



# LUND UNIVERSITY

## Marknadsskapande skolutveckling i skenet av NPM - framväxt och effekter av gymnasieutbildningens marknadsiering

Olsson, Sten-Bertil G

2015

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Olsson, S.-B. G. (2015). *Marknadsskapande skolutveckling i skenet av NPM - framväxt och effekter av gymnasieutbildningens marknadsiering*. (KEFU skriftserie; Nr. 2015:3). KEFU.

*Total number of authors:*  
1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

STEN BERTIL OLSSON

**MARKNADSSKAPANDE SKOLUTVECKLING I SKENET AV NPM  
– FRAMVÄXT OCH EFFEKTER AV GYMNASIEUTBILDNINGENS  
MARKNADISERING**

SKRIFTSERIE 2015:3



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING  
VID LUNDS UNIVERSITET



## FÖRORD

Enligt de senaste årens Pisa undersökningar förefaller den svenska skolans elever prestera allt sämre skolresultat. Debattvågorna som följt av denna resultatförsämring har både böljat högt och åt olika håll. Kritik har riktats mot vad Pisa undersökningarna mäter men också mot alla de reformer som genomförts inom skolan de senaste decennierna. Det är sällan som en kommunal verksamhet hamnar under så kraftig lupp och skapar debatt från olika intressenter under så pass lång tid. Skolans verksamhet berör många och har onekligen en viktig roll i både dagens och kommande samhällsutveckling. Skolans organisation och ledning är också ett av KEFUs prioriterade FoU-områden.

I denna rapport beskrivs med hjälp av de bärande beståndsdelarna i NPM de olika förändringar som det svenska skolväsendet gått igenom under de senaste decennierna. Rapporten är del av en avhandlingsprocess och i fokus ligger den så kallade marknadsiseringens inverkan på gymnasieskolans utveckling. Författaren gör ingående beskrivningar och analyser av förändringarna och konstaterar bland annat att rådande förvaltningssyn vid reformernas införande hade en stor inverkan på skolans förändringsarbete mot en mer marknadsorienterad utveckling. Reformerna genomfördes trots att den kommunala skolan vid denna tidpunkt presterade väl i internationella tester.

Som brukligt svarar författaren ensam för de värderingar och slutsatser som görs i rapporten.

*Lund i december*  
*Ulf Ramberg*  
*KEFU*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord .....	i
Författarens förord.....	1
Kapitel 1 Traditionell förvaltning och förvaltningssyn.....	3
1.1 Traditionell offentlig förvaltning .....	3
1.2 Den traditionella förvaltningssynen PPA.....	5
Kapitel 2 Gymnasiemarknadens uppkomst.....	8
2.1 Marknadsskapande skolutveckling .....	8
2.2 Marknadsskapande managementinflenser .....	13
Kapitel 3 Jämförande analys av kärnelement i NPM och nyckelelement i reformerna .....	22
3.1 Decentralisering och ansvar på annan offentlig nivå. ....	22
3.2 Valfrihet för brukarna, kunderna.....	22
3.3 Skapande av interna marknader, kvasimarknader. ....	23
3.4 Skolpeng som betalningsmedel och ändrat finansiellt stöd .....	26
3.5 Övertagande av administrativa tekniker från den privata sektorn .....	28
3.6 Benchmarking och nya krav på uppföljning, utvärdering och kontroll. ...	29
3.7 Value for money, Best Value och Lika villkor. ....	31
Kapitel 4 Gymnasiemarknadens effekter på nationell nivå och samverkansnivån Skåne och västra Blekinge .....	34
4.1 Inledning .....	34
4.2 Efterfrågan och utbud .....	35
4.3 Politisk styrning på nationell nivå och samverkansnivå Skåne .....	38
4.4 Programsammansättning på nationell nivå och samverkansnivå Skåne ...	40
4.5 Konkurrensfördelar och kvalitet på nationell nivå och samverkansnivå Skåne .....	43
4.6 Kostnader, priser och finansiering .....	44
Kapitel 5 Sammanfattande slutsatser .....	52
5.1 Skolmarknadens uppkomst och influenser.....	52
5.2 Effekter på nationell nivå .....	52
5.3 Effekter på det skånsk - blekingska samverkansområdet.....	54
Bilagor .....	55
Referenser.....	58

## FÖRFATTARENS FÖRORD

I takt med det ökade välståndet har kraven på välfärdstjänsterna också ökat och dessa tjänsters andel av den nationella budgeten vuxit starkt. För att klara av finansieringen av denna välfärdstillväxt valde staten i sin traditionella förvaltningssyn vanligtvis dels att övervältra uppgifter på kommunerna, dels besluta om ändringar i den kommunala indelningen så att kommunerna skulle bli tillräckligt stora för att klara av både gamla och nya uppgifter. Efter det att näringsliv och handel blivit globaliserad har de samhällssektorer som de nationella politikerna kan råda över blivit färre och fokus för deras reglering istället i sin helhet riktats mot den inhemska offentliga tjänsteproduktionen d.v.s. det som till stor del går under namnet välfärdstjänster (se Lapsley 2008). I slutet av 1980- och början av 1990-talet fann staten andra vägar att reglera samhällets välfärdstjänster än att besluta om ytterligare indelningsändringar. Den traditionella förvaltningssynen ersattes med en ny där ´marknadskrafterna´ förväntades stå för en hel del av regleringen. Genom politiska reformer skapade staten förutsättningar för marknadsbildningar inom områdena – skola, vård och omsorg. Kvasimarknader (Le Grand 1991, Le Grand och Bartlett 1993) växte fram. Med valfrihet, etableringsfrihet och en offentligt finansierad skolpeng – blev den svenska skolan i allmänhet och gymnasieskolan i synnerhet en veritabel marknad (Lundahl 2002). I syfte att geografiskt undersöka gymnasietmarknaden har Skolverket (2011 a) anpassat en befintlig pendlingsmodell, vilken använts av SCB för indelning i lokala arbetsmarknader, och applicerat den på elevernas mobilitetsbenägenhet för att få gymnasieutbildning på önskvärd ort och skola. Skolverket har då funnit att riket kan delas in i 94 lokala och 20 regionala gymnasietmarknader. Av de 20 regionala marknaderna finns 4 inom det område för fritt sök som de 33 skånska kommunerna och de 4 kommunerna i västra Blekinge slutit avtal om.

Två av dessa 4 skolmarknader har jag valt som empiriskt material i min kommande avhandling. Men för att kunna förklara och förstå vad som sker inom dessa regionala gymnasietmarknader har jag först behövt studera uppkomsten av skolans kvasimarknader och anledningen till att de uppkom då de kom. Marknadsbildningens effekter på den nationella nivån och i det skånsk-blekingska samverkansområdet behövde jag också studera för att få en kontext och referens till mina empiriska studier. Resultatet av dessa undersökningar kunde dock inte rymmas inom avhandlingens snäva ramar utan jag har istället fått möjlighet att publicera dem i denna artikel i KEFU:s skriftserie.

Själv stod jag, på 1980- och 1990-talet, som skolledare mitt i händelsernas centrum men var, i likhet med de flesta andra tjänstemän och politiker inom den svenska skolan, fullt upptagen med det löpande utvecklingsarbetet vilket inte gav tid och möjlighet att höja blicken till en mer övergripande analys. När jag nu tagit mig tid till denna djupdykning vill jag gärna förmedla resultaten till alla dem som

kan tänkas ha intresse och nytta av dem. Artikelns syfte är att ge en någorlunda fullständig bild av gymnasiebrukens uppkomst, marknadsskapande influenser samt effekter på nationell och samverkansnivå Skåne – Blekinge.

I rapportens första kapitel erinras om den förvaltningssyn som präglade större delen av 1900-talet. Därefter redovisas i det andra kapitlet hur gymnasiebrukens uppkomst genom några statliga reformer, marknadsskapande skolutveckling, samt de managementinfluenser, NPM, som låg bakom förändringarna. I kapitel 3 jämförs kärnelementen i NPM med nyckelelementen i de svenska marknadsskapande reformerna för att via den stora överensstämmelsen visa på att NPM influerat politikerna på nationell nivå till den i kapitel 2 redovisade skolutvecklingen. I bilaga 1 redovisas jämförelsen i tabell form. I kapitel fyra redovisas vilka effekter marknadiseringen av den svenska gymnasieutbildningen fått på nationell nivå och det skånsk-blekingska samverkansområdet. Kapitel fem sammanfattar vilka slutsatser som kan dras av denna förstudie till den kommande avhandlingen.

# KAPITEL 1

## TRADITIONELL FÖRVALTNING OCH FÖRVALTNINGSSYN

I detta kapitel beskrivs 1900-talets traditionella offentliga förvaltning och den då gällande förvaltningssynen Progressive Public Administration, PPA, karakteriseras i kontrast till de förändringar som inträffade i slutet av 1980-talet och början på 1990-talet, inte minst på skolans område.

### 1.1 TRADITIONELL OFFENTLIG FÖRVALTNING

De närmaste årtiondena efter andra världskriget präglades, både internationellt och i Sverige, av en stark ekonomisk tillväxt och en uppbyggnad av det s.k. välfärdssamhället vilket tydligt kan utläsas av utgiftsutvecklingen från 1950-talets mitt (se Knutsson m.fl 2006 s. 19). Även om mantrat *skola, vård och omsorg* började användas i svensk debatt och svenska politiska dokument först fr.o.m. 1990-talet så har dessa tre områden tillsammans med socialförsäkringar, arbetsmarknadsfrågor, försvar och offentligt ägd infrastruktur länge utgjort välfärdens kärna. Den offentliga politiskt styrda sektorns, stat och borgerliga primär- och sekundärkommuner samt kyrkliga kommuner, andel av den totala samhällsekonomin växte starkt med den i särklass starkaste konsumtionsökningen i kommunerna (ibid. s. 19). Sättet att styra, leda och organisera den statliga och kommunala förvaltningen samt producera de offentliga servicetjänsterna hade emellertid gamla anor och var så väl förankrade att de inte blev utsatta för särskilt hårt förändringstryck när den offentliga sektorn växte.

Visst genomfördes reformer inom olika samhällsområden, t.ex. högre utbildning, skola, vård och omsorg, vid ett antal tillfällen under slutet av 1800- och 1900-talet fram till en bit in på det åttonde decenniet (se t.ex. Lundgren 2010 del 1-3) men dessa förändringar påverkade mer verksamheten, dess innehåll och resultat, struktur och omfattning än sättet att styra, leda och administrativt organisera den. För att klara av nya eller mer omfattande uppgifter på den lokala, primärkommunala nivån genomfördes stora förändringar i Sveriges kommunala indelning. Efter det att socknarna år 1862 övergått i kommuner kom det att dröja 90 år innan Sverige var moget för nästa kommunindelingsreform, år 1952. Landet skulle delas in i primärkommuner med en befolkningsstorlek om minst 3000 invånare vilket medförde en minskning av antalet kommuner från c:a 2500 till drygt 1000 s.k. storkommuner. Stora förändringar i befolkningsunderlag samt nya och vidgade uppgifter för kommunerna var huvudsaklig orsak till denna av staten påtvingade indelningsreform. 1952 års indelningsförändring blev



emellertid inte så långvarig därför att även storkommunerna blev till följd av mer omfattande och nya uppgifter, inte minst inom skolväsendet, socialvården, hälsovården och byggnadsväsendet (Sköld och De la Motte 1965 s. 46), för små. Regeringen beslutade därför år 1963 och 1964 att de dåvarande kommunerna eller delar av dem genom samverkan skulle sammanföras i 282 regioner eller kommunblock. Avsikten var att dessa kommunblock senast år 1975 skulle ha ett invånarantal om minst 8000 (ibid. 1965 s. 47). Denna gång skulle indelningen ske på frivillig väg, byggas upp kring centralorter och de områden runt dessa som kommersiellt, ekonomiskt och kommunikationsmässigt hörde samman med centralorterna. Dessa nya kommuner skulle vara färdigbildade senast vid årsskiftet 1974/75. Kommunblocken skulle vara så bärkraftiga att de kunde klara den år 1962 införda 9-åriga grundskolan. Grundskoleutbildning skulle nämligen finnas i varje kommun, hemkommun. Genom vissa korrigeringar ända in på 1990-talet har antalet kommuner i Sverige blivit 290.

Gymnasieutbildningen, den högre utbildningen under 1800-talet, erbjöds ända fram till andra halvan av 1960-talet av de statliga läroverken i de större städerna där stiftstäderna hade särskilda traditioner från katedralskolorna, vilka funnits ända sedan medeltiden (Richardson 2004 s. 71). På vissa platser i landet bedrevs gymnasieutbildning även i privatläroverk, t.ex. Lunds Privata Elementarskola som i folkmun gick under namnet *Spyken* (Bengtsson m.fl. red 1998 s. 20). Enligt Richardson (2004, s. 72) spelade läroverken en central roll i städernas sociala och kulturella liv. Läroverkens lärare utgjorde den klart största akademikergruppen i de allra flesta städerna. Många av städernas läroverkslärare var ledamöter i stadsfullmäktige och vissa även i riksdagen. Richardson påpekar om läroverkslärarna att:

*”Deras sociala prestige markerades ytterligare genom att de var utnämnda genom kunglig förordning och att de fanns med i Statskalendern med uppgifter om examina, tjänsteinnehåll och innehav av kungliga ordnar.”*  
(ibid.).

Richardson ser det som naturligt att de större gymnasierna med sina lektorskåror betraktades som regionala lärdomscentra. Både Lund och Malmö fanns med i den förteckning över orter som år 1864 hade högre elementarläroverk (ibid. s. 73).

En stor reform på skolområdet var beslutet (Prop. 1968:140) att år 1971 slå samman gymnasium, fackskola och yrkesskola till en enda skolform, gymnasieskolan, till största delen i primärkommunal regi men beträffande vård-, jordbruks- och skogsbruksutbildningarna i landstingskommunal regi. Denna förändring innefattade dock inte alla kommuner eftersom staten beslutade att det endast var de gamla gymnasieorterna, läroverksorterna, som fortsatt skulle få erbjuda utbildning i gymnasieskolan. Statsbidraget till gymnasieutbildningen skulle riktas direkt till anordnarkommunerna så något behov av ytterligare

kommunindelning för att Sveriges kommuner skulle bli tillräckligt bärkraftiga att klara av gymnasieskolan förelåg inte vid 1970-talets början.

Det kom att dröja ytterligare drygt 20 år innan en ny ansvarsfördelning och ett nytt sektorsbundet statsbidrag till alla primärkommuner skulle kunnat påkalla en ny kommunindelning. Den offentliga sektor och den samhällsrelaterade service som vi har idag och som finansieras via statens och kommunernas budgetar började med tydlighet danas genom ett antal statliga utredningar, regeringspropositioner och riksdagsbeslut under 1980-talet, främst under andra halvan, 1990-talets första hälft och 2000-talets första decennium (Lundgren 2010 del 3). Solli (1999 s. 34) menade att mycket av det som diskuterades under 1980-talets senare del förverkligades under 1990-talet. Runt skiftet mellan 1980- och 1990-tal kom först vissa organisatoriska reformer i det svenska skolväsendet och därefter innehållsreformer, vilka dock påverkade varandra. Detta betyder inte att reformbeslut för och förändringar i den offentliga sektorn väntade ända till slutet av 1980-talet och början av 1990-talet men det stora och tydliga förändringspaketet kom då i Sverige med full kraft (se Knutsson et al. 2006 s. 19). Vissa förändringar redan dessförinnan var viktiga förutsättningar och förberedelser för de senare kommande besluten om stora förändringar. Norén (2003 s. 59) påpekar att utvecklingen av marknader inte uppstod ur ett intet. Han framhåller 1980-talets reformer som väsentliga för möjligheterna att skapa marknader i början av 1990-talet.

## **1.2 DEN TRADITIONELLA FÖRVALTNINGSSYNNEN PPA**

Sett mot bakgrund av vad som ovan anförts och som en kontrast till vad som komma skulle behövde perioden fram till 1980-talet karakteriseras. Hood (1995) gjorde en beskrivning av det förra, långvariga paradigmet d.v.s. perioden ungefär 1850 – 1980. Han kallade denna mer än hundraåriga offentliga förvaltningstradition för Progressive Public Administration, PPA, (Hood 1995, s. 93). För den svenska utbildningspolitiken använde Lundahl m.fl. istället begreppet *The social democratic policy paradigm* (Lundahl m.fl 2013 s. 510). PPA bygger enligt Hood på två doktriner (ibid. s. 93 - 94). Den första doktrinen framhåller den skarpa råkången mellan den offentliga och den privata sektorn:

*“Keep the public sector sharply distinct from the private sector in terms of continuity, ethos, methods of doing business, organizational design, people rewards and career structure.”*

Denna första doktrin hade stark relevans för svenska skolförhållanden. Den kommunala skolan styrdes av ett omfattande statligt regelverk och en detaljerad statlig resursstyrning som till sin största del inte var i reda pengar utan i lärartimmar, skolledartjänster med olika grad av undervisningsskyldighet o.s.v. Staten utnämnde ordinarie lärare, rektorer och skoldirektörer samt utfärdade behörighetsregler och meritvärderingsregler för alla lärarkategorier oavsett vem

som skulle besluta om anställningen ifråga. Överklagande genom förvaltningsbesvär var en rättighet för den som såg sig förfördelad. Befattningsnomenklaturen fastställdes av staten liksom att karriärmöjligheterna och lönesättningen följde ett detaljerat statligt tariffsystem. Den andra doktrinen handlade om förhållandena inom den offentliga sektorn och den tydliga distansen mellan politik och myndighetsutövning:

*”Maintain buffers against political and managerial discretion by means of an elaborate structure of procedural rules designed to prevent favouritism and corruption and to keep arms-length relations between politicians and the entrenched custodians of particular public service ‘trusts’.”*

Även den andra doktrinen var relevant för svenska skolförhållanden. Genom dubbelkommando, statlig adressering i lag och förordningar av vissa uppgifter direkt till lärare, vissa uppgifter direkt till rektorer, vissa uppgifter direkt till skoldirektör och vissa uppgifter direkt till den lokala politiska nämnden lyckades staten styra genom en sorts delegeringssplittring. Vid 1980-talets början hade den politiska nämnden utöver lokaler och utrustning, nog så viktigt, i stort sett bara att besluta om skolskjutsar, skolmåltider och förord till tjänster som skulle tillsättas av regeringen, det centrala ämbetsverket, Skolöverstyrelsen, eller den regionala myndighetsnivån, Länsskolnämnden. Inom skolsektorn var det lokala politiska inflytandet litet och den egentliga makten låg hos statliga myndigheter och dess tjänstemän.

Skolsektorn utgör en stor andel av det svenska samhället, 40 procent av det svenska folket är som elever eller arbetstagare verksamma inom skolan (Richardson 2004 s. 234). Förändringar i skolväsendet berör antingen direkt eller indirekt stora delar av befolkningen. Den utveckling som den svenska skolan genomgått under företrädesvis 1900-talet och de förändringar som skett fr.o.m. början av 1990-talet, marknadiseringen, är inte bara en skolföreteelse utan en del av en större samhällsförändring (se Almqvist 2006 s. 9). Richardson (2004 s. 7) tecknar skolans utveckling i medveten strävan att betrakta den som en integrerad del av samhället och att man bör kunna finna förklaringsfaktorer på många håll. Ett sådant håll kan vara världen utanför Sverige och förekomsten av privata skolentreprenörer och marknadsbildningar i andra länder. Friskolesystemet är en viktig komponent i skolmarknadsbildningar. Både 1997 års kommitté för uppföljning av fristående skolor (SOU 2001:12) och 2011 års friskolekommitté (SOU 2013:56) ägnade sig åt internationella utblickar och redovisade inslag av privata aktörer i de studerade ländernas skolsystem.

1997 års kommitté kunde vid sina internationella jämförelser inte finna något europeiskt land som kunde jämföras med Sverige. I vare sig Danmark eller Norge såg man de fristående skolorna som sådana konkurrenter att de skulle kunna bidra till en kvalitetshöjning av den gymnasiala utbildningen i riket. I Danmark skulle de fristående skolorna drivas enligt exakt samma regler som de offentliga och i

Norge beviljades statsbidrag endast till fristående skolor som kompletterade det offentliga utbudet (SOU 2001:12 s. 172-173). 2011 års kommitté påpekade att det av flera skäl kan vara vanskligt med internationella jämförelser. Länderna kan ytligt sett uppvisa strukturella likheter men egentligen vara väldigt olika, inte minst gäller det ländernas förvaltning (SOU 2013:56 s. 245). Kommittén beskrev ingående friskolesystemet i Danmark och Norge och mera övergripande i Nederländerna, England, och USA. I Danmark och Norge har friskolorna en kompletterande roll i förhållande till de offentliga skolorna. I Nederländerna uppgår friskoleandelen till c:a två tredjedelar av skolorna och 70 procent av landets elever. Ofta har friskolorna där en religiös anknytning (ibid. s. 263). England med lång tradition av helt privata skolor införde år 2011, som ett komplement till de befintliga systemen med privata och fristående skolor, ett friskolesystem som påminner om det svenska.

USA skiljer sig från de andra länderna genom att det statliga inflytandet är begränsat. Ansvaret ligger på delstats- och skoldistriktsnivå. C:a 85 procent av skolorna är offentliga och resten privata. Av de offentliga skolorna utgörs c:a tre procent av s.k. charter schools. Dessa skolor, som finns i 41 delstater samt i Washington D.C, är offentligt finansierade men får drivas av företag, ideella organisationer eller sammanslutningar av lärare. Vissa delstater tillåter dock inte att vinstdrivande företag driver charterskolor. Charterskolorna kan vara självständiga eller ingå i kedjor (ibid. s. 262). Utifrån friskolekommittéernas redovisning av sina internationella utblickar förefaller marknadsbildningen inom den svenska gymnasieskolan ha drivits mycket långt, kanske längre än i övriga europeiska länder och sannolikt även i övriga delar av världen. Det är således inte bara i Sverige utan även i andra länder som den traditionella förvaltningssynen brutits upp och ersatts av en ny syn med marknadsisering som ett sätt att reglera och omreglera verksamheten. Skolmarknader och friskolor finns även i andra länder men den svenska skolmodellen framhålls ofta i debatt och litteratur som speciell (se Lundahl m.fl 2013, SOU 2013:56, Pålsson 2015). Men varför har det blivit så, varför har marknadsbildningen blivit så stark i Sverige? I nästa kapitel, kapitel 2, ska marknadsutvecklingen inom den svenska skolan få sin förklaring i den då nya förvaltningssynen New Public Management, NPM.

## KAPITEL 2

# GYMNASIEMARKNADENS UPPKOMST

### 2.1 MARKNADSSKAPANDE SKOLUTVECKLING

Perioden 1970 – 2005 kan betecknas som de stora förändringarnas tid i den svenska skolpolitiken med införandet av målstyrning, utvärdering, decentralisering och privatisering (Richardson 2004 s. 145). 1900-talets och inte minst efterkrigstidens stora svenska skolreformer med strävan mot ett enhetligt skolsystem bröts. Under 1980-talet var den allmänna trenden att åstadkomma mindre av statlig styrning och mera frihet för kommuner och enskilda medborgare. Redan i beslutet med anledning av en proposition om den statliga skoladministrationen (Prop. 1980/81:107) lade riksdagen fast hur ansvarsfördelningen mellan skolområdets olika organisationsnivåer skulle se ut. Bl.a. fick den lokala, kommunala, nivån d.v.s. främst skolstyrelser och utbildningsnämnder, en genomförande- och utvecklingsroll som grundades på en hög grad av eget ansvarstagande. Den ändrade ansvarsfördelningen, som trädde i kraft den 1 juli 1982, kan ses som en viktig grund för 1991 års totala kommunala övertagande av genomförandeansvaret för den svenska skolan (Hjort 2006, s. 161). Med förslag från skolberedningen (SOU 1988:20) lade regeringen i slutet av 1980-talet en proposition i riksdagen om *Skolans utveckling och styrning* (Prop. 1988/89:4). Riksdagen ställde sig bakom de i propositionen föreslagna principerna:

- Skolan i framtiden skall präglas av en utveckling från regelstyrning mot målstyrning med färre regler och tydligare mål.
- Riksdagen och regeringen skall ha det samlade övergripande ansvaret för att garantera en likvärdig utbildning över hela landet.
- Kommunerna skall ha ansvaret för att organisera och genomföra skolverksamheten.

Mot bakgrund av dessa av riksdagen antagna principer framlade regeringen den s.k. *Kommunaliseringspropositionen* (Prop. 1989/90:41) vilken riksdagen antog i enlighet med förslaget. Därmed var kommunaliseringen av den svenska skolan ett faktum och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Kommunaliseringspropositionen följdes av *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18) vars fem första delar kan sammanfattas i nedanstående sats:

- Ändrad styrfilosofi - den statliga regelstyrningen ersätts med en målstyrning.
- Ändrad organisationsfilosofi - den centraliserade statliga organisationsformen ersätts med en decentraliserad och kommunal självförvaltning med skyldighet att upprätta en plan, skolplan, över hur skolverksamheten ska gestaltas och genomföras.

- Ändrat huvudmannaskap – anställningen av lärare och skolledare flyttas från staten till kommunerna, den s.k. kommunaliseringen, men med fortsatta statliga meritvärderingsbestämmelser.
- Uppföljnings- och utvärderingsmodell – en skyldighet för skolhuvudmannen att följa upp och utvärdera sin skolplan samt lämna sådana uppgifter som behövs för uppföljning och utvärdering på den nationella nivån.

Även om statsbidragen till skolan, vid övergången från 1980- till 1990-tal bidrog till endast ca 50 procent av de totala skolkostnaderna i kommunen (ibid.), menade dåvarande skolministern att det ytterst var statens angelägenhet att svenska folket har en god utbildning. Därför skulle staten i sin egenskap av lagstiftare och den nivå som sätter nationella mål och regler för skolan se till att huvudmännen även fortsättningsvis fick statligt ekonomiskt stöd för att bedriva verksamheten. Men bidragssystemet skulle vara så konstruerat att det, till skillnad från tidigare, inte fick styra, vare sig direkt eller indirekt, skolorganisationen i kommunerna eller hur statliga medel användes. Istället borde det:

- Ge primärkommunerna ett statligt stöd och därmed vissa grundläggande förutsättningar för deras skolverksamhet.
- Ge alla primärkommuner så långt möjligt likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna leva upp till det fundamentala nationella målet om en för hela landet likvärdig skola. Därvid måste hänsyn tas till olika kommuners skiftande strukturella och befolkningsmässiga förutsättningar och behov.

Det var primärkommunerna, elevernas hemkommuner, som skulle bli mottagare av det statliga verksamhetsbidraget. Gymnasieskolans naturbruks- och vårdutbildningar skulle dock fortsatt bedrivas i sekundärkommunal regi vilket innebar att hemkommunerna skulle betala landstingen för sina folkbokförda elevers utbildning på dessa program. Ett tidigt steg till *handel* med och därmed *marknad* för utbildningar togs genom denna statsbidragsdestination. Men denna bidragsadressering innebar också att alla hemkommuner som inte själva erbjöd gymnasieutbildning eller ett tillräckligt allsidigt utbud av gymnasieprogram, produktmix, fick betala interkommunal ersättning för sina medborgares utbildning i annan kommun. Interkommunal ersättning hade visserligen förekommit redan tidigare men då för en ringa del av anordnarkommunens kostnader. Det nya systemet utgick från att hemkommunen skulle ersätta anordnaren för hela utbildningskostnaden. Priset skulle vara förhandlingsbart mellan de kommunala parterna men, om inget annat avtalats, högst uppgå till anordnarkommunens självkostnad.

Denna del av handel med och marknad för gymnasieutbildningar blev av mycket stor omfattning. Propositionen *Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen* (Prop. 1990/91:85) lades visserligen fram av en socialdemokratisk regering men kan ändå ses som en grund för den kommande borgerliga regeringens systemskifte (Richardson 2004 s. 145, Svensson 2010 s.

14). Alla ungdomar mellan 16 och 20 år skulle erbjudas utbildning i gymnasieskolan. Linjegymnasiet övergavs och ersattes genomgående av treåriga nationella program samt individuella program. Programgymnasiet skulle efter ett första gemensamt år delas upp på grenar som kunde vara nationella eller lokala. Det nya gymnasiet skulle, enligt propositionen (ibid.) medge ett *väsentligt större utrymme för personliga val och lokal profilering*. Större valfrihet samt mångfald antyds således redan i denna proposition. Men framförallt skulle den nya gymnasieskolan utformas så att den utvecklades till en *kursutformad* skolform. Island och Finland hade gått före Sverige när det gällde kursutformning av sin gymnasieskola. Den frihet för såväl elev som skola/huvudman som kom med själva kursutformningen var en för marknadsbildning viktig innehållslig ingrediens. Richardson (2004) ger en historisk förklaring till förändringarna under slutet av 1980- och början av 1990-talet så här:

*En värdeförskjutning som sträckt sig över en längre tid innebär enligt många mening en övergång från ett samhällsorienterat till ett individorienterat medborgarideal med mindre av gemensamt ansvarstagande och mera av fritt val på en öppen marknad. Den borgerliga regeringens föresats (1991) att genomföra en 'valfrihetsrevolution' inom skolan och vid universiteten får ses i detta perspektiv. (ibid. s. 156).*

Det i februari 1991 lämnade regeringsförslaget innebar starten på en genomgripande reformering av gymnasieskolan som avslutades först i december 1993 då riksdagen fattade beslut om läroplan och betygssystem. Tre skilda propositioner lämnades under åren 1991, 1992 och 1993. (ibid. s. 195) I en avhandling om en offentlig marknad i förändring kallas paketet av skolreformer vid 1990-talets början för *utbildningsreformen* (Yttermyr 2013 bl.a. s 14). Men egentligen kan fyra propositioner räknas till detta paket för proposition 1990/91: 85 *Växa med kunskaper - om gymnasieskolan och vuxenutbildningen* lades visserligen fram före regeringsskiftet 1991 men innehållet kan ändå anses utgöra grund för proposition 1992/93:250 om införande av det kursutformade programgymnasiet. I den första skolpropositionen efter regeringsskiftet *Om valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) anförde dåvarande ministern som principiella utgångspunkter (ibid. s. 8 – 9):

- Rätten och möjligheten att välja skola och att välja sina barns utbildning är viktig i ett fritt samhälle och i överensstämmelse med internationella konventioner som Sverige anslutit sig till.
- Rätten och möjligheten att välja skola är ett viktigt instrument att vitalisera skolan genom att stimulera ett ökat engagemang för skolan hos föräldrarna och en större lyhörighet för elevers och föräldrars önskemål hos skolor och kommuner.
- Ett uniformt system kan inte erbjuda den mångfald av utbildningsvägar och pedagogiska metoder som framtiden kräver av skolväsendet. Grundskolan ska därför kunna erbjuda flera olika profiler där de fristående skolorna kommer att bli viktiga komplement till det offentliga skolväsendet.

- En stimulerande tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägandeformer skulle kunna bidra till en kvalitetshöjning inom hela skolväsendet.
- Med större valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skapas bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning inom hela skolväsendet.

Hermerén (1988 s. 234) pekade på att skolan under efterkrigstiden och fram till mitten av 1970-talet kunde karakteriseras med expansion i utbildningsväsendet samt organisatorisk förändring för såväl den obligatoriska skolan som gymnasieskolan mot en större sammanhållning och organisatorisk enhetlighet. Det är denna uniformitet som propositionens tredje strecksats kritiserar och vill förändra genom större valfrihet både för elever och skolanordnare.

Den andra skolpropositionen *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) presenterades som nästa steg i den samlade reformen för att öka valfriheten. Grundskoleelevens rätt att välja skola inom kommunen och en annan kommuns skola skulle stärkas. Elevens val skulle vara utgångspunkten då eleverna bereddes plats på de olika grundskolorna. Kommunen fick en utvidgad rätt att i grundskolan ta emot en elev från en annan kommun. Primär- och sekundärkommunerna fick nu möjlighet att sluta avtal med enskilda fysiska och juridiska personer om att på entreprenad bedriva gymnasieundervisning inom ämnesblocken estetiska ämnen, ekonomiska ämnen, tekniska ämnen och yrkesämnen. I propositionens principiella utgångspunkter framhöll dåvarande skolministern att valfrihetsreformerna inom skolväsendet (Prop. 1992/93:230 s. 26-27):

- Syftar till att bryta upp det offentliga skolmonopolet och därmed ge en större variation, större mångfald och verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola.
- Syftar inte till att gynna den ena eller andra formen för huvudmannaskap utan istället att göra huvudmannaskapet – liksom familjernas ekonomiska styrka – mindre betydelsefull för familjernas möjligheter att välja skola.
- Skapa förutsättningar för likvärdiga spelregler mellan såväl olika kommuners skolor som mellan kommunala och fristående skolor och att skapa bättre möjligheter att välja skola.

Att bryta upp det offentliga monopolet och skapa både större variation och mångfald i utbudet och verkliga förutsättningar för möjligheten att välja skola för eleven pekade på att regeringen ville skapa en *marknad*. Andra och tredje attsätserna kan tolkas som om denna *marknad* skulle präglas av både *lika* och *likvärdiga villkor*. Ministern framhöll vidare (ibid. s. 37):

*Det är min övertygelse att en stimulerande konkurrens mellan olika skolor, med olika inriktningar och olika ägandeformer, på sikt också kan bidra till högre kvalitet och produktivitet inom skolväsendet.*

Denna proposition föreslog också införande av ett nytt bidragssystem för fristående skolor över grundskolenivån. Propositionen delade in de fristående gymnasieskolorna i två grupper (ibid. s. 4) 1. Fristående gymnasieskolor med utbildningar motsvarande utbildningarna inom det offentliga skolväsendet. 2.



Fristående gymnasieskolor med utbildningar som kompletterar utbildningarna inom det offentliga skolväsendet. Skolorna i grupp 1 föreslogs, efter prövning i regeringen, få offentligt stöd från elevernas hemkommuner varvid regeringen skulle fastställa en miniminivå för bidragets storlek. Att hemkommunen blev betalare istället för staten innebar att de fristående gymnasieskolorna skulle få betalt av 290 kommuner istället för en enda betalare, staten. Den andra gruppen av fristående skolor kunde i vissa fall, efter regeringens beslut, erhålla statsbidrag. Även om de inte erhöll statsbidrag var det angeläget för dessa skolor att sättas under statlig tillsyn för med denna följde normalt att eleverna fick rätt till studiestöd. I propositionens principiella utgångspunkter anförde ministern (ibid. s. 29):

*Avskaffandet av regelstyrningen och införandet av ett kommunalt utjämningsbidrag stimulerar ett nytänkande och nya lösningar inom skolväsendet.*

Nytänkandet kunde, enligt ministern, ske såväl inom den kommunala sektorn i form av samordning och samverkan som mellan den kommunala skolan och andra som hade kompetens och intresse för utbildning. Entreprenadlösningar nämndes som exempel på kostnadseffektiva samordnings- och samverkanslösningar.

Propositionen *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux* (Prop. 1992/93:250) utgjorde den tredje delen i reformpaketet, om än förberedd i den förra regeringens proposition *Växa med kunskaper*. I denna proposition om en gemensam läroplan och ett nytt betygssystem påtalades att kommunerna fick möjlighet att göra sin gymnasieskola mer kursutformad och eleverna gavs större möjlighet att påverka sina studier. Richardson (2004) påtalar en nyhet i reformpaketet, vilken inte uttrycks så tydligt i reformtexten men som åtminstone för vissa delar av riket spelat en kanske lika stor roll för dagens svenska skolmarknad som friskolorna, nämligen beslutet att ge de enskilda kommunerna frihet att inrätta gymnasieskolor. Richardson har sammanfattat vad han kallar *systemsiftet* (Richardson 2004 s. 145) för gymnasieskolan på följande sätt:

*Den 1991-93 beslutade gymnasiereformen sägs ha inneburit den största förändringen av den frivilliga skolan som någonsin gjorts i Sverige. Den gällde inte endast skolformens struktur och innehåll och nytt betygssystem utan också styrningen av skolan med byte av central skolmyndighet och nya anställningsvillkor för personalen. Och dessutom en nyhet som inte uppmärksammades så mycket i den allmänna debatten men som sett i ett historiskt perspektiv var verkligt radikal: de enskilda kommunernas rätt att själva besluta om inrättandet av gymnasieskola. (ibid. s. 198)*

Konkurrensen mellan kommunala gymnasieskolor i olika kommuner är av lika stor vikt som konkurrensen mellan kommunala skolor och fristående skolor. I det

från Umeå ledda forskningsprojektet *Gymnasiet som marknad*, VR 2007-3579, påtalas:

*Konkurrensen står inte enbart mellan eller ens främst mellan kommunala och friskolor; idag konkurrerar i princip alla skolor med varandra. Kommuners och skolors skilda förhållanden påverkar deras strategier. (Lundahl m.fl 2007 s.2)*

Det ligger i sakens natur, menar Richardson (ibid. s. 192), att gymnasieskolan, med elever i övre tonåren, på ett helt annat sätt än grundskolan är beroende av elevernas önskemål och arbetsmarknadens möjligheter och begränsningar. Richardson (2004 s. 170) erinrar också om att genom konkurrens från fristående skolor och mellan enskilda skolor inom den offentliga skolan förväntades skolväsendet uppnå både pedagogisk förnyelse och större effektivitet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att via politiska reformer, revisioner, inom den traditionella förvaltningssynen gavs förutsättningar för skolmarknadsbildningar. Dessa nya förutsättningar skapade ett brott i den traditionella synen på offentlig förvaltning och dagens skolmarknad(er) började växa fram. Men var bestod den tidigare, traditionella synen på offentlig förvaltning, varför kom uppbyggnaden kring övergången mellan 1980- och 1990-talet och varför gjorde staten en förändring i ett bra lag? Med bra lag åsyftas här att den svenska skolan vid tiden för skiftet hade ett gott internationellt anseende och lyckades väl i internationella tester (Leijnse 2012 s. 33).

## **2.2 MARKNADSSKAPANDE MANAGEMENTINFLUENSER**

Avsnitt 2.1 ger en utbildningshistorisk bakgrund till framväxten av den skolmarknad som skapats och är mest tydlig inom gymnasieutbildningen. Den tidigare, fram till ungefär 1990-talet traditionella synen på offentlig förvaltning beskrevs kort i mitt förord.

I avsnitt 2.2.1 presenteras kärnelementen i en ny förvaltningssyn New Public Management, NPM, som influenser till de stora förändringarna i det svenska skolsystemet vid 1990-talets början.

### **2.2.1 New public management, NPM**

Varför fick vi inte fler kommunindelingsreformer för att, inom ramen för den gamla förvaltningstraditionen, PPA, klara av nya och mer omfattande krav på den offentliga välfärden såsom gymnasieskola och äldreomsorg? Kan den då nya förvaltningssynen NPM förklara varför det blev ett brott i sättet att se på och förändra den offentliga sektorn och de samhällstjänster som den tillhandahållit och förväntades tillhandahålla även fortsättningsvis?

I avsikt att medverka till förståelse av de förändringar som hänt och fortfarande händer inom den offentligt drivna och finansierade sektorn i samhället skapade Hood (1995) begreppet *NPM*, (se bl.a. Agevall 2005 s. 9, Almqvist 2006 s. 19, Lapsley 2008, s. 77). Almqvist (2006 s.11) menar att NPM snarare kan ses som en konstruktion av det forskarsamhälle som fastställt programidén än ett koncept skapat av praktiker inom offentlig sektor. Enligt Hood (1995 s. 94-95) försvann inte den gamla förvaltningsstilen helt abrupt och ersattes med en annan utan i analogi med dinosauriernas försvinnande menade han att det inte heller här fanns någon enskild, accepterad förklaring till skiftet. Ordet New i New Public Management innebar inte att allt var nytt utan vissa delar hade kommit in i den offentliga förvaltningen före 1980-talet. Meningen var dock att NPM i likhet med new politics, new rights, new industrial state skulle bli ett generellt sätt att karakterisera en ny och annorlunda förvaltningssyn (Hood 1995 s. 94). Almqvist (2006, s. 24) såg NPM:s syfte som att trycka på reverse-knappen för PPA-modellens två doktriner. Hood vände på de gamla PPA-doktrinerna och skapade följande två doktriner för NPM (Hood 1995 s. 94):

1. Lessening or removing differences between the public and the private sector.
2. Shifting the emphasis from process accountability towards a greater element of accountability in terms of results.

Olika forskare anger något olika förklaringsnyanser till varför NPM uppkom. Hood tog upp fyra anledningar till framväxten av den nya förvaltningssynen men påpekade också att samtidigt med dessa fyra anledningar kom fyra administrativa megatrender (Hood, 1991 s. 3). I praktiken torde det vara ganska svårt att hålla isär anledningarna och de samtida megatrenderna. Det finns anledning att se dem som tillhörande samma administrativa paket eller kluster av idéer (se Almqvist 2006 s. 10). De kan ses som varandras förutsättningar. Hoods fyra anledningar och fyra parallella trender var en förklaring till varför den gamla förvaltningstraditionen, PPA, stoppade upp och ersattes med en helt ny förvaltningssyn, NPM. 1.

Den första anledningen *the english awfulness* (Hood 1995 s. 99) lyftes fram som kritik mot den offentliga sektorn under Thatcher/Reagan-eran. Det var ett kraftigt angrepp mot det som då ansågs vara en ineffektiv offentlig sektor. Motsvarande tongångar fanns i Sverige under 1980-talet då den politiska oppositionen i riksdagen hårt kritiserade den offentliga sektorn och dess ineffektivitet (Svensson 2010 s. 4). Detta ledde till att den dåvarande socialdemokratiska regeringen svarade på kritiken genom att påbörja förnyelsen av den offentliga sektorn. Detta kan ha varit ett av de första tydliga tecknen på ett svenskt skifte i synen på offentlig sektor och dess verksamhet, en övergång från PPA till NPM.

Den andra anledningen som Hood anförde (1995 s. 100) var *party politics*. Politisk partiideologi med de Nya Rättigheterna, *New Right interests*, rimmade

inte med det gamla ämbetsmannaväldet. I Sverige var det den borgerliga oppositionen med moderaterna i spetsen som stod för den hårda kritiken mot den rådande offentliga sektorns ineffektivitet och bidrog därigenom till att den socialdemokratiska regeringen påbörjade förnyelsen (Svensson 2010 s. 14). De internationella influenserna med *de nya rättigheterna* torde ha legat bakom kritiken mot den offentliga sektorn även i Sveriges riksdag.

Den tredje anledningen Hood anförde till en ny förvaltningssyn var *a response to fiscal stress and poor macroeconomic performance*. När Sverige år 1990 drabbades av en allvarlig finanskris var det den första sedan år 1930 (Malminen 2005 s. 9). Om 1930-talskrisen kunde hänföras till fenomen i ett industriland så hade 1990-talskrisen snarare sin orsak i kapitalflöden och finansiell skröplighet. Inga åtgärder vidtogs förrän krisen var akut (ibid.). Då försökte regeringen med stöd av oppositionen att utmana marknadskrafterna men misslyckades. Denna kris kom att betraktas som slutpunkten på den traditionella svenska modellen med att påverka marknadskrafterna och en övergång till att staten istället måste anpassa sig till dem (ibid. s. 10). Finanskrisen, som kulminerade år 1992, slutade år 1994 men fick effekter på ekonomin under hela 1990-talet (ibid. s. 71). De marknadsskapande skolreformerna lades alla fram under de år Sverige var i finanskris. En av Hoods megatrender som kan härröra från den internationella finanskrisen var:

*“The development of a more international agenda, increasingly focused on general issues of public management, policy design, decision styles and intergovernmental cooperation, on top of the older tradition of individual country specialisms in public administration.” (Hood 1991 s. 3).*

Lapsley (2008) såg de internationella, globala, strömningarna och dess effekter på ett annat sätt än Hood men de torde ändå kunna kopplas samman med den fjärde av Hoods anledningar till NPM.

Denna fjärde anledning till förändrad förvaltningssyn var *Initial endowment* (Hood 1995 p.105). Om den offentliga sektorn i ett land utgjorde en stor andel av den totala samhällsekonomin kunde det i sig vara en anledning till att införa NPM. En andra av Hoods fyra megatrender var:

*“attempts to slow down or reverse government growth in terms of overt public spending and staffing” (Hood 1991 s. 3).*

Genom den tillväxt i den offentliga sektorn som Sverige under efterkrigstiden skapat bl.a. genom ett högt skattetryck var, vid en internationell jämförelse, den offentliga sektorns andel av bruttonationalprodukten, BNP, mycket hög. Sverige hade således en hög NPM-mognad, förändringsgrad, vilket Hood bekräftade vid en i mitten av 1990-talet på NPM-dimensioner gjord jämförelse och klassifikation av OECD-länderna. Han fann då att Sverige, Nya Zeeland och England var de länder som hade flest inslag av NPM (Hood 1995 s. 96). I den grupp av länder

som Hood (ibid. s. 106) kallade *the swedish way* menade han att det i de stora resursbesparingsmöjligheterna parallellt med ett växande skattetryck fanns goda motiv för ett skifte till NPM.

En tredje megatrend som Hood såg och som också kan kopplas till den fjärde anledningen var:

*”the shift toward privatization and quasi-privatization and away from core government institutions, with renewed emphasis on ‘subsidiarity’ in service provision.” (ibid.).*

Trenden med privatisering torde kunna kopplas samman både med sammanbrottet för den traditionella svenska modellen att påverka marknaden och den ideologiska utmaningen med en stor offentlig sektor. Det politiska samförståndsutrymmet var ganska mättat redan på 1980-talet. Det fanns ett utgångsläge för förändring. Den sittande socialdemokratiska regeringen lade då fram propositionen om en ändrad ansvarsfördelning inom skolan (Prop. 1990/91:18). Efter riksdagsvalet uttryckte den år 1991 tillträdde nya borgerliga regeringens skolminister en förändringsvilja att åstadkomma ett *systemsifte* (Svensson 2010 s. 14). Reformen om offentligt finansierade fristående skolor skulle kunna ses som skolväsendets *shift* mot privatisering och kvasiprivatisering.

En fjärde administrativ megatrend som Hood såg som samtida med NPM-anledningarna var:

*“The development of automation, particularly in information technology, in the production and distribution of public services.” (Hood 1991 s. 3).*

Automationen inom offentlig produktion och distribution följdes i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet av starka rop på *e-demokrati, e-förvaltning och e-service* inom den svenska statliga och kommunala sektorn (se t.ex. e-strategi för Malmö 2007 s. 4).

Även om vissa meningsskiljaktigheter föreligger beträffande uppkomsten av NPM och hur nytt det egentligen var så finns det relativt stor samstämmighet beträffande innehållskärnan och nyttan av att använda NPM som en managementteori (se Stark 2002, Page 2005). Lapsley och Pallot menar att det är uppenbart att NPM som en managementteori har hämtats från den privata sektorn eller i varje fall en uppsättning av idéer som managementgurus inom den privata sektorn framfört på 1960- och 1970-talen (Lapsley and Pallot 2000 s. 216). Beskrivningen av NPM, dess uppkomst samt doktriner och element varierar mellan olika forskare. Hood tillstår att NPM är en lös term, i likhet med de flesta administrativa etiketter, men att begreppet är en praktisk förkortning för en hel uppsättning av snarlika administrativa doktriner (Hood 1991 s. 39). Han menar (Hood 1995 s. 95), att det trots framförd kritik, finns en gemensam kärna hos olika forskare. NPM:s kärnelement har beskrivits av olika forskare (se t.ex. Lapsley och

Pallot 2000 s. 215-216, Stark 2002 s. 137, Page 2005 s. 723, Agevall 2005 s. 21 Almquist 2006 s. 26-28, Lapsley 2009 s. 3, Paulsson 2010).

Agevall (2005 s. 23) preciserar NPM-innehållet till - styrning och kontroll, disaggregering och konkurrens, ledningsroller och empowerment, medborgare, kund och empowerment samt nytt språk. Styrning och kontroll är inriktad på ökad effektivitet. Denna effektivitetshöjning ska åstadkommas genom mål- och resultatstyrning, strängare finansiell kontroll, mer värde för pengarna, kontraktsstyrning, prestationsersättningar t.ex. skolpeng, jämförelser och benchmarking samt granskning och utvärdering. Disaggregering och konkurrens handlar om att dela upp den offentliga sektorn i olika beståndsdelar och skapa kvasimarknader, konkurrensutsättning och privatisering. Konkurrens förutsätter disaggregering och det måste finnas en gräns mellan olika aktörer för att konkurrens ska kunna skapas. Beställar-/utförarmodeller och kundvalsmodeller hör hemma under denna ingrediens. Ledningsroller och empowerment är dualistiska såtillvida att NPM här förespråkar såväl centralisering, samordning och kontroll för den politiska nivån som decentralisering och delegering till den lokala managementnivån. Politikerna ska ha mer makt över tjänstemännen och förvaltningen samtidigt som den lokala nivån ska ha duktiga chefer med empowerment gentemot den politiska nivån. Medborgare, kund och empowerment innebär att medborgaren ska få större makt dels mot politiker och tjänstemän i närområdet, dels genom sitt inflytande som kund, friheten att välja.

Under *Nytt språk* lyfter Agevall fram vissa begreppsskiftet som t.ex. att kommunen blir *koncern*, verksamheterna blir *resultatenheter*, chefstjänstemän blir direktörer av olika slag, service och omsorg blir olika slag av *produktion* och medborgaren blir *kund*.

Stark (2002 s. 137) anger att det råder samsyn kring följande kärnelement i NPM - decentralisering av de offentliga organisationerna, större valfrihet för medborgarna, skapande av interna marknader, konkurrens mellan offentliga och privata utförare, införande av resultatkrav och andra finansiella incitament för de offentliganställda samt ledningen av den offentliga sektorn, övertagande av administrativa tekniker från den privata sektorn inklusive högre grad av riskhantering samt benchmarking och framtagande av resultatmått.

### **2.2.3 Användning av NPM som teoretiskt ramverk.**

NPM, har under de senaste 20 åren varit föremål för eller åberopats i många vetenskapliga publikationer inom området offentlig förvaltning. Förutom Hood (se bl.a. 1991 och 1995) och Lapsley (bl.a. 2008 och 2009) finns det flera andra forskare både i Sverige och andra länder som åberopat NPM i sina vetenskapliga arbeten. Det är många olika områden inom den offentliga sektorn som har varit föremål för forskarnas intresse och prövats i deras empiriska studier.

Sjukvårdssektorn är ofta förekommande men även fallstudier inom sektorn för vård- och omsorg (se Sundin och Tillmar 2010). I en fallstudie (Almqvist 2004, 2006) på Stockholms stad visade Almqvist på vilka influenser NPM haft på några olika delar av stadsförvaltningen. I de fall utbildningssektorn åberopats eller utgjort det empiriska studieområdet har det ofta gällt den högre utbildningen, universitet och högskolor, t.ex. Pettersens och Solstads studie av två universitetsinstitutioner i Norge (Pettersen och Solstad 2007) men skolan, utbildningsnivåerna före universitets- och högskolenivån, har varit en i dessa sammanhang förhållandevis utforskad samhällssektor.

#### **2.2.4 Kritik mot NPM.**

Hoods NPM-idéer har blivit föremål för kritik. Transatlantiska forskare har menat att NPM dels inte uppkommit så plötsligt att det är fråga om ett paradigmskifte (se Page 2005), dels att NPM är för starkt präglad av vad som hänt i den engelska Westministeradministrationen (se Stark 2002). Hood (1995) har tillstått att ordet New inte ska tolkas som om allt i NPM kom som något nytt under 1980-talet utan vissa delar kan ha kommit in i den offentliga förvaltningen före år 1980. Han besvarar kritiken med att det nya ligger i den generella karakteriseringen av en ny och annorlunda förvaltningssyn (ibid.). NPM har också fått kritik för att det är svårt att fånga vad den förvaltningssynen står för. Det har dock bemötts genom att NPM:s kärnelement preciserats (t.ex. Lapsley och Pallot 2000, Almqvist 2004, 2006, Agevall 2005, Lapsley 2009, Paulsson 2010). I en artikel (Lapsley 2009) menar författaren att även om uppkomsten av NPM är ett av de viktigaste fenomen som implementerats i den offentliga sektorn under slutet av 1900-talet och början av 2000-talet så är dess framgångar beroende av vilken tillit beslutsfattarna sätter till den. Lapsley menar att det finns inga tecken på att NPM-projektet dämpas utan utvecklas istället men utvecklingen på 2000-talet har fört med sig besvikelse på några punkter.

Med hänvisning till Brunson (1992) erinrar Almqvist (2006 s. 10-11) om att tendensen inom NPM är att skilja mellan två alternativa institutioner, marknaden respektive företaget. Själv studerar Almqvist (2004, 2006) tre centrala delar inom NPM-rörelsen på företagsnivån, Stockholms stad, nämligen konkurrens, kontrakt och kontroll. Almqvist menar (2006 s. 125) att i Hoods (2005) artikel beskrivs på makronivå bl.a. att effekterna av NPM inte är entydiga utan varierar mellan olika länder beroende på de förutsättningar som råder. Almqvist (2006 s. 125) hävdar, utifrån de egna under lång tid gjorda studierna, att detsamma gäller på mikronivån. Effekterna där varierar till och med inom en och samma organisation. Mikronivån i Almqvists studier (2004, 2006) är Stockholms stad. Almqvist (2004 s. 221-240, 2006 s. 125-140) redovisar i sina slutsatser sju övergripande observationer av NPM. För det första kan konstateras att ibland har vissa delar av NPM påverkat praktiken på det sätt som förespråkas i den bakomliggande teorin. För det andra står det klart att ofta har det inte alls utfallit på det sättet. För det

tredje tycks det vara så att ibland har det på ytan sett ut som om NPM påverkat praktiken ändamålsenligt, men vid mer djupgående studium tycks tendensen snarare vara att man fortsätter som tidigare och kör på i gamla hjulspår. För det fjärde tycks det som om NPM ibland har genomförts och påverkat praktiken på ett sätt som snarast förstärkt sådana egenskaper som man i och med implementeringen avsåg att minska eller komma bort ifrån. För det femte har det inträffat att delar av NPM – i form av olika organisatoriska program som konkurrensprogrammet eller SDN-reformen – har givit motsägelsefulla eller dubbla budskap i organisationen. För det sjätte tycks det ibland som om den förändring som eftersträvats i samband med introducerandet av NPM i praktiken gått för långt. Det går att tala i termer av en ´förändringsöverdrift´. För det sjunde kan slutligen konstateras att NPM ibland haft en inverkan på praktiken som kanske inte direkt var väntad, men som ändå upplevs som positiv.

### 2.2.5 Efterföljare till NPM

Lapsley menar att trycket på NPM ingalunda avtar utan utvecklingen fortsätter (Lapsley 2009 s. 2). Han tillförde ytterligare fyra NPM-element som han tyckte blivit tydliga under 2000-talets första decennium men visade också på faror med och misslyckanden inom dessa nya element (ibid. s. 17-18). Han menar att de politiska reformagenterna i dessa avseenden hade misslyckats med att uppnå sina mål. Är detta, trots påstående om motsatsen, ett tecken på att NPM som förvaltningssyn tjänat ut sin roll och att den redan myntade New Public Governance, NPG (se Osborne 2010), tagit över? Osborne (2006 s. 377) menar:

*“The NPM has actually been a transitory stage in the evolution from traditional PA to what is called the New Public Governance (NPG).”*

Osborne (ibid.) hävdar att *Public Administration Management (PAM)* har utvecklats på tre olika dominerande sätt: Först kom en lång, slutet av 1800-talet – tidiga 1980-talet framstående period med *PA (Public Administration)*. Sedan kom en period med *NPM (New Public Management)* fram till början av 2000-talet och därefter har ett tredje steg framträtt, *the NPG (New Public Governance)*. Med det synsättet (ibid.) har NPM utgjort ett kort övergångsskede mellan den långa *PA-perioden* och den innevarande ”*embryonic plural and pluralist tradition of the NPG*”. Pestoff (2011, s. 2) kallar *NPG* för *the emerging paradigm*. I en tabell jämförelse mellan *PA*, *NPM* och *NPG* anger han som karakteristika för *NPG* att nu gäller *Private Nonprofit Organizations* som organisationstyp och *Social audit & accounting* som ansvarsform.

2010/2011 års skolreformer med marknadsbegränsningar i form av kraftiga inskränkningar i möjligheterna att skapa substitut och därmed tillämpa differentiering skulle kunna tyda på isomorfasta drag i *NPG*-anda. Debatten om vinstuttag, värdestegring och riskkapitalbolagens berättigande i den svenska välfärdsproduktionen kan också vara ett led i *NPG* men än är det kanske för tidigt



att dra alltför säkra slutsatser. Här anges därför att Torfing och Triantafillou (2013 s. 1) menar att NPG som *a new political form of governing* ännu är begreppsmässigt underutvecklat vilket de beklagar men vill bidra till att avhjälpa. De menar (ibid.):

*“This is unfortunate since proper conceptualization must always precede measurement and evaluation of new trends.”*

NPM gällde för cirka 20 år sedan men behöver inte ha någon bärighet på de stora reformer som skolan genomgått och genomgår fr.o.m. år 2011. Enligt utbildningsministern är 2011 års reform den största sedan folkskolans införande år 1842. Själva skolsystemet från systemskiftet 1991-1993 kommer dock att bestå och enligt Lundahl m.fl. (2010) talar mycket för att vi kommer att se en fortsatt förskjutning i riktning mot en marknadsorienterad pedagogisk identitet. Men det är inte bara den empiriska verksamheten som förändrats utan så har skett även i teoribildningen och politiken. Friskolekommittén lämnade sitt betänkande (SOU 2013:56) sommaren 2013. Det innehöll många förslag för att strama upp nuvarande skolsystem och skapa en högre grad av transparens. Alla förslagen hade kvaliteten i fokus och en strävan efter lika villkor för kommunala och fristående skolor. Flera av förslagen berör både kommunala och fristående skolor (ibid. s. 16). Kommittén föreslår korrigeringar i befintligt system. Att företrädare för ett politiskt parti gått ut i massmedia och bett om ursäkt för att dess politik lett skolan fel kan tyda på att nya förändringsvindar blåser i politiken. Så här avslutade debattörerna sin artikel (Aftonbladet 2013-11-04):

*”Till barn som bråkar brukar man säga att det inte är vem som gjorde fel först som är det viktiga, utan vem som är beredd att göra rätt först. Vi och Miljöpartiet är villiga att erkänna. Vi gjorde fel.”*

*”Friskolereformen drev åt ett håll vi aldrig kunnat räkna med. Nu gäller det att göra rätt. Och i detta måste ligga att få bort vinstintresset ur ekvationen.”*

Utbildningsministern sa i en intervju (SVT 2013-11-10) att han inte tyckte att han behövde be om ursäkt för att friskolorna dragit till sig riskkapitalister. Han menade att det inte var någon, vare sig bland socialdemokrater eller borgerliga, som på 90-talet kunde förutse att friskolorna skulle dra till sig riskkapitalbolag som ägare. Ministern sa:

Stora reformer behöver justeras efter ett tag. Nu har det gått 10-20 år och nu behöver vi justera i takt med att utvecklingen har gått dithän.

Kärnelementen i NPM jämförs i kommande kapitel 3 med nyckelelement i skolreformerna före och i samband med systemskiftet. Dessutom ska VFM- och Best Value-begreppen, vilka används i vissa NPM-studier (se Lapsley och Pong 2000, Arnaboldi och Lapsley 2008) jämföras med *Lika villkors-begreppet i skolreformerna*.



## KAPITEL 3

# JÄMFÖRANDE ANALYS AV KÄRNELEMENT I NPM OCH NYCKELELEMENT I REFORMERNA

En jämförelse mellan de kärnelement i NPM, som Stark (2002 s. 137) menar att det råder enighet om bland NPM-forskarna, och nyckelelementen i de marknadsskapande skolreformerna ska göras i detta kapitel i syfte att förklara och förstå NPM som idé för den genomförda omregleringen av det svenska skolväsendet med kvasimarknader som regleringsinstrument. Analysen görs här element för element och sammanfattas i tabellform i bilaga 1.

### 3.1 DECENTRALISERING OCH ANSVAR PÅ ANNAN OFFENTLIG NIVÅ.

Med *en annan syn på ansvar* (Hood 1995), *styrning och kontroll* (Agevall 2005) samt *decentralisering av de offentliga organisationerna* (Stark 2002) kan man dels mena förändrat ansvar inom en offentlig organisation, decentralisering, men även en överföring av uppgifter och ansvar till en annan nivå inom den offentliga sektorn eller till privata utförare. Ett syfte med en sådan förändring kan vara att åstadkomma vad Lapsley (2009) kallar en synlig och handgriplig högsta ledning. I den svenska förvaltningsstrukturen har en överföring till en annan nivå ofta inneburit att ansvar och uppgifter överlämnats från staten till kommunerna. För skolan ändrades ansvarsbilden mycket snabbt i början av 1990-talet genom riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Skolans utveckling och styrning* (Prop. 1988/89:4), regeringens proposition *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer* (Prop.1989/90: 41) och *Ansvarspropositionen* (Prop.1990/91:18) med påföljd att genomförandeansvaret för den svenska skolan i sin helhet kom att vila på kommunerna.

### 3.2 VALFRIHET FÖR BRUKARNA, KUNDERNA.

En högre grad av valmöjlighet för medborgarna är en annan del i NPM:s gemensamma kärna (Stark 2002 s. 137). För en högre grad av valfrihet krävs att det finns en konkurrensbaserad produktion, disaggregering, att välja mellan (Hood 1995, Agevall 2005, Lapsley 2009). *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18) tog upp möjligheten att välja grundskola inom kommunen men först när de närboende fått sina önskemål tillgodosedda. Det var svårt att förutse att denna uppluckring inom en tio- till femtonårsperiod skulle leda till en utveckling mot en i det närmaste total frihet att välja skola, åtminstone inom vissa

geografiska områden i Sverige. Genom reformerna om decentralisering (Prop. 1989/90:41) samt ändrad styr- och organisationsfilosofi (Prop. 1990/91:18) gavs de lokala skolledningarna större frihet att välja hur verksamheterna skulle ledas mot de uppsatta målen. Hood menade dock att det fanns en risk att de två friheterna inom NPM, frihet att leda och frihet att välja, skulle komma i konflikt med varandra. Störst var risken om NPM-förändringen kom uppifrån, top-down styrning (Hood 1991 s. 5-6). De svenska reformerna hade kommit från regering och riksdag och var således en top-down styrning.

Den nya skollagen (SFS 2010:800), vilken i propositionen (Prop. 2009/10:165) kallades *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*, började tillämpas den 1 juli 2011. Denna lag innebar i vissa avseenden en hårdare statlig, toppstyrning av det svenska skolväsendet bl.a. i vad avser ledningen av utbildningen (SFS 2010:800 2 kap. 9-12 §§). Kanske kunde det bero på att staten funnit konfliktrisen mellan de två valfriheterna, frihet att leda och frihet att välja, alltför stor. Denna konfliktrisk, uttryckt i andra ordalag, anfördes som en av några tänkbara anledningar till att antalet ansökningar våren 2012 om att starta fristående skolor mer än halverades i förhållande till våren 2011. I ett pressmeddelande (Skolinspektionen 2012) anförde Skolinspektionen som tänkbara förklaringar till minskningen:

*”Den skollag som infördes 2011 innehåller nya krav på exempelvis skolbibliotek och elevhälsa vilket kan ha bidragit. En annan faktor är de senaste årens krympande elevkullar som inneburit att elevunderlaget och därmed utrymmet för nya skolor minskat framför allt i gymnasieskolan. Både otillräckligt elevunderlag och skollagens nya krav på exempelvis skolbibliotek bidrog till ökat antal avslag på ansökningar redan förra året, vilket i sig kan ha dämpat intresset för att ansöka. Osäkert konjunkturläge och en pågående samhällsdebatt kring fristående skolor är två andra faktorer som kan ha dämpat intresset.”*

Skollagen (SFS 2010:800) med delvis hårdare regelstyrning var en inskränkning av skolornas frihet och därmed ett sätt att reducera den ovan nämnda konfliktrisen mellan olika friheter. Den pågående samhällsdebatten om vinstuttagen i friskolekoncernerna och regeringens konkreta parering genom att tillsätta en parlamentarisk friskolekommitté (Regeringskansliet 2011) var en avisering om eventuell ytterligare reglering och därmed ännu ett sätt att reducera risken för konflikt mellan de olika friheterna. Friskolekommittén lämnade sin rapport sommaren 2013 (SOU 2013:56).

### **3.3 SKAPANDE AV INTERNA MARKNADER, KVASIMARKNADER.**

En annan syn på ansvar och ett närmande mellan den offentliga och den privata sektorn, Hoods första doktrin (1995 s. 94), kan tolkas till decentralisering och val

av nya organisationsformer för den offentliga förvaltningen. En disaggregering (Agevall 2005 s. 23) genom bl.a. bolagiseringar av offentliga verksamheter samt offentligt finansierade tjänster i privat regi är vad denna doktrin implicerar. Doktrin 1 kan emellertid förutom ändrade organisationsformer i den offentliga sektorns egen verksamhet även avse uppdrag åt privata entreprenörer att utföra offentliga tjänster eller överlämna offentlig service i privat regi/huvudmannaskap.

I litteraturen finns många exempel på bolagiseringar och skapande av marknadsbildning eller kvasimarknadsbildningar (se Brunson och Hägg 1992, Chubb och Moe 1992, Blomqvist 1996, Gordon 1996, Miron 1996, Svalander och Lindqvist 1998, Hansson och Lind 1998, Söderström och Lundbäck 2000, Nordgren 2003 och 2010 a, Paulsson 2010). Lapsley visade i en studie på hur den brittiska sjukvården försökt ändra på medicinprofessionens makt över organisationen genom att först införa en hierarkisk struktur med s.k. generalistledning och sedan, när detta inte fick önskad effekt, skapade olika former av marknadslösningar (Lapsley 1993 s. 387–393).

Sjukvårdssektorn i Sverige och inte minst i Region Skåne har använt sig av bolagiseringar och avknoppningar för att uppnå samma effekter och möjlighet till effektiviseringar (se Lindkvist och Aidemark 2005). Till skillnad från skolans inre arbete, *inner marketization*, använde Lundahl m.fl. (2013.s. 499-500) begreppet *external marketization* om den yttre marknadsbildningen och begreppet *quasimarket* som benämning på marknadsbildningens effekter (ibid. 502). Redan i ansvarspropositionen (Prop. 1990/91:18 s. 105) fanns ett avsnitt om val av skola m.m. inom en kommuns grundskola. Denna första trevande möjlighet till skapande av en intern marknad genom val av skola inom en och samma kommun utgör exempel på en övergång till konkurrensbaserad produktion av offentliga tjänster (Hood 1995 s. 95). Agevall (2005 s. 23, 27, 28) kallade detta kärnelement i NPM för disaggregering och konkurrens och Stark (2002 s.137) kallade det för skapande av interna marknader. Intressant är också att begreppet fristående skola användes av dåvarande ministern. Han antog dock att behovet av att inrätta fristående skolor skulle bli begränsat eftersom ansvarspropositionen gav kommunerna en ökad frihet att själva få besluta om sin skolorganisation, inklusive skolor med alternativ pedagogik och annan organisation/styrelseform (Prop. 1990/91:18 s. 106).

I sitt resonemang kring strukturella förändringar som en viktig förändringsfaktor inom NPM betonade Lapsley att det inte bara gällde organisationsstrukturerna som sådana utan även den miljö i vilken organisationerna verkade och det sätt på vilket resurser fördelades. En av de mest betydelsefulla bekräftelserna på detta fann Lapsley när det brittiska sjukvårdsväsendet, National Health Service, NHS, etablerade interna marknader, kvasimarknader (Lapsley, 2008 s. 82). I en artikel redovisade Lapsley en studie som gjorts på den marknadsreform som infördes i

den brittiska sjukvården år 1989 (Lapsley 1993). Han menade att marknadsreformerna haft långtgående konsekvenser för sjukvårdsledningar, kärnprofessionen och möjligtvis även för ägarna till realkapitalet.

I Sverige har skola och sjukvård ofta betraktats som två likartade samhällsinstitutioner (se Le Grand 2007, SKL 2010 ), i det att de båda har en mycket stark profession vars främsta rättesnören fanns i speciallagstiftning. Skollag med förordningar gällde för skolan och hälso- och sjukvårdslagstiftningen för vården. För skolans och sjukvårdens huvudmän, kommunerna och landstingen, utgjorde kommunallagen det främsta kompetensbestämmande styrinstrumentet. Dubbelkommandot (Isaksson, red 2011 s. 219) hade ibland skapat missförstånd och problem i de offentligt ägda skolorna och sjukhusen och det kunde därför vara av intresse att undersöka om marknadsbildningar med frikoppling från politisk styrning, t.ex. fristående skolor, kunde överbrygga dessa kollisionsrisker och problem. Den genom ansvarspropositionen skapade möjligheten att välja grundskola inom kommunen var en start på intern marknadsbildning, en kvasimarknad inom kommunens gränser. *Marknadiseringsgraden* var dock inte tillräcklig för den nya regering som kom efter 1991 års val. Den ville genom ett systemskifte sätta största möjliga valfrihet som ett viktigt skolpolitiskt mål. Regeringen lade våren 1992 fram proposition om *Valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95). Förslaget gällde fristående grundskolor som efter statligt godkännande skulle få verka på i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna. Nästa steg i den samlade valfrihetsreformen kom våren 1993 med regeringens proposition *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230). Genom denna proposition stärktes den rätt att välja grundskola inom hemkommunen som införts i samband med *Ansvarspropositionen* (Prop. 1990/91:18) men även rätten att välja grundskola i en annan kommun. Att det var elevens eget val som skulle vara utgångspunkten vid platsberedningen betonades i detta förslag.

Det bör här understrykas att de fristående skolorna i Sverige redan från början tilläts rekrytera elever från hela riket vilket innebar att deras upptagningsområde gick över alla kommungränser. Eftersom möjligheterna att välja gymnasieskola i annan kommun än hemkommunen eller samverkanskommunen redan var noggrant reglerat i intagningsreglerna fann regeringen ingen anledning att i valfrihetspropositionen föreslå ändringar i möjligheten att välja gymnasieskola. Valfrihetspropositionen (1992/93:230) förde också in något helt nytt i det att de offentliga huvudmännen gavs möjlighet att genom avtal låta privata företag bedriva undervisning inom gymnasieskolans estetiska, ekonomiska, och tekniska yrkesämnen. Att lägga ut gymnasieundervisning på entreprenad blev alltså möjligt med riksdagens beslut. Inom vuxenutbildningen kom entreprenadformen på bred front i och med det stora statsbidragsunderstödda projektet *Kunskapslyftet*, som började år 1997 och sträckte sig över en femårsperiod. För gymnasieskolan fick, mångårigt utredningsarbete till trots, entreprenadformens

möjligheter till annorlunda marknadsinslag dock ej någon större omfattning (Skolverket 2000 s. 74). Med 1993 års riksdagsbeslut med anledning av propositionen om *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) och propositionen om *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux* lades grunden för den gymnasiemarknad som vi nu har. Den senare propositionen innehöll nämligen förslag om att ge kommunerna frihet att själva bestämma om etablering av kommunala gymnasieskolor (se Richardson 2004 s. 198). Därmed släpptes den kommunala gymnasieskolan loss från den statliga etableringskontrollen och ytterligare ett steg togs i gymnasieskolans marknadisering.

### **3.4 SKOLPENG SOM BETALNINGSMEDEL OCH ÄNDRAT FINANSIELLT STÖD**

Stark (2002) menar att NPM bl.a. innebär att resultatkrav och andra finansiella incitament för de offentliganställda införs medan Hood (1995) menar att betalningar sker i rörligt pris vilket kan översättas till volymbaserad eller prestationsbaserad ersättning. Lapsley (2009) fokuserar på större krav på disciplin och sparsamhet i resursanvändningen inom NPM. Bortsett från själva namnet, fristående skolor, så var alternativ till de offentliga skolorna i form av enskilda eller privata skolor inte något nytt. Den stora förändringen låg däremot i att den kommun där den fristående skolan, efter statens godkännande, etablerade sig, lägeskommunen, skulle lämna bidrag till den fristående skolan. Vid bestämmandet av bidragsnivån skulle kommunens egen genomsnittskostnad utgöra, det i politiska sammanhang kontroversiella begreppet, *skolpeng*.

Att de fristående skolorna skulle få verka på i stort sett samma villkor som de kommunala skolorna (Prop. 1991/92:95) innebar bl.a. att de skulle få finansiellt stöd av den kommun där de hade sin verksamhet. Om eleverna i den fristående skolan kom från andra kommuner än lägeskommunen fick den senare rätt att debitera hemkommunen för de bidrag som betalats ut till den fristående skolan. Bidragsnivån skulle bestämmas utifrån lägeskommunens egen genomsnittskostnad med möjlighet att dra av upp till 15 % för det medborgaransvar som vilade på kommunen men inte på den fristående skolan. Detta bidrag kom i den allmänna debatten att kallas *skolpeng*.

Den kommunala skolpengen samt rätten och möjligheten att välja mellan kommunal och fristående skola innebar ytterligare ett steg i den svenska skolans marknadisering. På denna marknad var det *kundernas* företrädare, kommunerna, som skulle betala för den plats som eleven och dess föräldrar valt. För detta betalningssätt används ibland begreppet *indirekt finansiering* (se Söderström och Lundbäck 2000). Även för gymnasieskolan föreslog proposition (1990/91:18) att ett bidragssystem för de fristående skolor som bedrev utbildningar som motsvarade gymnasieskolan inom det offentliga skolväsendet skulle införas. De

fristående gymnasieskolor, som efter regeringens prövning blev godkända, skulle fortsättningsvis få finansiellt stöd i form av offentliga bidrag från elevernas hemkommuner. Regeringen skulle fastställa miniminivån för detta bidrag. I likhet med grundskolan utgick ministern från att bidragsnivån skulle bli lägre än den kommunala kostnadsnivån för gymnasieskolan eftersom den kommunala skolan hade ett annorlunda ansvar, ett vidare uppdrag, än de fristående huvudmännen. Med ett ändrat statsbidragssystem, från det då nyligen införda sektorsbidraget, till ett kommunalt utjämningsbidrag för alla kommuner blev det naturligt att lägga finansieringsansvaret på hemkommunerna.

I sitt resonemang om strukturella förändringar som en viktig förändringsfaktor inom NPM tog Lapsley upp det sätt på vilket resurser fördelas (Lapsley 2008 s. 82). I det första valfrihetssteget, som beskrivs ovan, valde staten att låta genomsnittskostnaden i den fristående skolans lägeskommun utgöra bidragsnormen. Denna bidragsmodell kom senare att modifieras. Med en ändrad styrfilosofi bort från resurs- och regelstyrning och en övergång till mål- och resultatstyrning samt en ändrad organisationsfilosofi med decentralisering, kommunal självförvaltning och kommunalt verksamhetsansvar för skolan blev det också nödvändigt att ändra statsbidragssystemet till skolan. Ett nytt, starkt avreglerat statsbidrag skulle inte längre kunna styra kommunernas skolororganisation eller inputmix överhuvudtaget (Prop. 1990/91:18 s. 53). Med ett finansiellt stöd i form av ett statsbidragssystem riktat till hemkommunerna och grundat på deras ansvar att erbjuda sina medborgare utbildning i grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen lades grunden för, främst i vad avser gymnasieskolan och vuxenutbildningen, en marknadsbildning. I propositionen (Prop. 1990/91:18 s. 90) förutsattes att systemet med interkommunal ersättning, priset på denna marknad, skulle utvecklas, att ersättningen skulle omfatta samtliga utbildningskostnader samt att de interkommunala mellanhavandena skulle regleras i detaljerade samverkansavtal.

Om kvasimarknaderna inom den engelska sjukvården haft konsekvenser för ledning, profession och realkapitalägare (Lapsley 1993 s. 384) borde implikationerna för motsvarande kategorier inom den svenska skolan vara stora eftersom det här rör sig om en mer ”riktig” marknad, *open enrolment system* (Le Grand 2011). Resurser, skolpengar, flyter in och ut ur den enskilda kommunen och in i de fristående och landstingskommunala skolorna. Nordgren (2010 b) gör i sin studie en jämförelse mellan skolpengen och vårdpengen samt visar hur de bidrar till att marknader bildas. Den ändrade styrfilosofin och det nya statsbidraget till den svenska skolan stämde väl med Hoods doktrin 2 som bl.a. indikerar en fokusförflyttning från processer till resultat och från en inputfixerad resurstilldelning till ett outputfixerat finansiellt stöd (Hood 1995 s. 94). De korrigeringar som gjorts efter 1993 års riksdagsbeslut har främst gällt den skolpeng som kommunerna ska betala till de fristående skolorna Korrigeringarna



kan ses som en sådan förändringsmekanism inom det av staten föreskrivna betalningssystemet som Lapsley (2008 s. 82) framhåller.

### **3.5 ÖVERTAGANDE AV ADMINISTRATIVA TEKNIKER FRÅN DEN PRIVATA SEKTORN**

Hood (1995) menade att enligt NPM ställs krav på ekonomi- och redovisningssystem *samt redovisningsrapporter på andra organisationsnivåer än vad som tidigare krävts*. Lapsley (2008 s. 81) framhöll att många NPM-företrädare menade att en högre grad av transparens i de offentliga finanserna behövdes för att underlätta granskning av olika budgetar och utgiftsplaner. Stark (2002) menade att de offentliga organisationerna hämtade de nya administrativa teknikerna från den privata sektorn. De stora snabba förändringarna inom den svenska skolan med valfrihet, konkurrens på lika villkor och skolpeng på lika villkor ställde nya krav hos kommuner och skolor på en transparent budgetering, redovisning, ekonomisk uppföljning och rapportering.

Förändringen 1992 av de sektoriella statsbidragen till ett kommunalt skatteutjämningsbidrag tog bort kopplingen mellan de traditionella statsbidragsberäkningarna och de olika sakområdena. Skolan jämfördes i dessa avseenden med övriga kommunala förvaltningar. Krav på nya kodplaner, kontoplaner, växte successivt fram och kom att gälla alla nivåer i en förvaltning och inte som dittills enbart den centrala, aggregerade förvaltningsnivån. I likhet med lagregleringen av redovisningen inom den privata sektorn fick kommunerna år 1998 en Kommunal Redovisningslag (SFS 1997:614). Brorströms (1997) boktitel om den goda redovisningsseden kan kopplas samman med begreppet *god redovisningssed* vilket infördes i den nya kommunallag som trädde ikraft år 1992. Devisen hämtades från den redovisningslagstiftning som gällde och gäller för den privata sektorn (se RKR 2000 s. 14).

Friskolornas rättigheter att fr.o.m. år 2010 överklaga kommunala bidragsbeslut skärpte ytterligare kraven på och intresset för en transparent kommunal redovisning på såväl skolnivå som central kommunnivå. Givetvis är det från politikernas sida även intressant att kunna se hur de offentliga bidragen använts i de fristående skolorna d.v.s. en transparent redovisning och insyn även i deras produktion av offentliga tjänster (se t.ex, SOU 2013: 56 s. 18). I propositionen *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230 s. 28) framhöll dåvarande ministern att visst hade den snabba tillväxten av fristående skolor skapat planeringsproblem för kommunerna men även stimulerat till en utveckling i många kommuner. Ministern framhöll att de kommunala redovisningssystemen blivit mer sofistikerade eftersom kommunerna tvingats ta fram olika kostnadsslag och genomsnittskostnader för skolväsendet (ibid. s. 28).

Bestämmelserna om kommunala bidrag till fristående skolor och det mer eller mindre implicita kravet på en transparent budgetering, resurstilldelning och redovisning satte press på kommunerna att utveckla sina ekonomisystem och kräva noggrann redovisning på lägre organisationsnivåer än vad man dittills gjort (ibid. s. 28). Kritiker inifrån kärnverksamheterna har inte sällan kallat detta för skolans *ekonomisering* (se Isaksson 2011 s. 211, Svensson 2010 s. 4) där man menat att budgetdisciplin och kommunala ekonomiska resultatmål överskuggat de för kärnverksamheten nationellt fastställda pedagogiska målen. Även om det är de kommunala förvaltningarna som har det ekonomiska och politiska ansvaret inför kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har ekonomisystemet utvecklats till att man gör en fullständig redovisning även på skolnivå och därmed kan förvaltningarna utkräva ekonomiskt ansvar, budgetansvar, av den enskilda rektorn. Det är ett kommunalt ansvar, en verkställighetsuppgift enligt de spelregler vilka den egna politiska nämnden ställt upp, som rektorn ska matcha med sitt av staten, via de nationella målen, utkrävda direkta sakansvar.

Lapsley och Pallot rapporterade i en artikel år 2000 om redovisningssystemets roll som pådrivare eller hinder i förändringssituationer. De gjorde detta genom att på lokal nivå studera två organisationer i Skottland och två organisationer i Nya Zeeland. Med NPM och ny institutionell teori som tolkningsbas fann de ett komplext mönster av samband mellan ledarstilar, inflytande från redovisning och finansiell information samt institutionella miljöer (Lapsley och Pallot 2000 s. 226).

De stora, snabba förändringarna inom den svenska skolan med valfrihet, konkurrens på lika villkor och skolpeng på lika villkor ställde nya krav på en transparent budgetering och redovisning hos kommuner och skolor (se SOU 2013:56 s. 18-19). Det är relevant att på kostnadsnivå jämföra de kommunala och de fristående skolorna. Kostnadsnivån i de kommunala gymnasieskolorna styr vilken skolpeng som ska följa med medborgarna till de fristående skolorna men det betyder inte att de fristående skolorna kommer att hamna på samma kostnadsnivå som de kommunala skolorna. För de fristående skolorna kan dels finnas krav från ägarna på viss avkastning, dels finnas behov av avsättningar för olika ändamål t.ex. investeringar. Det möjliga kostnadsutrymmet är för de fristående skolorna sällan, om ens i något fall, detsamma som den intäkt som de sammanlagda skolpengarna genererar.

### **3.6 BENCHMARKING OCH NYA KRAV PÅ UPPFÖLJNING, UTVÄRDERING OCH KONTROLL.**

Till NPM:s element på detta område menade Stark (2002), att benchmarking och framtagande av resultatmått hör. Hood (1995) framhöll NPM:s fokusering på resultat och Lapsley (2009) angav tydliga formella och mätbara standards och mått på prestationer, utförande och framgångar samt större uppmärksamhet på

resultatkontroll. Jämförelser och benchmarking samt granskningar och utvärderingar hänför Agevall (2005 s. 23) till elementet *styrning och kontroll*. I sin studie av NPM:s mångsidiga perspektiv använder Lapsley tre dimensioner för att beskriva NPM, nämligen ledningsprocessen, förändringsmekanismer samt villkor och restriktioner (Lapsley 2008 s. 78). Under villkor och restriktioner tar han bl.a. upp revisorssamhället. Han menar att blotta existensen av en revisorskår skulle kunna underlätta införandet av NPM men vid en närmare granskning reducerar den istället NPM:s måluppfyllelsegrad. Revision är inte bara vad det en gång varit utan revision har kommit att användas på många olika områden såsom miljö, value for money, ledarskap, lärarskap menar Lapsley med åberopande av bl.a. Power (1997 s. 7).

Den starka expansionen av revisionsfunktionen i den engelska offentliga sektorn hade inneburit att ledarna inom denna sektor i allt högre grad strävat efter att göra sina handlingar revisionsbara, verifierbara (Lapsley 2008 s. 89). Med hänvisning till en fallstudie över value for money-revision och best value-revision menar Lapsley att det fanns en risk att revisionsfokus som sådant kan få ledning och organisation att eftersträva resultat som var bra för revisionsrapporten men inte helt i överensstämmelse med kärnverksamhetens mål och uppdrag (Lapsley 2009 s. 14).

Riktigt samma revisionsexpansion har vi inte haft i den svenska kommunsektorn. Detta kan ha sin förklaring i det sätt på vilket revisionen av den kommunala verksamheten organiserades och de professionella revisorernas begränsningar i denna revisionsorganisation, menar Tagesson (2010). Om man emellertid hänförde krav på granskning, tillsyn, kontroll och utvärdering till samma kategori som revision så hade den svenska skolan också fått öknings, framförallt från statens sida. Det kunde förklaras med att en ökad decentralisering medfört ett större behov av samordning och kontroll (Andersson och Olsson 1990 s. 45).

Kommunallagens föreskrifter om revision innefattade all kommunal skattefinansierad verksamhet inklusive den kommunala skolan (se SFS 1991:900 Kap. 9, Cassel 2000, Tagesson och Eriksson 2011). Självklart skulle traditionell granskning av kommunens räkenskaper fullgöras men under den senaste tioårsperioden har kommunrevisionen låtit revisionsföretag rikta en växande del av resurserna på sakgranskningar inom de olika förvaltningsområdena t.ex. registrering och hantering av frånvaron i skolan (se Tagesson och Eriksson 2011). De av kommunrevisionen anlitate revisionsföretagen var ofta de stora multinationella företag som på olika områden kunde få influenser från sina systerbolag i andra länder (se ibid. s. 12).

Såväl de kommunala som de fristående skolorna måste enligt statens föreskrifter (SFS 2010:800 26 kap.) delta i Skolverkets reguljära uppföljning och utvärdering av den svenska skolan vilket inkluderar att lämna de statistiska uppgifter som

Skolverket anfordrar. Skolverkets årligen återkommande rapporter, t.ex. Lägesbedömningen del 1 och 2, 2013 (Skolverket 2013 a), utgör underlag för politikernas beslut om policies på skolområdet. Samtliga skolor och skolhuvudmän, offentliga som fristående, ska genom tillsyn granskas av det år 2008 inrättade statliga verket Statens Skolinspektion. För de fristående skolorna är det Skolinspektionen som beslutar om godkännande för att de ska få offentliga bidrag och därmed även bli underkastade den statliga tillsyn som utövas av Skolinspektionen.

Lundahl m.fl. finner många NPM-element i skolans inre arbete såsom kontinuerlig utvärdering, tester, resultatansvar och prestationsbaserad ersättning (Lundahl m.fl. 2013 s. 501). Ek (2012) har visat att tillsyn eller granskning dock inte enbart gäller från den granskande utan även från den granskades sida. En projektrapport (Andersson 1998) visade hur benchmarking och nyckeltal för kommuner kunde framtas. Inom den kommunala förvaltningen hade den s.k. interna kontrollen utvecklats under 2000-talet och har, förutom kommungemensamma kontrollmål, mer och mer kommit att innefatta kontrollmål inom sakområdena (Svensson 2008). För de fristående skolorna gäller, utöver statens krav på uppgiftsinlämning och deltagande i uppföljningar och utvärderingar, de civilrättsliga bestämmelser om revision som lagstiftningen för vald associationsform, juridisk form, föreskriver.

### **3.7 VALUE FOR MONEY, BEST VALUE OCH LIKA VILLKOR.**

Begreppet Value For Money, VFM, vilket myntades av Friedman (1962), användes flitigt under den s.k. Reagan-Thatcher-eran i USA respektive U.K. VFM:s huvudbegrepp är tre E: economy, efficiency och effectiveness. Paulsson-Frenckner (1989) använde begreppet värde för pengarna i sin bok om controllerns arbete ungefär samtidigt med uppkomsten av NPM. I en artikel om value-for-money audit in public services redogjorde Lapsley and Pong (2000) för en undersökning av hur VFM-revisionen i Skottland fungerade i praktiken. Författarna menade att VFM, blivit ett självklart begrepp i vardagsspråket när man diskuterade den offentliga sektorns ekonomi, effektivitet och måluppfyllelse men att det i själva verket var ett komplext och problematiskt begrepp (se även Power 1997). Med utgångspunkt i revisorsexpertisen undersökte författarna VFM-begreppet (Lapsley and Pong 2000 s. 554). Efter parlamentsval och regimskifte i UK till en Labourregering var det politiskt omöjligt att använda den förra regimens honnörsord, VFM, så då myntades istället begreppet Best Value. Om hur Best Value implementerades som revisionsverktyg i den lokala förvaltningen och om det påverkade den offentliga ekonomin, effektiviteten och måluppfyllelsen redovisades i en artikel (Arnaboldi och Lapsley 2008).

På den svenska skolmarknaden ska det råda konkurrens på lika villkor mellan de olika alternativen (se bl.a. SOU 2000:117, SOU 2001:12 s. 3, 79 – 95, Prop.

2001/02:35 s. 30, SOU 2008:8 s. 113, SOU 2008:122, Prop. 2008/09:171, Prop. 2009/10:157 s. 14-15, SOU 2013:56 s. 57-58 och Bil. 1). Lika villkor har fått en särskild klang i på skolmarknaden. Begreppet *lika villkor* har getts sin mest konkreta innebörd i samband med de offentliga bidragen till de fristående skolorna. Av propositionerna bakom skolreformerna (se Prop 1991/92:95, Prop 1992/93:230, Prop 1992/93:250) framgår att regeringen ville bryta det offentliga skolmonopolet genom att ge eleverna frihet att på lika villkor välja skola och nya, privata aktörer möjlighet att på lika villkor, som de offentliga aktörerna, etablera och driva skolor. Genom denna valfrihet och etableringsfrihet skulle en konkurrenssituation uppstå vilken i sin tur skulle leda till bättre resursutnyttjande, kostnadseffektivitet, och höjd kvalitet på utbildningen. Begreppet *Lika villkor* har av statsmakterna betraktats som fundamenta för det skolväsende vi nu har. Konkurrens förutsätter egentligen olika villkor eller heterogenitet i elevernas, kundernas, ögon.

Det är emellertid inte på outputsidan som de statliga reformpaketen menade att det skulle råda lika villkor utan i förutsättningarna för att bedriva verksamhet. I tilläggsdirektiv till 1997 års Friskolekommitté gavs kommittén i uppdrag att *utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor*. Kommittén anförde i sina slutsatser att den inte ansåg att konkurrensen mellan gymnasieskolorna skedde på lika villkor men fann att det i första hand var en skolas möjlighet att optimera sin organisation och göra urval bland de sökande som leder till avgörande konkurrensfördelar och inte om skolan hade en kommunal eller fristående huvudman. Kommittén menade att en avgörande skillnad var att en fristående skola, som får för få ansökningar ett visst år, kunde välja att inte ta in några elever alls det året (SOU 2001:12 s. 92). Som ett inlägg i debatten om den likvärdiga konkurrenssituationen mellan fristående och kommunala gymnasieskolor citerade friskolekommittén en sentens ur den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87):

*”En modern syn på lokalisering och konkurrenskraft utgår alltså inte primärt från kostnadsfördelar, utan snarare från att företags långsiktiga konkurrenskraft bestäms av deras innovationsförmåga, flexibilitet och förmåga till ständigt lärande.”*

Riksdagen fattade våren 2009 beslut om offentliga bidrag på lika villkor. I den bakom riksdagsbeslutet liggande propositionen *Offentliga bidrag på lika villkor* (Prop. 2008/09:171) föreslogs nya, förtydligande, bestämmelser i skollagen om kommunernas bidrag till fristående skolor m.fl. samt en rättighet för enskilda huvudmän att överklaga en kommuns beslut om bidragets storlek hos allmän förvaltningsdomstol. De nya bestämmelserna trädde ikraft den 1 juli 2009 med tillämpning första gången på bidrag för kalenderåret 2010. Lika villkor har sedermera inarbetats i den nya skollagen (SFS 2010:800). Det bör påpekas att i

skolsammanhang är det viktigt att hålla isär begreppen *lika villkor* och *likvärdiga villkor*. Lika villkor är ett skolpolitiskt mål för vad som ska gälla mellan marknadens utbudsaktörer (se bl.a. SOU 2013:56 s. 16) medan likvärdiga villkor är ett av skollagstiftningens tunga begrepp för att ange elevernas rättigheter (SOU 2010:800 kap 1 § 9). Kanske spelar policybegreppet *Lika Villkor* samma roll för den svenska gymnasie marknaden som policybegreppen *Value For Money* och *Best Value* gjort för hela den totala offentliga sektorn, företrädesvis i Storbritannien, d.v.s. som politiska honnörsord.

# KAPITEL 4

## GYMNASIEMARKNADENS EFFEKTER PÅ NATIONELL NIVÅ OCH SAMVERKANSNIVÅN SKÅNE OCH VÄSTRA BLEKINGE

### 4.1 INLEDNING

I detta kapitlet beskrivs vad den på NPM-influenser skapade kvasimarknaden för gymnasieutbildningen fått för effekter på den nationella nivån och det skånska samverkansområdet.

Skolverket har funnit att den nationella gymnasie marknaden kan delas in i 94 lokala och 20 regionala skolmarknader (Skolverket 2011 a). I samverkansområdet *Fritt sök i Skåne finns fyra av de totalt 20 regionala skolmarknaderna*. Det skånska samverkansområdet består av 37 kommuner, 33 i Skåne och 4 i Blekinge. Det teoretiska begreppet *gymnasie marknaden* består som alla andra marknader av efterfrågan och utbud. I de marknadsskapande reformerna uttrycktes förväntningar om att konkurrensen inte bara skulle leda till högre kvalitet utan även lägre kostnader. Hur gymnasie marknaden sett ut och förändrats med avseende på efterfrågan, antal elever, utbud, antalet skolor, och utbildningskostnader för såväl den nationella nivån som samverkansnivån är intressant att studera som effekter av kvasimarknadsbildningen. Även om marknaden som sådan inte är baserad på priskonkurrens utan på kvalitetskonkurrens finns ett ersättningssystem, skolpeng, med indirekt finansiering (Söderström och Lundbäck 2000). Staten upprättar årligen en riksprislista för gymnasieskolans olika program vilken, om ingen annan ersättningsregel gäller, ska tillämpas som aktuell skolpeng.

I detta kapitel beskrivs, som nämnts ovan, även det skånska samverkansområdet med 37 kommuner inom vilket de folkbokförda eleverna fritt får välja kommunal gymnasieskola inom hela samverkansområdet. Om elevernas hemkommuner inte erbjuder det aktuella gymnasieprogrammet ska ersättning ske till mottagande friskola enligt ett gemensamt samverkanspris istället för ett belopp enligt riksprislistan. Mellan kommuner däremot är priset förhandlingsbart.

## 4.2 EFTERFRÅGAN OCH UTBUD

### 4.2.1 Nationell nivå

Antalet elever och antalet skolor är relevanta variabler när gymnasiebrukets efterfrågan och utbud ska studeras. De tre sista åren av den senaste demografiska uppgången, 2006 – 2008, och de tre första åren av den därpå följande nedgången såg den nationella bilden ut såsom framgår av tabell 1. Siffrorna i tabell 1 visar hur totala elevantalet ökade fram till läsåret 2008/09 och sedan låg kvar ytterligare ett år innan den nedgång började som kommer att vända först år 2016 (SCB 2009 s. 28, Skolverket 2012 c s. 9, SKL 2012 b s. 32-33). Elevantalet i fristående gymnasieskolor fortsatte att öka medan nedgången i de kommunala skolorna började redan år 2008/09. Detta innebär att de fristående gymnasieskolorna lyckades attrahera inte bara tillväxten under den demografiska uppgången utan ännu mer och erövrade marknadsandelar från de kommunala skolorna.

**Tabell 1: Antalet elever och skolor i den svenska gymnasieskolan 2006-2011**

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Ant. elever, kommunala</b>	315 021	318 060	314 724	305 367	289 927	271 563
<b>Ant. elever, fristående</b>	56 547	67 740	77 454	85 510	91 975	94 060
<b>Ant. elever</b>	371 568	385 800	392 178	390 877	381 902	365 623
<b>Ant. komm. skolor</b>	494	508	509	497	505	485
<b>Ant. Frist. skolor</b>	300	359	414	458	489	499
<b>Ant. skolor</b>	794	867	923	955	994	984

Ett för marknadsbildningen viktigt fenomen är elevernas möjlighet att välja skola i annan kommun. Elevpendling är en viktig dimension på gymnasiebrukets efterfrågan och utbud. Genom att applicera en analysmodell, pendlingsmodell, på de 290 svenska kommunerna kom Skolverket fram till att det för läsåret 2009/10 kunde delas in i 94 lokala skolmarknader (Skolverket 2011 a). Dessa 94 skolmarknader uppvisade dock stora variationer med avseende på elevantal och förutsättningar för elevernas val av gymnasieskola. Därför gjordes en indelning av de lokala skolmarknaderna i sex olika marknadstyper efter de likheter i strukturella förutsättningar som fanns. Den variabel som valdes som marknadsskiljande var skolmarknadens storlek, elevantalet. Skolverket hade nämligen funnit att denna



variabel samvarierade med flera andra variabler, t.ex. geografiska avstånd och andelen elever i fristående skolor. Variabeln geografiskt avstånd fick representera den generella tillgängligheten för eleverna och andelen elever i fristående skolor graden av konkurrens mellan utförarna. Grupperingen beaktade variationen i elevunderlagets storlek på respektive marknad och den geografiska attraktivitet som utbildningscentrum hade eller förväntades komma att få. Dessa sex marknadstyper är: storstadsområden, större regionala centra, mindre regionala centra, större lokala centra, mindre lokala centra och kommunala centra (ibid. s. 25 ). Hur Sverige, enligt den av Skolverket valda pendlingsmodellen och indelningen i marknadstyper och skolkommuntyper, fördelade sig på lokala marknader och regionala marknader visas i kartbilagor till Skolverkets rapport (2011 a). De regionala marknaderna framgår av kartbilden i bilaga 2.

Tabell 1 visar att utbudet mätt i antal skolor, utbudsaktörer, har vuxit starkt inom den privata sektorn medan antalet kommunala aktörer fluktuerat med ett något lägre antal vid periodens slut än periodens början. Dock skedde en avmattning under senare år och läsåret 2011/12 minskade antalet skolor med 10 stycken (se även Skolverket 2012 a, s.2). Antalet skolor speglar antalet aktörer på utbudssidan men man måste även beakta att skolorna varierar kraftigt i storlek från stora kommunala till små privata enheter vilka i vissa fall endast erbjuder ett eller ett fåtal program (se Skolverket 2012 b s. 20-21 ). Inom friskolesektorn är varje enskild skola sin egen huvudman men det utgör inget hinder för skolan att ingå i koncernbildningar. Ökningen av fristående skolor under den aktuella studieperioden hade nästan uteslutande skett genom skolor som tillhörde friskolekoncerner. Lsåret 2009/10 gick en tiondedel av gymnasieeleverna i skolor som drevs av ett stort skolföretag och en fjärdedel av alla friskoleeleverna i skolor som ägdes av de tio största koncernerna (Skolverket 2012 b s. 21). Även ägarstrukturen hade ändrats snabbt för landets fristående skolor med skillnader i finansiell styrka som följd. Dessa förändringar påverkade också konkurrenssituationen bland utbudsaktörerna.

#### **4.2.2 Samverkansnivå Skåne**

Inom vissa stora eller tätbefolkade områden i landet har kommunerna fattat beslut om samverkansavtal som medger fritt sök och förstahandsantagning över ganska stora områden. Skåne plus fyra kommuner i västra Blekinge är det till antalet kommuner största av dessa samverkansområden. I ett samverkansområde med helt fritt sök är konkurrensen som mest uttalad. Där konkurrerar de enskilda kommunala gymnasieskolorna inom en kommun med varandra, de enskilda kommunala gymnasieskolorna i samverkansområdets olika kommuner med varandra, de enskilda kommunala gymnasieskolorna i de olika kommunerna och de fristående gymnasieskolorna med varandra samt de fristående gymnasieskolorna inbördes. Förutom konkurrens mellan kommunala skolor och fristående skolor, vilken den offentliga debatten ofta handlar om, föreligger

således inbördes konkurrens såväl inom den offentliga sektorn som inom den privata sektorn.

**Tabell 2: Antalet elever och skolor i den skånska gymnasieskolan 2006-2011 (Skolverket/SIRIS, Urval gymnasieelevers pendling mellan hem och skolkommun, Graf per år).**

	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
<b>Ant. elever, kommunala</b>	40 294	40 491	39 603	38 199	36 092	33 190
<b>Ant. elever, fristående</b>	7 016	8 418	9 663	10 853	12 063	13 079
<b>Antal elever</b>	47 310	48 909	49 266	49 052	48 155	46 269
<b>Ant. Komm. Skolor</b>	77	74	74	75	70	65
<b>Ant. Frist. Skolor</b>	45	52	58	67	74	80
<b>Ant. skolor</b>	122	126	132	142	144	145

Såsom påpekats ovan är marknaden och konkurrensen starkt beroende av antalet elever och antalet skolor. De tre sista åren av den senaste demografiska uppgången, 2006 – 2008, och de tre första åren av den därpå följande nedgången såg gymnasiesituationen i Skåne ut såsom framgår av tabell 2. Siffrorna i tabell 2 visar att det skånska samverkansområdet följde trenden i riket genom att det totala elevantalet ökade fram till läsåret 2008/09 och låg sedan kvar ytterligare ett år innan den nedgång började som kommer att vända först år 2016 (SCB 2009 s. 28, Skolverket 2012 c, s. 9). Elevantalet i fristående gymnasieskolor ökade varje år medan de kommunala skolorna påbörjade sin nedgång redan år 2008/09. Detta innebar att de fristående gymnasieskolorna lyckades även i Skåne att attrahera inte bara tillväxten under den demografiska uppgången utan ännu mer och erövrade marknadsandelar från de kommunala skolorna. Utbudet mätt i antal skolor, utbudsaktörer, växte starkt inom den privata sektorn medan antalet kommunala aktörer fluktuerade med ett något lägre antal vid periodens slut än periodens början. En avmattning hade dock skett under de senare åren men den minskningsvolym som skett i riket i sin helhet hade inte inträffat i Skåne.

Av de 94 lokala skolmarknader som skolverket delade in landet i fanns 8 i Skåne och av de 20 regionala skolmarknaderna fanns 3 i Skåne och 4 inom samverkansområdet. De tre i Skåne är Helsingborgs, Lunds och Malmös regionala skolmarknader. Den 4:e är Karlshamns regionala skolmarknad. Överenskommelser i form av kommunala samverkansavtal är en förutsättning för elevernas fria val och rättighet till förstahandsantagning men sedan är det

elevernas preferenser och valbeteenden som är den helt avgörande faktorn för marknadsindelningen. I sin indelning av riket i lokala och regionala skolmarknader fokuserade Skolverket endast på elevernas val av studieort, studiekommun. Skolverket gjorde därvid inte någon åtskillnad på om eleverna valde en kommunal eller fristående gymnasieskola i den valda skolkommunen. Skolverkets indelning i regionala skolmarknader utföll för det skånska samverkansområdet på det sätt som framgår av kartan i bilaga 2. Malmös regionala skolmarknad omfattar kommunerna i södra Skåne, Lunds regionala skolmarknad finns i mellersta Skåne, Helsingborgs regionala skolmarknad finns i nordvästra Skåne och Karlshamns regionala skolmarknad omfattar Bromölla kommun i Skåne och de tre kommunerna i västra Blekinge. En skånsk kommun, Osby, hänförs till Växjö's regionala skolmarknad. Hässleholms kommun, Kristianstads kommun och Ö Gönge kommun tillhör inte någon regional skolmarknad. På webportalen SKÅNEGY.se finns information om de gymnasieskolor och gymnasieprogram i Skåne och västra Blekinge som eleverna i de 37 kommunerna kan välja respektive år. Dessa skolor med sitt innehåll av ett eller flera av de olika gymnasieprogrammen i Gy 11 representerar det gymnasieutbud som respektive års årskurs 9-elever kunde ansöka till på den skånska gymnasiemarknaden. Hur utbudsaktörerna, kommunala och fristående, fördelade sig över de olika kommunerna och totalt i samverkansområdet samt till vilken geografisk marknad Skolverket hänförde de olika kommunerna framgår av bilaga 3.

### **4.3 POLITISK STYRNING PÅ NATIONELL NIVÅ OCH SAMVERKANSNIVÅ SKÅNE**

I den av Skolverket valda modellen för marknadsindelning (Skolverket 2011 a) är det elevernas efterfrågan på utbildningsplatser i gymnasieskolan, elevvolym och pendlingsbenägenhet, som bestämmer marknadsdefinitionen och inte beslut i förvaltningar och politiska organ. Men det är utbildningspolitiska reformer och beslut som reglerar de förutsättningar under vilka marknaden får verka. I en rapport (Skolverket 2011 b) har Skolverket försökt fånga huvudmännens perspektiv och specifika problem i skärningspunkten mellan nationell styrning och kommunal självstyrelse. Skolverket kommer fram till att oklarheten kring ansvarsfördelning, styrning och uppföljning är stor, vilket försvårar samspelet mellan förvaltning, nämnd och kommunledning (ibid. s. 2). Enligt skollagen och kommunallagen är det kommunfullmäktige som är mottagare av statens huvudmannaupdrag. I sitt reglemente delegerar kommunfullmäktige åt en nämnd att operativt fullgöra de statliga uppdragen för skolverksamheten. Aktuell nämnd har verksamhetsansvaret inför kommunfullmäktige men huvudmannansvaret inför staten går ej att delegera utan ligger kvar hos kommunfullmäktige. Studien visar genomgående på en separation mellan befogenhet och ansvar i det kommunala huvudmannaskapets utförande (ibid. s. 2). Makten över ekonomi och

övergripande organisation ligger hos den högre politiska ledningen medan ansvaret för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse ligger längre ned i organisationen, nämnd och förvaltning. Skolverkets studie visar också att resursfördelningen till nämnderna sker schablonmässigt enligt varje kommuns traditionella prioriteringar och inte utifrån analyserade lokala förutsättningar och behov visavi de nationella måldokumenterna. Detta kan få till följd att de politiskt högst ansvariga inte ser sig som en del av problemet med låg måluppfyllelse utan lösningen förläggs i praktiken utanför det politiska laget och hänskjuts till det pedagogiska laget, rektor och lärare, att hantera inom tilldelad budgetram (ibid., s. 4). Skolverkets studie och rapport gäller grundskolan men torde i valda delar vara relevant även för gymnasieskolan.

Skolverket har i sin *Bild av skolmarknaden* studerat den lokala politiska styrningen på marknaden. I rapporten (Skolverket 2012 d) anføres i en punkt under rubriken *Skolmarknadens konsekvenser och dilemman* att kommuner är producenter av utbildning och konkurrerar därmed med andra aktörer på skolmarknaden (ibid. s.20). Rimligen syftar Skolverket då på att den för skolan ansvariga nämnden i kommunen är styrelse för den egna produktionen. Vidare framhåller Skolverket att samtidigt med producentansvaret för den egna verksamheten är kommunen garant för att elever ska få den utbildning de har rätt till och dessutom finansiärer av denna utbildning. Avslutningsvis sammanfattar Skolverket med att det är kommunen som ansvarar för utbildningen av elever som är folkbokförda i kommunen, samtidigt som den konkurrerar med andra aktörer på marknaden. Detta kan ses som ett problem. En viss andel, en på senare år starkt växande andel, av kommuninvånarna i gymnasieåldern väljer att få sin gymnasieutbildning i en fristående gymnasieskola eller en annan kommuns gymnasieskola. När kommunpolitikerna ikläder sig producentrollen och eventuellt fattar beslut som får negativa konsekvenser för den kommunala gymnasieskolans konkurrenter kan det paradoxalt sett innebära att det även får negativa konsekvenser för dem av deras principaler som får sin utbildning hos konkurrenterna.

Med kommunaliseringen av det svenska skolväsendet år 1991 och det därefter följande nya kommunutjämningsbidraget riktat till hemkommunerna blev det varje enskild kommuns uppgift att sörja för ett tillräckligt stort och nyanserat utbud av utbildningar åt sina medborgare. Motsvarande bestämmelser finner man idag i skollagen (SFS 2010:800) där hemkommunens ansvar regleras. Hemkommunen kan antingen erbjuda medborgarna utbildning i egna skolor eller genom samverkansavtal i annan kommuns skolor. När man bedömer behovet av utbildningsplatser bör man även ta hänsyn till det utbud som de fristående skolorna i kommunen eller samverkansområdet erbjuder invånarna. Skåne hade ända fram till år 2009 bestått av ett antal grupper av kommuner som ingått samverkansavtal, bildat kommunalförbund eller i något fall även gemensam

nämnd för att kunna uppfylla skollagens bestämmelser om att erbjuda medborgarna ett allsidigt urval av gymnasieprogram.

Med det för alla kommuner gemensamma avtalet, Fritt Sök i Skåne, vilket började tillämpas fr.o.m. år 2009 berättigades alla elever att söka platser vid alla de kommunala gymnasieskolorna i Skåne + Sölvesborg. Samverkansavtal omfattande ett stort antal kommuner med mer eller mindre fritt sök hade funnits långt före Fritt sök i Skåne t.ex. Göteborgsområdet, GRG, men från och med år 2009 års tillämpning av samverkansavtalet Fritt Sök i Skåne blev Skåne + Sölvesborg det till antalet kommuner största samverkansområdet i hela riket. Avtalsområdet har fr.o.m. år 2011/2012 utvidgats till att omfatta även kommunerna Olofström, Karlshamn och Ronneby. Samverkansavtal av detta slag öppnar för en hög grad av valfrihet för eleverna genom att utbudet av gymnasieutbildningar i de olika kommunerna erbjuds alla ungdomar i hela samverkansområdet på samma formella villkor och vid vilken skola som helst, oavsett huvudman. Ur marknadsstrukturell synvinkel är samverkansavtal att betrakta som utbudsskapande eller utbudsökande. Kommunförbundet Skåne koordinerar samverkansarbetet. På sin hemsida ([www.kfsk.se](http://www.kfsk.se)) visar förbundet hur denna gymnasiesamverkan är organiserad.

Förutom administrativ skolsamverkan mellan olika kommuner är politiska beslut om kollektivtrafikens omfattning för elevernas valfrihet och pendlingens omfattning en annan viktig grundläggande marknadsförutsättning (Skolverket 2012 d s. 16).

#### **4.4 PROGRAMSAMMANSÄTTNING PÅ NATIONELL NIVÅ OCH SAMVERKANSNIVÅ SKÅNE**

Förutsättningarna för det utbud i form av program och inriktningar på program, som de kommunala och fristående skolorna kan erbjuda, regleras av staten i skollagstiftningen. Kommunerna föreläggs i lag att erbjuda sina medborgare ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar i sina skolor medan de fristående skolorna måste få sina utbudsönskemål godkända av Statens Skolinspektion. De kommunala huvudmännens och de enskilda skolornas produktmix, programsammansättning, har stor betydelse för kostnadsbilden men även för skolans attraktivitet och därmed elevantalet.

År 2011 implementerades gymnasireformen Gy 11 med start i årskurs 1. Statens Skolverk fick samtidigt i uppdrag att följa upp och analysera reformen. Varje år per den 15 oktober åligger det skolorna att lämna uppgifter om elever, deras programtillhörighet och årskurs. En rapport (Skolverket 2013 b) redovisar hur Sveriges gymnasieelever fördelade sig på programtyper och program. Via den rapporten kunde också vissa slutsatser dras om gymnasieskolornas programsammansättning, produktmix, och de olika programmens popularitet hos

årskurs 1-eleverna. 52 procent av det totala antalet årskurs 1-elever gick på högskoleförberedande program, 29 procent på yrkesprogram och 18 procent på introduktionsprogram.

De fem största programmen tillhörde alla de högskoleförberedande. Dessa program kan ha flest elever i sina undervisningsgrupper, har låg kapitalintensitet och tillhör därmed de *billiga* utbildningarna. Samhällsvetenskapsprogrammet är störst. Det sjätte högskoleförberedande programmet, humanistiska programmet, är minst av alla 18 programmen. Bland yrkesprogrammen är el- och energiprogrammet störst följt av bygg- och anläggningsprogrammet och fordons- och transportprogrammet. Dessa kapitalintensiva program med ett normalt lägre antal elever i undervisningsgrupperna kommer före de mindre kapitalintensiva yrkesprogrammen som har möjlighet att ta fler elever i grupperna.

Sett till likaså totalantalet årskurs 1-elever fanns vid de fristående gymnasieskolorna 28 procent på högskoleförberedande program och 27 procent på yrkesprogrammen. De fristående skolorna tillsammans hade en produktmix med en jämnare fördelning mellan högskoleförberedande program och yrkesprogram än de kommunala skolorna. Om man istället för totalnivån betraktar programnivån var det stora skillnader i andel elever som gick i fristående skolor. Skolverket (2013 b s. 7) exemplifierar detta med att på hantverksprogrammet fanns mer än hälften av eleverna på fristående skolor medan endast 12 procent av humanistiska programmets elever fanns hos dem. I de kommunala skolorna fanns samhällsvetenskapsprogrammet på flest skolenheter följt av naturvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet och el- och energiprogrammet.

Även i de fristående skolorna fanns samhällsvetenskapsprogrammet på flest enheter med estetiska programmet som nummer två. Två av yrkesprogrammen, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet, fanns på fler fristående skolor än offentliga.

Denna programrepresentation på skolenheter visar på olika produktmix i offentliga och fristående skolor. Hur många elever som gick i offentliga respektive fristående skolor visar sig inte i valet av produktmix utan istället i dimensioneringen inom vald produktmix. I genomsnitt hade de fristående skolorna betydligt färre elever än de offentliga skolorna.

Om man lämnar den aggregerade nivån och ser på de enskilda skolorna fanns stora variationer i produktmix såväl inom den offentliga som den fristående skolesektorn. 2011 års gymnasiereform implementerades samtidigt som den demografiska nedgången i gymnasieåldrarna blev brantare. Det är därför svårt att peka på om det är demografiska eller andra orsaker till förändringar i skolornas produktmix och elevernas preferenser men det kan konstateras att både efterfrågan på och utbudet av yrkesprogram minskat. Skolornas produktmix höll

på att ändras. T.ex. fanns yrkesprogram på färre fristående skolor. I den nya gymnasieskolan har individuella program ersatts av fem introduktionsprogram. C:a 650 skolor varav 160 fristående skolor erbjöd ett eller flera introduktionsprogram. Vid de fristående skolorna var det främst programinriktat individuellt val och yrkesintroduktion som erbjöds. De nya introduktionsprogrammen påverkade också skolornas produktmix, främst för de fristående skolorna. Föregångaren till introduktionsprogram, individuellt program, fanns vid endast 20 fristående skolor medan introduktionsprogram i Gy 11 fanns vid 160 skolor. Det är en stor förändring och en konkurrensskapande faktor.

Skolverket (2013 b s. 12) konstaterar att det inte bara var elevernas fördelning på programtyp som hade förändrats med den nya gymnasieskolan utan även att gymnasiemarknadens utbud av program förändrats kraftigt i den nya gymnasieskolan. Skolornas produktmix hade förändrats. Skolverket påpekar att det dock var svårt att bestämma vilka förändringar i utbud och efterfrågan som berodde på gymnasierformen och vad som berodde på minskande elevkullar och därmed större konkurrens om eleverna. Men det fanns ett samband mellan utbudet av program och hur elever fördelar sig på programmen:

*”Det är svårt för huvudmän att anordna utbildningar som få elever väljer. Däremot är det gynnsamt för huvudmän att anordna program som är populära hos ungdomar. Därmed kan det uppstå såväl positiva som negativa spiraler för elevutvecklingen på olika program [...] Elevers gymnasieval påverkar således det framtida utbudet av program, vilket i sin tur påverkar framtida val.” (Skolverket 2013 b s. 72).*

*”Konkurrensen ställer krav på kommuners förmåga att anpassa sitt utbud till ett osäkert elevunderlag och en föränderlig ansökningsbild, och att samtidigt erbjuda ungdomar ett allsidigt urval av program. Även fristående gymnasieskolor behöver förhålla sig till elevminskningen och Skolverket har tidigare påpekat att konkurrensen av allt att döma kommer att leda till att en del gymnasieskolor lägger ner sin verksamhet, såväl offentliga som enskilda. Så har också skett, men nya gymnasieskolor har också startat. Andra skolor har organiserats om och ändrat sitt programutbud. Kartan över utbudet av gymnasieutbildningar har kontinuerligt förändrats.” (Skolverket 2013 b, s. 68)*

När de enskilda skolorna ska bestämma sin produktmix och dimensioneringen på program eller göra förändringar i mix och dimensionering är det viktigt att dels avläsa den demografiska förändringen, dels förändringar i elevernas preferenser. T.ex. visar Skolverkets offentliga statistik att mellan 2011 och 2012 med kraftig elevminskning hade ändå vissa program fler elever år 2012 än 2011. Det gällde ekonomiprogrammet, teknikprogrammet och International Baccalaureate. Alla övriga program minskade i elevantal mellan de båda åren. Sådana signaler kan

vara viktiga vid beslut om kommande produktmix. Konkurrenternas val av produktmix är givetvis också en viktig faktor.

#### **4.5 KONKURRENSFÖRDELAR OCH KVALITET PÅ NATIONELL NIVÅ OCH SAMVERKANSNIVÅ SKÅNE**

Skollagen, läroplanen och övriga styrdokument ställer upp de grundläggande villkoren för skolans verksamhet (Skolverket 2012 c s. 9). Staten formulerar i dessa måldokument de nationella kraven på utbildningskvalitet. På en marknad där eleverna/föräldrarna har tolkningsföreträde är utbildningskvaliteten endast en, om än viktig, faktor bland flera kvalitetsfaktorer. Men det som utgör kvalitet för kunderna, eleverna, utgör oftast konkurrensfördelar för utförarna, skolorna och kommunerna. Statens Skolinspektion har till uppgift att granska att såväl de kommunala som de fristående skolorna uppfyller de nationella målen och kraven men de övriga kvalitetsbedömningarna råder endast eleverna/ föräldrarna över, vilket är en nyhet som kommit med marknadsiseringen.

Huvudsyftet med 1990-talets valfrihets- och friskolereformer var att skapa (Skolverket 2012 c, s. 10):

*”förutsättningar för barn och föräldrar att välja skola, en effektivare resursanvändning, ett ökat föräldra- och elevinflytande, en pedagogisk förnyelse och ökad mångfald och en bättre kvalitet på undervisningen. Den ökade decentraliseringen av skolväsendet, kommunaliseringen, skulle öka effektiviteten i skolan eftersom kommunerna ansågs ha bättre förutsättningar att planera, anpassa och genomföra verksamheten mot bakgrund av lokala behov och förutsättningar.” (ibid., s. 10).*

Redan i friskolekommitténs betänkande (SOU 2001:12) påpekas att de fristående gymnasieskolorna har konkurrensfördelar på några områden medan kommunala gymnasieskolor har konkurrensfördelar på andra områden. Konkurrenssituationen kan leda till en positiv utveckling av gymnasieskolan oavsett huvudman och därmed till att eleverna får en bättre gymnasieutbildning (ibid. s. 92).

Skolverket har i sina genomförda studier kunnat konstatera att reformintentionerna i viss mån har infriats (Skolverket 2012 c, s. 10) i det att eleverna fått större möjlighet att välja skola, det finns fler alternativ att välja mellan och fler och fler elever går i en annan skola än den kommunala skola som ligger närmast hemmet, fler enskilda huvudmän har fått möjlighet att driva fristående skolor och ett växande antal fristående skolor av olika karaktär har etablerats. Men studierna visar även på att den ökade marknadsanpassningen medfört ett antal dilemman såsom (ibid., s. 10-11) att:

- marknadskrafterna inte alltid främjar likvärdighet och bättre kvalitet,
- utvecklingen har gett upphov till betydande lokala och regionala skillnader,



- kommunerna har ansvar för utbildningen för elever folkbokförda inom kommunen samtidigt som de såsom producenter av utbildning konkurrerar med andra aktörer på marknaden,
- gymnasiala skolmarknader blir allt mer centraliserade med bibehållen finansiering av elevens utbildning vilket leder till problem för utpräglade utpendlingskommuner,
- de reella valmöjligheterna inte är lika för alla elever i det att socioekonomisk bakgrund, migrationsbakgrund, kön, geografiska faktorer, kommunala villkor och elevens betyg påverkar,
- den ökade konkurrensen i en del kommuner har lett till ökade kommunala kostnader i motsats till reformintentionerna om minskade kostnader samt
- att det marknadsanpassade skolsystemet är brokigt, snabbt föränderligt och svåröverblickbart.

På aktörsnivå menar skolverket (ibid., s. 11) att syftet med att skapa större frihet för elever/föräldrar att välja skola, större möjlighet för enskilda huvudmän att etablera och driva skolor samt att ge skolorna större utrymme att utveckla egna profiler och inriktningar och därmed en ökad mångfald av utbildningsvägar och pedagogiska metoder har infriats. Skolverket menar (ibid. s. 12) att studierna påvisat att skolmarknaden är komplex i sin dynamik och föränderlighet och att marknadsaktörerna utvecklar och anpassar sina strategier i förhållande till förändrade villkor samtidigt som aktörernas strategier påverkar skolmarknadens utveckling. Skolverket ser som ett av sina huvuduppdrag att följa utvecklingen inom skolväsendet genom att fortsätta och ytterligare fördjupa analysen av marknadsutvecklingen. Skolverket menar att det finns ett behov av fördjupade kunskaper om marknadsaktörernas förutsättningar och strategier, förekomsten av lokala och regionala skillnader i landet, elevernas val- och utbildningsvillkor samt hur utvecklingen påverkar likvärdigheten och kvalitén inom skolväsendet (Skolverket 2012 d, s. 15).

## **4.6 KOSTNADER, PRISER OCH FINANSIERING**

### **4.6.1 Nationell nivå**

Ett av syftena med skolreformerna vid 1990-talets början, *förhoppningar* enligt Skolverket, var friheten att välja skola och det ökade utrymmet för skolorna att profilera sig. Dessa valfriheter skulle skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet inom det samlade skolväsendet (Skolverket 2012 c, s. 12-13). Här visar dock Skolverkets studier att den ökade konkurrensen om gymnasieskolans elever istället lett till ökade kostnader för kommunerna. Kostnader och kostnadsutveckling studeras här på den nationella nivån. Kostnaderna för bl.a. gymnasieskolan presenteras i den officiella statistiken i form av s.k. jämförelsetal. Jämförelsetal för den nationella nivån under perioden 2006-2011 presenteras i tabell 3. Nyckeltalen *antal elever*, *antal skolor* och *lärartäthet* avser läsåren 2006/07 – 2011/12 medan de ekonomiska nyckeltalen gäller kalenderåren 2006 – 2011. Tabellens kolumner rubriceras dock som helår.

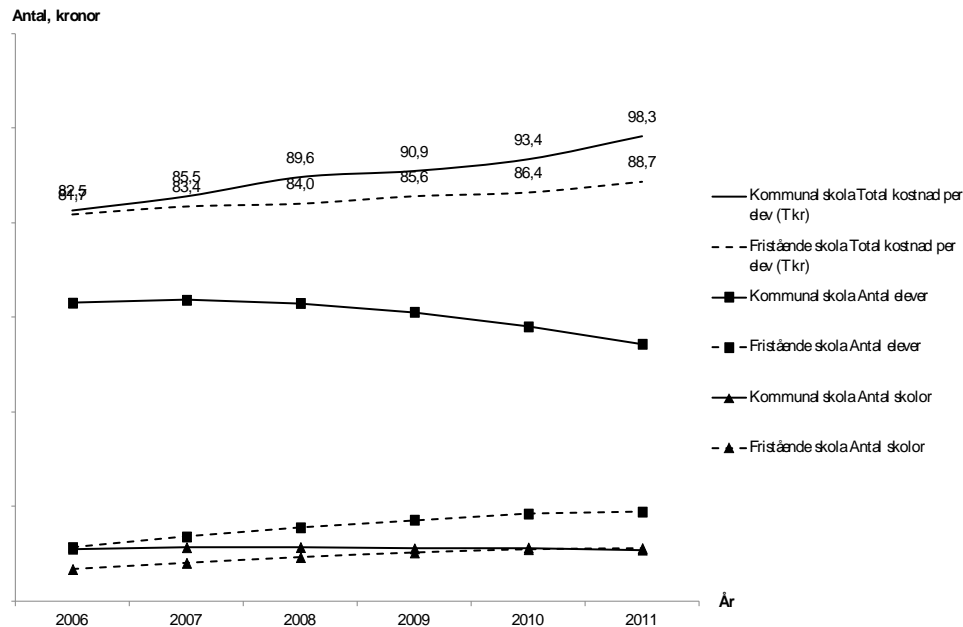
**Tabell 3. Nationella nyckeltal för gymnasieskolans huvudmän år 2006 - 2011**

År	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.
<b>Antal skolor</b>	494	300	508	359	509	414	497	458	505	489	485	499
<b>Antal elever</b>	315 021	56 547	318 060	67 740	314 724	77 454	305 367	85 510	289 927	91 975	271 563	94 060
<b>Lärartäth.</b>	8,3	8,1	8,4	6,7	8,4	7,1	8,2	6,8	8,4	7,0	8,5	6,9
<b>Tot.kostn. per elev</b>	82 500	81 700	85 500	83 400	89 600	84 000	90 900	85 600	93 400	86 400	98 300	88 700
<b>Underv.</b>	38 300	35 600	40 300	36 800	42 000	37 300	42 700	37 600	43 700	38 100	47 800	39 200
<b>Lokaler</b>	17 500	17 200	17 800	17 600	18 700	18 300	19 100	18 500	19 300	19 200	20 400	19 300
<b>Skolmat</b>	3 300	4 900	3 500	5 200	3 700	5 300	3 800	5 300	3 900	5 500	4 200	6 000
<b>Läromed.</b>	6 400	8 800	6 600	8 800	6 900	8 700	6 900	9 100	7 200	9 000	7 700	8 700
<b>Elevvård</b>	1 450	1 160	1 540	1 150	1 630	1 270	1 710	1 160	1 780	1 200	1 890	1 280
<b>Övrigt</b>	15 200	14 100	15 400	13 900	16 300	13 100	16 200	13 900	17 100	13 400	15 900	14 300

År 2008 nådde antalet invånare i gymnasieåldern en topp på sin demografiska kurva. Av tabell 3 framgår att under den kraftiga demografiska uppgångsperioden etablerades ett starkt växande antal gymnasieskolor, utbudsaktörer, och därmed en ökad konkurrens om elevkullarna. De fristående skolorna tog hand om nästan hela elevökningen och nästan hela nyetableringen av gymnasieskolor. Efter *puckeln* år 2008 kom en ettårig utplaning i elevantalet och sedan började den demografiska nedgång vilken beräknas nå sin botten år 2016, läsåret 2015/16, (se SCB 2009 s. 28, SKL 2012 b, s. 35). Att nedgången av antalet elever i gymnasieskolan till en början inte blev så kraftig som prognostiserats berodde främst på det ganska stora antal ungdomar som slutfört sin gymnasieutbildning efter 4 år istället för normalstudietiden 3 år. En orsak till ett ytterligare år i gymnasieskolan angavs vara det överraskande ökade antalet skol- och programbyten som elevernas valfrihet möjliggjort (Skolverket 2012 c).

2009 – 2011 minskade antalet elever i de kommunala gymnasieskolorna med c:a 11 procent samtidigt som antalet elever i de fristående gymnasieskolorna ökade procentuellt lika mycket. Nominellt blev det dock en nettominusning på c:a 25000 elever. Nedgången i elevantal t.o.m. läsåret 2011/12, skedde således i sin helhet inom de kommunala gymnasieskolorna. Det minskande antalet elever tillsammans med kravet på kommunerna om ett allsidigt utbud samt ett ökande antal utbudsaktörer kunde ha reducerat möjligheterna för de kommunala gymnasieskolorna att utnyttja skalekonomi för att höja kostnadseffektiviteten. Genom den tilltagande konkurrensen och marknadsbildningen ställdes större krav än någonsin på kommunal lyhördhet och anpassning till marknadsförändringar (Skolverket 2013 b, s. 68). Även under åren 2009 - 2011 fortsatte antalet fristående gymnasieskolor att öka starkt medan de kommunala skolorna minskade med några procent. Konkurrensen om eleverna i de minskande kullarna fortsatte att öka. De kommunala skolorna hade under hela perioden bestått av ganska väl konsoliderade enheter medan skolorna i den privata sektorn ofta varit ganska små

och relativt nystartade med de initialkostnader som nyetablering medför (se Skolverket 2012 b s. 20-26). En kostnadsjämförelse, totalkostnad/elev, i tabell 3 visar en högre kostnadsökning inom den kommunala än den fristående sektorn vilket innebar att kostnadsgapet mellan de båda sektorerna blivit större under den studerade perioden. Denna förändring syns tydligt om vissa nyckeltal i tabell 3 överförs till ett diagram:



**Diagram 1: Kommunala och fristående skolor i riket, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor**

Diagram 1 visar i grafisk form hur antalet elever, antalet skolor och genomsnittskostnaden per elev, förändrats på nationell nivå för den kommunala respektive fristående skolektorn. De skalekonomiska förhållandena i den kommunala gymnasieskolan kan ha medfört överkapacitet i lokaler eftersom antalet skolor inte minskat i takt med elevminskningen och att den ökade lärartätheten medfört en högre undervisningskostnad per elev. Begreppet *omställningskostnad* har använts för att omfatta kostnader som den enskilda förvaltningen såg som verksamhetsfrämmande och därför ville att den centrala nivån i kommunen skulle ta ansvar för och finansiera (samtal med f.d. utbildningsdirektören i Malmö stad). Den markant ökade lärartätheten i kommunerna kunde ha gynnat verksamhetskvaliteten men höjt undervisningskostnaden per elev och därmed dragit ned kostnadseffektiviteten. Elevminskningen och den tilltagande konkurrensen torde kunna medföra ännu större krav på kommunal lyhördhet och anpassning till marknadsförändringarna. Denna svårighet att anpassa verksamheten, åtminstone till demografisk nedgång, påpekades i rapporten om kommunernas och landstingens ekonomi, som Sveriges Kommuner och Landsting publicerade i oktober 2012 (SKL 2012 b, s. 33 - 35).

Tabell 3 visar dock på att de största förändringsskillnaderna under de demografiska uppgångsåren, 2006 – 2008 låg i nyckeltalen undervisningskostnad och övriga kostnader. För de tre åren med demografisk nedgång, 2009 – 2011, var ökningen i undervisningskostnad betydligt större i den kommunala sektorn än i den privata medan övriga kostnader minskade hos de kommunala och ökade hos de privata huvudmännen. Lärartätheten, antal lärare per 100 elever, kan vara en viktig förklaringsfaktor för undervisningskostnaden. Under de sista åren fram till toppen ökade lärartätheten i de kommunala skolorna medan den minskade kraftigt i de privata. Under de tre senaste åren ökade lärartätheten i båda sektorerna men mer än dubbelt så mycket i den kommunala som i den privata sektorn. Skolmat och elevvård ökade kraftigt i båda sektorerna medan läromedel också ökade kraftigt i de kommunala skolorna men minskade i de privata. P.g.a. den demografiska uppgången t.o.m. 2008 kunde lokalerna förmodligen fyllas i de kommunala gymnasieskolorna och anpassas i den i detta avseende mer flexibla privata sektorn. De viktiga kapacitetskostnaderna hade i detta demografiska skede inte skapat några större skillnader mellan de två sektorerna. En försvårande omständighet när det gäller jämförbarhet av lokalkostnaden per elev kan vara den möjlighet som SCB ger kommunerna att under vissa omständigheter korrigera för eventuella överhyror. Med överhyror i det sammanhanget menas att de kommunala förvaltningarna måste betala internhyror som ligger högre än kommunens självkostnadsnivå (SCB 2013 s. 39, samtal med redovisningschefen vid kommunkontoret i Lund).

Ett sätt att göra en real kostnadsbedömning vore att relatera till ett relevant index för skolområdet. Enligt förordning (SFS 1993:167) ska SCB varje år ta fram underlag till skolindex vilket ska fastställas av regeringen för ett år i taget. Skolindex ska beakta dels löneutvecklingen för samtliga offentligtanställda, dels varuprisutvecklingen för sådana varor som har betydelse för kommunernas skolverksamhet. Skolindex ska användas för justering av vissa bidrag inom skolområdet. Skolindex skulle kunna vara ett sådant relevant index som antyds ovan. Jämförelse mellan de relativa förändringarna i den kommunala sektorn och den privata sektorn visar på att den kommunala sektorn under den demografiska uppgången, 2006 – 2008, visade en ökning i totalkostnaden/elev som var dubbelt så stor som förändringen i skolindex medan de fristående skolornas kostnadsökning låg på 70 procent av förändringen i skolindex. För de tre åren med demografisk nedgång hamnade den kommunala gymnasieskolan på 32 procent över förändringen i skolindex och de fristående på 59 procent. Den nya skollagen (SFS 2010:800) vilken beslutades år 2010 och skulle tillämpas fr.o.m. halvårsskiftet 2011 ställde nya krav på bibliotek och elevvårdspersonal vilket kunde ha medfört satsningar redan under läsåret 2010/11. Kostnadsökningen för den kommunala sektorn var betydligt högre än den fristående sektorn. Förändringsskillnaderna mellan 2009 och 2011 låg dock mest hos de stora kostnadsslagen *undervisning* och *lokaler* medan minskningen hos kommunerna

när det gäller kostnadsslaget *övriga kostnader* kan betyda att de lyckades med att dra ner på overheadkostnaderna.

Tabell 3 innehåller endast två år med demografisk nedgång men den demografiska nedgången i gymnasieåldrarna fortsätter ända fram till år 2016 och eftersom antalet skolor samtidigt fortsatt att öka torde det bli ännu svårare att anpassa det kommunala lokalbeståndet med stigande fasta kostnader per elev som följd (SKL 2012 b, s. 33). För att bevara en ekonomi i balans finns anledning att bevaka kapacitetskostnaderna och göra tillräckliga anpassningar av t.ex. lokalbeståndet. Högre fasta kostnader per elev innebär nämligen inte bara en kommunal budgetpåfrestning p.g.a. fördyrad egen produktion utan även att bidragen till de fristående skolorna ska höjas i motsvarande mån. Dock höjs normalt även de interkommunala priserna till följd av högre egna självkostnader och därmed de interkommunala intäkterna i budgeten. Men beroende på relationen mellan andelen folkbokförda elever i egna skolor, andelen folkbokförda elever i fristående och andra kommuners skolor samt andra kommuners elever i de kommunala gymnasieskolorna kan nettoeffekten bli olika i olika kommuner.

Såsom redovisades i kapitel 2 skapades förutsättningarna för en *marknadisering* av den svenska skolan genom rikspolitiska beslut. Kommunaliseringsbeslutet ansågs vara en absolut förutsättning för de kommande marknadsbildande besluten om elevens/förälderns frihet att välja skola samt offentliga och privata aktörers rätt att starta och driva skola. Konkurrens, marknad, kund och utförare växte fram genom dessa beslut. Rikspolitiken skapade marknadsförutsättningarna på makronivån. Samtidigt med de marknadsskapande åtgärderna fattade staten beslut om ett nytt statsbidragssystem. De statliga bidragen skulle fortsättningsvis destinerats till medborgarnas hemkommuner. Hemkommunerna skulle sedan via den kommunala budgeten finansiera medborgarnas utbildning oavsett om den ägde rum i egna skolor, annan kommuns skolor eller i fristående skolor. Den resurs som kommuner avsätter i sin centrala budget för gymnasieutbildning kan ske enligt olika system. Sveriges kommuner och Landsting fann vid sin uppföljning av de nya bidragsreglerna (SKL 2011) att det var mindre än hälften av landets kommuner som använde ett system för fördelning av resurser till sina egna skolor som liknade den mall efter vilken bidrag till fristående skolor skulle redovisas och betalas, d.v.s. ett volymbaserat skolpengssystem (min anm.). I många kommuner med icke volymbaserad tilldelning kunde det ligga närmare till hands att betrakta gymnasieskolan som en budgetregleringspost än i kommuner med ett utvecklat skolpengssystem. Men även i ett skolpengssystem kunde det ske en anpassning till framräknat budgetutrymme genom att visserligen hålla fast vid det i befolkningsstatistiken givna elevantalet, volymen, och istället sänka *à*-priset, *skruva priset*. Därmed kunde kommunens resurs för gymnasieutbildning, elevvolym x *à*-pris, hamna inom möjligt budgetutrymme (samtal med f.d. ekonomidirektören i Lunds kommun).

**Tabell 4: Hur kommunerna fördelar resurser till sina egna verksamheter (SKL 2011, s.14)**

Finansieringssätt/tilldelningssätt inom kommun	Antal	Andel
Via peng och tilläggsbelopp på samma sätt som till enskilda	82	38%
Vissa resurser fördelas via peng/bidrag medan andra resurser ersätts med ett fast anslag eller får nyttjas fritt	76	35%
Varje kommunal verksamhet får ett fast anslag	26	12%
Annat sätt, beskriv kortfattat hur	34	16%
<b>Totalt</b>	<b>218</b>	<b>100%</b>

Den skolpeng som i det indirekta finansieringssystemet följer eleven till en fristående gymnasieskola och den interkommunala ersättning som följer eleven till en kommunal gymnasieskola i annan kommun ska i princip överensstämma med den aktuella självkostnaden per elev. Det är viktigt att notera att i gymnasieskolan finns 18 nationella program inom Gy 11 och en eller flera inriktningar på de olika programmen. Interkommunal ersättning och bidrag till fristående gymnasieskolor fastställs per program och i vissa fall till och med per inriktning på program, vilket betyder att i gymnasieskolan finns det ett stort antal olika priser och ingalunda någon enhetlig *skolpeng*. För att ytterligare komplicera prisbilden ska i vissa fall och under vissa omständigheter av staten fastställda priser tillämpas. För hemkommun som inte själv erbjuder utbildning på visst program eller inriktning på program ska, om kommunen ingått samverkansavtal med annan eller andra kommun(er), i förekommande fall och under vissa omständigheter ett samverkanspris användas istället för rikspriset.

På den svenska gymnasimarknaden är prisbildningen en aning komplicerad och begreppet *skolpeng* fyller främst en symbolisk funktion. En egenhet för den svenska skolmarknaden är att om en kommun själv erbjuder utbildning, t.ex. på program eller inriktning på program i gymnasieskolan, men som medborgaren valt att få i en fristående gymnasieskola ska bidraget till den fristående skolan bestämmas efter samma grunder som gällde vid hemkommunens egen fördelning av resurser till utbildningen ifråga. Offentliga bidrag till fristående skolor ska ske på lika, samma grunder, villkor som den interna resursfördelningen i kommunen. Detta torde vara den mest konkreta men även mest omtvistade delen av målsättningen om *konkurrens på lika villkor* på den svenska gymnasimarknaden.

#### **4.6.2 Samverkansnivå Skåne**

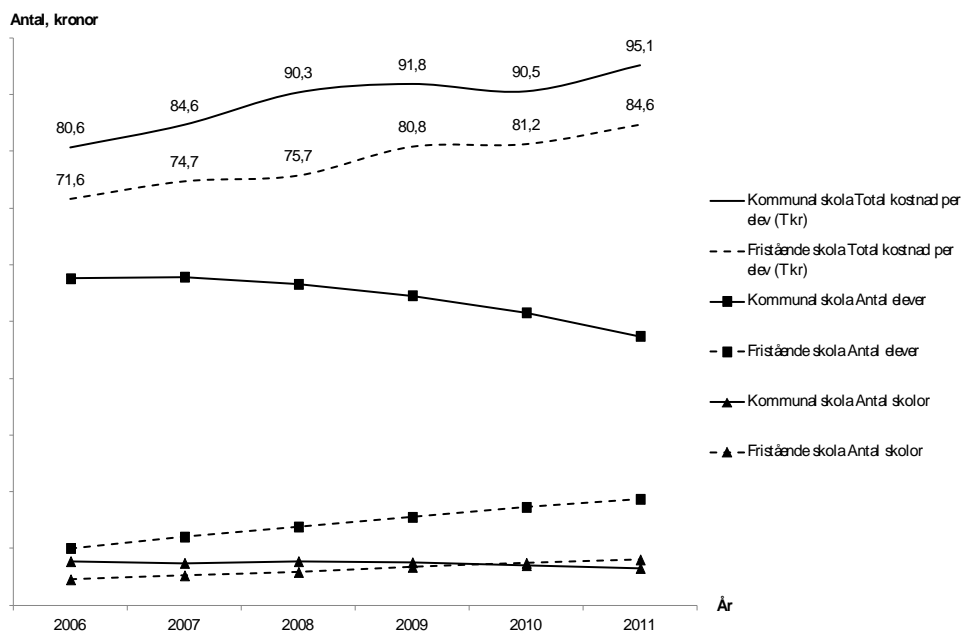
Tabell 5 nedan visar nyckeltal för gymnasieskolan i Skåne under de tre åren närmast före införandet av samverkansavtalet Fritt sök i Skåne och de tre första åren med Fritt sök i Skåne. Med samverkansavtalet förändrades konkurrenssituationen såtillvida att eleverna därmed fritt fick välja bland såväl

kommunala som fristående gymnasieskolor inom alla de 37 kommunerna. Under de demografiska uppgångsåren, 2006 – 2008, blev antalet kommunala gymnasieskolor i Skåne oförändrat medan antalet fristående skolor ökade kraftigt, om än inte lika kraftigt som på riksnivån. Antalet gymnasieskolor i Skåne ökade och skapade även i denna region en ökad konkurrens om eleverna. Under uppgångsåren 2006 – 2008 var kostnadsökningarna i de kommunala skolorna i Skåne större än det kommunala riksnittet för alla kostnadslag utom undervisning medan de fristående skolorna i länet visade större ökning för samtliga kostnadslag än riksgenomsnittet för fristående skolor.

**Tabell 5. Nyckeltal för gymnasieskolans huvudmän inom Fritt sök Skåne år 2006 - 2011**

År	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.
Antal skolor	77	45	74	52	77	58	75	67	70	74	65	80
Antal elever	40 294	7 016	40 491	8 418	39 603	9 663	38 199	10 853	36 092	12 063	33 190	13 079
Lärartäth.	8,0	6,7	8,1	6,9	8,2	7,3	7,8	7,0	8,3	7,1	8,5	6,7
Tot.kostn. per elev	80 600	71 556	84 600	74 653	90 300	75 671	91 800	80 756	90 500	81 208	95 100	84 636
Underv.	37 200	34 416	38 700	35 262	40 500	35 273	41 300	38 285	40 800	38 133	44 100	40 028
Lokaler	17 200	13 644	17 900	14 803	19 500	15 260	19 900	15 381	19 700	16 492	20 800	17 033
Skolmat	3 200	4 807	3 400	5 073	3 600	5 464	3 500	5 748	3 500	5 729	3 800	5 700
Läromed.	6 500	4 952	6 700	5 694	6 800	5 505	6 900	6 308	7 000	6 226	7 300	6 484
Elevvård	1 380	980	1 510	1 023	1 720	1 167	1 770	1 146	1 790	1 286	1 940	1 414
Övrigt	15 100	10 505	16 400	10 673	18 200	10 814	18 400	11 680	17 700	11 082	17 200	11 681

Siffrorna i tabell 5 visar att det skånska samverkansområdet följde trenden i riket genom att det totala elevantalet ökade fram till läsåret 2008/09 och sedan låg de kvar ytterligare ett år innan den nedgång började som kommer att vända först år 2016 (SCB 2009 s. 28, Skolverket 2012 c, s. 9). Elevantalet i fristående gymnasieskolor ökade varje år medan de kommunala skolorna påbörjade sin nedgång redan år 2008/09. Detta innebar att de fristående gymnasieskolorna även i Skåne lyckades attrahera inte bara tillväxten under den demografiska uppgången utan ännu mer och erövrade marknadsandelar från de kommunala skolorna. Utbudet mätt i antal skolor, utbudsaktörer, växte starkt inom den privata sektorn medan antalet kommunala aktörer fluktuerade med ett något lägre antal vid periodens slut än periodens början. En avmattning hade dock skett under de senare åren men den minskningsvolym som skett i riket i sin helhet hade inte inträffat i Skåne. Jämförelse mellan den kommunala och fristående sektorn visade även på nivå Skåne en högre kostnadsökning inom den kommunala än den fristående sektorn. Denna förändring syns tydligt om vissa nyckeltal i tabell 5 överförs till ett diagram. Diagram 2 visar i grafisk form hur antalet elever, antalet skolor och genomsnittskostnaden per elev, förändrats på nivå Skåne för den kommunala respektive fristående skolsektorn.



**Diagram 2: Kommunala och fristående skolor i Skåne, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor.**

Åren 2009 – 2011 minskade antalet elever i Skånes kommunala gymnasieskolor med c:a -13 procent (-11 på riksplanet) medan elevantalet i länets fristående skolor ökade med +20 procent (+10 på riksplanet). Nominellt rörde det sig om en nettominskning på c:a 2800 elever (25000 i riket). Antalet fristående gymnasieskolor fortsatte att öka, +19 procent (+9 på riksplanet), medan de kommunala skolorna minskade med -13 procent (-2,5 i riket). Kommunförbundet Skåne samlar från de olika medlemskommunerna in uppgifter om interkommunala priser, upprättar sammanställningar och delger kommunerna och omvärlden resultatet. Enligt skollagen (SFS 2010:800) ska kommunerna vid bidragsbetalning till fristående skolor för elevplats på program, som kommunen själv inte erbjuder, tillämpa ett samverkanspris istället för rikspriset men för samverkansområdet Skåne och de 4 kommunerna i västra Blekinge förelåg inte något sådant pris.



# KAPITEL 5

## SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

### 5.1 SKOLMARKNADENS UPPKOMST OCH INFLUENSER

Genom några beredande reformer i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet lade den då socialdemokratiska regeringen grunden för ett systemskifte (se Lundahl 2002, Richardson 2004) för den grundläggande svenska utbildningen. Genom tre utbildningspolitiska reformer av den då nytilträdde borgerliga regeringen kunde systemskiftet förverkligas med begynnande marknadsbildningar. För gymnasieskolans del ser Richardson detta skifte som:

*”Den största förändringen av den frivilliga skolan som någonsin gjorts i Sverige.” (Richardson 2004 s. 198)*

Varför kom denna förändring, marknadisering, i en tid då den svenska skolan låg i toppskiktet av deltagande länder vid internationella test (se Leijnse 2012)? Ett svar på denna fråga framgår i denna rapport. NPM var den förvaltningssyn som gällde då beslut om den svenska skolans systemskifte fattades. Beskrivningen i kapitel 3 och sammanställningen i bilaga 1 visar på att en ny förvaltningssyn spelat en viktig roll för gymnasieutbildningen som en marknad.

Den då, i OECD-länderna och vissa andra länder, förhärskande management-filosofin NPM (se Hood 1991, 1995) beskrivs och jämförs med innehållet i de svenska reformdokumenten. Men hos reformmakarna, den centrala politiska nivån, började pendeln kanske att svänga tillbaka med 2011 års skolreformer. Då pendeln svänger tillbaka är det inte längre särskilt sannolikt att NPM kan tjäna som vägledande förvaltningssyn. Kanske är det då NPG som intar rollen som bakomliggande influens? Men även om NPM nu, ett och ett halvt decennium in på 2000-talet, kanske håller på att ersättas av NPG (se Osborne 2006, 2010) som dominerande förvaltningssyn, förtar detta inte NPM:s inflytande vid den tidpunkt då den svenska gymnasie marknaden skapades.

### 5.2 EFFEKTER PÅ NATIONELL NIVÅ

Redovisningen i kapitel 4 visar att det på det nationella planet skett stora förändringar i den demografiska utvecklingen men även i numerären av skolor. Elevantalet och antalet skolor ökade under de tre första åren, 2006 - 2008. Hela elevtillväxten och lite till valde den fristående sektorn. I den kommunala skolan började nedgången i elevantal 2008/2009 och fortsatte sedan nedåt under de följande åren. I de fristående skolorna fortsatte elevökningen även under de tre åren efter den demografiska toppen men p.g.a. den starka nedgången i de

kommunala skolorna blev nettot en minskning om 25000 elever. Antalet skolor var ganska konstant i den kommunala sektorn men med en viss minskning vid periodens slut. Antalet fristående skolor fortsatte att öka även under periodens senare del, dock i en avtagande takt. I friskolesektorn skedde samtidigt en strukturförändring såtillvida att andelen koncernägda skolor ökade.

De senaste 10 åren har präglats av en ökad pendling av elever över en eller flera kommungränser. Den ökade pendlingen kan både vara en orsak till och en effekt av ökad konkurrens och samverkan kring utbudet (Skolverket 2011 a). En elevökning fram till år 2008 har övergått i en elevminskning vilket på denna typ av marknad, ändlig och direkt demografiskt beroende, betyder att det blivit en minskad efterfrågan. Det fortsatt ökande antalet gymnasieskolor har medfört överetablering och stora utbudsöverskott på gymnasiemarknaderna.

Redovisningen i kapitel 4 påminner om att graden av frihet för eleverna att välja skola påverkats av nationella beslut vilka kunnat förstärkas genom lokala politiska beslut. Gymnasiemarknadernas efterfrågan och utbud har således påverkats dels till följd av demografiska förändringar men i hög grad även på grund av fattade politiska beslut. Politisk styrning, omreglering, kan således få snabba och omfattande genomslag på den svenska gymnasiemarknaden. Förutsättningarna för det utbud i form av produktmix, program och inriktningar på program, som de kommunala och fristående skolorna kunnat erbjuda, har föreskrivits av staten i skollagstiftningen. Kommunerna har i lag förelagts att erbjuda sina medborgare ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar medan de fristående skolorna fått sina utbudsönskemål prövade av Statens Skolinspektion.

Beskrivningen i kapitel 4 visar vidare att det på det nationella planet skett stora förändringar i gymnasieskolans produktmix. Konkurrensen ställer krav på att skolorna måste ändra sitt utbud och anpassa sig till förändringar i elevbilden. I den nya gymnasieskolan, Gy 11, har Skolverket (2013 b s. 12) sett att elevernas fördelning på program har förändrats. Skolornas produktmix har förändrats men om det beror på gymnasieformen eller den demografiska nedgången har inte gått att fastställa. Både de demografiska förändringarna och elevernas preferenser för enskilda program påverkar såväl skolmarknadens efterfrågebild som dess utbudsbild. Skolor har organiserats om och ändrat sin produktmix. Kommunernas och skolornas, både de offentliga och de fristående, val av produktmix är strategiskt och marknadspåverkande.

De demografiska svängningarna på de ändliga skolmarknaderna har gett starka förändringseffekter i marknadernas efterfrågeförhållanden och därmed påkallat även förändringar på utbudssidan. Friskolekommittén (SOU 2001:12) menade att konkurrenssituationen med konkurrensfördelar för de kommunala gymnasieskolorna på vissa områden och för de fristående skolorna på andra områden skulle kunna leda till en positiv utveckling av gymnasieskolan och en bättre

gymnasieutbildning för eleverna. Konkurrensen ställer dock krav på att skolorna måste ändra sitt utbud och anpassa sig till förändringar i efterfrågan. En del gymnasieskolor, både offentliga och enskilda, kan tvingas att lägga ned sin verksamhet. Konkurrensen skulle, enligt de politiska intentioner som beskrivits i kapitel 2, ske på lika villkor mellan de olika utbudsaktörerna och leda till kostnadseffektiviseringar. Redovisningen i detta kapitel visar att det på det nationella planet blivit stora kostnadsökningar för såväl de kommunala som de fristående gymnasieskolorna. Men noterbart är att kostnadsgapet mellan de kommunala och fristående skolorna har ökat under såväl demografisk uppgång som nedgång. Skolverket menar utifrån sina studier att istället för att leda till bättre incitament för återhållsamhet och en bättre kostnadseffektivitet har den ökade konkurrensen om gymnasieskolans elever istället lett till ökade kostnader för kommunerna (Skolverket 2012 c, s. 12-13). Perioden 2006 – 2011 visar dock inte så stora skillnader i lokalkostnader utan kostnaden för kapacitetsöverskott i anläggningar och lokaler kan förväntas ge tydliga utslag först fr.o.m. år 2012 då den demografiska nedgången blivit brantare.

### **5.3 EFFEKTER PÅ DET SKÅNSK - BLEKINGSKA SAMVERKANSOMRÅDET**

Skåne följde rikstrenden med elevökning fram till 2008/2009 och därefter nedgång. Precis som i hela riket hade antalet friskolor ökat och tagit marknadsandelar från de kommunala skolorna. Antalet gymnasieskolor i Skåne följde också riksmönstret med en ökning i friskolesektorn men samverkansområdet visade inte en lika stark dämpning i ökningen som på riksplanet. De stora förändringarna i Skåne var den stora marknadspåverkan som det politiska beslutet om Fritt sök i Skåne medfört. Med detta beslut infördes fullständig frihet för länets elever att välja skola oavsett kommun och huvudman. I vissa kommuner fick denna marknadsstrukturella förändring betydligt större effekter än friskolereformen. Kostnadsökningen i Skåne under den demografiska uppgången blev större än rikssnittet både för kommunala och fristående skolor. Även för Skåne visade kostnadsstatistiken betydligt högre ökning för de kommunala än de fristående skolorna.

## BILAGA 1: NPM OCH DE SVENSKA SKOLREFORMERNA

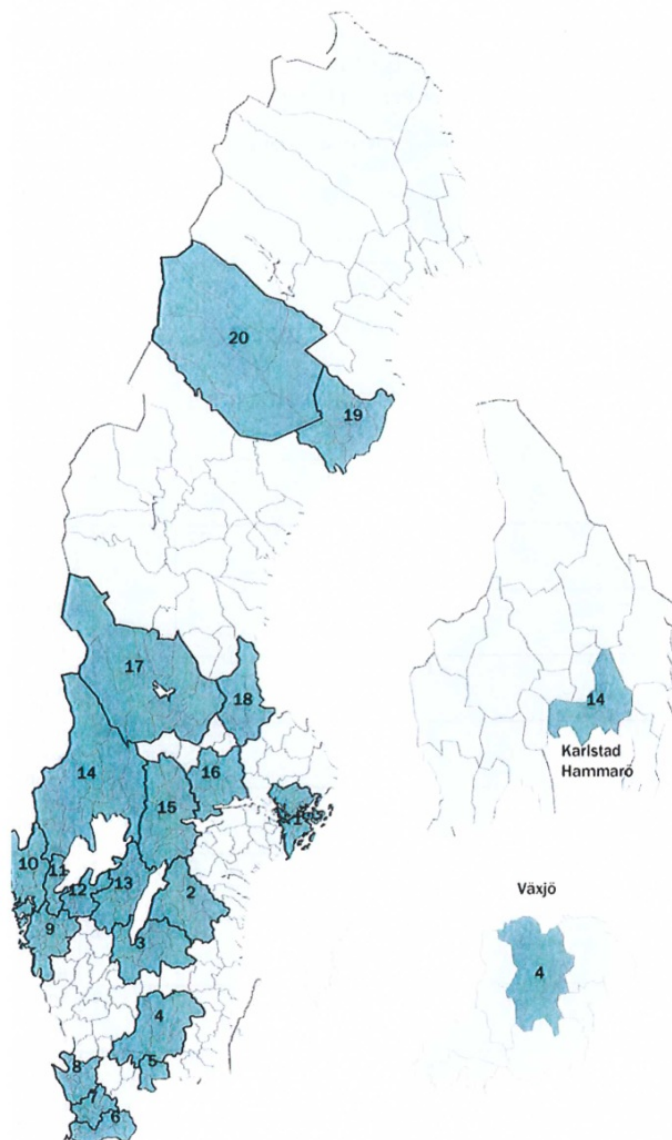
Kärnelement i NPM	Nyckelelement i de svenska skolreformerna	Anm.
Annans syn på ansvar, decentralisering och pr	Mål- och resultatstyrning. Decentraliserad och kommunal självförvaltning. <u>Kommunalisering.</u>	Prop. 1988/89:4 Skolans utveckling och styrning.
	Kommunalisering	Prop. 1989/90:41 Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare och sjuksköterskor
Högre grad av frihet att leda, frihet att välja, brukarval, och konkurrensbaserad produktion av offentliga tjänster,	Frihet att välja grundskola inom kommun.	Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan. (Begreppet fristående skola används försiktigt)
	Ny skollag för kunskap, valfrihet och trygghet.	SFS 2010:800 (Hårdare reglering av pedagogisk ledning)
Närmande mellan offentlig och privat sektor, bolagsisering, privatisering, marknadsbildning.	Största möjliga valfrihet och fristående grundskolor – ett viktigt skolpolitiskt mål. Ej ett uniformt skolsystem utan olika profiler istället.	Prop. 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor.
	Konkurrens mellan olika skolor med olika inriktning och ägarskap bidrar till höjd Möjlighet att välja grundskola i annan kommun. Möjlighet att lägga ut viss gymnasieutbildning på entreprenad.	Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.
Förändringsmekanism inom den av staten föreskrivna resursfördelningen. Prestations-/volymbaserad ersättning.	Skolpengen kommunal resurs som följer eleven till den kommunala eller fristående skola som eleven väljer.	Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.
Konkurrensbaserad produktion av offentliga tjänster. Konkurrens mellan offentliga och privata utförare.	Avskaffande av offentliga skolmonopol. Etableringsfrihet för kommunala gymnasieskolor.	Prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan.
	Offentliga bidrag på lika villkor.	Prop. 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor.
	Samverkansavtal mellan kommuner skapar total konkurrens.	T.ex. Fritt Sök Skåne
Resultatkrav och andra finansiella incitament. Resursdisciplin och högre grad av transparens i de offentliga finanserna. Administrativa tekniker från den privata sektorn	Nytt och starkt avreglerat statsbidrag med hemkommunen som mottagare. Medborgaransvaret hos hemkommunen. Incitament till vardagligt rationaliseringsarbete i kommunerna och kommunal samverkan och utveckling av systemet med interkommunal ersättning.	Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan.
	Kommunal redovisningslag	SFS 1967:614 Kommunal Redovisningslag.
	Bidrag på lika villkor tas in i skollagen och möjlighet att överklaga kommunernas ersättning till de fristående skolorna.	SFS 2010:800 Skollagen
Tydliga och mätbara standards för prestationer och resultat. Resultatkontroll och benchmarking. Utökad revision. Upplösning av den offentliga sektorn i produktionsorienterade enheter.	Statlig uppföljning och utvärdering genom Skolverket. Skyldighet för kommuner och skolor (även fristående) att lämna de statistiska uppgifter som Skolverket anfordrar. Skolverkets återkommande nationella utvärderingsrapporter ger möjligheter till jämförelser och benchmarking. Samtliga skolor och huvudmän står under Statens Skolinspektions tillsyn. Intensifierad intern kontroll i kommunerna med såväl ekonomimål som mål inom sakområdet.	SFS 2010:800 26 kap Skollagen
Value For Money (VFM) och Best Value - självklara begrepp vid vardagliga diskussioner om offentliga sektorns ekonomi, effektivitet och måluppfyllelse men är i själva verket komplexa och problematiska.	I offentliga utredningar och propositioner har begreppen konkurrens på lika villkor och bidrag på lika villkor använts och givits en tung innebörd med möjlighet till att i domstol få prövat om det verkligen föreligger lika villkor vid fastställande av bidrag till fristående skolor.	SFS 2010:800 Skollagen t.ex. 16 kap §§ 52 – 55 och 28 kap § 5.
	Lika villkor är ett vanligt begrepp i den svenska skolvardagen men vad innebär det egentligen?	Ett av den svenska revisionsmarknadens största företag har erbjudit utbildningar i lika villkorshandling.

## BILAGA 2:RIKETS INDELNING I REGIONALA SKOLMARKNADER

### Bilaga 4

(Skolverket 2012 b Fig. 4.1)

Figur 4.1 Regionala skolmarknader med delmarknader. Växjö och Karlstad-Hammarö regionala skolmarknader.



1 Stockholm	6 Malmö	11 Trollhättan	16 Västerås
2 Linköping	7 Lund	12 Linköping	17 Falun
3 Jönköping	8 Hälsingborg	13 Skövde	18 Gävle
4 Växjö	9 Göteborg	14 Karlstad-Hammarö	19 Umeå
5 Karlshamn	10 Uddevalla	15 Örebro	20 Luleå

### BILAGA 3: GYMNASIESAMVERKAN I SKÅNE ÅR 2011/12

Namn på kommun	Kommunala gy-skolor	Fristående gy-skolor	Totalt i kommun	Skolverkets skolmarknadsindelning <sup>1</sup>
Bjuv	0	0	0	Reg. skolmarknad Helsingborg
Bromölla	0 Gy-förbund	0	0	Reg. skolmarknad Karlshamn
Burlöv	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Båstad	1	2	3	Reg. skolmarknad Helsingborg
Eslöv	1	1	2	Reg. skolmarknad Lund
Helsingborg	4	17	21	Reg. skolmarknad Helsingborg
Hässleholm	4	1	5	Lokal skolmarknad Kristianstad
Höganäs	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Hörby	0	1	1	Reg. skolmarknad Lund
Höör	0	2	2	Reg. skolmarknad Lund
Karlshamn	1	0	1	Reg. skolmarknad Karlshamn
Klippan	2	0	2	Reg. skolmarknad Helsingborg
Kristianstad	5	7	12	Lokal skolmarknad Kristianstad
Kävlinge	1	0	1	Reg. skolmarknad Lund
Landskrona	3 Gy-förbund	2	5	Reg. skolmarknad Helsingborg
Lomma	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Lund	4	15	19	Reg. skolmarknad Lund
Malmö	12	24	36	Reg. skolmarknad Malmö
Olofström	1	0	1	Reg. skolmarknad Karlshamn
Osby	2	1	3	Reg. skolmarknad Växjö
Perstorp	0	1	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ronneby	2	0	2	Reg. skolmarknad Karlskrona
Simrishamn	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Sjöbo	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Skurup	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Staffanstorps	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Svalöv	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Svedala	1	1	2	Reg. skolmarknad Malmö
Sölvesborg	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Karlshamn
Tomelilla	0 Gy-förbund	1	1	Reg. skolmarknad Malmö
Trelleborg	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Vellinge	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Ystad	2 Gy-förbund	2	4	Reg. skolmarknad Malmö
Åstorp	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ängelholm	1	3	4	Reg. skolmarknad Helsingborg
Örkelljunga	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ö Göinge	1	0	1	Lokal skolmarknad Kristianstad
<b>Totalt antal</b>	<b>58</b>	<b>81</b>	<b>139</b>	

## REFERENSER

- Agevall, L. (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management*. Växjö University Press
- Almqvist, R.M. (2004) *Icons of New Public Management. Four studies on competition, contracts and control*. Doctoral dissertation, School of Business, Stockholm University.
- Almqvist, R. (2006) *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Liber AB, Malmö.
- Andersson, P. M. (1998) *Benchmarking i kommuner*, KEFUs skriftserie 21,1998:I.
- Andersson, R. och Olsson, A. (1990) *Skolor och Samhällsekonomi*, Lars W:son Hjelm red., Bygghörsningsrådet, Stockholm.
- Arnaboldi, M. and Lapsley, I. (2008) Making Management Auditable: The Implementation of Best Value in Local Government. *ABACUS, Vol. 44, No. 1, 2008, pp. 22-47*.
- Bengtsson, Y. m.fl. red. (1998) *Spyken 150 år. Historia och historier*. Lund 1998.
- Blomqvist, C. (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius&Santéus förlag.
- Brorström, B. (1997) *För den goda redovisningsleden*. Studentlitteratur. Lund.
- Brunson, N. och Hägg, I. (1992) *Marknadens makt*, SNS Förlag, Stockholm.
- Cassel, F. (2000) *Behovet av kommunal externrevision*. SNS Förlag, Stockholm.
- Chubb, J. E. and Moe, T. M. (1992) *A Lesson in School Reform from Great Britain*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Ek, E. (2012) *De granskade – Om hur offentliga verksamheter görs granskningsbara*. Akademisk avhandling. Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet,
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. University Chicago Press. Fortieth anniversary edition.
- Gordon, L. (1996) School choice and the quasi-market in New Zealand: "Tomorrow's schools' today", *Oxford Studies in Comparative Education, Vol. 6, No 1*.
- Hansson, L.och Lind, J-I. (1998) *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjärerens kamp*. Stockholm: Nerenius&Santéus Förlag.
- Hermerén, H. (1988) Intention och verklighet, kapitel 5 i Stenelo, L.G. (red) *Makten över den decentraliserade skolan*, Lund Political Studies 59, Studentlitteratur.
- Hjort, S. (2006) *Om nedläggningen av Skolöverstyrelsen och Länsskolnämnderna i Årsböcker i svensk undervisningshistoria 199 Statens kaka*. Föreningen för svensk undervisningshistoria.

- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons? *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 pp. 3-19.
- Hood, C. (1995) The New Public Management In The 1980s: Variations in a Theme'. *Accounting, Organizations and society*, 20, 2/3, pp. 93 – 109.
- Isaksson, C. red. (2011) *Kommunaliseringen av skolan – Vem vann egentligen?* Ekerlids förlag, Stockholm.
- Knutsson, H. m.fl. (2006) *God kommunal hushållning måste man arbeta för.* Studentlitteratur, Lund 2006.
- Lapsley, I. (1993) Markets, Hierarchies and the Regulation of the National Health Service. *Accounting and Business Research*, Vol. 23, No. 91A, pp. 384-394.
- Lapsley, I. & Pallot, J. (2000) Accounting, management and organizational change: A comparative study of local government. *Management Accounting Research*, 2000, 11, 213 – 229.
- Lapsley, I. & Pong, C.K.M. (2000) Modernization versus problematization: value-for-money audit in public services. *The European Accounting Review* 2000, 9:4, 541-567
- Lapsley, I. (2008) The NPM agenda. Back to the future. *Financial Accountability & Management*, 24 (1), February, pp. 77 – 96.
- Lapsley, I. (2009) New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS*, Vol. 45, No. 1, 2009.
- Le Grand, J. (1991) Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, 1991 - JSTOR
- Le Grand, J. and W. Bartlett (1993), The theory of quasi-markets. I: Le Grand, J. and W. Bartlett (red.) *Quasi-markets and social policy*. Macmillan Press, Basingstoke, UK.
- Le Grand, J. (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Service through Competition and Choice*. Princeton University Press.
- Le Grand, J. (2011) Quasi –Markets versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations. *Public Reason* 3 (2), 80 – 89.
- Leijnse, E. (2012) *Godkänt? En reportagebok om den svenska skolan*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Lindkvist, L. och Aidemark, L-G. (2005) *Sjukhus som bolag: om legitimitet och identitet*. SNS förlag
- Lundahl, L. (2002) Sweden: Decentralization, deregulation, quasi-markets – and then what?. *Journal of Education Policy*, 17(6), s. 687 – 697.
- Lundahl, L. m.fl. (2007) *Gymnasiet som marknad*. Projektplan. Vetenskapsrådet, Dnr 2007-3579.



- Lundahl, L. m.fl. (2010) Setting things right? Swedish upper secondary school reform in a 40 years perspective. *European Journal of Education*, 45, (1), pp. 49 – 62.
- Lundahl, L. (2013) Educational marketization the Swedish way. *EDU Education Inquiry*, Vol. 4 ,No 3, 2013.
- Lundgren, U. P. (2010 del 1) *Skolans huvudmannaskap och styrning. Den korta historien om ansvarsfördelning och politisk styrning*. Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF ©2010
- Lundgren, U. P. (2010 del 2) *Skolans huvudmannaskap och styrning 2. Perioden 1945 – 1985*. Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF ©2010
- Lundgren, U. P. (2010 del 3) *Skolans huvudmannaskap och styrning 3. Perioden 1985*. Lärarnas Historia. Ett samarbete mellan TAM-Arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF ©2010
- Malminen, J. (2005) Managing global finance: Choices and Constraints in the Swedish Financial Crisis of 1992. FOI, Stockholm 2005.
- Malmö stad (2007) e-Strategi för Malmö stad 2007-2010. Service till Malmöborna-Malmöborna i Centrum. Malmö stad 2007.
- Miron, G. (1996) Choice and quasi-market in Swedish education. *Oxford Studies in Comparative Education*, Vol 6, Nr 1, pp. 33-47.
- Nordgren, L. (2003) Från patient till kund. Intåget av marknadstänkande i sjukvården och förskjutningen av patientens position. Doktorsavhandling i företagsekonomi i Lund: Lund Business Press.
- Nordgren, L. (2010 a) Mostly empty words – What freedom of choice in health care does. *Journal of Health Organization and Management*, Vol. 24, Nr. 2, pp 109-126
- Nordgren, L. (2010 b) The Healthcare Voucher – emergence, formation and dissemination. *Financial Accountability&Management*, Vol. 26, Nr. 4, pp. 443 – 464.
- Norén, L. (2003) Valfrihet till varje pris – Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg. Bokförlaget BAS 2003.
- Osborne, S. P. (2006) The New Public Governance? *Public Management Review*, Vol. 8, Issue 3 2006, pp. 377 – 387.
- Osborne, S. P. (ed.) (2010) *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge Taylor&Francis Group, London and New York.
- Page, S. (2005) What's New about the New Public Management? *Administrative Change in the Human Services*. *Public Administration Review*, November/December 2005, Vol. 65, No. 6.

- Paulsson, G. (2010) *New Public Management and the role of management accountants*. Version 1.0. 2010-04-29. Lund University, School of Economics and Management.
- Paulsson-Frenkner, T. (1989) *Värde för pengarna – om controllerarbete och ekonomisk styrning i kommunal verksamhet*. SNS Förlag, Stockholm.
- Pestoff, V. (2011) *New Public Governance and Accountability – some jewels in a treasure chest*. Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad
- Pettersen, I-J. and Solstad, E. (2007) The role of accounting information in a reforming area: A study of higher education institutions. *Financial Accountability&Management*, 23(2), May 2007, 0267-4424.
- Power, M. (1997) *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford University Press.
- Proposition 1968:140 Angående riktlinjer för det frivilliga skolväsendet.
- Proposition 1980/81:107 Om den statliga skoladministrationen m.m.
- Proposition 1988/89: 4 Skolans utveckling och styrning.
- Proposition 1989/90: 41 Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.
- Proposition 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.
- Proposition 1990/91:85 Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen.
- Proposition 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor
- Proposition 1992/93: 230 *Valfrihet i skolan*
- Proposition 1992/93:250 Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux.
- Proposition 2001/02:35 *Fristående skolor*
- Proposition 2008/09:171 Offentliga bidrag på lika villkor.
- Proposition 2009/2010:157 Bidragsvillkor för fristående verksamheter
- Proposition 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.
- Pålsson, A-M. (2015) *Bolagens roll i välfärdsproduktionen*. Föreläsning på KEFU-dagen 2015.
- Richardson, G. (2004) *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. Lund, Studentlitteratur, sjunde upplagan, 2004.
- RKR (2000) *Förutsättningar för kommunal redovisning och finansiell bedömning*. En rapport om innebörden och konsekvensen av kommunal särart. Rådet för Kommunal Redovisning. Göteborg och Stockholm, 2000.

- SCB (2009) *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*. Demografiska rapporter 2009:1, Statistiska centralbyrån 2009.
- SCB (2013), Räkenskapssammandraget 2013 Instruktioner. Statistiska Centralbyrån
- SFS 1991:900 *Kommunallag*
- SFS 1993:167 Förordning om skolindex
- SFS 1997:614 Kommunal Redovisningslag
- SFS 2010:800 *Skollagen*
- SKL (2011) Enkätredovisning. Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet. Stockholm.
- SKL (2012) *Ekonomirapporten Om kommunernas och landstingens ekonomi – oktober 2012*. Sveriges Kommuner och Landsting, 1:a upplagan, Stockholm oktober 2012.
- Skolinspektionen (2012) *Färre ansökningar om att starta friskolor*. Skolinspektionens pressmeddelanden, 13 mars 2012.
- Skolverket (2000) Utbildning på entreprenad. Rapport NR 190. Skolverket, 2000.
- Skolverket (2011 a) Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader. En fördjupning.
- Skolverket (2011 b) Kommunalt huvudmannaskap i praktiken - en kvalitativ studie. Skolverket Rapport 362 2011.
- Skolverket (2012 a) Skolor och elever i gymnasieskolan, läsåret 2011/12. PM 8 mars 2012.
- Skolverket (2012 b) *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer*. Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2012 c) En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt. Skolverkets aktuella analyser 2012. .
- Skolverket (2013 a) Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasieområden. Rapport 394 2013
- Skolverket (2013 b) *Elever per programtyp och program*. Skolverket Rapport 395 2013.
- Sköld, PE. och De la Motte, T. *Kommunalkunskap*. Sextonde omarbetade upplagan, 60:e – 64:e tusendet, Stockholm 1965.
- Solli, R. (1999) Lågmäld styrning – perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll. SNS Förlag.
- SOU 1988:20 En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet.
- SOU 2000:87 Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande
- SOU 2000:117 Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Konkurrensrådet. Stockholm 2000.

- SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Slutbetänkande av Kommittén för uppföljning av resursfördelning till fristående grundskolor.
- SOU 2008:8 *Bidrag på lika villkor*. Delbetänkande.
- SOU 2008:122 *Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet*. Slutbetänkande av Utredningen om villkoren för fristående skolor. Stockholm 2008.
- SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*. Betänkande av Friskolekommittén.
- Stark, A. (2002) What Is the New Public Management? *Journal of Public Administration Research & Theory*; Jan2002, Vol. 12 Issue 1, p137, 15p, 1 Chart.
- Sundin, E.och Tillmar, M. (2010) Uppföljning av 'Eget val' inom hemtjänsten i Linköpings kommun. *Utförarperspektiv*. HELIX Linköping 2012.
- Svalander, P-A. och Lindqvist, R. (1998) *S:t Görans som benchmark för sjukhusstyrelsens sjukhus*, SLL Landstingskontoret, Lund, Stockholm.
- Svensson, R. (2008) Örnköldsvik – intern kontroll 2008-10-01. Roland Svensson, roland.svensson.pwc.com, available at [http://www.kef.a.se/kef\\_a.nsf/](http://www.kef.a.se/kef_a.nsf/)
- Svensson, S. (2010) Perspektiv på skolan – Om det fria valets effekter på skolans likvärdighet. *Läraryrket, Kongress 9 – 12 November 2010*.
- Söderström, L. och Lundbäck, M. (2000) Vinsten som drivkraft. Ekonomisk forskning om effekterna av etableringsfrihet och vinstmotiv inom sjukhusvård och utbildning. *Industriförbundet i Stockholm 2000*.
- Tagesson, T. (2010) *Vad påpekar de sakkunniga? 2008 års bokslut*. Föreningen Sveriges Kommunalekonomer.
- Tagesson, T. & Eriksson, O. (2011) What do auditors do? Obviously they don't scrutinise the accounting and reporting. *Financial Accountability & Management*, 27(3), 272-285. doi:10.1111/j.1468-0408.2011.00525.x
- Torfin, J. & Triantafyllou, P. (2013) What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration 2013, Vol. 18, No. 2, pp. 9-25*.
- Yttermyr, O. (2013) *Varför blev det (bara) en? En studie av en offentlig marknad i förändring*. Linköping Studies in Arts and Science No 575. Akademisk avhandling.

### **Tidningsartikel**

Aftonbladet 2013-11-04 Till barn som bråkar.

### **Internetsökning:**

Fritt Sök i Skåne [www.kfsk.se/sidor/verksamheter/barnochutbildning/gymnasieskola/frittsokiskane/](http://www.kfsk.se/sidor/verksamheter/barnochutbildning/gymnasieskola/frittsokiskane/)

KEFU SKRIFTSERIE 51  
ISSN 1102-8483  
ISRN KEFU-SKR-51-SE Fax:

KEFU  
BOX 7080  
220 01 LUND  
Tel: 046-22 78 20  
046-222 42 16