihetssystemen kan få att fungera bättre. De viktigaste reformerna rör åtgärder för att höja kvaliteten i skolan samt insatser för att minska bedrägerier och felaktigt utnyttjande av assistansersättningen.

2. Friskolor – frälsare eller farsot?

Den ökade användningen av privata företag som producenter av offentligt finansierade välfärdstjänster har drivits fram av konkreta problem i den offentliga sektorn. Bakgrunden till reformerna behandlas utförligare i avsnitt 3 nedan. De främsta problemen var en oförmåga att svara mot medborgarnas behov, bristande valfrihet samt ökande kostnader och låg produktivitet.

På skolans område var det främst bristen på egenmakt som framhölls som ett problem. Den statliga Maktutredningen använde ordet ”vanmakt” för att beskriva många medborgares känslor inför kontakten med företrädare för statlig och kommunal byråkrati. Även kostnadsutvecklingen var ett bekymmer. En annan statlig utredning, Produktivitetsdelegationen, pekade på att kostnaderna per elev i grundskolan var tre gånger så höga i mitten på 1980-talet som de hade varit i början av 1960-talet till mitten av 1980-talet, utan att undervisningskvaliteten i motsvarande grad hade förbättrats.

Hur har då resultatet blivit?

Blix & Jordahl (2021) framhåller att det finns teoretiska argument både för och emot såväl privatisering och valfrihetssystem i allmänhet som att tillåta vinstdrivande företag. Därför, menar dessa författare, kan utfallet av ökad konkurrensutsättning och förekomsten av vinstdrivande företag som leverantörer av välfärdstjänster bara utvärderas empiriskt. Frågan om det är bra eller dåligt att tillåta vinster i välfärden eller att privatisera är alltså fel ställd. Frågan bör i stället vara om ett specifikt system är bättre eller sämre än alternativa system på att möta de mål som satts upp. Det alternativa systemet kan till exempel vara upphandling i stället för ett valfrihetssystem, eller tvärtom, eller så kan det vara offentlig produktion i egen regi.

Ett vanligt fel är det så kallade nirvana-felslutet, det vill säga att ett existerande system jämförs med ett teoretiskt ideal som i praktiken inte kan uppnås. Att ett system har brister är ett nödvändigt men inte tillräckligt argument för att förändringar ska vara motiverade, eftersom alla system har brister. För att reformer ska vara motiverade, måste dessa sammantaget kunna antas leda till förbättringar.

Hur bör då en utvärdering ske? Le Grand (2007)⁴ lyfter fram fem kriterier mot vilka offentliga tjänster bör bedömas: 1) kvalitet, 2) effektivitet, 3) hur väl producenterna

⁴ Refererad av Blix & Jordahl (2021).

svarar mot brukarnas önskemål, 4) ansvarighet inför skattebetalarna och 5) jämlik tillgång. Dessa punkter reflekteras i den svenska debatten, även om de formuleras annorlunda. En första, central fråga är om det svenska friskolesystemet lett till bättre eller sämre skolresultat.

2.1 Valfrihet och skolresultat

Blix & Jordahl (2021) drar, utifrån en genomgång av den forskning som genomförts om det svenska friskolesystemet, den övergripande slutsatsen att reformerna gjort att resurserna använts mer effektivt; det vill säga utbildningens kvalitet har varit högre, givet kostnaden, än den hade varit om friskolesystemet inte hade införts. De menar att detta är uppenbart för grundskolan, där konkurrensen lett till att elevresultaten höjts utan att kostnaderna ökat. Avseende gymnasieskolor menar de att resultaten är mer svårtolkade. De fristående gymnasieskolorna presterar bättre, men det finns tecken som tyder på att detta, åtminstone till viss del, kan bero på glädjebetyg, det vill säga att eleverna får högre betyg i förhållande till sin prestation än vad de skulle ha fått i en kommunal skola.⁵ Författarna lyfter fram att det finns ett grundläggande fel i utformningen av det svenska skolsystemet. Skolor ska i viss mån konkurrera med varandra, men ett oberoende utvärderingssystem saknas.

PISA-fallet

Det finns också skäl att särskilt lyfta fram några andra studier. En av de senaste analyserna (Heller-Sahlgren, 2021) använder data från OECD:s program för utvärdering av elevresultat (Programme for International Student Assessment, PISA). PISA-studierna har rönt stor uppmärksamhet i Sverige. I den första PISA-studien, som genomfördes 2000, var de svenska resultaten mycket bra. Svenska 15-åringar, som är den grupp som deltar i testet, presterade över snittet i alla tre undersökta ämnen: läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Sedan skedde ett drastiskt fall fram till 2012. Fallet var större än i något annat land. Sverige presterade i stället under snittet i alla tre ämnen. Utvecklingen tycks dock ha vänt i positiv riktning. PISA 2015 visade på en kraftig förbättring och trenden fortsatte 2018. Två tredjedelar av fallet mellan 2000 och 2012 är återhämtat. För elever med svensk bakgrund – minst en förälder född i Sverige – har hela fallet återhämtats.

De svenska resultaten i PISA-studierna ger ingen entydig bild av hur kunskapsresultaten påverkats av att fler elever går i friskola. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) drar Holmlund et al. (2014) slutsatsen att vare sig kommunaliseringen, det fria skolvalet eller friskolereformen i början av 1990-talet kan förklara de sjunkande resultaten i svensk skola.

⁵ I denna rapport används ordet glädjebetyg, i stället för betygsinflation, eftersom termen inflation indikerar att skillnaden mellan prestation och betyg ökar. Debatten har dock i huvudsak handlat om huruvida det finns systematiska skillnader i generositeten i betygssättningen mellan olika skolor och elevgrupper. Skolverket har funnit sådana systematiska skillnader, främst genom det myndigheten kallar relativ betygssättning, med vilket de menar att lärare tenderar att sätta för höga betyg i grupper med svaga elever och för låga betyg i grupper med starka elever, se nedan.

Den första PISA-studien presenterades år 2000 och studerade svenska elever födda i mitten av 1980-talet, det vill säga elever som började skolan under första halvan av 1990-talet. Även om dessa elever fortfarande är de som nått högst resultat av svenska PISA-elevkullar så finns det alltså tecken på att problemen i skolan startade tidigare än så. Vid Chalmers tekniska högskola har diagnostiska prov i matematik genomförts sedan 1970-talet. De visar på fallande kunskaper redan i början av 1990-talet. Eftersom de som gjorde proven på 1990-talet i regel är födda på 1970-talet och gick i grundskolan huvudsakligen under 1980-talet, så indikerar det att problemet med fallande resultat kan spåras till förändringar i skolan före reformerna på 1990-talet (Henrekson & Wennström, 2022).

Andelen deltagande elever som vid provtillfället går i en friskola ökade visserligen från drygt 1 procent startåret 2000 till cirka 14 procent år 2012 då de svenska PISA-resultaten var som lägst⁶. Men därefter har andelen friskolelever fortsatt öka samtidigt som de svenska PISA-resultaten förbättrats. I senaste PISA 2018 – där mycket av det tidigare kunskapsfallet återhämtats – hade andelen ökat till nästan 20 procent av de deltagande eleverna.

Problemen i svensk skola var också väl kända långt innan de dystra PISA-resultaten år 2012. Redan i samband med Skolverkets nationella utvärdering av skolan år 2003 (NU-03) konstaterades bland annat att läsfärdigheten för eleverna i årskurs 5 och årskurs 9 försämrats under den föregående tioårsperioden. Även resultaten i matematik hade försämrats jämfört med motsvarande undersökning 1992, tydligast i årskurs 5 (Skolverket, 2004)⁷. Det dystra läget gjorde att Skolverket såg ”med oro på resultatutvecklingen i grundskolan”, och kritiken som följde ledde till att förre skolministern och dåvarande socialdemokratiska statsministern Göran Persson medgav att vi inte har ”lyckats hålla fokus på det som är en av skolans kärnuppgifter, nämligen att förmedla kunskap” (TT, 2004).

Under senare tid har flera forskare lyft fram de ”progressiva” skolpolitiska idéer som motiverade flera reformer främst från 1960-talet och framåt, som orsaken till fallande kunskapsresultat. Reformerna som lyfts fram är avskaffande av betyg, ifrågasättande av traditionella undervisningsmetoder, minskad användning av nivågruppering, otydliga läroplaner och kunskapsmål, försämrad lärarutbildning och sänkt status för lärarna, bristande utvärdering och uppföljning samt att åtgärder satts in för sent under elevens skolgång eller i värsta fall inte alls (Henrekson & Wennström, 2022; Heller-Sahlgren & Sanandaji, 2019).

Kritik har riktats mot det svenska genomförandet av PISA-studien på grund av hanteringen av exkluderingar och bortfall. På grund av att urvalet av elever som deltar i studien har förändrats mellan de olika undersökningarna, menar kritikerna att det inte går att dra slutsatsen att resultaten förbättrats. Även förändringar av

⁶ De 14 procent friskoleelever som skrev PISA 2012 har dock sannolikt inte gått hela sin skolgång i en friskola, då dessa 15-åringar började skolan i början av 2000-talet då andelen elever i fristående grundskolor alltså var under 10 procent. Det är först senare som en växande andel elever gått större delen av sin skoltid i en fristående skola.

⁷ Kunskapsresultaten för eleverna i årskurs 9 var på grund av ett stort bortfall osäkra men även dessa pekade på en försämring sedan 1992: medelvärden på ett identiskt prov var drygt ett poäng lägre samtidigt som andelen svagpresterande elever hade ökat och andelen högpresterande minskat.

provets utformning skulle kunna påverka PISA-testens validitet. Heller-Sahlgren menar dock att slutsatsen att resultaten förbättrats står sig, trots denna kritik. Sverige har även 2018 hög representativitet, som dessutom är bättre än i många andra länder inklusive Australien, Danmark, Kanada, Nederländerna, Storbritannien och USA. Utformningen av proven har heller aldrig varit exakt densamma, utan har förändrats även tidigare. Kritiken som nu riktas mot de senaste PISA-undersökningarna kan alltså, menar Heller-Sahlgren, lika väl riktas mot tidigare undersökningar eller mot resultaten för andra länder.

Friskolorna presterar bättre

Heller-Sahlgren (2021) undviker dessutom i sin analys problemen med bristande representativitet genom att fokusera på jämförelser inom Sverige och mellan olika skolor i landet. Han finner att fristående skolor presterar signifikant bättre i alla tre testade ämnen även efter att han kontrollerat för skillnader i elevernas socioekonomiska bakgrund. Skillnaden är så stor att den motsvarar inläringen under en tredjedel av ett skolår. Heller-Sahlgren framhåller att denna skillnad uppstår trots att friskolor i genomsnitt har mindre resurser per elev än kommunala skolor.⁸

En möjlig förklaring till friskolornas bättre prestation är att de har högre värden på faktorer som generellt har positiv påverkan på elevresultaten – mer anpassad undervisning och återkoppling, användning av digitala hjälpmedel i klassrummet och ett bättre studieklimat. Samtidigt har friskolorna också högre värden avseende vissa faktorer som är korrelerade till sämre skolresultat, till exempel användning av digitala hjälpmedel generellt på skolan⁹, sena ankomster och skolk. Det är alltså tydligt att mer forskning behövs för att förklara skillnaderna i utfall. Samtidigt är Heller-Sahlgrens resultat viktiga eftersom PISA, till skillnad från andra prov i den svenska skolan, rättas av någon annan än den betygssättande läraren.

Konkurrensen gör kommunskolorna bättre

Det finns också visst stöd för att elever med svagare socioekonomisk bakgrund gynnas mer av valfriheten än snitteleven. Wondratschek et al. (2013) kan visserligen inte belägga några långsiktiga effekter på sannolikheten att genomgå universitetsutbildning, sysselsättningsstatus, brottsbenägenhet eller hälsoparametrar, men finner att den positiva effekten av konkurrens mellan skolor var större för elever från låginkomsthushåll än för elever från höginkomsthushåll.

I debatten tenderar stor vikt att läggas vid skillnader i resultat mellan fristående och kommunala skolor. Frågan som ställs är om det går att visa att den ena driftsformen skulle vara bättre än den andra. En viktig slutsats från litteraturen är dock att de positiva resultaten av valfrihet som observerats inte i första hand beror på att fristående skolor skulle prestera bättre än offentligt drivna, utan av att

⁸ Se vidare Angelov & Edmark (2016) och Heller-Sahlgren (2020).

⁹ Resultaten visar att användning av digitala hjälpmedel i klassrummet samvarierar med bättre resultat, medan ökad användning av digitala hjälpmedel i största allmänhet samvarierar med sämre resultat. Nyttan med digitala hjälpmedel tycks alltså i avgörande grad bero på hur dessa används.

konkurrensen gör de kommunala skolorna bättre. Studier som uteslutande studerar skillnader mellan skolor, och inte resultaten för samtliga elever, kommer därför att missa den viktigaste positiva effekten av konkurrens. Detta är ett resultat som tycks vara återkommande i internationella studier och som också gäller i Sverige. Utarmningshypotesen, det vill säga tanken att de fristående skolorna genom att dra resurser från det offentliga skolväsendet skulle leda till att offentliga skolor blev sämre, saknar alltså stöd.
(Epple, et al. 2017; Heller-Sahlgren, 2020; Böhlmark & Lindahl, 2012).

2.2 Segregation och jämlikhet

En hett debatterad fråga är om friskolesystemet lett till ökad segregation. På ett teoretiskt plan kan skolval både leda till högre och lägre grad av segregation (Lindbom, 2010). Hur utfallet blir beror på vilka grupper som i störst utsträckning använder sig av möjligheten att välja skola. Om barn till lågutbildade eller utrikes födda i socioekonomiskt svaga områden väljer en skola i ett annat område, så kan det leda till minskad segregation. Om i första hand inrikes födda eller barn till högutbildade väljer skolor där elever med liknande bakgrund går, så kan det leda till ökad segregation.

Segregation mellan och inom skolor

En komplikation i diskussionen är att segregation är ett flerdimensionellt begrepp. Segregation kan till exempel ske längs etniska dimensioner, avseende föräldrarnas utbildningsbakgrund eller inkomstnivå. Det är heller inte så enkelt att vi kan mäta graden av segregation genom att endast studera elevsammansättningen på en skola. Greene & Mellow (1998) studerade hur elever i skolorna faktiskt interagerade med varandra genom att studera hur de placerade sig i lunchmatsalarna. Deras slutsats var att privata skolor var mer integrerade än de offentliga. De förklarade detta med att eftersom de offentliga skolorna baserade elevintaget på geografiska upptagningsområden, så reproducerades segregerade boendemönster i skolan. Genom att elever på privata skolor kom från mer geografiskt spridda områden, var det lättare att bryta dessa mönster. Denna studie pekar alltså på segregerat boende som en avgörande förklaringsfaktor bakom segregation inom skolor. Författarnas slutsats är att åtgärder som frikopplar vilken skola elever går i, från var de bor, är avgörande för att verkningsfullt minska segregationen.

En studie av skolor på Nordirland illustrerar också hur komplicerad frågan om segregation kan vara. Den långvariga konflikten på Nordirland står mellan ”lojalister”, som är protestanter och vill att Nordirland fortsatt ska ingå i Förenade kungariket, alltså i union med Storbritannien, och ”republikaner”, som är katoliker och vill att provinsen ska tillhöra republiken Irland. Konflikten har varit långvarig, djup och blodig. Skiljelinjen mellan de två grupperna har på vissa platser bokstavligen utgjorts av murar. McKeown et al. (2015) påvisade bestående religiös segregation genom studier av hur elever valde att sätta sig i klassrummen. Författarna fann också att om lärarna tvingade katoliker och protestanter att sitta blandat, blev resultatet ibland kontra-produktivt genom att naturliga möjligheter till samvaro mellan grupperna minskade.

Olika valfrihetssystem ger olika resultat

Lindbom (2010) framhåller att utformningen av ett system för valfrihet påverkar om det leder till ökad eller minskad segregation. Inträdeshinder, såsom intagningsprov eller elevavgifter, stärker segregationstendenserna. Det svenska systemet, där skolavgifter är förbjudna och ersättningen per elev är kraftigt kompensatorisk, torde däremot göra att tendenserna till ökad segregation begränsas.

Erfarenheter från reformer av Chiles skolcheckssystem stöder denna tes. Det chilenska systemet infördes 1981 och förefaller under de första decennierna haft en segregerande effekt.¹⁰ De segregerande effekterna av systemet stärktes efter att privata skolor 1993 gavs rätt att ta ut terminsavgifter. Förändringen motiverades av landets ansträngda statsfinanser och möjliggjorde en offentligfinansiell besparing genom att checken trappades av för skolor som tog ut avgifter. Systemet reformerades 2008 genom att skolchecken differentierades så att barn till låginkomsttagare erhöll ett högre belopp. För att erhålla denna högre check fick skolorna inte ta terminsavgifter för dessa elever. För att ingå i det nya systemet fick skolor inte heller ha akademiska inträdeskrav. Dessutom infördes ett nationellt kvalitetsgranskningssystem som alla skolor måste delta i. Reformerna har alltså gjort att det chilenska systemet blivit mer likt det svenska. Studier som genomförts pekar på att dessa förändringar förbättrat systemets funktionssätt och bidragit till att minska segregationen (Epple, et al. 2017; Murnane, et al. 2017).

Ytterligare reformer av det chilenska systemet har genomförts. Bland annat beslöts 2015 att vinstdrivande skolor inte längre ska tillåtas delta i systemet. Det återstår att se vilka effekter detta får. Det går inte att utesluta att det kommer att leda till både ökad segregation och sämre resultat. Murnane et al. (2017) finner att resultatförbättringen till följd av 2008 års reformer var störst i vinstdrivande skolor som inte tog ut terminsavgifter. De finner också att en drivkraft bakom resultatförbättringen var att barn med svag socioekonomisk bakgrund fick ökad tillgång till skolor med barn från starkare socioekonomiska miljöer och med starkare akademiska resultat.

Boendesegregationen viktigaste faktorn

Det går inte att avgöra vilken av de ovan beskrivna teoretiska tendenserna som dominerar, utan empiriska studier. Forskningen i Sverige är ganska knapphändig. Segregation är svårt att studera. Ett förhållandevis tydligt resultat är dock att den främsta orsaken till ökad etnisk segregering är den ökande boendesegregationen, även om skolvalet enligt vissa studier bidragit i mindre utsträckning. Påverkan på den socioekonomiska segregationen är mindre tydlig. När det gäller gymnasieskolan är elever med starka förutsättningar, det vill säga elever som kan förväntas prestera över genomsnittet, underrepresenterade i friskolor inom teoretiska program men över-

¹⁰ Bedömningen att det var skolcheckssystemet som drev fram den ökade segregationen i Chile har ifrågasatts. Narodowski (2018) menar att Chiles grannländer, som delar dess politiska och ekonomiska historia, uppvisar sämre utveckling avseende utbildningskvalitet och socioekonomisk segregation. Sedan de refererade studierna genomfördes har ytterligare reformer genomförts, bland annat tillåts inte längre vinstdrivande skolor. För en sammanfattning av kritiken mot Chiles system, se till exempel Treviño, et al. (2018).

representerade inom yrkesprogrammen. Sorteringen går alltså åt olika håll (Lindbom, 2010; Böhlmark, et al. 2015; Yang Hansen & Gustafsson, 2016; Hedström, 2019; Holmlund, et al. 2019).

En illustration av hur resultaten påverkas av vilka aspekter av segregation som studeras, beskrivs av Hedström & Mutgan. De studerar Stockholms grundskolor 2008 till 2017 och finner att både den socioekonomiska och den etniska skolsegregationen varit förhållandevis konstant. Författarna gör en simulering, där den faktiska segregationen jämförs med den grad av segregation som skulle föreläggas om alla elever hade gått i sin närmaste kommunala grundskola. De finner att om närhetsprincipen tillämpats i stället för skolval, så hade den etniska segregationen varit något högre och den socioekonomiska segregationen varit något lägre. Skillnaderna är dock små (Hedström & Mutgan, 2021c).¹¹

Betydelsen av kötid som antagningsmetod till friskolor som har fler sökande än platser har flitigt debatterats. Rimligen kommer effekterna av köer som urvalsinstrument att bero på vilka alternativ som finns tillgängliga. Eftersom boendesegregationen är den främsta orsaken till segregation i skolan, torde närhetsprincipen bidra till segregation i större utsträckning än kö, en slutsats som får visst stöd av Hedströms & Mutgans ovan refererade slutsatser.

En faktor som har betydelse är var friskolor etablerar sig. Även etableringsmönstret kan bidra till såväl mindre som mer segregation, beroende på vilken aspekt som studeras. En studie för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi tyder på att friskolor etablerar sig i större utsträckning där det finns många högutbildade, där det finns många invandrare och där kommunen inte styrs av vänstermajoritet. Ekonomiska faktorer tycks dock, mot författarnas förväntningar, ha större betydelse för etableringar av icke vinstdrivande än vinstdrivande skolor. Icke vinstdrivande skolor etablerar sig oftare i områden där kostnaderna kan förväntas vara lägre och intäkterna högre, medan något motsvarande mönster inte kunde beläggas för vinstdrivande skolor (Angelov & Edmark, 2016).

Internationell forskning tyder också på att möjlighet att välja skola någon annanstans än i närheten av den egna bostaden kan minska boendesegregationen. Om det enda sättet att välja skola är genom att bosätta sig i ett område där skolorna är bra, så kommer det att påverka fastighetspriserna. Endast hushåll med goda inkomster kan därmed köpa hus i upptagningsområdena för bra skolor. Det tenderar i sin tur att ytterligare förstärka skillnaden mellan bra och dåliga skolor. De svenska studier som genomförts tar inte denna effekt i beaktande. Det är fullt möjligt att boendesegregationen, och därmed dess inverkan på skolsegregationen, idag hade varit ännu större om inte friskolesystemet hade införts på 1990-talet (Bibler & Billings, 2020; Billings, et al., 2018; Brunner, 2014; Brunner, et al., 2012; Heller-Sahlgren, 2013)¹².

¹¹ Se även Hedström & Mutgan (2021a), Holmlund, et al. (2021) samt Hedström & Mutgan (2021b) för en diskussion om hur skolvalet kan påverka segregationen.

¹² Se Heller-Sahlgren (2020) för en sammanfattning.

Att skolvalets samband med fastighetspriserna inte är en teoretisk konstruktion, utan kan inträffa i verkligheten, illustreras av en studie som analyserar vad som hände när det 1997 blev möjligt att välja gymnasium i Oslo. Tidigare hade elever placerats utifrån skolornas upptagningsområden. Det enda sättet att välja skola var alltså genom att välja att bosätta sig i den önskade skolans upptagningsområde. Före valfrihetsreformen var huspriserna 7–10 procent högre i upptagningsområdena för en skola med en standardavvikelse högre genomsnittliga provresultat. Reformen minskade skolornas effekter på huspriserna med minst 50 procent (Machin & Salvanes, 2015).

Visst stöd finns för att föräldrar röstar med fötterna även i Sverige, det vill säga flyttar när det är dags för barnen att börja skola. Föräldrar tenderar att flytta till områden där skolorna är bra, innan barnen ska börja skolan – ett mönster som även iakttagits i USA (Andersson, 2019).

De tendenser till ökad segregation mellan olika skolor som iakttagits, har inte självklart med friskolereformen att göra. Söderström & Uusitalo (2010) visar att övergången från närhetsprincipen – det vill säga att elever hänvisas till den närmast liggande skolan – till betygsintagning vid gymnasieskolan i Stockholm, ledde till ökad segregering både med hänsyn till elevernas kunskapsnivå och familjebakgrund.

Svårsmätbara kamrateffekter

En ytterligare komplikation i diskussionen om segregation mellan elever är att effekten på skolresultaten inte är tydlig. Tidigare har det ansetts att elevers resultat generellt påverkas positivt av akademiskt starka klasskamrater. Det finns dock inget entydigt samband, och effekterna är förhållandevis små. Däremot verkar andelen flickor i en undervisningsgrupp leda till lugnare utbildningsmiljö och därmed bättre resultat (Sacerdote, 2011; Gong, et al. 2021). Vissa studier visar att ökad segregation ibland kan leda till bättre resultat. Det kan också vara så att svaga elever får sämre resultat om de går i klasser med många akademiskt högpresterande elever (Feld & Zölitz, 2017). Garlick (2018) finner att positiva effekter på akademiskt svaga studenter från akademiskt starka studenter är kraftigare mellan studenter som avseende sociala variabler liknar varandra. Social stratifiering skulle alltså kunna leda till bättre skolresultat. Eventuellt kan rangordningen i klassrummet, det vill säga om en elev tillhör de bättre eller sämre, ha betydelse för dennes prestationer på så vis att elever presterar sämre om de uppfattar sig vara sämre än sina klasskamrater (Elsner, et al. 2021).

En svensk studie (Brandén, et al. 2016) fann att invandrares resultat var svagt positivt relaterade till andelen elever med samma nationella bakgrund. Generellt var effekten av etnisk segregering på skolresultaten nära noll. Elevernas betyg var förhållandevis opåverkade av andelen invandrare i klassen, medan det fanns en liten negativ effekt på andelen elever som var behöriga att söka gymnasieskolan. Segregation är ett problem i sig, men minskad segregation leder inte självklart till förbättrade skolresultat. Att framställa ökad segregation som en huvudorsak till dåliga skolresultat är en grov förenkling.

Långa köer är ett marginalfenomen

Populära skolor har fler sökande än platser. Friskolor kan i praktiken bara använda anmälningstidpunkt, syskonförtur och geografisk närhet som urvalsgrund. Anmälningstid, alltså kötid, har framhållits som en bidragande orsak till skolsegregation. Skälet är att föräldrar med starkare socioekonomisk bakgrund kan förväntas ställa sina barn i kö till populära friskolor i större utsträckning än andra föräldrar. Ingen samlad statistik finns över hur stor andel av alla skolor som har fler sökande än platser eller hur länge den sista elev som tas in på skolor med kö har köat. Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2020) genomförde en undersökning av 190 friskolor. De finner att 69 procent haft fler sökande än platser och att den helt övervägande andelen av dessa använt kötid som urvalskriterium.

Läsåret 2020/2021 gick 1,1 miljoner elever i grundskolan, varav 172 000 i friskola. Om lärarfackens undersökning är representativ, betyder det att cirka 112 000 elever stått i kö innan de kom in i sin friskola. Enligt undersökningen hade 22 procent av skolorna en kötid som var längre än två år för den elev som sist togs in. Det betyder att knappt 38 000 elever – 3,5 procent av samtliga grundskoleelever – hade köat mer än två år.¹³ För huvuddelen av alla elever påverkar därmed kötiden knappast valet av skola. Det finns inte heller några vetenskapliga studier av hur kö som antagningsmetod påverkar segregationen, vilket också Åstrandutredningen (SOU 2020:28) konstaterar. Detsamma gäller förslaget att i stället för kö tillämpa lottning.

De studier som genomförts pekar alltså på att skolvalet har en relativt sett liten effekt på skolsegregationen, jämfört med boendesegregationen, och att andelen elever som går i skolor med lång kö utgör en mycket liten andel av det totala antalet elever. Därför är det svårt att tro att systemet med kö som antagningsmetod har någon avgörande påverkan på segregationen. Det kan självfallet ändå finnas skäl att se över antagningssystemet till friskolorna, men det torde finnas andra åtgärder som har större betydelse för att minska skolsegregationen.

2.3 Gör vinster skolorna bättre eller sämre?

En av de hetaste politiska frågorna i skoldebatten är om vinstdrivande aktiebolag ska tillåtas att driva friskolor och om dessa, i så fall, ska få ge aktieutdelning. Socialdemokraterna antog på sin kongress 2021 politiska riktlinjer där följande text beskriver inställningen till vinstdrivande företag inom skolan:

Syftet med vår gemensamt finansierade skola ska aldrig vara vinst. Vi socialdemokrater vill förbjuda vinstuttag ur skolan. Lagstiftningen ska ändras så att de skattemedel som vi gemensamt investerar i skolan också går till skolan, och att alla elevers skolgång säkras (Socialdemokraternas Kongress 2021).

¹³ Riktigt långa köer är ovanliga. Debatten om föräldrar som sätter sina barn i kö redan vid födseln handlar i praktiken om ett tiotal skolor i Stockholm, Göteborg och Malmö. De flesta av dessa är stiftelseägda.

Texten är inte helt lätt att tolka, men det torde stå klart att företag verksamma inom skolektorn inte ska tillåtas göra aktieutdelningar. Den understrukna texten är ett tillägg som gjordes av partistyrelsen under kongressen, i förhållande till partistyrelsens ursprungliga förslag. Innebörden av att syftet med den gemensamma finansieringen aldrig får vara vinst är svår att förstå. Det kan tolkas närmast som en truism; självklart är inte *syftet* med den offentliga finansieringen att skapa vinster i företag, utan att ge eleverna utbildning; att tillåta vinstdrivande företag kan vara ett *medel* att nå detta syfte. En alternativ tolkning är att Socialdemokraterna inte vill tillåta andra aktiebolag än aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning att bedriva skolverksamhet, eller att aktiebolag för att få driva sådan verksamhet i sin bolagsordning måste ange att syftet med verksamheten är något annat än att generera vinst.¹⁴ Formuleringen torde vara en kompromiss mellan dem som hårdare vill begränsa friskolornas verksamhet och dem som är mer pragmatiskt inriktade.

Utdelningarna överskattas

Debatten om vinster i friskolor bygger på några missuppfattningar. En av dessa är att utdelningarna skulle vara mycket stora. En sökning på nätet visar att bilden av stora aktieutdelningar från friskoleföretagen är spridd. Det finns gott om rubriker om ”vinstregn”, ”rekordvinst” och amerikanska riskkapitalister som tjänar miljarder på svensk skola.¹⁵ Denna bild stämmer dåligt med verkligheten. Det sammanlagda rörelseresultatet (EBIT)¹⁶ är en knapp miljard kronor. Satt i relation till omsättningen för fristående förskoleklass, grundskola och gymnasium – som är ungefär 28 miljarder kronor – innebär det en rörelsemarginal om ungefär 3,4 procent, vilket är lågt jämfört med de flesta branscher. Aktieutdelningarna kan skattas till omkring 200–300 miljoner kronor per år, alltså 1 procent av omsättningen eller något mindre. Satt i relation till de samlade kostnaderna för skolväsendet, motsvarar aktieutdelningarna ungefär två tusendelar (Sandström, 2020)¹⁷.

PwC (2022) har på uppdrag av arbetsgivarorganisationen Almega gjort en mer djupgående analys som dessutom täcker en längre tidsperiod, åren 2010–2020. Den ovan beskrivna analysen satte det samlade rörelseresultatet i relation till de samlade intäkterna i friskolesektorn, alltså inklusive icke vinstdrivande skolor. Analysen omfattade förskoleklass, grundskola och gymnasium. PwC analyserar specifikt skolor som drivs i aktiebolagsform, och begränsar sig till förskoleklass och grundskola. De finner att rörelsemarginalen (EBIT) under dessa år i snitt varit 4,9 procent, och varierat mellan 4,0 procent (2012) och 6,5 procent (2020).

¹⁴ Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning regleras i aktiebolagslagen (2005:551), 32 kap. I 3 kap 3§ samma lag stadgas att om ”bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha ett annat syfte än att ge vinst till fördelning mellan aktieägarna, skall detta anges i bolagsordningen”.

¹⁵ Se, till exempel, Zachrisson Winberg (2011), Hagman (2019) eller Zachrisson Winberg & Lagerström (2020).

¹⁶ EBIT står för earnings before interest and tax, dvs. resultatet före räntebetalningar och beskattning av vinsten. Det är alltså inte detsamma som vinsten, men brukar användas som ett mer rättvisande mått på hur lönsam själva verksamheten – rörelsen – i ett företag är.

¹⁷ Det finns ingen samlad statistik för aktieutdelningar. Eftersom flera friskoleföretag även har andra verksamheter, är det också svårt att avgöra hur stor del av eventuella utdelningar som är hänförliga till just skolverksamheter. Beskattningsreglerna för fåmansbolag (ofta kallade 3:12-reglerna) gör också att distinktionen mellan lön och utdelning inte är meningsfull i många mindre skolföretag, där ägaren också är verksam i bolaget.

Det finns ingen ”fri dragningsrätt på skattepengar”

Retoriken kring vinster är också märklig. Magdalena Andersson, då finansminister, vände sig mot att friskolor har ”fri dragningsrätt på skattepengar” (Andersson, 2021), medan dåvarande gymnasie- och kunskapslyftsministern Anna Ekström kritiserade att ”obegränsade vinstuttag” är tillåtna (Yttergren, 2018). Båda dessa statsråd känner rimligen till att det inte finns någon ”fri dragningsrätt på skattepengar”, utan lagstiftning om kommunala bidrag till fristående huvudmän som reglerar vilken ersättning som ska erhållas och vilka krav som kan ställas. Uppfylls inte kraven kan friskolor utsättas för sanktioner eller stängas. Inte heller finns någon rätt att göra ”obegränsade vinstuttag”. För att aktieutdelning ska få göras, krävs enligt 17 kap. 3 §. aktiebolagslagen (2005:551) att det kan ske så att bolaget även efter utdelningen har full täckning för bolagets bundna egna kapital. Vidare får aktieutdelning ske ”endast om den framstår som försvarlig med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, och bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt”. Ett aktiebolag måste ha gått med vinst för att få göra aktieutdelning, men utdelningen får inte vara så stor att verksamheten hotas, alltså långt ifrån en rätt att göra ”obegränsade vinstuttag”.

Vinstintresset driver inte betygsinflation

Det finns heller inga belägg för att en förändring av lagstiftningen som förbjuder vinstdrivande företag att driva skolor, eller som förbjuder aktieutdelning, skulle lösa några problem. Det förefaller inte vara någon avgörande resultatskillnad mellan ideella och vinstdrivande friskolor, när hänsyn tagits till skillnader i elevsammansättning. Båda kategorierna skolor har något bättre resultat än kommunala skolor. Som ovan sagts, finns stöd för att skolvalet i viss mån bidragit till segregation, men vinstdrivande skolor tycks driva denna effekt i mindre utsträckning än ideella skolor. Om något, så skulle alltså ett vinstförbud kunna leda till ökad segregation. Det beror, bland annat, på att icke vinstdrivande skolor i större utsträckning än vinstdrivande etablerar sig i socialt privilegierade områden (Holmlund, et al. 2019; Angelov & Edmark, 2016).

Ett annat argument som anförts emot vinstdrivande skolor är att dessa skulle kunna bidra till att eleverna ges högre betyg än de egentligen förtjänar, för att på detta vis locka elever. Några forskare menar sig kunna belägga att fristående gymnasieskolor är något generösare vid betygssättning än kommunala, och att effekten skulle vara starkare för vinstdrivande skolor än för icke vinstdrivande friskolor (Edmark & Persson, 2021). Tyrefors Hinnerich & Vlachos (2017) finner visst stöd för att fristående gymnasieskolor är något mer generösa än kommunala skolor, men konstaterar att resultaten för vinstdrivande och icke vinstdrivande skolor är praktiskt taget identiska, både avseende rättning av prov och generositeten i betygssättningen. Om något, finner de tecken som tyder på att de icke vinstdrivande skolorna är något mer generösa än de vinstdrivande, särskilt i betygssättningen av barn till högutbildade föräldrar. De skillnader som identifieras skulle dock kunna bero på skillnader i elevsammansättning. Som Skolverket (Sandqvist & Auer, 2019; Sandqvist & Auer, 2020) framhåller, så påverkas betygssättningen av hur duktiga övriga elever i gruppen är, på så vis att elever får relativt sett sämre betyg om de ingår i en grupp med höga resultat, och bättre

betyg om de ingår i en grupp med låga resultat. Om det finns systematiska skillnader mellan de genomsnittliga resultaten i olika kategorier av skolor, skulle det kunna vara förklaringen till skillnader i betygssättning.

I andra studier kan däremot ingen skillnad mellan kommunala och fristående skolor påvisas. Heller-Sahlgren (2020) sammanfattar forskningen och drar slutsatsen att stödet för att friskolor och skolvalet bidragit till att skolor sätter glädjebetyg är svagt och att om det finns en sådan effekt så är den liten. Särskilt intressant är att det inte tycks finnas någon effekt på systemnivå, det vill säga förekomsten av glädjebetyg är inte högre i kommuner där konkurrensen mellan olika skolor är hög, än i kommuner där den är låg. Det kan tyda på att de effekter på skolnivå som vissa forskare funnit kan bero på en sammansättningseffekt, som till exempel kan bero på att den kategori elever som blir mer generöst behandlade också är mer benägna att byta skola.

Däremot finns betydande problem med det svenska betygssystemet. De har dock mycket lite med friskolesystemet att göra. I en analys av betygssättningen på gymnasieskolan finner Skolverket (Sandqvist & Auer, 2020), genom att jämföra betygssättningen i förhållande till kursproven, att kvinnor i viss mån gynnas. På vissa kurser gynnas utlandsfödda. Över lag är dock skillnaderna små. Inga skillnader kan beläggas mellan elever med olika socioekonomisk bakgrund. Det går heller inte att se att skillnaden skulle ha ökat över tid, varför uttrycket betygsinflation är missvisande. Däremot finner verket att betygssättningen tycks vara relativ i den meningen att ju högre prestationsnivån är i en undervisningsgrupp, desto lägre betyg sätts i förhållande till provresultaten. Betygsmässigt missgynnas alltså en elev av att ha duktiga klasskamrater. Även Skolverket finner att fristående skolor är något mer generösa i sin betygssättning, men detta kan endast förklara en mycket liten del – mellan 0,5 och 1 procent – av den totala skillnaden mellan olika skolor i betygssättning i relation till de nationella proven i matematik, svenska och engelska. Det kan jämföras med den ”relativa” betygssättningen som kan förklara 14–34 procent av skillnaderna i betygssättning i matematik, 2,5–3 procent i engelska och 6–23 procent i svenska. Skolverkets (Sandqvist & Auer, 2019) analys av betygssättningen i grundskolans årskurs 9 ger likartade resultat.

Problemet är svårtolkade betygs-kriterier

Skolverket (Sandqvist & Auer, 2020) framhåller att verkets analyser om likvärdigheten i betygssättningen visar på grundläggande problem i betygssystemet. Den bristande likvärdigheten beror på att lärare på olika skolor har svårt att finna en samsyn i hur kunskapsresultaten ska bedömas. Det beror, menar Skolverket, på att det är för svårt för lärarna att tolka de värdeord som skiljer de olika betygsstegen. Detta beror inte på en bristande förmåga hos lärarna, utan på problem som byggts in i det nuvarande betygssystemet. Skolverket skriver (Sandqvist & Auer, 2020, p. 6):

För att nå en markant ökad likvärdighet i betygssättningen krävs systemförändringar i betygssystemet, exempelvis att de nationella proven på något vis styr betygssättningen på skolnivå.

Den eventuella marginella effekt som följer av skillnader i betygssättning mellan skolor med olika huvudmän är obetydlig i förhållande till detta mycket större problem. Frånvaron av betygsinflation i egentlig mening – att avvikelserna mellan provresultat och betygssättning skulle öka över tiden – talar också emot att friskolorna skulle vara en avgörande förklaring. Vore de det så borde avvikelserna ha ökat när andelen friskolor ökat, vilket alltså inte är fallet.

Vinstförbud skulle få stora konsekvenser

Det kanske märkligaste argumentet mot att tillåta vinstdrivande skolor är att systemet skulle vara unikt för Sverige. Vissa aspekter av det svenska friskolesystemet är kanske unika. Det unika är dock, i så fall, inte att det finns vinstdrivande skolor; sådana finns på många håll i världen. Det unika är i stället att även privata skolor är gratis för eleverna, eftersom terminsavgifter är förbjudna. Den eventuella uniciteten kan knappast vara ett argument vare sig för eller emot systemet. Rimligen bör i stället systemet utvärderas utifrån de för- och nackdelar som det för med sig.

Konsekvenserna av att införa ett förbud mot vinstdrivande friskolor har inte utretts, men ett stort antal skolor och elever skulle påverkas. Av landets 4 803 grundskolor är 822 fristående; av landets 1 273 gymnasieskolor är 449 fristående. Av dessa sammanlagt 1 271 fristående skolor drivs 896 som aktiebolag. Tillsammans har de ungefär 220 000 elever, 78 procent av alla friskoleelever, eller 17 procent av alla landets grund- och gymnasieskoleelever. Skulle även förskolor omfattas av vinstförbudet, tillkommer 1 243 förskolor med sammanlagt drygt 62 000 barn (Friskolornas riksförbund, 2022).

Frågan om vinster och utdelningar från friskolor väcker starka känslor. Det finns dock inga belägg för att några av de problem som finns i den svenska skolan skulle lösas genom att förbjuda aktieutdelningar eller vinstdrivande friskolor. Tvärtom finns betydande risk att segregationen skulle öka och att populära och bra friskolor, som idag drivs av aktiebolag, skulle läggas ned.

2.4 Får friskolor för hög skolpeng? – Åstrandutredningens slutsatser

Så länge friskolesystemet har funnits, så har ett bärande argument från friskolemotståndarna varit att friskolorna ”utarmar” den kommunala skolan, genom att dra resurser från den. Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) – kallad Åstrandutredningen efter utredaren Björn Åstrand – argumenterar för denna utarmningshypotes. Utredaren menar att kommunala skolor måste ha överkapacitet eftersom kommunernas skolpliktsansvar innebär att beredskap måste finnas att ta emot alla elever. Eftersom ersättningen till friskolorna bestäms utifrån kommunernas genomsnittskostnad per elev betyder det att denna ersättning ”blåses upp”. Utredningen menar att friskolorna, efter att hänsyn tas till skolornas elevsammansättning, får för hög ersättning per elev i förhållande till de kommunala skolorna.

Slutsatserna i Åstrandutredningens betänkande håller dock inte. Det framgår av en granskning genomförd av Gabriel Heller-Sahlgren (2020).

Friskolor hjälper till att hantera elevvariationerna

Den första felaktiga slutsatsen rör hur friskolorna anpassar sig till att antalet elever varierar från år till år i kommunerna. Utredaren menar att friskolor inte anpassar sig i så hög utsträckning när antalet elever ändras jämfört med den långsiktiga trenden, vilket gör att de kommunala skolorna måste stå för hela anpassningen. Heller-Sahlgren visar dock att resultaten helt ändras om man gör små förändringar i analysperioden och den statistiska modellen. Detsamma gäller om inte bara kommuner där det finns friskolor inkluderas i analysen, utan även kommuner där vissa elever går i friskolor i andra kommuner.

Med bättre data och en mer korrekt statistisk analys blir slutsatsen att friskolor under vissa perioder anpassade sig i större utsträckning än kommunala skolor till variationer i elevunderlaget. En tänkbar förklaring till detta kan till exempel vara att friskolor ofta har mer flexibla lokallösningar och därför snabbare kan anpassa sig till elevvariationer. Friskolor kan dessutom lättare ta elever från olika kommuner, vilket även det kan bidra till en snabbare anpassning om antalet elever ökar i en kommun och minskar i en annan. Tvärtemot slutsatserna i betänkandet, så blir det alltså lättare för en kommun att hantera svängningar i elevunderlaget om en stor andel av eleverna går i friskolor.

Eftersom kommuner har det slutliga ansvaret för att alla elever ska få plats vid en skola, kan det dock finnas ett visst behov av överkapacitet under ett läsår. Utredningen presenterar beräkningar av hur stor merkostnaden är för att ha sådan överkapacitet. Även denna beräkning lider dock av stora brister.

Åstrandutredningens kalkyler bygger på antaganden

Ett grundläggande problem är att Åstrandutredningen inte ens försöker genomföra en verklig analys av hur stor överkapacitet som faktiskt behövs, utan utgår ifrån räkneexempel baserade på egna antaganden. För det första behövs en överkapacitet, menar utredaren, om nya elever flyttar till kommunen oväntat, det vill säga om elevantalet avviker positivt från det förväntade antalet. Denna överkapacitet antas, utan tydlig motivering, vara 4 procent. Det kan tolkas som att det behövs en tom stol i varje klassrum med 25 elever för att ge plats för eventuella tillkommande.

För det andra menar utredningen att det krävs en överkapacitet eftersom kommunerna inte kan anpassa sina kostnader fullt ut när elevkullarna varierar över åren, även om det sker förutsägbart. Utredningens resonemang är svårt att följa i dessa två delar, och ingen egentlig grund finns för beräkningarna. Varför antar man till exempel att kostnader för undervisningsmaterial och skolmat går att anpassa för trendmässiga variationer i elevantalet, men inte för variationer som beror på till exempel oväntad in- eller utflyttning av elever under ett läsår? Kommunerna antas också behöva ha överkapacitet långt i förväg när elevkullarna växer. Mer realistiska antaganden ger helt andra uppskattningar av behovet av överkapacitet.

Friskolorna är underkompenserade

Åstrandutredningen gör också beräkningar av hur mycket resurser friskolor får per elev, i förhållande till kommunala skolor, och drar slutsatsen att friskolorna är överkompenserade. Med överkompenserad avses att de får mer pengar per elev sedan hänsyn tagits till bland annat elevsammansättningen och den beräkning av merkostnaden för skolpliktsansvaret som utredningen utgår ifrån. Även på denna punkt finner Heller-Sahlgren (2020) att utredningens slutsatser dramatiskt förändras om små förändringar görs av bakomliggande antaganden och av vilka data som används.

Allvarliga misstag i utredningens analys är också att det finns fel i hur kostnaderna beräknas. Ett exempel är att vissa externa intäkter till de kommunala skolorna inte redovisas, vilket leder till att resurstillgången i dessa skolor underskattas. Ett annat exempel är att utredningen justerar för nyanlända och asylsökande elever två gånger, vilket medför en dubbelräkning av kostnader och gör att resursåtgången i de kommunala skolorna överskattas.

Justerade beräkningar visar i stället att kommunala skolor i genomsnitt fick minst 2 500 kronor mer per elev och år än vad friskolor fick, justerat för elevsammansättningen och skolpliktsansvaret, under åren 2011, 2015 och 2018. Kommunala skolor är alltså överkompenserade även om hänsyn tas till den merkostnad som utredningen anser uppkommer på grund av elevvariation. Heller-Sahlgren (2020) påpekar att det finns skäl att tolka resultaten försiktigt, men efter att ha justerat rena räknefel i utredningens beräkningar finns inget som tyder på att friskolor var överkompenserade i förhållande till kommunala skolor under 2010-talet.

Eftersom utredningen menar att kommunerna inte kan anpassa kostnaderna i särskilt hög utsträckning när antalet elever ändras, så kommer kostnaden per elev att öka om antalet elever minskar, och tvärtom. Utredningen argumenterar för att det gör att intäkterna per elev till friskolor ökar när elevkullarna minskar, och minskar när elevkullarna ökar, eftersom skolpengen bestäms av kommunernas genomsnittskostnader. Ersättningen till friskolor skulle alltså kunna sägas bli ”kontracyklisk”, sjunka när efterfrågan ökar och stiga när efterfrågan sjunker. Data över kostnader och intäkter i friskolor stödjer dock inte denna hypotes. Detta förhållande styrker Heller-Sahlgrens (2020) slutsats att friskolorna under vissa perioder verkar anpassa sig i högre utsträckning till årliga variationer i elevunderlaget än de kommunala skolorna.

Vikten av statsbidragen

Variationer i ersättningen till friskolor tycks påverkas av statsbidragen. När statens riktade bidrag till skolan ökar, så sjunker ersättningen till friskolorna. Det tycks bero på att kommunerna minskar sin egen finansiering av skolan när de statliga bidragen ökar. Friskolor får dock inte tillgång till dessa bidrag i lika hög utsträckning som de kommunala skolorna. Det gör alltså att friskolorna får mindre pengar per elev när de riktade statsbidragen till skolan ökar. Skälet till detta kan vara statsbidragens utformning och att friskolehuvudmännen, som ofta är små organisationer, har sämre möjligheter och mindre resurser för att söka statsbidragen, än kommuner.

Heller-Sahlgren (2020) gör också en analys av hur friskolorna påverkar kommunernas totala kostnader för skolan och finner att ju större andel av eleverna som går i friskolor, desto lägre blir kostnaderna. För varje ytterligare procentenhet elever i friskolor, så sjunker kommunens kostnader per elev med cirka 0,15 procentenheter. Analysen tyder också på att detta är ett kausalt samband, det vill säga att det är tack vare friskolorna som kostnaderna sjunker. Orsaken skulle kunna vara att friskolorna i snitt får mindre ersättning per elev än kommunala skolor, också detta i linje med Heller-Sahlgrens analyser, eller att kommunerna blir bättre på att anpassa sina kostnader om de har konkurrens från friskolor. Eller så är det en kombination av dessa faktorer.

Den genomgång av Åstrandutredningen som Heller-Sahlgren (2020) gjort, visar att det inte från utredningen går att dra slutsatsen att friskolorna får för höga bidrag i förhållande till de kommunala skolorna. Redan idag gäller att kommuner inte ska räkna med kostnader som är förknippade med myndighetsutövande på skolområdet när ersättningen till friskolorna beräknas. Utredningen ger inget stöd för att ett ytterligare "skolpliktsavdrag" är motiverat. Tvärtom tycks friskolor bidra till att kommunernas kostnader sjunker och att man därför tjänar offentligfinansierat på att ha friskolor.

3. Därför reformerades offentlig sektor

Kritiker mot friskolor, och andra system där privata företag bedriver skattefinansierad verksamhet, vill ofta ge intrycket att allt före reformerna fungerade i det närmaste felfritt. Några rapporter från tankesmedjan Arena Idé illustrerar detta. Det svenska skolsystemet framställs här som världens mest framgångsrika. Genom friskolereformen avskaffades detta ”över en natt” (Svensson, 2020, p. 7). Förändringarna beskrivs helt i ett ideologiskt perspektiv: ”Den politiska demokratin abdikerade och flyttade makten till marknaden. Grundläggande demokratiska principer om lika behandling av alla kommuninvånare, där alla skulle få tillgång till en utbildning av hög kvalitet, omkullkastades” (Svensson, 2019, p. 6).

I en uppmärksammat artikelserie i Dagens Nyheter kritiserar Maciej Zaremba (Zaremba, 2013a; Zaremba, 2013b; Zaremba, 2013c; Zaremba, 2013d; Zaremba, 2013e) införandet av ”new public management” inom vården. New public management, NPM, används som ett samlingsbegrepp för reformer som syftar till ökad resultatmätning och resultatstyrning, uppdelning mellan beställar- och utförarfunktioner samt ökade inslag av konkurrens mellan olika utförare. Marknadens intåg har, menar Zaremba, korruperat läkaretiken och givit amatörer i stället för professionen makt över vården. Han ger ingen tydlig förklaring till vilka skälen bakom införandet av dessa destruktiva system har varit, men lämnar läsaren med känslan att de drivits fram av en blandning av inkompetens, kunskapsförakt och girighet.

En sammanfattande beskrivning av denna syn på bakgrunden till reformeringen av den offentliga sektorn ges av Per Molander i en rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Molander, 2017). Molander menar att infrastruktur, vård, skola, omsorg, försvar, rättsskipning och förvaltning under 1980-talet fungerade i stort sett felfritt, eller åtminstone mycket bättre än i andra länder. De problem som fanns var koncentrerade till vissa incitamentsproblem i socialförsäkringen, samt till bristande finansiell hållbarhet i pensionssystemet.

Motiven för reformerna var, enligt Molander, nästan uteslutande en vilja att effektivisera och begränsa utgiftsökningarna, även om han vidgår att även ”allmänt hållna krav på den offentliga sektorns förnyelse” framfördes ”från vissa håll”, inklusive önskemål om ökade valmöjligheter och delaktighet (p. 10). Molander går dock längre än så. Han hävdar att valfrihetsargumenten i själva verket tillkommit i efterhand, först sedan utlovade kostnadsminskningar och effektiviseringar uteblivit. Det verkliga motivet var dock varken effektiviseringar, kostnadsminskningar eller valfrihet, utan egenintresse.

”Det är svårt att frigöra sig från intrycket att privatiseringen av vissa intressegrupper och beslutsfattare har drivits mer för sin egen skull än av omsorg om de berörda verksamheterna”, skriver Molander (p. 170).

Temat återkommer i betänkandet från den statliga kommittén för ökad ekonomisk jämlikhet – Jämlikhetskommissionen – där Per Molander var ordförande. Något hårdraget, men inte mycket, framställs 1980-talet som Sveriges guldålder och huvuddelen av de förändringar som skett sedan dess som skadliga. Enligt utredningen har en viktig motor bakom växande ojämlikhet varit ”privatiseringar, outsourcing och andra marknadsbaserade eller marknadsliknande modeller” (SOU 2020:46, p. 43). Kommissionen menar att dessa förändringar har genomförts utan tillräcklig analys.

3.1 Sverige var unikt – störst offentlig sektor, nästan bara offentliga utförare

I själva verket plågades svensk ekonomi och den svenska offentliga sektorn av stora problem på 1980-talet. Skälet var att den liberala ordning som hade tagit form från mitten av 1800-talet, och som lade grunden för Sveriges förvandling från fattigt jordbruksland till en av världens rikaste industrinationer, började undergrävas från mitten av 1960-talet (Myhrman, 1994). De offentliga utgifternas andel av Sveriges ekonomi växte under hela förra århundradet, men utvecklingen accelererade kraftigt under efterkrigstiden. Före och strax efter andra världskriget motsvarade de offentliga utgifterna mindre än 20 procent av BNP. I början av 1980-talet, då diskussionen om reformering av den offentliga sektorn på allvar tog fart, hade andelen växt till över 60 procent av BNP (Karlson, 2004; Lindbeck, 1998). Socialdemokraterna, som efter några misslyckade socialiseringsförsök på 1920-talet, i huvudsak avstått från vidare steg i den riktningen lanserade nu en aktiv näringspolitik som syftade till att staten hårdare skulle styra företagets agerande (Myhrman, 1994).

Utvecklingen har delvis varit liknande i större delen av västvärlden, men Sverige avvek från andra länder på två punkter. För det första blev den offentliga sektorns andel av ekonomin större i Sverige än i andra länder. De offentliga utgifterna var 1960 ungefär 30 procent av BNP, vilket var obetydligt högre än i USA, något lägre än i Storbritannien och sammantaget placerade oss på en ganska genomsnittlig position. Tjugo år senare hade utgiftsandelen fördubblats, till över 60 procent, vilket placerade Sverige i den absoluta toppen. Norge låg till exempel på 38 procent, Tyskland på 49 procent och Frankrike på 46 procent (Karlson, 2004; SOU 1990:44; Lindbeck, 1998). De offentliga utgifternas ökning berodde både på ökade transfereringar och på en växande offentlig konsumtion. Den offentliga konsumtionen växte till som mest 32 procent av BNP 1980, för att sedan stabiliseras kring 30 procent (Blix & Jordahl, 2021). Med den statliga Maktutredningens ord, hade Sverige ”den största offentliga sektorn bland jämförbara länder” (SOU 1990:44, p. 224).

För det andra bedrev den offentliga sektorn till övervägande del sin verksamhet i egen regi. Särskilt påfallande var detta inom vårdsektorn, där nästan alla andra västländer kännetecknas av ett samspel mellan privata och offentliga aktörer. Gemensamt för de flesta länder är att sjukvården i huvudsak finansieras antingen genom obligatoriska

försäkringar eller genom skattefinansiering. Det som skilde ut Sverige var att nästan all sjukvård också utfördes i offentlig regi. Primärvårdsläkare, som i de flesta länder är privatpraktiserande, var i Sverige först statligt anställda och sedan, från 1963, landstingsanställda. Medan sjukhus i andra länder ofta drivs av stiftelser, företag eller religiösa organisationer, var sjukhusvården i Sverige en i huvudsak offentlig angelägenhet, först för staten och sedermera för landstingen (Saltman & Dubois, 2004; Saltman, 2014; Swartling, 2006).

Den avgörande socialiseringen av sjukvården kom dock först genom den så kallade sjukvårdsreformen, som Socialdemokraterna i kraft av egen majoritet drev igenom i riksdagen 1969. Reformen innebar att incitamenten för privatpraktiserande läkare drastiskt försämrades. Fram till dess hade en betydande del av vården burits upp av sjukhusläkare som vid sidan av sitt ordinarie arbete tillhandahöll öppenvård. Samtidigt förstatligades de tidigare privata apoteken, en reform som trädde i kraft 1971 (Anell, 2011).

Även på skolans område hade den offentliga dominansen blivit nästan total. Förvisso har det länge funnits privata drivna skolor i Sverige¹⁸, men andelen av eleverna som gick i dessa var på 1980-talet inte ens 1 procent. Det fanns ingen motsvarighet till de stora privata sektorerna som fanns i de flesta andra västländer, till exempel Storbritannien, Nederländerna och Danmark. Den brittiska privata skolsektorn utbildade på 1960-, 1970- och 1980-talen en dryg tjugondel av alla barn (Bolton, 2012). I Nederländerna, som sedan 1848 har rätten att välja skola inskriven i sin grundlag, gick långt över hälften av alla elever i privata skolor (OECD, 2021; Epple, et al. 2017). I Danmark har friskolor lång historia, och har varit en naturlig del av skolväsendet åtminstone sedan *Lov om friskoler og private grundskoler* antogs 1855. I början av 1980-talet gick nära en tiondel av eleverna i privata skolor (Undervisningsministeriet, 2019; Hepburn, 1999; Epple, et al. 2017).

Den stora offentliga sektorn och den kraftiga dominansen av utförande i egen regi var bakgrunden till de reformer som genomfördes. En god beskrivning av de problem som uppstod ges av den så kallade Maktutredningen. Arbetet genomfördes av en kommitté som tillsattes 1985 av Ingvar Carlsson, då socialdemokratisk vice statsminister och framtidsminister, för att ”genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige”. Maktutredningen hade ett brett och ambitiöst uppdrag. Kommittén, och den utländska referensgrupp som kopplades till den, bestod av välrenommerade forskare. Sammanlagt bidrog 142 forskare från vitt skilda discipliner till utredningen eller de forskningsprojekt som den initierade. Ett antal större datainsamlingar genomfördes,

¹⁸ Ett intressant exempel är den skola som 1815 startades som Visbys första folkskola av Sällskapet DBW – De Badande Vännerna – för ”fattiga gossebarn” och som drevs fram till 1848 (Brobäck, et al. 2014). Fortfarande idag finns Maria Elementar, som grundades 1885. Kristofferskolan, som bedriver undervisning med Waldorfpedagogik, har funnits sedan 1947. Det fanns också flera privata gymnasier, ofta internatutbildningar, såsom Sigtunastiftelsens Humanistiska Läroverk och Sigtunaskolan (numera sammanslagna till Sigtunaskolan Humanistiska Läroverket), Grennaskolan, Lundsbergs skola och Solbacka läroverk. Alla dessa, utom Solbacka, finns kvar. I flera städer fanns privata gymnasier såsom Göteborgs högre samskola och Upsala Enskilda Läroverk. Göteborgs högre samskola består fortfarande som en privat skola. Uppsala Enskilda Läroverk blev däremot kommunaliserad 1960, under namnet Lundellska skolan. Detsamma skedde med andra privata skolor.

bland annat en medborgarundersökning som skulle ge en bred bild av befolkningens uppfattningar och demokratiska deltagande. Utredningen resulterade i ett tjugotal böcker och ett sjuttiootal rapporter.

Huvudslutsatserna från Maktutredningen beskrevs i en slutrapport, Demokrati och makt i Sverige (SOU 1990:44). Bland annat utifrån den stora medborgarundersökningen konstaterade Maktutredningen att många människor inte tyckte att den offentliga sektorn kunde lösa de uppgifter som ålagts den. Den tidigare strävan mot en allt större offentlig sektor var inte längre självklar. Tvärtom fanns i stället skäl att begränsa och till och med minska dess omfattning, menade utredningen. Maktutredningen ifrågasatte också det tidigare paradigmet, där den växande offentliga sektorn setts som en väg mot ökad demokratisk kontroll. Den konstaterade att medborgarna, i sina kontakter med tillhandahållare av offentliga tjänster, ofta mötte byråkratisk makt snarare än demokrati.

I Maktutredningens betänkande finns en sammanfattning av behoven av reformer för att släppa in privata aktörer som producent av offentligt finansierade välfärdstjänster. Medborgarna ansåg sig, fann utredningen, ha små möjligheter att påverka eller välja alternativ bland de nyttigheter som den offentliga sektorn tillhandahöll. Patienter och anhöriga kunde inte välja läkare eller mottagning. Skolan var det område där de berörda – föräldrarna – ansåg sig ha minst möjligheter att påverka. Begreppet ”vanmakt” användes för att beskriva människors känslor inför den offentliga sektorn.

Maktutredningen var inte ensam i sin analys. Författaren P.C. Jersild (1978) ger i sin roman Babels hus en skönlitterär skildring både av den enskildes maktlöshet och av konsekvenserna av storskalighet och socialt ingenjörstänkande inom sjukvården. Ett citat som väl sammanfattar bokens beskrivning av sjukvården, och fångar tidsandan, är följande beskrivning av sjukhusdirektören Sten Ossolovsky, chef för bokens Enskede sjukhus:

Inom den egentliga sjukvården betraktades han i likhet med andra administratörer som ett dåligt skämt. Den sjukvårdande personalen – särskilt läkarna – gjorde sig dagligen lustiga över honom på ronder, föreläsningar, luncher eller i operationssalar, på klinikmöten eller kongresser. Han anklagades för allt: för inkompetens, kläfnighet, maktbegär, feghet, byråkratism, laissez-fair; för att vara överbetald, opportunistisk, lat, arbetsnarkoman och helt oförstående för sjukvårdens egentliga behov. Sten Ossolovsky påstods vara en totalt okänslig, medicinskt okunnig byråkrat som aldrig sett en sjuk människa annat än på vykort.

Men han tog kritiken ganska lugnt. Däremot vände han knappast den andra kinden till i ödmjuk självkritik. Enligt hans åsikt var den expanderande sjukvården i långa stycken ett gigantiskt svindleri, där miljarder sattes in på fel ställe medan andra skriande behov förblev obesvarade (pp. 171–172).

Kritiken kom också från ledande socialdemokrater. Karl-Petter Thorwaldsson, då SSU-ordförande, sedermera ordförande i LO och nu näringsminister, anklagade i en DN-artikel inför Socialdemokraternas kongress hösten 1993 sitt parti för att ”omyndigförklara medborgarna”. Han menade att det starka samhället som växt fram efter de framgångsrika 1950- och 1960-talen drevs för långt. Systembyggandet

hade blivit ett självändamål, skrev Thorwaldsson, och besluten flyttats längre och längre ifrån folket, till politiker eller tjänstemän i den offentliga förvaltningen. Han menade att denna utveckling måste brytas, och ersättas med ökad "egenmakt som ger reella möjligheter att välja" (Thorwaldsson, 1993).

Maktutredningen lyfte också fram bristande effektivitet och hävdade att den offentliga sektorn, genom sin storlek och komplexitet, hade blivit näst intill ostyrbar. Den hävdade att det rådde förhållandevis stor enighet, även internationellt, om behovet att förändra den offentliga sektorn för att öka effektiviteten och förbättra de offentliga tjänsterna, bland annat genom att bättre specificera, mäta och följa upp mål samt att i ökad utsträckning tillgodose medborgarnas önskemål med hjälp av "prismekanismer och marknadskrafter".

Tidigare hade även den statliga Långtidsutredningen lyft fram problem med låg och sjunkande produktivitet i offentlig sektor. En bilaga (Långtidsutredningen, 1987) ägnades specifikt åt denna fråga. Bland annat konstaterade utredningen att Sverige hade markant dyrare offentlig produktion än våra nordiska grannländer och att många studier tydde på en långsiktigt negativ produktivitetens utveckling. En kalkyl som presenterades pekade på en årlig produktivitetsminskning om cirka 1,5 procent per år under 1970-talet.

Ytterligare en stor statlig utredning, Produktivitsdelegationen (SOU 1991:82), som tillsattes av den socialdemokratiska industriministern Ivar Nordberg, beskriver problemen med bristande effektivitet i den offentliga sektorn. Utredningen refererar till flera studier, bland annat från Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri), Statskontoret samt kommun- och landstingsförbunden (då två separata organisationer) som mätt produktiviteten i olika offentliga verksamheter.

Produktivitsdelegationen konstaterar visserligen att de empiriska resultaten inte var oomstridda, men ansåg sig ändå kunna dra några slutsatser. I jämförelse med våra nordiska grannländer var svensk offentlig tjänsteproduktion avsevärt dyrare. ESO-studierna visade, enligt delegationen, inte bara på svag produktivitet, utan att den till och med hade fallit. Enligt några beräkningar var fallet 2–3 procent under perioden 1960–1980 inom viktiga delar av offentlig sektor, bland annat vård och skola.

Delegationen framhöll samtidigt att flera av ESO-studierna missat viktiga element i sina produktivitsmätningar, framför allt hur hänsyn tas till kvalitetshöjningar inom vården. Inom andra områden hävdade dock Produktivitsdelegationen att effektiviteten fallit dramatiskt. Det gällde framför allt inom utbildningssektorn. Sverige var 1987 det land inom OECD som satsade mest resurser på utbildning, 7 procent av BNP, att jämföra med OECD-snittet på 5 procent. Kostnaderna per elev i grundskolan hade tredubblats från början av 1960-talet till mitten av 1980-talet, utan någon motsvarande kvalitetsförbättring. Ökad lärartäthet framhölls som en förklaring, liksom skolans utökade sociala uppgifter. Delegationen pekade på en snabb ökning av icke undervisande personal, snabbt stigande lokalkostnader till följd av att skolor inte lagts ned när elevkullarna minskat, snabbt stigande kostnader för vikarier till följd av stigande lärarfrånvaro samt snabbt stigande administrativa kostnader.

Produktionsdelegationen för ett resonemang kring vilka som var skälen till den svaga produktiviteten i offentlig verksamhet. Den menade att det inte var det offentliga huvudmannskapet i sig som ledde till ineffektivitet, utan att ”produktiviteten kan höjas påtagligt om konkurrens införs i sådan verksamhet som tidigare legat under offentligt monopol”.

3.2 Reformers drevs fram av brister i offentlig sektor

Det var således konkreta problem som låg bakom kraven på reformer av den offentliga sektorn, i huvudsak av tre slag:

- bristande förmåga att möta medborgarnas behov
- missnöje med likformigheten och frånvaron av valfrihet
- svag produktivitet och stigande kostnader.

Oförmågan att möta medborgarnas behov kom till sitt kanske tydligaste uttryck inom barnomsorgen, där den kommunala utbyggnaden ansågs gå för långsamt med daghemsköer som följd. Den dåvarande socialdemokratiska finansministern Kjell-Olof Feldt lyfte fram just problemen att tillhandahålla barnomsorg som ett exempel på den offentliga sektorns brister, och som ett argument för att tillåta privata alternativ. Socialdemokraternas vallöfte om att köerna till barnomsorgen skulle vara borta till 1991 var ett avgörande skäl till partiets successivt ändrade attityd till privata alternativ. Den offentliga sektorn skulle helt enkelt inte klara av att på egen hand infria Socialdemokraternas vallöfte (Ahlqvist & Enqvist, 1984; Feldt, 1991).

Ett av de första privata initiativen var också ett daghem, föräldrakooperativet Kossan som startade i september 1975 i Orminge i Nacka kommun utanför Stockholm. Det fick kommunala och statliga bidrag. Bakgrunden beskrivs som att föräldrarna var ”trötta på att stå i ändlös daghemskö”. Motiven var alltså inga högtflygande ideologiska drömmar eller abstrakta nationalekonomiska teorier, utan konkreta och praktiska behov (Kärre, 1977; Engström & Engström, 1982).

Redan tidigare hade icke-kommunala daghem förekommit. Förebilden för Kossan var förskolan Lekloftet i Lund, som startades redan 1969, men det var under 1980-talet som föräldrakooperativa daghem började etableras i större skala. Det fanns 1985 föräldrakooperativ i 31 kommuner. Två år senare fanns de i 60 kommuner. Antalet ökade under denna period från 104 till 193, för att 1991 ha vuxit till 430. Vid det laget gick ungefär vart sjunde barn inom barnomsorgen i ett föräldrakooperativt daghem. Enligt en statlig utredning som tagit sig namnet ”Aktionsgruppen för barnomsorg” startades de flesta icke-kommunala daghemmen av föräldrar som inte kunnat få kommunal barnomsorg. Utredningen konstaterade att kommunernas attityder skilde sig åt. Medan vissa underlättade start av föräldrakooperativ var andra negativt inställda. Flest enskilda daghem fanns i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala, men även i vissa mindre kommuner skedde en kraftig tillväxt i slutet av 1990-talet (Engström & Lieberg, 1987; Montin, 1992; SOU 1990:80).

På skolans område var det snarare den brist på möjlighet att påverka som Maktutredningen funnit, som ledde till krav på förändring. Av stor symbolisk betydelse blev kampen kring Drevdagens skola i Älvdalens kommun, i Dalarnas nordvästra hörn. Skolstyrelsen i kommunen beslutade 1983 att lägga ned skolan och köra barnen till Idre, 2,5 mil bort. Föräldrarna hade den från skolstyrelsen avvikande uppfattningen att de själva visste vad som var bäst för sina barn. Resultatet blev en långvarig skolstrejk, där föräldrarna drev undervisningen ända tills Drevdagens skola, genom regeringsbeslut 1988, blev den första friskola som fick statliga bidrag (Halvarsson, 1999).

Kommunaliseringen

De omfattande effektivitetsproblemen på skolans område – som ovan nämnts hade kostnaderna per elev tredubblats på tjugo år – var också en drivkraft bakom reformer. Den största förändringen var den så kallade kommunaliseringen¹⁹ av skolan, som genomdrevs av dåvarande socialdemokratiska skolministern Göran Persson. Kommunaliseringen innebar att stora delar av den statliga regleringen avskaffades. Tidigare hade staten hårt styrt skolan, bland annat genom reglering av lärartjänster och detaljerade statsbidrag. Lärarna var visserligen kommunalt anställda även tidigare, men lönerna förhandlades med staten. I samband med kommunaliseringen avskaffades också Skolöverstyrelsen och de statliga länskolnämnderna. Dåvarande finansminister Kjell-Olof Feldt har beskrivit motiven. Bland annat menade han att ”den statliga skolbyråkratin utträttade föga utom att hålla igång även en stor kommunal skolbyråkrati” (Feldt, 1991, p. 351).

De första valfrihetssystemen

Även det första ”checksystemet” tillkom av ytterst jordnära skäl. Det skedde i Nacka kommun, grannkommun till Stockholm. Den folkpartistiska ordföranden i socialnämnden, kommunalrådet Karl-Arne Otterstål, gick förbi en privat fotvårdsklinik i Ektorps centrum, ett köpcentrum. Han noterade att deras pris var betydligt lägre än kostnaden för den kommunala fotvård som subventionerat tillhandahölls Nackas pensionärer. Denna iakttagelse inspirerade till ett system utformat med Rikskuponger som förebild. Rikskuponger var det då väl etablerade systemet för av arbetsgivare subventionerade måltidskuponger. Fotvårdskupongen infördes 1 september 1985. Brukaren fick en kupong, som kunde lösas in hos valfri privat fotvårdare. Resultatet blev en betydande kostnadsbesparing för kommunen, samtidigt som brukarna fick lika god omvårdnad som tidigare och betalade samma egenavgift, samtidigt som de själva fick välja fotvårdsklinik. De kommunala fotvårdarna erbjöds hjälp av kommunen för att kunna bli egna företagare. Fotvårdskupongen gav upphov till en aggressiv debatt och fick hård kritik från framför allt Socialdemokraterna, Vänsterpartiet kommunisterna och Kommunalarbetareförbundet; successivt ebbade kritiken ut (Wetterlundh, 1987; Persson, 1984; Mellgren, 1985; Langby, 2017).

¹⁹ Uttrycket ”kommunalisering” är oegentligt, eftersom grundskolan alltid varit ett kommunalt ansvar. (Fram till 1930-talet var den ett ansvar för den kyrkliga kommunen, församlingen. Därefter övertogs ansvaret successivt av den världsliga kommunen.) Staten har däremot alltid reglerat villkoren för skolan, även efter ”kommunaliseringen”.

Det fanns även mer ideologiska motiv bakom vissa av de reformer som genomfördes. Ett exempel är Pysslingens Förskolor AB. Företaget startade sin första förskola på Södermalm i Stockholm 31 maj 1988 (Wetterlundh, 1988). Även i detta fall var den huvudsakliga drivkraften bristen på daghemsplatser, men bakom Pysslingen fanns personer knutna till Svenska Managementgruppen. Bakom Mgruppen, som den ofta kallades, låg Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF). Den hade, utöver ett utbildningsuppdrag, också i uppgift att bidra till att privata företag skulle kunna utföra uppgifter inom den offentliga sektorn. Mgruppen ville bidra till en ”tredje väg”, där 1970-talets hårda motsättning mellan antingen offentliga monopol eller fullskalig privatisering, kunde ersättas med lösningar där offentliga och privata aktörer i samspel kunde hitta entreprenadlösningar och liknande (Svanberg-Sjövall, 2011).

Trots ambitionen att minska konflikten kring privata aktörer inom välfärdssektorerna, blev striden kring Pysslingen hård och polariserande. Den socialdemokratiska regeringen genomdrev ett förbud mot vinstdrivande daghem, lex Pysslingen (Prop. 1983/84:177). Nacka kommun kringgick förbudet genom att formellt behålla ett daghem i kommunal regi, men överlata driften till Pysslingen. I valrörelsen 1985 angrep den socialdemokratiske partiledaren och statsministern Olof Palme hårt och oförsonligt Pysslingen och liknande privatiseringsidéer med parollen: ”Vi ska inte ha Kentucky Fried Children”. Olof Palmes socialminister, Sten Andersson, varnade för att låta dammsugarförsäljare ha hand om barn, en referens till att Electrolux, tillverkare och försäljare av bland annat dammsugare, var en viktig ägare och finansiär av Pysslingen. När de borgerliga partierna och Stockholmspartiet ville tillåta en Pyssling-förskola, ledde det till att socialdemokraten John-Olle Persson avgick som finansborgarråd och lämnade makten i huvudstaden (Wetterlundh, 1988; Svanberg-Sjövall, 2011; Blix & Jordahl, 2021).

Lex Pysslingen avskaffades i slutet av 1991 (Prop. 1991/92:65), kort efter den borgerliga fyrtipartiregeringen Bildts tillträde. Både föräldrakooperativa och företagsdrivna förskolor är numera förhållandevis okontroversiella och naturliga inslag inom barnomsorgen. Ungefär hälften av alla barn går numera i privata förskolor, huvuddelen av dem vinstdrivande (Svanberg-Sjövall, 2011; Blix & Jordahl, 2021).

4. Privata företag som levererar till offentlig sektor – varför, hur och hur mycket?

Det var alltså bristerna som uppmärksammades i den offentliga sektorn på 1970- och 1980-talen – oförmågan att svara mot medborgarnas krav, den vanmakt många kände i mötet med den offentliga sektorn samt de ökande kostnaderna och den svaga produktiviteten – som var bakgrunden till den reformperiod som då inleddes. En viktig del av reformerna bestod i en ökad användning av privata företag som utförare av offentlig verksamhet. Reformbehovet blev än tydligare och akutare som följd av den djupa ekonomiska kris som Sverige gick in i under början av 1990-talet (Lindbeck, 1998; Blix & Jordahl, 2021).

Nu bör framhållas att det inte på något vis är en nyhet att statsmakten på olika sätt outsourcar verksamhet, varken i Sverige eller i andra länder. Sådant har skett, bokstavligen, ab urbe condita.²⁰ Under 1600-talet sköttes, för att ta ett svenskt exempel, postverksamheten på entreprenad. Mot att postmästaren ansvarade för att distribuera statens post gratis, fick han eller hon²¹ behålla intäkterna för annan postbefordran. Periodvis gavs rätten att bedriva postverksamhet som förläning, och periodvis betalade postmästaren arrende till staten. Det var först med en starkare kungamakt, det framväxande karolinska enväldet, som det statliga postmonopolet etablerades och som skulle bestå in i vår tid. Organisationen av postväsendet i privat form är inte något undantag i den statliga förvaltningen. Tvärtom använde den tidigmoderna svenska staten utkontraktering för verksamhet på en lång rad områden – skatteuppbörd, salpetertillverkning, tullindrivning, anskaffning av salt och bergsbruk. Inte heller var Sverige unikt. Faktum är att 1600-talets makter i Europa till och med förde krig genom entreprenadlösningar. En privat entreprenör gavs i uppdrag att rekrytera trupper, utrusta dem och stå för deras försörjning. Betalningen erhöles genom att entreprenören fick rätt att ta upp skatt från ett visst område (Linnarsson, 2010).

²⁰ "Sedan stadens grundläggning." Uttrycket används för att ange tiden från Roms grundande, som enligt traditionen skedde 21 april 753 f.Kr. Ska vi vara källkritiska, vet vi förstås mycket lite såväl om Roms grundande som om den romerska kungatiden. Däremot känner vi till att den romerska republiken under sin halvtusenåriga existens hade en mycket liten byråkratisk apparat. I stället kontrakterades privata entreprenörer både för att utföra uppdrag å statens vägnar och för att ta upp skatt. (Malmendier, 2010)

²¹ 1638 utsåg riksrådet en kvinna till högsta chef för posten, något högst anmärkningsvärt i stormaktstidens Sverige.

I senare tid har, även under den period då den offentliga andelen av ekonomin växte som kraftigast, en betydande del av ambulanssjukvården lagts ut på privata entreprenörer (AmbulansEntreprenörerna i Sverige, u.d.). Även om Socialdemokraterna in på 1980-talet ville förstatliga läkemedelsindustrin (Socialdemokraterna, 1985) så har offentligt finansierade eller subventionerade läkemedel alltid producerats av privata vinstdrivande företag, och fram till 1971 såldes de även av privata apotek som hade statliga privilegiebrev. Ytterst få har ifrågasatt att stat och kommun använt skattepengar för att betala privata byggtreprenörer eller tillverkare av bilar, verktyg, kläder, kontorsmaterial eller läromedel.²²

Utvecklingen i Sverige fram till 1980-talet innebar att den offentliga sektorn i allt mindre utsträckning förlitade sig på privata utförare av offentligt finansierade verksamheter. Normen blev utförande i egen regi. Det var ett brott mot en sekellång tradition, som utan tvekan var ideologiskt motiverad. Samhällsklimatet präglades av en internationell vänstervåg. Utvecklingen i Sverige gjorde att Socialdemokraterna under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tog tydliga steg åt vänster. Den offentliga sektorn expanderade i allt snabbare takt och utrymmet för privata utförare minskade (Myhrman, 1994; Harrison, 2017).

4.1 Slutsatsen efter 1980-talets statliga expansion: Konkurrens för ökad välfärd

Den socialdemokratiska regeringen drog mot slutet av 1980-talet slutsatsen att åtgärder krävdes för att den svenska ekonomin och den offentliga sektorn skulle fungera bättre. I 1990/1991 års budgetproposition lyfte regeringen fram betydelsen av ökad konkurrens:

Den offentliga sektorns verksamhet utsätts i dag sällan för konkurrens. I verksamhet som inte är konkurrensutsatt finns inte samma effektiva spärrar mot kostnadsökningar, m.m. Den offentliga sektorn måste därför utsättas för mer marknadslänkande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas. Entreprenader och upphandlingar bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten. Det skapar utrymme för alternativa produktionsformer och olika lösningar. Entreprenadverksamhet låter sig väl inordnas inom ramen för den generella välfärdspolitiken (Prop. 1990/91:100, Bil. 2, p. 6).

Regeringen framhöll också ökad valfrihet och privatiseringar som ett sätt att förbättra demokratin:

Att öka det demokratiska inflytandet i den offentliga sektorn är en viktig utgångspunkt för förnyelsearbetet. Det gäller inte minst utrymmet för den enskilde medborgarens personliga val och önskemål. Statliga regler har utgjort ett hinder för alternativa regiformer (Prop. 1990/91:100, Bil. 2, p. 41).

²² Vänsterpartiet Kommunisterna (VPK) ville förvisso förstatliga läromedelsproduktion eftersom partiet motsatte sig att "det är det privata profitintressena som genom sin utgivning svarar för att tolka och därmed i praktiken styra en stor del av undervisningen". Det fanns, menade VPK, "i många läroböcker exempel på borgerlig och arbetsköparvänlig indoktrinering och falsk information." (Werner, et al. 1977)

Konkurrenskommittén, som tillkallades av den socialdemokratiska civilministern Bengt K.Å. Johansson, illustrerar med titeln på sitt betänkande – Konkurrens för ökad välfärd – de slutsatser Socialdemokraterna hade dragit (SOU 1991:59, del 1; SOU 1991:59, del 2, 1991; SOU 1991:59, bilaga). Konkurrenskommittén kartlade konkurrensbegränsningar i hela ekonomin, såväl i privat som i offentlig sektor. Den konstaterade bland annat att 45 procent av förädlingsvärdet och nästan hälften av sysselsättningen i Sverige fanns inom skyddade sektorer, det vill säga branscher som inte var utsatta för internationell konkurrens, antingen genom regleringar och gränshinder eller av naturliga skäl såsom höga transportkostnader. Mot bakgrund av den svaga konkurrensen i stora delar av det svenska näringslivet föreslog kommittén en skärpning av konkurrenslagstiftningen. Utredningen konstaterade samtidigt att dessa skärpningar inte skulle komma att ge möjligheter att ingripa mot ”förfaranden som är föreskrivna i lag eller annan författning” (p. 300), varför kommittén ansåg att även avregleringar krävdes inom både privat och offentlig sektor.

I ett delbetänkande, som ovanligt nog publicerades efter huvudbetänkandet, lämnade konkurrenskommittén förslag om konkurrensen inom den kommunala sektorn (SOU 1991:104). I ett tidigare delbetänkande hade utredningen belyst frågan om var inom den kommunala sektorn entreprenadlösningar vore möjliga (SOU 1991:26).

Kommittén föreslog i delbetänkandet om konkurrens i kommunal sektor fyra typer av åtgärder för att bryta monopol och åstadkomma effektiv konkurrens: avreglering, minskade och ändrade subventioner, utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder samt ökade valmöjligheter och brukarinflytande. Kommittén menade att entreprenader borde användas i större utsträckning, det vill säga att kommuner oftare borde upphandla varor och tjänster i stället för att producera i egen regi (SOU 1991:104).

Ett antal exempel på entreprenadlösningar lyfts fram i betänkandet: inom kollektivtrafik, sophämtning, parkförvaltning, barnomsorg, barn-, ungdoms- och missbruksvård, social hemtjänst och ambulanstjänster. Slutsatserna var att det både fanns ekonomiska och andra skäl att konkurrensutsätta kommunal verksamhet. Utredningen drog slutsatsen att anbudsupphandling gav klart lägre kostnader avseende tekniska verksamheter, medan besparingar inte kunde påvisas i ”mjuka” verksamheter. Däremot framhölls att alternativa driftsformer för barnomsorg bidragit till högre välfärd genom att öka valfriheten, samt att enskilda utförare inom vården stimulerat till nytänkande och metodutveckling (SOU 1991:104).

Utredningen föreslog att kommuner skulle ges frihet att lägga ut alla verksamheter som inte innebär myndighetsutövning på entreprenad. Kommittén noterade att ändrade statsbidragsregler på skolområdet skulle innebära att friskolor fick bättre förutsättningar och att begränsningarna av möjligheterna att lägga ut barnomsorg på entreprenad successivt hade börjat avskaffas, inklusive förbudet mot aktiebolag. Kommittén ville gå längre och även avskaffa det ”kommunala vetot” – kommunernas möjligheter att hindra etablering av barnomsorg i privat regi. Användande av ”servicecheckar” framhölls som ett medel att ge valfrihet och möjligheter för konsumenterna att påverka produktionens inriktning. Med begreppet avsåg kommittén system där kommunen eller landstinget subventionerar konsumtionen i stället för att producera viss typ av service. Ett antal lagförslag lades, med syfte att öka möjligheterna för kommuner och landsting att använda alternativa driftsformer (SOU 1991:104).

Konkurrenskommittén initierades av den socialdemokratiska regeringen, men eftersom betänkandena lämnades under 1990 och 1991 blev det den borgerliga regeringen Bildt som kom att genomföra många av utredningens förslag. Flera propositioner presenterades utifrån utredningens förslag, som syftade till att öka konkurrensen såväl i privat som offentlig sektor, bland annat propositionen om ny konkurrenslagstiftning (Prop. 1992/93:56) och om ökad konkurrens i privat verksamhet (Prop. 1992/93:43, 1992). Det kan hävdas att den socialdemokratiska regering som tillträdde 1982 fortsatte ett förnyelsearbete som de borgerliga regeringarna 1976–1982 hade inlett, och att den borgerliga regering som tillträdde 1991 ”kunde fortsätta på en väg som till stor del stakats ut av den socialdemokratiska regeringen” (Montin, 1992, p. 54).

Den socialdemokratiska regeringen hade etablerat rätten för föräldrar att välja skola och infört etableringsfrihet för friskolor, men rätten till statsbidrag prövades fortfarande av regeringen (Prop. 1990/91:115). Den borgerliga regeringen införde en rätt till bidrag till friskolor, först på grundskolenivå (Prop 1991/92:95) och sedan på gymnasienivå (Prop 1992/93:230). Friskolereformen är dock en av få reformer som initierats på riksnivå. Tvärtom har utvecklingen av entreprenadssystem och valfrihetsmodeller huvudsakligen byggts på initiativ i kommuner och landsting (Blix & Jordahl, 2021; Jordahl & Öhrvall, 2013).

Socialdemokraterna har som ovan nämnts ibland försökt bromsa utvecklingen, till exempel genom den ovan nämnda lex Pysslingen som syftade till att omöjliggöra aktiebolagsdrivna förskolor, en lag som den nytillträdde borgerliga regeringen avskaffade nästan omedelbart efter sitt tillträde 1992 (Prop. 1983/84:177; Prop. 1991/92:65). Under senare tid införde den socialdemokratiska regeringen en tillfällig stopplag för att förhindra att landstingen träffade avtal med vinstdrivande akutsjukhus (Prop. 2000/01:36). Lagen gällde 2001 och 2002, i avvaktan på en permanent lagstiftning. När regeringen ville förlänga lagen (Prop. 2002/03:9) sade dock Miljöpartiet nej, med hänvisning till att lagen innebar en inskränkning av det kommunala självstyret (Stalin & Hillar Rosenqvist, 2002). Regeringen drog därför tillbaka sin proposition (Skr. 2002/03:22). Nya begränsningar infördes 2006 (Prop. 2004/05:145), som sedan upphävdes av Alliansregeringen ett och ett halvt år senare (Prop. 2006/07:52, 2007).

Borgerliga regeringar har ibland undanröjt hinder för privatiseringar som socialdemokratiska regeringar skapat, men i huvudsak har alltså utvecklingen drivits på av lokala och regionala beslut. Inte heller Alliansregeringens beslut att göra lagen om valfrihet (LOV) obligatorisk inom primärvården tycks haft någon avgörande effekt på utvecklingen. Antalet privat drivna vårdcentraler ökade mer innan vårdvalet gjordes obligatoriskt 2010, än därefter. Från 2007 till 2010 ökade antalet från cirka 250 till knappt 500. Antalet har därefter legat ungefär på denna nivå. Antalet besök har däremot ökat från cirka 20 miljoner 2011 till 25,7 miljoner 2019 (Vårdföretagarna, 2021).

Även om Socialdemokratiska regeringar ibland har försökt bromsa den utveckling mot fler entreprenader och valfrihetssystem som drivits fram i kommuner och landsting, har få åtgärder vidtagits för att vända utvecklingen. Blix & Jordahl (2021) förklarar detta med att privatiseringar bidragit till att lätta trycket på den offentliga sektorn, till exempel genom att underlätta utbyggnaden av barnomsorgen. Inom det socialdemokratiska partiet skedde också en utveckling mot en mer positiv syn

på privata utförare från slutet av 1980-talet. Till detta kommer att lagstiftning som begränsar de privata företagens utrymme både kan vara juridiskt komplicerad och kostsam, inte minst om kommunerna ska tvingas ta över privatiserad verksamhet. Slutligen väger det kommunala självstyret tungt i det svenska statsskicket, och kommunalpolitiker – som har stort inflytande i alla politiska partier – motsätter sig ofta lagförslag som uppfattas som inskränkningar av deras beslutsrätt.

Till Blix & Jordahls förklaringar kan läggas att det finns betydande oenighet inom Socialdemokraterna om förhållningssättet till privata utförare av offentliga välfärdstjänster. En analys av svaren på Sveriges Televisions Valpejl inför riksdagsvalet 2010 illustrerar detta (Lindbom, 2013). I attityden till friskolor, konkurrens och valfrihet inom offentlig verksamhet samt möjlighet för vårdföretag att dela ut vinst till aktieägare, gav socialdemokratiska riksdagskandidater påtagligt heterogena svar. Medan kandidater från Stockholms län i snitt var nästan neutrala (-0,05 på en skala från -2 till +2), hamnade kandidater från Jönköpings län nära minimivärdet, -1,69.

Skillnaderna mellan olika partidistrikts attityder till privata alternativ återspeglas också i praktisk politik. I en jämförelse mellan socialdemokratiskt styrda kommuner, var privatiseringsandelen högre i ”högerdistrikten” Stockholms län, Jämtland och Östergötland, än i ”vänsterdistrikten” Blekinge, Jönköping och Skåne. Uttrycken ”höger” och ”vänster” är något oegentliga, menar Lindbom; han menar att skillnaderna snarare återspeglar den historiska motsättningen inom Socialdemokraterna mellan folkrörelsedemokratiskt och statssocialistiskt inspirerade åsiktsriktningar.

Den ideologiska heterogeniteten inom Socialdemokraterna liksom inom flera andra partier, främst Centerpartiet och Miljöpartiet (Lindbom, 2013), gör att det även i dessa partier ofta finns stöd för att införa alternativa driftsformer. I många kommuner finns bred samsyn. Det finns inte något entydigt samband mellan hur väljarna röstar och andelen privat produktion av välfärdstjänster. Trydegård (2001) finner att Socialdemokraternas väljarandel inte påverkar graden av privatisering, efter kontroll för andra variabler. Andelen moderatröster samverkar positivt med graden av privatisering inom barnomsorg, hälso- och sjukvård samt äldre- och handikappomsorg men inte med andelen friskolor. Elinder & Jordahl (2013) finner dock en tydlig samvariation mellan privatiseringar och att kommuner styrs borgerligt.

På kommunal nivå har privatiserad verksamhet endast i enstaka fall återkommunaliserats. Det gäller till exempel i Stockholm, där en majoritet av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Feministiskt initiativ efter valet 2014 återförde ett antal privata verksamheter i kommunal regi. Det går att ha skilda åsikter om vilka drivkrafterna var bakom dessa beslut. Vänstermajoriteten hävdade att kvalitet och medarbetarnas arbetsmiljö var de främsta motiven, medan den dåvarande oppositionen ansåg att detta bara var svepskäl och att motivet var ett ideologiskt motstånd mot privata utförare (Majlard, 2014; Alliansen, 2015; Stockholms stad, 2014).

4.2 Den offentliga sektorns inköp – volym

Som anförts ovan har den offentliga sektorn alltid, i varierande utsträckning, använt sig av privata företag som leverantörer av varor och tjänster. Andelen var dock blygsam i slutet av 1980-talet. Konkurrenskommittén bedömde att ungefär 9 procent av de statliga utgifterna, exklusive transfereringar, gick till verksamheter utlagda på entreprenad. Exkluderades Byggnadsstyrelsen, Vägverket och Sida, var andelen 3,5 procent. De tjänster som vid sidan av byggentreprenader oftast omfattades var olika typer av stödtjänster, såsom lokalvård, it-tjänster, tryckeritjänster och utbildning (SOU 1991:59, del 2). Inom den primärkommunala sektorn motsvarade entreprenadverksamheter 10,3 procent av utgifterna, varav drygt hälften var kostnader för byggnads- och anläggningstjänster. Inom landstingssektorn svarade entreprenader för omkring 13 procent av kostnaderna (SOU 1991:104)²³.

Idag produceras en mycket stor andel av all offentlig konsumtion av privata företag, den absoluta merparten av vinstdrivande aktiebolag. Enligt nationalräkenskaperna gjordes offentliga inköp för totalt sammanlagt 856 miljarder kronor under 2018. Det beloppet kan jämföras med offentliga sektorns totala utgifter, som samma år var 2 472 miljarder kronor, eller med den offentliga sektorns konsumtion och bruttoinvesteringar som var 1 468 miljarder kronor. De offentliga inköpen motsvarar därmed en dryg tredjedel av de samlade offentliga utgifterna och nästan 58 procent av den offentliga sektorns konsumtion och bruttoinvesteringar (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020; Prop. 2019/20:1).

Stat, regioner och kommuner gör inköp från den privata sektorn på många olika sätt. En stor del upphandlas enligt upphandlingslagarna²⁴ eller inom ramen för valfrihetsystemen, som är ett alternativ till upphandlingslagarna. De inköp som omfattas av upphandlingsplikt uppgår till 782 miljarder kronor.²⁵ Vissa typer av inköp är inte upphandlingspliktiga. Det gäller viss försvarsmateriel, liksom lokalhyror och vissa monopoltjänster. Bland monopoltjänsterna finns till exempel elnätstjänster. Utanför upphandlingsplikten ligger också många sociala naturaförmåner, det vill säga utgifter för varor och tjänster som finansieras av offentliga myndigheter men som produceras av marknadsproducenter och utan vidare bearbetning levereras till hushållen. Ett exempel är regionernas finansiering av läkemedel. Till de sociala naturaförmånerna utan upphandlingsplikt räknas även fristående skolor, daghem med mera. De offentliga inköpen från dessa uppgick 2018 till 48 miljarder kronor. Även läkemedelsförmånerna inkluderas i de sociala naturaförmånerna och uppgick till knappt 25 miljarder kronor (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

²³ Dessa siffror är inte direkt jämförbara med de siffror som redovisas nedan, eftersom inköp inte är inkluderade. De ger dock en uppfattning om hur liten del av den offentliga verksamheten som bedrevs i annat än egen regi.

²⁴ Med upphandlingslagarna avses Lagen om offentlig upphandling (LOU), Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS) och Lagen om upphandling av koncessioner (LUK).

²⁵ Siffrorna om upphandling, som kommer från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, är inte direkt jämförbara med uppgifterna ur nationalräkenskaperna, bland annat eftersom vissa köp mellan offentliga aktörer (till exempel sjukvård och pedagogisk verksamhet) samt offentliga inköp för medborgarnas räkning (till exempel kollektivtrafik och avfallshantering) ingår i de upphandlingspliktiga inköpen men inte räknas in i nationalräkenskaperna. De offentliga inköp som inte ingår i nationalräkenskaperna uppgick 2018 till 71 miljarder kronor. För detaljer om beräkningen se bilaga 1 i Statistik om offentlig upphandling 2020. Notera dock att det finns ett tryckfel i tabellrubrikerna i tabell 82, s. 212 avseende privata respektive offentliga leverantörer som bytt plats. (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020)

Upphandling enligt upphandlingslagarna fungerar förenklat så att en offentlig aktör definierar de varor och tjänster som ska köpas. Anbud kan sedan läggas på att leverera de efterfrågade varorna eller utföra det definierade uppdraget. Den offentliga aktören kan sedan, utifrån definierade kriterier, välja den anbudsgivare som presenterat det bästa erbjudandet, antingen lägst pris eller enligt andra parametrar. Valfrihetssystemen har skapats som ett alternativ till traditionell upphandling. Där regleras i stället vilka krav som ska gälla för en leverantör, samt vilken ersättning som ska utgå för olika tjänster. Brukarna tillåts sedan välja mellan leverantörer som uppfyller de angivna kraven. De verksamheter där valfrihetssystem tillämpas i stället för upphandling är framför allt följande: inom primärvården, där valfrihet mellan vårdgivare är obligatoriskt enligt lagen om valfrihetssystem (LOV), inom vissa andra hälsovårds- och socialtjänster, där valfrihetssystem frivilligt kan införas av regioner och kommuner enligt samma lag, samt inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Det förefaller inte finnas någon samlad statistik över hur stora belopp LOV-systemen omfattar (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

En annan ansats för att beskriva i hur stor utsträckning den offentliga sektorn förlitar sig på externa leverantörer, är att utgå ifrån hur stora utbetalningarna från stat, regioner och kommuner är till utomstående organisationer. Under 2019 var dessa utbetalningar totalt 874 miljarder kronor. Den i särklass vanligaste organisationsformen bland de nästan 200 000 leverantörerna till den offentliga sektorn var aktiebolag. Aktiebolagen utgjorde drygt hälften, 55 procent, av antalet leverantörer och över två tredjedelar, 70 procent, av den utbetalade summan (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

En betydande andel av utbetalningarna till externa aktörer, nästan en tredjedel, gjordes till andra offentliga organisationer, till exempel statliga eller kommunala aktiebolag, andra kommuner och regioner, till någon statlig enhet eller till kommunalförbund. Utbetalningarna var 563 miljarder kronor till privata leverantörer och 311 miljarder kronor till offentliga leverantörer. Avseende utbetalningar till privata leverantörer är byggverksamhet den största sektorn. Utbetalningarna till privata leverantörer inom denna sektor var 123 miljarder kronor. På andra plats, 80 miljarder kronor, kommer sektorn vård och omsorg samt sociala tjänster. Utbildning kommer på plats sju, med 35,5 miljarder kronor (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

Av de tjugo största leverantörerna är huvuddelen olika offentliga aktörer, såsom Region Stockholm, E-hälsomyndigheten och det statliga bolaget Akademiska Hus AB. Den största privata aktören är byggföretaget NCC Sverige AB som under 2019 erhöll utbetalningar om 12,7 miljarder kronor. Fyra ytterligare företag på tjugo-i-topp-listan är verksamma inom bygg- och anläggningssektorn.²⁶ Den näst största privata leverantören är dock it-företaget Atea Sverige AB, med 10,2 miljarder kronor. I övrigt återfinns två leverantörer av kollektivtrafik, Nobina Sverige AB (4,6 miljarder kronor) och Keolis AB²⁷ (4,1 miljarder kronor) samt ApoEx AB (4,4 miljarder kronor) som är ett

²⁶ Förutom NCC är företagen Skanska Sverige AB (10,0 miljarder kronor), Peab Anläggning AB (5,0 miljarder kronor), Heimstaden Linkebo AB (5,6 miljarder kronor) samt Peab Sverige AB (5,0 miljarder kronor).

²⁷ Keolis ska möjligen inte betraktas som ett privat företag, eftersom det är ett dotterbolag till helstatliga SNCF, den franska motsvarigheten till SJ.

företag som arbetar med vårdstödande tjänster samt försörjning av läkemedel och förbrukningsmaterial till vårdföretag i privat och offentlig sektor (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

Företag som är verksamma inom skola, vård och omsorg är i jämförelse med dessa företag betydligt mindre. Attendo Sverige AB, som erbjuder tjänster inom områdena äldreomsorg, omsorg till personer med funktionsnedsättning samt individ- och familjeomsorg, är störst med en försäljning till kommunsektorn om 3,5 miljarder kronor. Praktikertjänst AB sålde till regionerna för 3,3 miljarder kronor. Två sjukhusföretag i Stockholms län – Catio S:t Görans Sjukhus AB och Swedish Hospital Partners AB – som byggt Nya Karolinska, levererade till regionen för 2,7 respektive 2,0 miljarder kronor. De två största företagen inom skol- och förskolesektorn – Pysslingen Förskolor och Skolor AB och Internationella Engelska Skolan i Sverige AB – levererade till landets kommuner för 1,5 miljarder kronor respektive 1,4 miljarder kronor (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

Det finns skäl att ha dessa olika siffror i bakhuvudet när vinster i välfärden debatteras. Det totala utbetalade beloppet till privata aktörer är alltså omkring 560 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 40 procent av den offentliga sektorns konsumtion och bruttoinvesteringar. Ett vanligt antagande är att företag i det svenska näringslivet har en vinstmarginal på 5–10 procent. Det skulle betyda att 20 till 60 miljarder kronor av skattepengarna går till ”vinster i stället för välfärd”, för att använda ett vanligt slagord. Huvuddelen av dessa vinster går dock till verksamheter som praktiskt taget aldrig ifrågasätts i den offentliga debatten: bygg- och anläggningsentreprenörer, leverantörer av fordon, it-tjänster, fastighetsskötsel eller resor. Det var länge sedan något politiskt parti, på allvar, föreslog att dessa verksamheter borde förstatligas.

De verksamheter som är i debattens fokus är i stället verksamheter inom vård, skola och omsorg. Blix & Jordahl (2021) bedömer att omkring 17 procent av alla skattefinansierade välfärdstjänster tillhandahålls av den privata sektorn, inom de sektorer som de studerat: hälso- och sjukvård, förskola, grund- och gymnasieskola, äldreomsorg, omsorg om funktionshindrade och stöd till nyanlända. Det är svårt att med exakthet ange hur stor summa detta motsvarar, men huvuddelen av de företag som bedriver dessa verksamheter bör vara verksamma inom sektorerna vård och omsorg, sociala tjänster eller utbildning. Som framgått ovan är utbetalningarna till privata företag inom dessa två sektorer 80 miljarder kronor respektive 35,5 miljarder kronor. Sammanlagt är detta alltså ungefär en femtedel av offentliga sektorns totala betalningar till privata aktörer (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020).

Av de 80 miljarder kronor som betalas till företag inom sektorn vård och omsorg samt sociala tjänster, svarar assistansersättning för ungefär 22 miljarder kronor²⁸. Just assistansersättningen är det offentliga utgiftsslag där privata utförare svarar för störst andel, omkring 75 procent (Blix & Jordahl, 2021; Försäkringskassan, 2021). Inom andra delar av denna sektor är den privata andelen lägre. Inom primärvården

²⁸ Kostnaderna för assistansersättningen är totalt omkring 30 miljarder kronor per år.

svarar privata utförare för 37 procent, ungefär 18 miljarder kronor. Privata företag svarar för 24 procent av hemtjänsten för äldre och för 20 procent av äldreboendena, sammanlagt drygt 25 miljarder kronor²⁹ (Blix & Jordahl, 2021).

Region Stockholm, som är den största regionen, är också den största köparen av privat hälso- och sjukvård. Sammanlagt köpte Region Stockholm vård från privata vårdgivare för drygt 21 miljarder kronor under 2020 (Stockholm, 2021).

Den allra mest debatterade sektorn – där kritiken mot vinster är hårdast – är friskolesektorn. Idag svarar enskilda utförare för ungefär 20 procent av antalet förskolebarn, 15 procent av grundskoleeleverna och 26 procent av alla gymnasister (Blix & Jordahl, 2021). Kostnaderna för förskoleklasser, grundskolor och gymnasieskolor med enskild huvudman är ungefär 28 miljarder kronor per år, eller omkring 17 procent av de totala kostnaderna. Rörelsemarginalen i dessa sektorer är förhållandevis låg, ungefär 3,4 procent eller 955 miljoner kronor. Aktieutdelningarna från företagen i branschen kan skattas till omkring 200–300 miljoner kronor³⁰ per år (Sandström, 2020).

Två saker förtjänar att framhållas. För det första är fortfarande produktion i egen regi normen avseende praktiskt taget alla välfärdstjänster. Det tydligaste undantaget utgör assistansersättningen. För det andra är den stora förändringen som skett inom den offentliga sektorn inte friskolereformen eller införandet av valfrihetssystem inom sjukvården, utan att den offentliga sektorn i mycket högre utsträckning än tidigare använder sig av entreprenader. Upphandling enligt upphandlingslagarna omfattar många gånger större belopp än valfrihetssystemen.

4.3 Egen regi, upphandling eller valfrihet

Bakgrunden till den ökade användningen av privata utförare har beskrivits ovan. Det finns goda skäl att tro att privata företag ofta kan vara effektivare producenter och bidra till ökad valfrihet. Det finns dock även risker med privatiseringar. Blix & Jordahl (2021) pekar på några potentiella problem:

- Det kan vara svårt att observera att privata utförare håller utlovad kvalitet eller utför de tjänster som utlovats, vilket kan kräva utvärdering och kontroll.
- Det finns risk att de privata utförarna genom manipulativt beteende håller nere sina kostnader, till exempel genom att agera så att de endast betjänar de mest lönsamma brukarna.
- I de fall ersättningen ges i förhållande till vilka tjänster som utförs, kan incitament finnas att agera för att öka efterfrågan.

Valfrihetssystem är inga marknader. Det som kännetecknar en marknad är nämligen att säljare och köpare möts och byter varor eller tjänster för ett pris som gör att

²⁹ Enligt SCB:s räkenskapssammandrag för kommuner och regioner, var kostnaden för primärvården 2019 drygt 49 miljarder kronor (SCB, 2021). Kommunernas utgifter för hemtjänst för äldre kostade 2019 knappt 45 miljarder kronor och äldreboendena drygt 73 miljarder kronor (SCB, 2021)

³⁰ Se fotnot 17 för en kommentar till osäkerheten kring denna beräkning.

utbud och efterfrågan balanserar varandra. De skattefinansierade välfärdstjänsterna är skattefinansierade just för att pris inte ska användas som allokeringmekanism. Genom politiska beslut har vi satt upp mål för verksamheterna som vi bedömt inte kan tillgodoses på en marknad. Ofta kallas dessa system för kvasimarknader, eftersom marknadsliknande mekanismer används i syfte att uppnå viss konkurrens mellan företag eller för att erbjuda ett visst mått av valfrihet. Kvasimarknader kan definieras utifrån följande kriterier (Le Grand, 2007):

- Tjänsterna finansieras till övervägande del av den offentliga sektorn.
- Resurserna allokeras till utförare genom beslut som fattas av brukaren, till exempel genom ett checksystem, i stället för genom byråkratiska beslut.
- Det finns konkurrens mellan olika utförare, som kan vara privata vinstdrivande eller icke vinstdrivande företag såväl som offentliga producenter.

Problem kan uppkomma i valfrihetssystem om brukaren har intressen som avviker från politiska målsättningar. Just förekomsten av politiska målsättningar som avviker från den enskildes intressen är skälet till den offentliga finansieringen. Om inte sådana politiska målsättningar funnes, kunde ju lika gärna den enskilde på en vanlig marknad handla de varor och tjänster som bäst svarar mot hans eller hennes intressen. Talesättet ”kunden har alltid rätt”, kan därför inte tillämpas på kvasimarknader (Blix & Jordahl, 2021).

De politiska målen är dels jämlikhetsmål – vi vill att alla ska ha tillgång till vård, skola och omsorg, oberoende av inkomst – dels målsättningar som påverkar välfärdstjänsternas inriktning. Ett sådant mål är integration. I skolan kan den enskilde ha intresse av att få så höga betyg som möjligt, medan det allmännas bästa förutsätter rättvis och likformig betygssättning. Eftersom priset inte används som ransoneringsmekanism på en kvasimarknad kommer dessutom den enskilde att vilja konsumera mer än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. För vissa välfärdstjänster är det ett litet problem. Det gäller till exempel grundskolan, eftersom varje elev efterfrågar precis en skolplats. För andra tjänster, till exempel läkemedel, sjukvård, hemtjänst eller personlig assistans, kan det däremot vara ett betydande problem. Det krävs därför andra typer av ransoneringsmekanismer för att begränsa efterfrågan och kostnaderna (Blix & Jordahl, 2021; Bergman, 2020).

När offentliga och privata aktörer ska konkurrera med varandra skapar det särskilda problem. Å ena sidan kan de offentliga aktörerna ha en konkurrensnackdel eftersom de har ansvar för att alla verkligen får tillgång till de tjänster som de har rätt till. Medan en friskola eller en privat vårdcentral kan välja att lägga ned sin verksamhet, så har kommunen ansvar för att alla barn har tillgång till skolplatser och regionen för att alla patienter kan få sjukvård. Å andra sidan har offentliga leverantörer det som ofta kallas en mjuk budgetrestriktion. Detta begrepp lanserades av den ungerske ekonomen János Kornai (1979; 1986; Kornai, et al. 2003) och beskriver konsekvensen av att offentliga verksamheter i praktiken kan luta sig mot skattebetalarna. Medan ett privat företag förr eller senare tvingas i konkurs om intäkterna är mindre än kostnaderna, så kan en kommun eller region inte gå i konkurs (Blix & Jordahl, 2021). På grund av den mjuka budgetrestriktionen kommer i slutändan skattebetalarna att träda in, och kompensera för förluster.

De två huvudmodellerna för den offentliga sektorn att använda privata utförare – utkontraktering och valfrihetssystem – har olika för- och nackdelar. Utkontraktering innebär att den offentliga finansören preciserar vilken tjänst som ska upphandlas. En eller flera aktörer får sedan teckna kontrakt. Valfriheten för den enskilde är ofta begränsad. Denna modell används ofta för äldreboenden och boenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Valfrihetssystem är obligatoriska för primärvård och för grund- och gymnasieskolan. Dessutom tillämpar många regioner och kommuner valfrihetssystem för förskola, hemtjänst eller andra delar av sjukvården (Blix & Jordahl, 2021).

Utkontraktering kan ge bättre möjligheter att begränsa kostnaderna, men kan samtidigt innebära att kvalitetsfaktorer tillmäts för liten vikt. Det kan också finnas incitament för utföraren att pressa kostnaderna på ett sätt som går ut över kvaliteten i verksamheten. Valfrihetsmodeller har framhållits som ett sätt att höja kvaliteten genom att brukaren kan välja mellan olika alternativ och därigenom gynna utförare som håller hög kvalitet. Detta förutsätter att brukaren kan observera vad som är bra kvalitet och att det i praktiken är möjligt att byta utförare. I vissa välfärdstjänster, till exempel äldreboenden, finns betydande kostnader för brukaren att byta utförare. Det finns därför ofta behov av kompletterande åtgärder för att upprätthålla kvaliteten. Valfrihetsmodeller kan också vara kostnadsdrivande om utförarna kan agera så att de attraherar de mest lönsamma brukarna – ”plocka russinen ur kakan”. Systemen kan vara kostnadsdrivande om utförarna och brukarna har ett gemensamt intresse av att expandera den volym av tjänsten som tillhandahålls (Blix & Jordahl, 2021).

Bergman (2013) lyfter fram några förhållanden som kan göra att utkontraktering är att föredra framför kundval. Det gäller om skalfördelarna är så stora att sannolikheten är stor för att ett monopol skapas. När kunderna har svårt att göra genomtänkta val är inte heller kundval lämpligt. Det kan till exempel gälla ambulanstjänster eller akutsjukvård. Om det i förväg är svårt att bestämma ersättningsnivån, kan också upphandling vara att föredra. Det kan då vara möjligt att genom en upphandlingsmekanism skaffa information om hur kostnadsbilden ser ut, för att möjliggöra en bättre avvägning mellan pris och kvalitet. Valfrihetssystem är också mindre lämpade om inläsningseffekterna är stora.

Två alternativ till utkontraktering och valfrihetssystem är reglering och subventionering. Det är modeller som används till exempel för läkemedel och tandvård. På dessa marknader finns en begränsad marknadsprissättning, som kombineras med kraftiga offentliga subventioner (Blix & Jordahl, 2021).

Frågan om vinstens betydelse är hårt debatterad. Kjell-Olof Feldt lyfte fram vinstmotivets betydelse för att främja effektivitet. Han framhöll vinstintresset som ”den enda renodlade bevakaren av att resurser utnyttjas effektivt” (Feldt, 1991, p. 28). Just vinstintresset var för Feldt ett viktigt argument för att tillåta privata utförare av offentligt finansierade tjänster: ”Medan effektivitet i ett privat, ’vinststyrkt’ företag är symbolen för framgång uppfattas kravet på effektivitet i en offentlig förvaltning bara som ett uttryck för att det saknas pengar” (Feldt, 1991, p. 29). Det är en alternativ formulering bakom den mjuka budgetrestriktionen. Vinstmotivet tjänar också som incitament för framgångsrika utförare att expandera. I icke vinstdrivande

privata företag kan incitament skapas för alternativa vinstuttag, till exempel genom höga löner, bonusar eller olika typer av icke-monetära förmåner. Samtidigt kan vinstmotivet driva fram icke önskvärt beteende, såsom sänkt kvalitet, en tendens att välja bort olönsamma kunder eller fusk med redovisning av kvalitet eller gjorda insatser (Blix & Jordahl, 2021).

Argument som framförs för valfrihetssystem är också att de kan leda till att även den offentliga sektorn fungerar bättre. Det kan ske genom att jämförelser blir möjliga, vilket gör utvärdering av den offentliga verksamhetens kostnadseffektivitet lättare. I idealfallet leder det till ökad transparens inom offentligt finansierad verksamhet (Blix & Jordahl, 2021).

Shleifer (1998) har lyft fram några faktorer som gör att det är olämpligt att använda privata utförare av offentligfinansierade tjänster. Om utrymmet för kostnadsbesparingar som leder till sänkt kvalitet är stora, och det är svårt eller omöjligt att i villkoren för den privata utföraren reglera kvaliteten, talar det för att utförandet bör ske i offentlig regi. En fördel med privata utförare är att de ofta har bättre förutsättningar att utveckla verksamheten genom att införa nya innovationer eller nya arbetssätt. I verksamheter där denna typ av utveckling är av liten betydelse, så minskar följaktligen den möjliga vinsten av att ha privata utförare. För offentlig produktion talar också svag konkurrens och små förutsättningar för effektiva konsumentval, liksom tjänster där anseendeffekter är av mindre betydelse. Shleifers slutsats är att detta gäller förhållandevis få varor och tjänster.

Den huvudsakliga slutsatsen av denna korta teoretiska genomgång är att flera olika faktorer avgör hur offentligt finansierade varor och tjänster bör produceras. Alla alternativ har för- och nackdelar. Vad som är att föredra kräver en omsorgsfull analys och noggranna empiriska studier. Detaljer i utformningen av ett system kan ha avgörande betydelse för hur väl det fungerar.

5. Avslutande kommentarer

Blix & Jordahl (2021, p. 151) gör en bra sammanfattning av erfarenheterna från närmare fyra decennier av reformer av den svenska offentliga sektorn: ”Utkontraktering och privat serviceproduktion kan förbättra produktivitet och resultat, men de är ingen universalmedicin.”³¹

Sanningen är att universalmediciner ytterst sällan kan skrivas ut, varken inom läkarevetenskapen eller samhällsvetenskapen. En stor del av kritikerna mot reformeringen av välfärdssektorn gör nirvana-felslutet. Detta begrepp, som introducerades av den amerikanske nationalekonomiprofessorn Harold Demsetz, innebär att ett system eller fenomen kritiserar med referens till ett teoretiskt men i praktiken ouppnåeligt ideal. Men det faktum att det finns problem och brister i vård, skola och omsorg trots de reformer som genomförts är inte självklart ett argument för att dessa reformer varit fel. Självklart är det inte heller ett argument för att de *inte* varit fel, men för att kunna dra slutsatser krävs en analys som jämför med ett konkret alternativ. Om policyförslaget är att förbjuda vinstdrivande företag inom skolan eller att förbjuda utdelning av vinst så är inte den relevanta frågan om det finns problem inom skolan, utan om vinstförbud skulle bidra till att lösa dessa problem.

Ett grundläggande problem, som återfinns inom all samhällsvetenskap, är att policyutvärdering är svårt. De värden som skapas av offentliga välfärdstjänster är svåra att definiera och mäta, påverkas av många olika faktorer och uppstår ofta först på lång sikt. Skolan ska ge eleverna bildning, kunskaper och färdigheter. En idealisk utvärdering skulle kräva att lön och andra utfallsvariabler studeras under en hel yrkeskarriär. Analysen skulle behöva isolera utbildningens effekter från andra faktorer, såsom elevens eget biologiska och sociala arv, och att dessa effekter ställs emot hypotetiska alternativa utformningar av utbildningen.

Det säger sig självt att sådana idealiska analyser inte låter sig göras. I de fall det är möjligt att göra studier som följer individer över mycket lång tid dröjer dessutom resultaten så länge att policyrelevansen blir begränsad. Utvärderingar som sker 30 eller 40 år efter en policyförändring är bara relevanta om resultaten kan antas vara

³¹ Min översättning.

generella.³² Vi måste i allmänhet hålla till godo med mer begränsade analyser, av mindre detaljer i de stora systemen, som studerar påverkan på mer indirekta indikatorer som förhoppningsvis reflekterar kostnader och kvalitet.

Det är också svårt att dra slutsatser om enskilda reformers påverkan när stora och genomgripande systemförändringar genomförts på många områden. Den offentliga sektorn styrs idag på ett annat sätt än på 1960- och 1970-talen, vilket tar sig många uttryck. Inom statlig sektor fanns detaljerade regler, ofta beslutade av regeringen. Även tjänstetillsättningen var hårt styrd. Långt fler tjänster än idag tillsattes av regeringen, medan det numera är huvudsakligen generaldirektörer och liknande som tillsätts genom regeringsbeslut. Löner och anställningsförhållanden styrdes i detalj i förordningar och fasta lönegrader. Minskad detaljstyrning, tillsammans med förändringar av hur löner sätts i avtal mellan arbetsmarknadens parter, har på ett avgörande sätt förändrat förutsättningarna för offentlig verksamhet. Ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och regioner har förändrats.

Skolan har inte bara påverkats av dessa generella trender, utan genomgått ett flertal genomgripande reformer. Genom den reform som något oegentligt (se ovan) kallas kommunaliseringen av skolan avskaffades många statliga detaljregler. Successivt har sedan många regler åter tillkommit. De riktade statsbidragen avskaffades, men har delvis återinförts. Lärarutbildningen förändrades i grunden. Grundskolan fick ny läroplan 1980, 1994 och 2011. Läroplanen för gymnasieskolan har inte ändrats riktigt lika ofta – den första kom först 1970 – men ändrades även den 1994 och 2011. I samband med de nya läroplanerna 1994 och 2011 ändrades också betygssystemen i både grund- och gymnasieskolan.

Invandringen till Sverige, som både varit avsevärt större under de senaste decennierna än tidigare och ändrat karaktär, leder till nya förutsättningar. Sedan år 2000 har andelen utrikes födda nästan fördubblats, från 11,3 procent av befolkningen till 19,7 procent i slutet av 2020. Skolan har under kort tid tagit emot många nya elever. Till skillnad från tidigare har invandringen främst kommit från länder i Asien och Afrika, som har avsevärt lägre välståndsnivå än tidigare stora invandrarländer som Finland och forna Jugoslavien. En betydande andel av alla skolelever har bristande kunskaper i svenska. Många av dem som kommit hit i skolålder har dessutom bristande skolbakgrund. Stora delar av förändringarna av de genomsnittliga skolresultaten beror på förändringar av andelen utlandsfödda elever (Heller-Sahlgren, 2021).

Invandringen är också en viktig förklaringsfaktor bakom inkomstskillnader i Sverige. Ett vanligt mått på inkomstspridning är andelen personer med låg ekonomisk standard, vilket definieras som en ekonomisk standard som ligger 60 procent under medianvärdet för befolkningen som helhet. Den andelen ökade i Sverige mellan 2011

³² Ett exempel på en sådan studie är Meghirs & Palmes (2005) studie av införandet av grundskolan i Sverige. De finner att grundskolereformen gav genomsnittligt höjd utbildningsnivå och mindre sociala skillnader. Det förefaller inte alltför vågat att utifrån denna studie hävda att förlängd skolutbildning, avskaffad akademisk selektering i tidig ålder och införandet av en enhetlig nationell standard, även i andra utformningar än exakt den som gällde just i Sverige, skulle ha liknande effekter. Författarna utnyttjar att grundskolan infördes vid olika tidpunkter i olika delar av landet för att analysera reformen, ett förhållande som tyvärr är ovanligt vid reformering av skolväsendet.

och 2019, från 13,9 procent till 15,1 procent. Både för gruppen inrikes födda och för gruppen utrikes födda är dock andelen med låg ekonomisk standard i stort sett oförändrad. Förändringen förklaras av att *andelen* utrikes födda, som i snitt har lägre inkomster än inrikes födda, har växt. Om invandrare delas upp på födelseregion har andelen med låg ekonomisk standard *minskat* för alla ursprungsregioner utom inomnordiska invandrare. Inom respektive grupp har alltså jämlikheten ökat. Skälet till att jämlikheten minskat, om den mäts för hela gruppen invandrare, är alltså helt och hållet att sammansättningen av invandragruppen har förändrats med avseende på ursprungsregion. Varje analys av förändringar av jämlikheten i Sverige som ignorerar effekten av invandring blir meningslös. Det gäller även diskussioner om skolvalets eventuella påverkan på graden av segregation (SCB, 2021).

Ett förnuftigt förhållningssätt måste fokusera på de faktiska problem som finns inom de offentligt finansierade välfärdsverksamheterna. Förslag till lösningar kan bestå i förslag till förändrade driftsformer. Den offentliga sektorn gör vissa saker i egen regi; andra varor och tjänster upphandlas av privata företag, och vissa överläts till valfrihetssystem. Varje alternativ har för- och nackdelar; det är inte självklart att den ordning som nu råder är den bästa. Den offentliga sektorn kan också välja att låta den privata sektorn sköta verksamheter helt utan offentlig subvention.³³

Förslag till förändringar – både genomgripande förändringar såsom övergång från privat till offentlig produktion eller tvärtom, och mer begränsade förändringar såsom ändrade beräkningsgrunder för ersättningar till företag inom ramen för valfrihetssystemen, ändrad socioekonomisk viktning eller skarpare kvalitetsutvärdering – måste utvärderas på egna meriter. Alla förändringar medför för- och nackdelar. En ärlig analys bygger på att dessa på ett transparent sätt vägs mot varandra.

Ett konkret förslag från en statlig utredning kan tjäna som illustration. Några av de åtgärder som föreslagits av Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) syftar till att ge skolor en mer allsidig social sammansättning. En ny bestämmelse föreslås införas i skollagen, som fastslår att huvudmän för skolor aktivt ska verka för allsidig social sammansättning. För att uppnå detta syfte ska särskilda kvoter kunna användas. Hur detta ska ske vill utredningen att regeringen ska kunna reglera genom föreskrift. Likvärdighetsutredningen redovisar föredömligt tydligt att strävan efter allsidig social sammansättning kan komma i konflikt med föräldrarnas vilja att välja bästa möjliga skola åt sina barn:

Det kan även finnas tydliga motsättningar mellan skolval där vårdnadshavares önskemål ska vara styrande för skolplaceringar och högre samhällliga mål om t.ex. strävan efter en mer allsidig social sammansättning av elever vid skolenheter (p. 230).

Med nödvändighet innebär åtgärder för att åstadkomma mer allsidig social sammansättning att någon elev inte kommer att beredas plats i den skola han eller hon helst skulle vilja gå i. Vi måste alltså enligt detta synsätt finna oss i att vissa elever får gå

³³ Det första kundvalssystemet, fotvårdschecken, som infördes i Nacka kommun 1985, avvecklades av besparingsskäl, men också för att det inte längre bedömdes motiverat att subventionera icke-medicinsk fotvård för medborgarna endast utifrån att de uppnått 65 års ålder. (Nacka kommun, 2005)

i en skola som egentligen är sämre för dem, för att det ska gynna andra elever. När vi ska ta ställning till denna typ av förslag, bör vi ställa oss två frågor: Uppnår vi med den åtgärd som föreslås det mål vi vill nå, och i så fall, uppväger dessa fördelar de nackdelar som förslaget för med sig?

Utan att göra en uttömmande lista så finns det skäl att framhålla några problem inom valfrihetssystemen som bör åtgärdas. Blix & Jordahl (2021) lyfter särskilt fram frånvaron av nationellt betygssatt examen inom skolan.

Som framhållits ovan orsakas problemen med betygssystemet inte i första hand av förekomsten av friskolor, utan av att betygskriterierna är för vaga för att vara begripliga. Dessutom saknas normerande och externt rättade prov. Icke desto mindre finns en uppenbar risk att skolor i sin vilja att locka elever frestas att ge för generösa betyg. Betygssystemet behöver reformeras, men dessutom måste externt rättade och nationellt standardiserade prov ges en funktion som riktmärke för betygssättningen. Någon form av sanktion måste kunna riktas mot skolor som avviker från dessa riktlinjer för betygssättning.

Det finns också många andra problem i den svenska skolan. Ett av dessa, som Heller-Sahlgren (2021) uppmärksammat, är att resultat i skolor på landsbygden och i mindre orter är signifikant sämre än i skolor i storstäder med tillhörande förorter. Skillnaderna är betydande – motsvarande inläringen under 1–2 skolår – och kan inte, menar Heller-Sahlgren, förklaras med att friskolorna är fler i städerna och inte heller med resurstillgången. Resurserna i skolor på landsbygd och i mindre orter är redan idag större och det relativa resursövertaget har dessutom ökat över tid (Holmlund, et al. 2019).

Heller-Sahlgren (2021) menar att fokus snarare bör läggas på faktorer som internationell forskning menar har positiva effekter på kunskapsresultaten. Framför allt gynnas resultaten – särskilt för elever med mindre fördelaktig bakgrund – av disciplinerade studiemiljöer samt frånvaro av ordningsstörningar, bråk och mobbning. Även höga förväntningar på eleverna är associerat med bättre utbildningsresultat.

Några åtgärder som enligt Heller-Sahlgren (2021) skulle bidra till att förbättra skolorna på dessa punkter vore bättre kunskapskontroller, att information från dessa kunskapskontroller sprids och görs tillgängliga för föräldrar och myndigheter samt att Skolinspektionen i ökad utsträckning fokuserar på skolornas kvalitet och vidtar åtgärder om den är för låg. Även på denna punkt skulle externt rättade och nationellt standardiserade prov eller examensskrivningar, eller andra åtgärder för mer rättssäker betygssättning, kunna bidra till förbättringar.

Den svenska skolan kanske är bättre än sitt rykte. Den som lyssnar på den allmänna debatten kan lätt få intrycket att skolan befinner sig i djup kris. Samtidigt visar internationella undersökningar, som ovan beskrivits, på att resultaten förbättrats. Det innebär inte att vi kan slå oss till ro. Tvärtom går det att från forskningsresultat dra tydliga slutsatser om vilka förhållandevis enkla åtgärder som kan leda till bättre resultat. Även friskolesystemet kan reformeras, för att fungera bättre. Några områden där förbättringspotential finns har beskrivits i denna rapport. Förslag till förändringar måste dock baseras på saklig analys av verkliga problem, inte på populistiska slagord.

6. Referenser

- Ahlqvist, B. & Enqvist, L., 1984. *Samtal med Feldt – Berndt Ahlqvist och Lars Engqvist intervjuar finansministern*. Stockholm: Tidens förlag.
- Alliansen, 2015. *Hoten mot valfrihet och mångfald i välfärden – En granskning av vänstermajoritetens ideologiska kommunaliseringar i Stockholms stad, september 2014–januari 2015*, Stockholm: Alliansen – Moderaterna, Folkpartiet, Centerpartiet, Kristdemokraterna.
- AmbulansEntreprenörerna i Sverige, u.d. *Ambulanssjukvård på entreprenad*, Lysekil: AmbulansEntreprenörerna i Sverige.
- Andersson, F. W., 2019. Bostadsmarknaden – ett instrument för att välja grundskola?. *Ekonomisk Debatt*, 47(5), pp. 17–26.
- Andersson, M., 2021. *Regeringsförklaringen 30 november 2021*, Stockholm: Regeringen.
- Andersson, M., 2021. *SvT Agenda* [Intervju] (3 oktober 2021).
- Andersson, U. & Martinsson, J., 2021. *Rapporter, SOM-institutet, Göteborgs universitet*. [Online] Available at: <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publicationer/rapporter> [Använd 3 mars 2022].
- Anell, A., 2011. Hälso- och sjukvårdstjänster i privat regi. i: L. Hartman, red. *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?*. Stockholm: SNS Förlag, pp. 181–214.
- Angelov, N. & Edmark, K., 2016. *När skolan själv får välja – en ESO-rapport om friskolornas etableringsmönster, ESO-rapport 2016:3*, Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Bergman, M., 2013. *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teori-bakgrund*. Stockholm & Örebro: Entreprenörskapsforum, FORES och Stiftelsen Leading Health Care.
- Bergman, M., 2020. *How and when consumer choice drives efficient competition in publicly funded services*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Bibler, A. & Billings, S., 2020. Win or Lose: Residential Sorting After a School Choice Lottery. *Review of Economics and Statistics*, 102(3), pp. 457–472.

- Billings, S. B., Brunner, E. J. & Ross, S. L., 2018. Gentrification and Failing Schools: The Unintended Consequences of School Choice under NCLB. *Review of Economics and Statistics*, 100(1), pp. 65–77.
- Blix, M. & Jordahl, H., 2021. *Privatizing welfare services*. Oxford: Oxford University Press.
- Bolton, P., 2012. *Education: Historical statistics*, London: House of Commons Library.
- Brandén, M., Birkeland, G. E. & Szulkin, R., 2016. *Does School Segregation Lead to Poor Educational Outcomes? Evidence from Fifteen Cohorts of Swedish Ninth Graders. The IAS Working Paper Series, 2016:4*, Linköping: The Institute for Analytical Sociology, Department of Management and Engineering, Linköpings Universitet.
- Brobäck, C., Lindgren, L. & Palmenfelt, U. (., 2014. *Sällskapet DBW 200 år*. Visby: DBW.
- Brunner, E. J., 2014. School Quality, School Choice, and Residential Mobility. i: G. K. Ingram & D. A. Kenyon, red. *Education, land, and location*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 62–87.
- Brunner, E. J., Cho, S.-W. & Reback, R., 2012. Mobility, housing markets, and schools: Estimating the effects of inter-district choice programs. *Journal of Public Economics*, 96(7–8), pp. 604–614.
- Böhlmark, A., Holmlund, H. & Lindahl, M., 2015. School choice and segregation: Evidence from Sweden. *IFAU Working Paper 8*.
- Böhlmark, A. & Lindahl, M., 2012. *Independent schools and long-run educational outcomes – evidence from Sweden’s large scale voucher reform. Working paper 2012:19*, Uppsala: IFAU.
- Edmark, K. & Persson, L., 2021. The impact of attending an independent upper secondary school: Evidence from Sweden using school ranking data. *Economics of Education Review*, Volym 84, pp. 1–14.
- Elinder, M. & Jordahl, H., 2013. Kommunpolitikens beslut och brukarnas val. i: H. Jordahl, red. *Välfärdstjänster i privat regi*. Stockholm: SNS Förlag, pp. 143–164.
- Engström, C.-J. & Lieberg, M., 1987. *Föräldrakooperativa daghem – den tredje vägen inom barnomsorgen*. Lund: Institutionen för byggnadsfunktionslära, Univ., i samarbete med Byggnadsnämnden.
- Engström, L. & Engström, C.-J., 1982. *Kossan: ett föräldrakooperativt daghem*. Stockholm: LiberFörlag.
- Epple, D., Romano, R. E. & Urquiola, M., 2017. School Vouchers: A Survey of the Economics Literature. *Journal of Economic Literature*, 55(2), pp. 441–492.
- Feldt, K.-O., 1991. *Alla dessa dagar – I regeringen 1982–1990*. Stockholm: Nordstedts förlag.

- Friskolornas riksförbund, 2022. *Fakta om friskolor*, Stockholm: Friskolornas riksförbund.
- Försäkringskassan, 2021. *Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen – Svar på Regeringsuppdrag*, Stockholm: Försäkringskassan.
- Greene, J. P. & Mellow, N., 1998. *Integration Where it Counts: A Study of Racial Integration in Public and Private School Lunchrooms. Paper presented at the Annual Meeting of Boston, Massachusetts, Annual Meeting of the American Political Science Association.*
- Hagman, H., 2019. Vinstregn över skolor – S-minister ser rött. *lararnastidning.se*, 2 september.
- Halvarsson, H., 1999. *I demokratisk ordning beslutat*. Stockholm: Författares bokmaskin.
- Harrison, D., 2017. *Jag har ingen vilja till makt. Biografi över Tage Erlander.* Stockholm: Ordfront.
- Hedström, P. (., 2019. *Segregation – Mikromekanismer och makrodynamik, Riksdagens Jubileumsfonds skriftserie, nr 16*. Göteborg och Stockholm: Makadam förlag.
- Hedström, P. & Mutgan, S., 2021a. Fria skolvalet driver inte påsegregationen. *Svenska Dagbladet*, 8 januari.
- Hedström, P. & Mutgan, S., 2021b. Slopat skolval kan öka etniskuppdelning. *Svenska Dagbladet*, 22 januari.
- Hedström, P. & Mutgan, S., 2021c. *Bakgrundsmaterial till SvD-artiklar omskol-segregationen*. [Online] Available at: analyticalsociology.com/index.php?option=com_content&view=article&id=47 [Använd 6 februari 2022].
- Heller-Sahlgren, G., 2013. *Skolval, segregation och likvärdighet – vad säger forskningen?*, Stockholm: Friskolornas riksförbund.
- Heller-Sahlgren, G., 2020. *Friskolorna och skolkostnaderna*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Heller-Sahlgren, G., 2020. *Friskolorna och skolkostnaderna – En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser*, Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning.
- Heller-Sahlgren, G., 2020. *Skolvalet, kunskaperna och likvärdigheten*, Stockholm: Timbro.
- Heller-Sahlgren, G., 2021. *Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Heller-Sahlgren, G., 2021. *Vad kan vi lära av PISA 2018 – faktorer bakom svenska elevers resultat*, Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Heller-Sahlgren, G. & Sanandaji, N., 2019. *Glädjeparadoxen: historien om skolans uppgång, fall och möjliga upprättelse*. Stockholm: Dialogos förlag.

Henrekson, M. & Wennström, J., 2022. *Dumbing Down: The Crisis of Quality and Equity in a Once-Great School System – and How to Reverse the Trend*. Cham, Schweiz: Palgrave Macmillan.

Hepburn, C. R., 1999. *The Case for School Choice: Models from the United States, New Zealand, Denmark, and Sweden*, Vancouver, BC, Canada: The Fraser Institute.

Holmlund, H. o.a., 2014. *Decentralisering, skolvaloch fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola (Rapport 2014:25)*, Uppsala: IFAU.

Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B., 2019. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan – Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, SOU 2019:40.

Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B., 2021. Jo, skolvalet driver påsegregationen. *Svenska Dagbladet*, 16 januari.

Jersild, P. C., 1978. *Babels hus: roman*. Stockholm: Bonnier.

Jordahl, H. & Öhrvall, R., 2013. Nationella reformer och lokala initiativ. i: H. Jordahl, red. *Välfärdstjänster i privat regi*. Stockholm: SNS Förlag, pp. 33–87.

Karlson, N., 2004. *Dignity and the Burden of the Welfare State*, Stockholm: Ratio Working Paper No. 34.

Kornai, J., 1979. Resource-constrained versus demand-constrained systems. *Econometrica*, Volym 47, pp. 802–820.

Kornai, J., 1986. The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, 39(1), pp. 3–30.

Kornai, J., Maskin, E. & Roland, G., 2003. Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), pp. 1095–1136.

Kärre, M., 1977. Föräldrarna jobbar på daghemmet Kossan. *Dagens Nyheter*, 3 mars, p. 25.

Langby, E., 2017. *Telefonsamtal med Mikael Sandström [Intervju] (22 mars 2017)*.

Le Grand, J., 2007. *The other invisible hand: delivering public services through choice and competition*. Princeton: Princeton University Press.

Lindbeck, A., 1998. *Det svenska experimentet*. Stockholm: SNS Förlag.

Lindbom, A., 2010. School choice in Sweden: Effects on student performance, school costs, and segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Volym 54, pp. 615–630.

Lindbom, A., 2013. Socialdemokraterna och privat drift i välfärden: två idétraditioner. i: H. Jordahl, red. *Välfärdstjänster i privat regi*. Stockholm: SNS Förlag, pp. 189–220.

Linnarsson, M., 2010. *Postgång på växlande villkor: det svenska postväsendets organisation under stormaktstiden*. Södertörn doctoral dissertations 49.. Lund: Nordic Academic Press.

- Långtidsutredningen, 1987. *Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet – Bilaga 21 till LU 87*, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Läraryrket och Lärarnas Riksförbund, 2020. *Det segregerande skolvalet*, Stockholm: Läraryrket och Lärarnas Riksförbund.
- Machin, S. & Salvanes, K. G., 2015. Valuing School Quality via a School Choice Reform. *Scandinavian Journal of Economics*, 118(1), pp. 3–24.
- Majlard, J., 2014. Äldreboenden i Stockholm tas tillbaka i kommunal regi. *Svenska Dagbladet*, 20 november.
- Malmendier, U., 2010. Roman Law and the Law-and-Finance Debate. i: H. Altmeppen, I. Reichard & M. J. Schermaier, red. *Festschrift für Rolf Knützel zum 70. Geburtstag*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, pp. 719–736.
- McKeown, S., Stringer, M. & Carins, E., 2015. Classroom segregation: where do students sit and what does it mean for intergroup relations?. *British Educational Research Journal*, Volym 42, pp. 40–55.
- Meghir, C. & Palme, M., 2005. Educational Reform, Ability, and Family Background. *American Economic Review*, 95(1), pp. 414–424.
- Mellgren, F., 1985. Oro för nya priserna. Privat fotvård dyrare.. *Dagens Nyheter*, 4 september, p. 2.
- Molander, P., 2017. *Dags för omprövning: en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Montin, S., 1992. Privatiseringsprocesser i kommunerna – teoretiska utgångspunkter och empirisk teori. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 95(1), pp. 31–57.
- Murnane, R. J. o.a., 2017. *The consequences of educational voucher reform in chile*, NBER Working Paper 23550, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, NBER.
- Myhrman, J., 1994. *Hur Sverige blev rikt*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nacka kommun, 2005. *Kommunfullmäktige – Sammanträdesprotokoll, 7 mars 2005*. Nacka: Nacka kommun.
- Narodowski, M., 2018. *The Chile Experiment – Comparing Chile’s Free School Choice Model with Quasi-Monopoly Educational Systems in Latin America on Academic Outcomes and School Segregation*, Documentos de Trabajo 2018/05, Buenos Aires, Argentina: Escuela de Gobierno, Universidad Torcuato di Tella.
- OECD, 2021. *Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile*, Paris: OECD Publishing.
- Persson, K., 1984. Fotvården går över i privat regi. *Dagens Nyheter*, 1984 december, p. 4.
- Prop 1991/92:95, 1992. *Regeringens proposition 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor*. Stockholm: Regeringen.

- Prop 1992/93:230, 1993. *Regeringens proposition 1992/93:230 Valfrihet i skolan*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 1983/84:177, 1984. *Regeringens proposition 1983/84:177 om statsbidrag till alternativa barnomsorgsformer*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 1990/91:100, Bil. 2, 1990. *Bilaga 2 till budgetpropositionen 1991. Utveckling av offentlig sektor. Gemensamma frågor..* Stockholm: Civildepartementet.
- Prop. 1990/91:115, 1991. *Regeringens proposition 1990/91:115 om vissa skolfrågor m.m.* Stockholm: Regeringen.
- Prop. 1991/92:65, 1991. *Regeringens proposition 1991/92:65 om valfrihet i barnomsorgen*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 1992/93:43, 1992. *Regeringens proposition 1992/93:43 – Ökad konkurrens i kommunal verksamhet*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 1992/93:56, 1992. *Regeringens proposition – Ny konkurrenslagstiftning*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2000/01:36, 2000. *Regeringens proposition 2000/01:36. Sjukhus med vinstsyfte*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2002/03:9, 2002. *Regeringens proposition 2002/03:9. Sjukhus med vinstsyfte; förlängd giltighet av lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2004/05:145, 2005. *Regeringens proposition 2004/05:145. Driftsformer för offentligt finansierade sjukhus*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2006/07:52, 2007. *Regeringens proposition 2006/07:52. Driftsformer för sjukhus*. Stockholm: Regeringen.
- Prop. 2019/20:1, 2019. *Regeringens proposition 2019/20:1 Budgetproposition för 2020*. Stockholm: Regeringskansliet.
- PwC, 2022. *Lönsambetsanalys av friskolor (DRAFT)*, Stockholm: Almega.
- Riksskatteverket, 2000. *Skattestatistisk årsbok 2000*, Stockholm: Riksskatteverket.
- Sacerdote, B., 2011. Peer Effects in Education: How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far?. i: E. A. Hanushek, S. Machin & L. Woessmann, red. *Handbook of the Economics of Education, Volume 3*. Amsterdam: Elsevier, pp. 249–277.
- Saltman, R. B., 2014. Structural patterns in Swedish health policy: A 30-year perspective. *Health Economics, Policy and Law*, pp. 1–21.
- Saltman, R. B. & Dubois, H. F., 2004. The historical and social base of social health insurance systems. i: R. B. Saltman, R. Busse & J. Figueras, red. *Social health insurance systems in western Europe*. Maidenhead, Berkshire, England: Open University Press, pp. 21–32.

Sandqvist, J. & Auer, A., 2019. *Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor. Jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9. Rapport 475*, Stockholm: Skolverket.

Sandqvist, J. & Auer, A., 2020. *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov. Rapport 2020:3*, Stockholm: Skolverket.

Sandström, M., 2020. *Friskolors vinster – andel av kostnaderna för skolan*, Stockholm: Mimeo.

SCB, 2021. *Hushållens ekonomiska standard 2019. Ekonomisk välfärdsstatistik 2021:1*, Örebro: SCB.

SCB, 2021. *Kommunernas kostnader för vård och omsorg för äldre och för personer med funktionsnedsättning år 2016–2020*. [Online] Available at: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunalsektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/pong/tabell-och-diagram/kommun--och-regionsektorn-2020/kommunernas-kostnader-for-var-d-och-omsorg-fo> [Använd 28 december 2021].

SCB, 2021. *Kostnader per verksamhetsområde för regioner 2016–2020*. [Online] Available at: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunalsektorn/rakenskapssammandrag-for-kommuner-och-regioner/pong/tabell-och-diagram/kommun--och-regionsektorn-2020/kostnader-per-verksamhetsomrade-for-regioner> [Använd 28 december 2021].

Shleifer, A., 1998. State versus private ownership. *Journal of Economic Perspective*, 12(4), pp. 133–150.

Skolverket, 2004. *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Sammanfattande huvudrapport*, Stockholm: Skolverket.

Skr. 2002/03:22, 2002. *Regeringens skrivelse 2002/03:22. Återkallelse av propositionen Sjukhus med vinstsyfte; förlängd giltighet av lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan (prop. 2002/03:9)*. Stockholm: Regeringen.

Socialdemokraterna, 1985. *Partiprogram och kommunalt principprogram fastställt av 1975 års partikongress med ändringar gjorda av 1984 års partikongress*. u.o.: Socialdemokraterna.

Socialdemokraternas Kongress 2021, 2021. *Dagordningspunkt 10.4. C. Vi bygger landet med kunskap. Partistyrelsens förslag till politiska riktlinjer kapitel 3 Vi bygger landet med kunskap – En skola där alla möjligheter växer (s. 17–20) Version 2*. Göteborg: Socialdemokraterna.

SOU 1990:44, 1990. *Demokrati och makt i Sverige – Maktutredningens huvudrapport*, Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 1990:80, 1990. *Förskola för alla barn 1991 – Hur blir det? Betänkande av aktionsgruppen för barnomsorg*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1991:104, 1991. *Konkurrensen inom den kommunala sektorn, Delbetänkande av konkurrenskommittén*. Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1991:26, 1991. *Kommunala entreprenader – Vad är möjligt? En analys av rättslägeet och det statliga regelverkets roll. Rapport till konkurrenskommittén..* Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1991:59, bilaga, 1991. *Konkurrens för ökad välfärd – Huvudbetänkande av konkurrenskommittén. Bilaga..* Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1991:59, del 1, 1991. *Konkurrens för ökad välfärd – Huvudbetänkande av konkurrenskommittén. Del 1..* Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1991:59, del 2, 1991. *Konkurrens för ökad välfärd – Huvudbetänkande av konkurrenskommittén. Del 2..* Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1991:82, 1991. *Drivkrafter för produktivitet och välbefärd – Produktivitetsdelegationens betänkande*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 2020:28, 2020. *En mer likvärdig skola*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SOU 2020:46, 2020. *En gemensam angelägenhet – Betänkande av Jämlikhetskommissionen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Stalin, K.-M. & Hillar Rosenqvist, H., 2002. *Motion 2002/03:So6 med anledning av prop. 2002/03:9 Sjukhus med vinstsyfte; förlängd giltighet av lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan*. Stockholm: Riksdagen.

Stockholm, R., 2021. *Årsredovisning 2020*. Stockholm: Region Stockholm.

Stockholms stad, 2014. *Budget 2015 – En jämlik och hållbar stad*. Stockholm: Stockholms stad.

Svanberg-Sjövall, K., 2011. *Kentucky fried children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*. Stockholm: Timbro.

Svensson, S., 2019. *Systemskiftet – när skolan gick från gemensam till privat*, Stockholm: Arena Idé.

Svensson, S., 2020. *Från likvärdighet till lönsamhet – så blev skolan en marknad*, Stockholm: Arena Idé.

Swartling, P. G., 2006. Den svenska allmänmedicinens historia. *Läkartidningen*, 103(24–25), pp. 1950–1953.

Söderström, M. & Uusitalo, R., 2010. School Choice and Segregation: Evidence from an Admissions Reform. *Scandinavian Journal of Economics*, 122(1), pp. 55–76.

Thorwaldsson, K.-P., 1993. "Partiet har fel människosyn." SSU-ordföranden Karl-Petter Thorwaldsson kritiserar socialdemokratin för att omyndigförklara medborgarna.. *Dagens Nyheter*, 13 september.

- Treviño, E., Mintrop, R., Villalobos, C. & Órdenes, M., 2018. *What Might Happen If School Vouchers and Privatization of Schools Were to Become Universal in the U.S.: Learning from a National Test Case—Chile*, Boulder, Colorado: National Education Policy Center.
- Trydegård, G.-B., 2001. Välfärdstjänster till salu – privatisering och alternativa driftformer under 1990-talet. i: M. Szebehely, red. *Välfärdstjänster i omvandling (SOU 2001:52)*. Stockholm: Socialdepartementet, pp. 77–139.
- TT, 2004. Göran Persson kritisk till friskolor. *TT-intervju återgiven i Dagens Nyheter*, 20 december.
- Tyrefors Hinnerich, B. & Vlachos, J., 2017. The impact of upper-secondary school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations. *Labour Economics*, Volym 47, pp. 1–14.
- Undervisningsministeriet, 2019. *Private schools*, Köpenhamn: Undervisningsministeriet.
- Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020. *Statistik om offentlig upphandling 2020*, Solna och Stockholm: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket.
- Vårdföretagarna, 2021. *Privat Vårdfakta 2021 – Fakta och statistik om den privat drivna vård- och omsorgsbranscherna*, Stockholm: Vårdföretagarna.
- Werner, L. o.a., 1977. *Motion 1976/77:793 av herr Werner m. fl. om förstatligande av läromedelsproduktion, m.m.*. Stockholm: Riksmotion.
- Wetterlundh, G., 1987. Privat fotvårdare arg: Facket sprider lögn. *Dagens Nyheter*, 13 februari, p. 34.
- Wetterlundh, G., 1988. Premiär för privat daghem. *Dagens Nyheter*, 1 juni.
- Wetterlundh, G., 1988. Premiär för privat daghem. *Dagens Nyheter*, 1 juni, p. 37.
- Wondratschek, V., Edmark, K. & Frölich, M., 2013. The Short- and Long-Term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden. *Annals of Economics and Statistics*, Volym 111/112, pp. 71–101.
- Yang Hansen, K. & Gustafsson, J.-E., 2016. Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation. *Educational Research and Evaluation*, 22(1–2), pp. 23–44.
- Yttergren, I., 2018. ”Friskolorna tondöva inför önskan omvinstbegränsning”. *Dagens Nyheter*, 2018 augusti.
- Zachrisson Winberg, J., 2011. Rekordvinst för friskolejätte. *SvT Nyheter*, 21 december.
- Zachrisson Winberg, J. & Lagerström, K., 2020. Amerikanska riskkapitalister tjänade en miljard på Engelska skolan. *SvT Nyheter*, 20 december.

Zaremba, M., 2013a. Vad var det som dödade Herr B?. *Dagens Nyheter*, 17 februari.

Zaremba, M., 2013b. Hur mycket bonus ger ett benbrott?. *Dagens Nyheter*, 20 februari.

Zaremba, M., 2013c. På vilken prislista står din njursvikt?. *Dagens Nyheter*, 25 februari.

Zaremba, M., 2013d. Hur mycket oro tål en människa?. *Dagens Nyheter*, 3 mars.

Zaremba, M., 2013e. Kulturdebatt. Förlåt dem, ty de visste inte vad de gjorde. *Dagens Nyheter*, 24 april.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2022