



LUND UNIVERSITY

Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion

OLSSON, STEN-BERTIL G

Publicerad: 2016-01-01

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

OLSSON, S. T. E. N-B. E. R. T. I. L. G. (2016). Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion

General rights

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 ?

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



LUND UNIVERSITY
School of Economics and Management

Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion

STEN-BERTIL OLSSON | FÖRETAGSEKONOMISKA INSTITUTIONEN | LUNDS UNIVERSITET 2016



Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion



LUNDS
UNIVERSITET

Företagsekonomiska institutionen
Ekonomihögskolan, Lund

Sten-Bertil Olsson
Författare

Copyright Sten-Bertil Olsson

Lund University School of Economics and Management, Department of
Business Administration

ISBN 978-91-7623-753-3

ISBN 978-91-7623-754-0

Printed in Sweden by Media-Tryck, Lund University
Lund 2016



Media-Tryck
innehår
certifikat för
ISO 14001
Miljöledningssystem



Uppfyller
nordiska
kriterierna för
miljömärkning
av trycksaker



Anslutet till
näringslivets
system för
återvinning av
förpackningar



**KLIMATKOMPENSERAT
PAPPER**
Trycksaker producerade på klimat-
kompenserat papper från Antalis

En dedikation i största tacksamhet

Europeiska Unionen och svenska staten har för länge sedan antagit *Det livslånga lärandet* som sin utbildningspolitiska devis. I mitt yrkesliv har jag varit en tjänare under och en förespråkare av denna devis. Vad annat vore då trovärdigt om jag inte visat att jag själv *lever som jag lär*? Ett bordlagt avhandlingsarbete påbörjades då det empiriska yrkeslivet var slut. Utan ett gott mått av envishet och målmedvetenhet skulle jag kanske inte stått hela loppet ut. Men en f.d. orienterare har aldrig haft till vana bryta ett lopp. Så har ej heller skett i denna avhandlingsrunda!

Min envishet och målmedvetenhet finns givetvis i mina gener så mitt första TACK vill jag postumt rikta till *Mor och Far* för den grundläggande supporten! Myndig blev jag vid 21, passerade 30, gick mot de 40, nådde de 50, klarade mig till de 60 och har nu byggt upp så mycket fart och energi att jag nyligen sprängt 70-vallen! Jag har t.o.m. lyckats kravla mig fram till dagen för disputation, den 20 maj 2016. Mitt andra TACK vill jag rikta till min egen kärnfamilj *Lisbeth, Maria, Andreas och Annika* för deras support och tålmod under ett antal år!

Till Inga-Britt Nilsson, Johan Nilsson, Rabert Berg, Tom Gustavsson, Gunnar Graumann, Ulf Magnusson, välvilliga tjänstemän på Skolverket, SCB och olika skolkontor vill jag rikta ett tredje TACK för all saklig, praktisk, estetisk och språklig support!

Alla de politiker, förvaltningschefer, lärarfackliga ombud, skolledare vid kommunala och fristående gymnasieskolor som ställt upp för intervju samt övriga samtalspartners ger jag mitt fjärde TACK!

Det femte TACKET vill jag ge opponenterna Anders Anell, Anna Thomasson, Gert Paulsson, Ulf Ramberg och Rolf Solli och som vid olika tillfällen, när svängarna blivit alltför yviga, fört in mig igen på de smala, rätta stigarna.

Till sist men inte minst vill jag framföra min stora tacksamhet till mina båda domptörer, handledarna *Torbjörn Tagesson och Rolf G Larsson!* Det är inte lätt att lära en gammal hund att sitta på ett nytt sätt men efter många mödor och stort besvär har Ni baxat mig ända hit. **Tack!**

Om allt går bra efter den akademiska duvningen fortsätter jag mot de 80, 90 och 100. Men innan dess finns det många viktiga uppgifter att ta itu med!

Höllviken och Brösarp i april månad 2016

Sten-Bertil Olsson

Innehållsförteckning

Prolog	9
1 Inledning	11
1.1 Empirisk bakgrund - Marknadens tidevarv	11
1.2 Avhandlingens ämne, relevans, syfte	15
1.2.1 Varför just detta avhandlingsämne	15
1.2.2 Avhandlingens syfte och avgränsningar	17
1.3 Forskningsstrategi	21
1.3.1 Forskningsområdets relevans och aktualitet	21
1.3.2 Forskningsområde och forskningsdesign	22
1.3.3 Författarens bakgrund och objektivitet	24
1.4 Forskningsmetoden	25
1.4.1 Perspektivval – en form av avgränsningar	25
1.4.2 Kvalitativa eller kvantitativa metoder och data	26
1.5 Avhandlingens disposition	28
2 Kvasimarknader – ett sätt att reglera verksamhet inom välfärdstjänsterna	29
2.1 Reglering av verksamheter inom skola, vård och omsorg	29
2.2 Marknadsstudier	30
2.3 Offentliga kvasimarknader	31
2.3.1 Offentliga marknader	31
2.3.2 Kvasimarknadsteori	33
2.4 Kvasimarknader inom olika välfärdsområden samt i några andra länders skolsystem	35
2.4.1 Välfärdsområdena skola, vård och omsorg	36
2.4.2 Kvasimarknader i några andra länders skolsystem	40
2.4.3 Sammanfattning	42
3 En modell för analys av gymnasietmarknaden	45
3.1 Analysfaktorer, determinanter	45
3.2 Politisk styrning	47
3.3 Produktmix	50

3.4	Konkurrensfördelar	55
3.5	Målkostnader	58
3.6	Sammanfattning av analysmodellen	64
4	Empirisk ansats, urval och operationalisering	69
4.1	Forskningsprocessen	69
4.1.1	Empiriska avgränsningar och urval	69
4.1.2	Motiv till val av fall och urval inom fokusnivåer	73
4.1.3	Datainsamling i fallstudierna	75
4.2	Forskningens kvalitet	78
4.3	Fallstudier som metod	80
4.4	Modellbegreppens operationalisering	83
5	Fallstudie: Malmös regionala skolmarknad	89
5.1	Malmös regionala skolmarknadsstruktur	90
5.1.1	Efterfrågan och utbud på den yttre, regionala, skolmarknaden	90
5.1.2	Efterfrågan och utbud på Malmös inre marknad	96
5.2	Lokal politisk styrning	106
5.3	Produktmix	110
5.4	Konkurrensfördelar	116
5.5	Målkostnader	139
5.6	Sammanfattning av Malmös regionala skolmarknad	150
6	Fallstudie: Lunds regionala skolmarknad	157
6.1	Lunds regionala skolmarknadsstruktur	157
6.1.1	Efterfrågan och utbud på den yttre, regionala, skolmarknaden	157
6.1.2	Efterfrågan och utbud på Lunds inre marknad	163
6.2	Lokal politisk styrning	173
6.3	Produktmix	178
6.4	Konkurrensfördelar	183
6.5	Målkostnader	207
6.6	Sammanfattning av Lunds regionala skolmarknad	217
7	Jämförande analys	223
7.1	Skolmarknadsstrukturen	223
7.2	Politisk styrning	225
7.3	Produktmix	228

7.4 Konkurrensfördelar	232
7.5 Målkostnader	240
7.6 Marknadseffektivitet	248
7.7 Sammanfattning	250
8 Slutsatser och reflektioner	255
8.1 Kvasimarknad för gymnasieutbildning	257
8.1.1 Gymnasiemarknadens karaktär i ett schematiskt perspektiv	257
8.1.2 Definitionsanpassningar för gymnasiemarknaden	260
8.2 Modell för analys av gymnasiemarknadens funktion	261
8.3 Gymnasiemarknadens funktion i ett kvasimarknads-teoretiskt perspektiv	264
8.4 Gymnasiemarknadens vinnare på utförarsidan	272
8.5 Några reflektioner med empiriska implikationer	274
8.6 Bidrag till teoribildningen och förslag till fortsatt forskning	279
8.6.1 Bidrag till teoribildningen	279
8.6.2 Några förslag till fortsatt forskning	280
English summary	283
Bilaga 1: Skolstatistikens nyckeltal med definitioner	289
Bilaga 2: Förordning (1993:167) om skolindex	291
Bilaga 3 A: Intervjuguide 2012	292
Bilaga 3 B: Intervjuguide 2014	294
Bilaga 4: Interkommunala priser i Skåne HT 2012	295
Bilaga 5: Gymnasiesamverkan i Skåne år 2011/12	295
Referenser	297

Prolog

Egna motiv för denna avhandling

För mig finns det flera motiv till att framlägga en avhandling i företagsekonomi med fokus på den svenska gymnasie marknaden. Ett skäl är den vikt som skola och utbildning tillmäts i samhället och den stora andel som skolsektorn upptar av den totala offentliga sektorn. Kyrkans under många århundraden ledande roll för undervisningen togs successivt fr.o.m. mitten av 1800-talet, bl.a. genom folkskolans införande år 1842, över av de borgerliga samhällsinstitutionerna stat och kommun (se Salin 2010). Utbildning är numera en för staten och kommunerna gemensam viktig uppgift. Denna viktiga samhällsuppgift, som ständigt framhålls i den politiska och massmediala debatten under mantrat skola – vård - omsorg, borde vara ett mycket viktigt forskningsfält för de flesta akademiska discipliner! Ett annat skäl är att det känns angeläget att efter gott och väl fyrtio yrkesaktiva år i den svenska skolan som ämneslärare i samhällskunskap och företagsekonomiska ämnen och mer än trettionio år i skolledande befattning sätta in de många och intensiva arbetsuppgifter och händelser, som jag upplevt, i ett teoretiskt sammanhang. Därigenom hoppas jag att såväl för egen del som för andras, inom och utom skolområdet, få förklaringar till varför vi har gjort som vi har gjort, vad vi gör och vad vi kan eller bör göra framdeles. Ett tredje skäl är att jag under ett antal av mina yrkesverksamma år, parallellt med mitt ordinarie arbete, har bedrivit doktorandstudier i företagsekonomi med inriktning mot Offentlig ekonomi och redovisning varför det faller sig naturligt att fullborda dessa studier med en avhandling inom detta område. Att skolan, trots att den utgör en mycket stor del av den offentliga sektorn och dess ekonomi, utgör en förhållandevis liten del av forskningen inom de ekonomiska vetenskaperna förstärker detta motiv. Ett fjärde skäl är att det under årens lopp publicerats en mångfald avhandlingar och forskningsrapporter inom utbildningsområdet, företrädesvis om skolans kärnverksamhet inom de utbildningsvetenskapliga disciplinerna och under åtminstone de senaste fyrtio åren gjorts många arbeten om skolan inom det utbildningsvetenskapliga området (t.ex. Berg 1983 D.1, Berg 1983 D.2, Berg 1992, Lundahl 2002, 2007, 2011, Scherp 2002, Tjeldvoll 2008, Erixon Arreman m.fl 2009, Holm och Erixon Arreman 2009, Lundström och Holm 2009, Lundahl m.fl 2010, 2013, Erixon Arreman och Holm 2011, Lundström och Holm 2011, Forsberg 2015), inom statsvetenskap (t.ex. Montin 2006, Fredriksson 2010, Lindbom 2010, Nyhlén 2011, Rönnberg 2011) men i de fall utbildningsområdet varit föremål för forskning vid de ekonomiska institutionerna har det oftast rört sig om nationalekonomi (t.ex. Söderström och Lundbäck 2000, Bergström och Sandström 2007, Henrekson och Vlachos 2009, Vlachos 2010) och då företrädesvis på en aggregerad samhällsnivå.

Inom företagsekonomi har skolan inte varit ett särskilt frekvent forsknings- och avhandlingsområde. Här utgör dock Wallén (2003) och Yttermyr (2013) undantag. Ett femte skäl är att det inom skolektorn, främst den gymnasiala nivån inom såväl ungdomsskolan som i vuxenutbildningen, skapats en marknad med ett snabbt utvecklingsförlopp (Lundahl 2002, Richardson 2004, Lundahl m.fl 2010, Skolverket 2011 b, Skolverket 2012 a, Skolverket 2012 c, Skolporten 2012, Lundahl m.fl 2013) vilken borde vara ett intressant forskningsområde inom företagsekonomi. Det är i de högre åldrarna, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, som eleverna har de största såväl formella som reella möjligheterna till frihet att välja skola och etableringen av skolor med privata huvudmän eller privata entreprenörer blivit så omfattande att det finns många alternativ för eleverna att välja mellan (Lundahl 2002, Richardson 2004, Lundahl m.fl 2010). I t.ex. huvudstaden Stockholm har etableringen av fristående skolor gått så snabbt att mer än hälften av ungdomsskolans gymnasieelever numera går i de fristående skolorna (Skolverket 2011 a). Inom den gymnasiala vuxenutbildningen finns inga fristående privata huvudmän utan där har istället en annan marknad, entreprenadmarknad, vuxit fram. Ett sjätte skäl till denna avhandling är en policy från statens sida att det på den uppkomna skolmarknaden inte bara ska råda konkurrens utan konkurrens på lika villkor mellan de olika alternativen. Detta, även utanför skolområdet använda begrepp, lika villkor eller konkurrensneutralitet har fått en särskilt stark klang inom skolväsendet. På denna skolmarknad på lika villkor (se SOU 2001:12) har de privata vinstsyftande skolorna och koncernbildningarna blivit så framgångsrika att de utifrån olika utgångspunkter fångat riskkapitalbolagens, rikspolitikernas, lärarorganisationernas, massmedias och allmänhetens intresse, vilket i sig borde motivera forskning på området.

De stora förändringar som vi under de senaste 25 åren har upplevt inom den offentliga sektorn är inte något unikt för Sverige utan har mer eller mindre samtidigt ägt rum inom de flesta OECD-länderna och även i ett antal utvecklingsländer. Efter systemskiftet vilket inträffade vid 1990-talets början (Richardson 2004) har den svenska skolans omstöpning varit radikalare och snabbare i Sverige än på andra håll (Lundahl m.fl, 2010). Författaren har, utöver verksamhet som skolledare vid gymnasieskolor och kommunal förvaltningschef, fått inblickar i och erfarenhet av den marknad som vuxit fram i Sverige genom ledamotskap i 1997 års Friskolekommitté (se SOU 2001:12), utredningsuppdrag för Malmö utbildningsnämnd (se Olsson 2012), ledamotskap 2010 – f.f. i Advisory board för en fristående gymnasieskola samt ledamot 2015 – f.f. i en annan fristående gymnasieskola.

1 Inledning

1.1 Empirisk bakgrund - Marknadens tidevarv

Begreppet *kvasimarknad* används ofta för att beskriva den organisationsform som under 1990-talet infördes i den sociala sektorn i Storbritannien. Motiven till reformerna var många men inte minst ideologiska, nyliberalism och NPM (Edebalk och Svensson 2005 s. 25). En marknadsanpassning av välfärdstjänsterna sågs som en möjlighet för att uppnå ökad effektivitet i produktionen av tjänsterna samt ett sätt att stärka brukarnas inflytande över verksamheten. Målet var att gå från en utbudsstyrd till en beställarstyrd verksamhet med större inflytande för den enskilda brukaren. Samhällets önskan var en struktur med mer marknadsmässiga inslag där kommunernas utförarroll tonades ner till förmån för beställarrollen. Det skulle skapas mer konkurrens mellan olika utförare (ibid. s. 26). Lapsley (2008) menar att globaliseringen inneburit att de nationella regeringarna fått ett minskat utrymme att utöva sin statliga kontroll över och att de därför fått rikta sina reformer till de traditionella välfärdsområdena. Den då, i slutet av 1980- och början av 1990-talet, i västvärlden nya förvaltningssynen New Public Management, NPM, hämtade sina idéer från den privata företagssfären (se Hood 1991, 1995, Lapsley och Pallot 2000, Stark 2002, Almqvist 2004, 2006, Agevall 2005, Häger Glenngård 2013). NPM, som förvaltningssyn, hade under 1980- och 1990-talet ett stort inflytande på hur olika länder reorganiserade sin välfärdsproduktion. Till NPM kan tre olika typer av förändringar kopplas – strukturella reformer, finansiella motiv för nyckelaktörer och resultatindikatorer, nyckeltal (Lapsley 2008, Häger Glenngård 2013). Med strukturella förändringar avses reglerade marknadsbildningar, kvasimarknader. Alla marknader är förvisso reglerade (Norén 2001 a s. 32) men för de indirekt finansierade (Söderström och Lundbäck 2002) offentliga marknaderna är det en nödvändighet eftersom de innehåller kontrasterande mål (Norén 2001 a s. 32). Politisk styrning och påverkan är en viktig faktor när kvasimarknader ska analyseras. *Politisk styrning* är en av faktorerna i den analysmodell som kommer att beskrivas och motiveras i kapitel 3. För den svenska skolan infördes de ovan redovisade strukturella förändringarna vid en tidpunkt då den hävdade sig väl i internationella jämförelser (Leijnse 2012 s. 33). Det kunde förefalla omotiverat att då ändra i

ett vinnande skolsystem. Men en jämförelse mellan kärnelementen i NPM och nyckelelementen i de svenska marknadsskapande reformerna visar stor samstämmighet. NPM bör ses som en stark påskyndare av de marknadsskapande skolreformerna vid 1990-talets början (se Olsson 2015).

En kvasimarknad är en marknad med både offentliga och privata inslag. Det är en marknad därför att den tillåter alternativa utförare att konkurrera med offentlig producent som tidigare hade monopol på att utföra tjänsten. Med *kvasi* menas att verksamheterna verkar under andra förutsättningar än på en fri marknad. På utförarsidan konkurrerar producenter, som nödvändigtvis inte behöver ha ett vinstintresse eller ens vara privat ägda, om offentliga kontrakt (Helgesson 2014, s. 27). Kvasimarknaden kan ses som en omreglering av traditionell offentlig verksamhet med bibehållen skattefinansiering, indirekt finansiering (Söderström och Lundbäck 2002), och en åtskillnad mellan beställare och utförare så att privatpersoner, brukare, ges rätt att själva välja välfärdstjänster mellan konkurrerande leverantörer, mer självständiga offentliga enheter och ofta även privata enheter (Whitty 2002 s. 473). Kvasimarknadsteorin beskrivs i kapitel 2 där även några internationella rapporter om kvasimarknader på skolans område och några rapporter inom några andra välfärdsområden redovisas. När en välfärdstjänst produceras på en marknad gäller andra regler än när den produceras i en monopolistisk offentlig organisation. Tidigare har begreppet *avreglering* använts för att beskriva den nya situationen men numera används istället begreppet *omreglering* (Helgesson 2014 s. 7). Reformerna vid slutet av 1980- och början av 1990-talet genomfördes för att växla över från en regel- och resursstyrd verksamhet till en mål- och resultatstyrd verksamhet. Men vissa delar i det omfattande regelverk som under stora delar av 1900-talet styrte skolverksamheten i Sverige lever kvar än idag, om än i en mer samlad form genom den nya skollagen. Skolmarknaden i Sverige är fortsatt styrd av en omfattande regelsamling (se SFS 2010:800). Nu lever vi i ett tidevarv där marknaden anses vara en organisationsprincip för produktion och styrning av välfärdstjänster (Helgesson 2014 s. 7). Det inom välfärdsområdet omdiskuterade begreppet *marknad* uttrycks ofta i singularis som om det redan finns och kan sättas in antingen som välgörare eller förstörare (ibid. förord). I debatten anförs såväl fördelar som nackdelar med marknadsreformerna. Det kan vara problem med att förena de olika mål som kvasimarknaderna förväntas lösa. Häger Glengård (2013 s. 9) ser framförallt ett problem med att uppfylla likvärdighetsmålet. Vissa författare använder begreppet *marknadsmisslyckande* när marknaderna inte kan infria de förväntningar som ställs på dem (se Carlbaum 2014). Inom skolans område rör sig diskussionerna ofta om

konflikten mellan att ge eleverna frihet att välja skola, att upprätthålla en jämn kvalitet, att sätta rättvisa betyg och att motverka segregering.

Så sent som år 1990 presenterade Esping – Andersen sin typologi över den svenska välfärdsstaten. Han kallade typologin för *en socialdemokratisk välfärdsregim* (Vamstad 2015 s. 202). Denna typologi utkom precis före den reformperiod inom skolan vilken skapade förutsättningar för en omfattande marknadsiering (Solli och Czarniawska 2001 s. 7, Lundahl 2002), ett systemskifte inom det svenska skolsystemet (Richardson 2004 s. 145, Svensson 2010 s.14). Reformerna öppnade för kvasimarknadsbildningar inom det svenska skolväsendet och senare även inom övriga delar av det svenska välfärdssystemet. Enligt Vamstad (2015 s. 202) är det inte särskilt känt utanför Sveriges gränser att det svenska välfärdssystemet liberaliserats i så hög grad att produktionen av välfärdstjänster idag sker till en stor del på kvasi-marknader. Införandet av kvasimarknader som styrsystem har motiverats utifrån två generella principer. Den ena principen gäller den individuella nivån där valfriheten anses ge större frihet och bättre anpassning till individuella preferenser. Den andra principen gäller systemnivån där valfriheten anses skapa konkurrens, som i sin tur ger högre effektivitet och bättre kvalitet (ibid.). Dessa principer, förväntade effekter, framgår tydligt om man studerar det paket av skolreformer som infördes under slutet av 1980- och första halvan av 1990-talet (se Olsson 2015). De mest marknadsdrivande delarna i detta reformpaket har hos forskare benämnts *utbildningsreformen* (Yttermyr 2013). Dessa delar är:

1. *Propositionen om valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) med rätten och möjligheten att välja skola, uppbrott från det uniforma skolväsendet och införande av mångfald med fristående skolor som viktiga komplement till det offentliga skolväsendet och kvalitetshöjning genom konkurrens mellan skolor med olika inriktning. Större valfrihet och möjlighet för skolorna att profilera sig skulle skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning inom hela skolväsendet

2. *Propositionen Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) med förstärkt valfrihet för eleverna genom likvärdiga spelregler mellan såväl olika kommuners skolor som mellan kommunala och fristående skolor, huvudmannaneutralitet min anm.. En påminnelse gjordes om såväl uppbrottet från det offentliga skolmonopolet med en större möjlighet för elever och föräldrar att välja skola som konkurrensens kvalitets- och produktivitetshöjande effekt. Införandet av ett kommunalt utjämningsbidrag skulle utgöra ett steg bort från regelstyrningen.

Gymnasieskolan skulle göras mer tydlig genom förslag om ett nytt bidragssystem för fristående skolor över grundskolenivån.

3. Propositionen *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särvux* (Prop. 1992/93: 250) där kommunerna fick möjlighet att göra sin gymnasieskola mer kursutformad och eleverna gavs större möjlighet att påverka sina studier. Kursutformningen gav en större möjlighet för skolorna att inom ramen för sin valda programsammansättning, *produktmix* min anm., *forma sina verksamheter*. Richardson 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 2004 s. 198).

Gymnasieskolornas, offentliga kommunala och privata Non profit eller Profit, val av programsammansättning, *produktmix*, är en av faktorerna i den analysmodell som kommer att beskrivas och motiveras i kapitel 3. 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. Såsom kommer att påpekas på några olika ställen i avhandlingen är konkurrensen mellan kommunala gymnasieskolor i olika kommuner av lika stor vikt som konkurrensen mellan kommunala skolor och fristående skolor. I det från Umeå ledda forskningsprojektet *Gymnasiet som marknad*, VR 2007-3579, tydliggörs att:

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)

Genom elevernas valfrihet att välja skola avsåg reformerna att skapa konkurrens mellan såväl offentliga som privata utförare och på så vis skapa högre effektivitet vilket är liktydigt med motiv att reducera kostnader och förbättra kvaliteten (se Häger Glenngård 2013 s. 9). I ett kvasimarknadssystem med indirekt finansiering betalar inte brukarna själva för erhållna tjänster utan finansieringen står beställaren för genom att betala en peng som följer brukaren till aktuell utförare. I skolans värld kan utföraren påverka sina intäkter genom att attrahera många elever med att erbjuda de kvaliteter som eleverna efterfrågar på marknaden. Brukarna måste vara såväl kvantitets- som kvalitetsanpassare.

Genom att erbjuda för eleverna rätt kvalitet kan brukaren skaffa sig konkurrensfördelar. Motivet att både reducera kostnader och förbättra kvaliteten kommer var och en att utgöra egna faktorer, *målkostnader* (se Kato 1993) och *konkurrensfördelar* (Porter 1985, Oliver 1997,) i den analysmodell som kommer att beskrivas och motiveras i kapitel 3. 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. Inom skolans område finns således skolmarknader och friskolor i många länder men den svenska skolmodellen framhålls ofta i debatt och litteratur som speciell (se Lundahl m.fl. 2013, SOU 2013:56). Att döma av friskolekommittéernas redovisning av sina internationella utblickar (SOU 2001:12, SOU 2013:56) 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. Pålsson menar att inget land i världen organiserar skolan på det sätt som Sverige gör (Pålsson 2015). Friskolorna, det privata inslaget, är en viktig del i det svenska sättet att organisera skolan via marknadsbildningar. Pålsson (2015) menar dock att det i detta sammanhang är av stor betydelse att Sverige inte valt några restriktioner för vilka associationsformer som får producera välfärdstjänster. Det är ett 'feltänk' när aktiebolag utifrån marknadens exkluderande logik, med vinst som enda drivkraft, får vara med och producera tjänster inom skolområdet där välfärdens inkluderande logik gäller. Skolan som handelsvara ser Pålsson som 'djupt problematisk' (ibid.). Men oavsett om det är ett 'feltänk' eller ej med att det svenska kvasimarknadssystemet tillåter alla privata associationsformer kommer såväl offentliga, kommunala, som privata, Non profit och Profit, enheter inom gymnasieskolan att studeras empiriskt i denna avhandling.

1.2 Avhandlingens ämne, relevans, syfte

1.2.1 Varför just detta avhandlingsämne

Såsom redovisats i avsnitt 1.1 var det reformerna i början av 1990-talet som lade grunden till en omfattande förändring av den svenska skolan. Med elevernas frihet att välja skola, privata och kommunala organisationers frihet att etablera och driva skolor samt införandet av ett offentligt finansierat skolpengssystem började skolmarknader så sakta att utvecklas under 1990-talet för att sedan

accelerera under 2000-talet. Med tilltagande ålder blir mobiliteten större hos eleverna och de är beredda att resa över en eller flera kommungränser för att få sin utbildning. Detta gäller främst då eleverna befinner sig i gymnasieåldern. Den kraftiga demografiska uppgången av antalet medborgare i gymnasieåldern under 2000-talets första decennium innebar konkurrens om ett växande antal gymnasieelever och mellan ett växande antal gymnasieskolor. Men även om elevantalet i gymnasieskolan nådde sin topp år 2008 och sedan varit i avtagande har marknadsutvecklingen ändå varit kraftigast i gymnasieskolan. Gymnasieskolans marknadsutveckling bör vara intressant att följa i olika former av studier.

I litteraturen finns många utländska rapporter och artiklar som handlar om marknader inom utbildning t.ex. *Quasi-Markets for Education* (Glennerster 1991) och *Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools* (Lubienski 2003). Men Friskolekommittén (SOU 2013:56) påpekade att skillnaderna mellan skolsystemen i olika länder är så stora att det är svårt att göra jämförelser. Den svenska gymnasie marknaden har varit föremål för några forskningsstudier bl.a. umeåprojektet *Gymnasiet som marknad* (Lundahl m.fl 2010), avhandlingen *Styrideal och konflikt – om friskoleetablering i tre norrländska kommuner* (Nyhlén 2011), artikeln *Education Governance by Marketisation and Quality assurance – Introductory Notes* (Rönneberg 2011) och inte minst ett flertal rapporter från Statens Skolverk (2000, 2010, 2011 a-e, 2012 a-d, 2013 a-d), som har ett särskilt regeringsuppdrag att följa utvecklingen på skolmarknaden. De hittills gjorda och redovisade svenska studierna handlar till stor del om marknadens påverkan på skolans inre arbete d.v.s. elevers, lärares, skolledares och kommunala företrädares arbetssituation och deras upplevelser av marknaden. I en artikel (Lundahl m.fl 2013) skiljer författarna mellan begreppen *external marketization* och *internal marketization* där *external* avser vad som händer i strukturen utanför skolans inre, pedagogiska, verksamhet medan *internal* avser just skolans inre arbete. Begreppet *marketization* använder författarna (ibid.) för att markera en förändringsriktning snarare än förändringseffekterna. När förändringseffekterna åberopas använder författarna begreppet *quasi-markets* som åsyftar den statligt skapade och kontrollerade relationen mellan köpare och säljare av utbildningstjänster där konkurrensen baseras på andra aspekter än priset eftersom det rör sig om en för eleverna avgiftsfri, skattefinansierad verksamhet. Nyhléns samhällsvetenskapliga studier fokuserar på kommunala strategier för att möta etableringen av fristående skolor. I Rönnebergs samhällsvetenskapliga forskning studeras den statliga kontrollen av skolverksamheten med starkt fokus

på den statliga inspektionen. Skolverkets rapporter om skolmarknadsutvecklingen har mestadels handlat om den nationella nivån inklusive nationell statistikproduktion. I kvasimarknadsstrukturen, external marketization (Lundahl m.fl. 2013), är alla aktörsgrupperna – brukare, beställare, utförare - intressanta att studera var för sig eller tillsammans. Brukarnas och i viss mån beställarnas perspektiv har stått i fokus i tidigare studier av skolmarknaden men knappast utförarna, utbudsaktörerna. Denna studie, däremot, har som främsta fokus att beskriva och analysera dagens svenska gymnasieemarknad utifrån utbudsaktörernas, konkurrenternas, perspektiv. Detta betyder inte att de andra två grupperna inte kommer att finnas med men de blir inte föremål för lika omfattande undersökningar, t.ex. personliga intervjuer, som utförarna blir. Vid en studie av ett annat område inom välfärdsmarknaderna, eget val i äldreomsorgen i en svensk kommun, väljs också ett utförarperspektiv (Sundin och Tillmar 2010). Inom ramen för sitt statliga uppdrag att följa utvecklingen på skolmarknaden redovisar Skolverket, i sina rapporter, huvudsakligen uppgifter, iakttagelser och slutsatser på nationell nivå (se Olsson 2015). Den empiriska studien i denna avhandling görs på den lokala nivån, den enskilda skolan och kommunen, i en nationell och regional kontext. Den allmänna debatten i Sverige om den svenska skolmarknaden kan tolkas så att det enbart är de fristående gymnasieskolorna som är vinnare och kan dela ut vinst till sina ägare medan de kommunala gymnasieskolorna är marknadssystemets förlorare. Är det så eller finns det en mer nyanserad bild av verkligheten? Utifrån två fallstudier ska denna avhandling försöka lämna bidrag till en nyanserad bild av gymnasieemarknaden!

1.2.2 Avhandlingens syfte och avgränsningar

Marknadsinslag har funnits i flera hundra år för de svenska universiteten, läroverken och folkhögskolorna. Dessa marknadsinslag har företrädesvis funnits på efterfrågesidan genom att studenter, gymnasister och deltagare fritt kunnat söka sig till vilken som helst av de befintliga lärosätena. Men på utbudssidan har staten kunnat utöva etableringskontroll antingen genom direkta beslut eller indirekt genom ekonomisk styrning. För privatskolor t.ex. Lunds Privata elementarskola, Spyken, som inte hade statlig finansiering, fanns ingen etableringskontroll förutom de krav som ställdes på näringsidkare i allmänhet (Bengtsson m.fl 1998 s. 17-18). För att få utfärda studentexamen, dimissionsrätt, krävdes dock tillstånd från staten (ibid. s. 8-10). Till denna privatskola kom elever från hela landet och i ett ganska stort åldersspann. Skolan

finansierade sin verksamhet genom statliga anslag och elevavgifter (ibid. s. 34-35) Här rörde det sig verkligen om efterfrågan, utbud och en sorts marknadspris som eleven fick betala till skolan. Vissa elever kunde dock genom stipendier och fonder finansiera sin skolgång i detta privatläroverk. Fr.o.m. 1980-talets andra hälft har hela den offentliga sektorn och inte minst skolan genom ett flertal offentliga utredningar och nationella beslut förändrats på ett sätt som inte liknar tidigare reformer. Förutsättningar för en marknadsbildning på såväl efterfrågesidan som utbudssidan har skapats genom dessa politiska beslut. Richardsson (2004) menar:

Om man med ett enda ord vill karakterisera utvecklingen på skolans område på 1990-talet torde detta vara det riktiga: valfrihet. (ibid. s. 238)

Med valfrihet avser Richardson inte bara elevernas och föräldrarnas rätt att välja skola utan även huvudmännens, enskilda kommuner och privata aktörer, rätt att starta skolor och ge dem en särskild profil. Richardson menar också att det kommit in ett nytt inslag i svensk skola genom den marknadsföring som behövs för att kunna tävla om den kommunala skolpengen. I umeåprojektet *Gymnasiet som marknad* menar författarna att en starkare koppling mellan utbildning, ekonomi och marknad samt en ny styrning av skolan utvecklats i flertalet OECD-länder men att förändringen varit radikalare och snabbare i Sverige än i andra länder.

Gymnasieskolan har påverkats starkt av dessa förändringar, främst utvecklingen av en veritabel gymnasiemarknad, baserad på idéer om valfrihet och konkurrensdrivande kvalitetshöjning i skolan. (Lundahl 2002, Lundahl m.fl. 2010).

I bakgrundsbeskrivningen till umeåprojektet påpekas att studien analyserar vilket genomslag och vilka innebörder marknadsmekanismerna fått i kommuner och skolor. Denna ansats valdes eftersom det, enligt författarna, fortfarande var ont om sådana studier. Men Lancaster (1969) påminner om att i den ekonomiska teorins marknadsmodell saknar både köpare och säljare möjlighet att påverka *the market circumstances*.

For these reasons, the factors we have referred to as market circumstances are often called exogenous factors, using a word whose Greek roots mean 'born outside of'. (ibid. s. 10)

För den svenska skolmarknaden vars marknadsförutsättningar har skapats inom det politiska systemet, kvasimarknader med kommuner som både finansörer och anordnare, är marknadsfaktorerna inte exogena. Lancaster (ibid. s. 10) fortsätter

To the economist price is the most 'important' factor in determining market equilibrium because it is the factor that both affects and is affected by the state of the market. Price is said to be endogenous, determined within the market.

På den svenska gymnasie marknaden råder inte priskonkurrens mellan utbudsaktörerna, skolorna, så priset fungerar inte som jämviktsdeterminant på denna marknad. Detta utesluter dock inte att prisnivån på en ort eller dess samverkansområde kan påverka etablering av friskolor.

Syftet med denna avhandling är att studera sambandet mellan marknadens reglering och effekter på regionala och lokala marknadens funktion.

Hur studiens fall ser ut med avseende på utbud, efterfrågan och prisbildning samt hur de enskilda skolorna och huvudmännen agerar på dessa kvasimarknader är en viktig utgångspunkt när politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar (kvalitet för eleverna), och målkostnader (effektiv resursanvändning) ska studeras.

Reformerna vid 1990-talets början och mitt uttryckte en förväntan att valfrihet för medborgarna och en högre grad av etableringsfrihet för såväl fristående som kommunala skolor skulle skapa konkurrens på lika villkor mellan utförarna. Denna konkurrenssituation skulle i sin tur leda till effektivare verksamhet, en högre utbildningskvalitet och ett bättre sätt att medvetandegöra och redovisa framförallt kostnaderna i de kommunala skolorna. Det borde rimligen vara av stort intresse för forskare, politiska beslutsfattare, marknadens övriga aktörer och allmänheten att avläsa de effekter som den statliga omregleringen till kvasimarknadsbildningar resulterat i samt vilka möjligheter och svårigheter som dykt upp på det lokala planet. För de empiriska studierna av gymnasieutbildningens kvasimarknader är konkurrensen mellan kommunala gymnasieskolor i olika kommuner av lika stor vikt som konkurrensen mellan kommunala skolor och fristående skolor eller mellan olika fristående skolor. De i skolreformerna angivna medlen - *valfrihet, etableringsfrihet* och *konkurrens* - samt förväntade effekter - *bättre kvalitet, mångfald, profilering och olika inriktning, bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning, likvärdiga spelregler mellan såväl olika kommuners skolor som mellan kommunala och fristående skolor* (huvudmannaneutralitet min anm.), *effektivitet* och

kursutformning - är viktiga begrepp för den analys som ska göras i avhandlingens empiriska studier. Att *politisk styrning* är en viktig faktor för dessa studier ligger i kvasimarknadsteorins kärna. I denna avhandling är det kvasimarknaden inom den gymnasiala utbildningen som studeras. Det ligger i sakens natur, menar Richardson (2004 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. Denna avhandling har huvudfokus på gymnasiebrukarnas utbudssida och hur aktörerna, de enskilda offentliga och privata skolorna, upplever konkurrenssituationen och agerar för att stanna kvar på marknaden d.v.s. väljer programsammansättning, produktmix, skaffar sig konkurrensfördelar genom att erbjuda de kvaliteter som eleverna vill ha samt bestämmer målkostnadsnivåer så att driftkostnaderna och eventuella avsättnings- och vinstkrav kan finansieras. Denna studie har som främsta fokus att beskriva och analysera dagens svenska gymnasiebruk utifrån utbudssidans, konkurrenternas, perspektiv. Detta betyder inte att kvasimarknadens andra två grupper, brukare och beställare, inte kommer att finnas med men de blir inte föremål för lika omfattande undersökningar, som utförarna. Både utförare och beställare kommer att bli föremål för intervjuer, liksom de fackliga ombuden för de båda stora lärarorganisationerna, men mest omfattande blir intervjuerna med utförarnas yttersta företrädare, skolornas chefer. Uppgifter om brukarna, eleverna, kommer att inhämtas endast genom dokumentstudier, statistik och tidningsartiklar. Att huvudfokus sätts på utbudssidan, de enskilda kommunala och fristående gymnasieskolorna, beror på att det finns ytterst lite forskning och litteratur som ägnat sig åt den sidan av den ungefär 20 år gamla gymnasiebrukaren medan efterfrågesidan, ungdomarnas val, är förhållandevis väl utforskat (Skolverket 2013 c s. 12). Det är viktigt att notera att det är skolnivån, de enskilda skolorna och deras företrädare, som här står i huvudfokus och i mindre mån kommunerna. När det gäller prisbildningen är det kommunerna som står för medborgar- och finansieringsansvaret för sina kommuninvånarnas utbildning, oaktat om eleven finns på en kommunal eller fristående skola. Gäller det en egen kommunal skola brukar begreppet resurs användas, för fristående skolor används begreppet bidrag och mellan kommuner betalas interkommunal ersättning. Men oavsett vilket av de ovan nämnda begreppsnamnen som gäller så används samlingsbegreppet *skolpeng* i denna avhandling.

Ytterligare avgränsningar för de empiriska studierna kommer att presenteras i avhandlingens metodkapitel, kapitel 4.

1.3 Forskningsstrategi

1.3.1 Forskningsområdets relevans och aktualitet

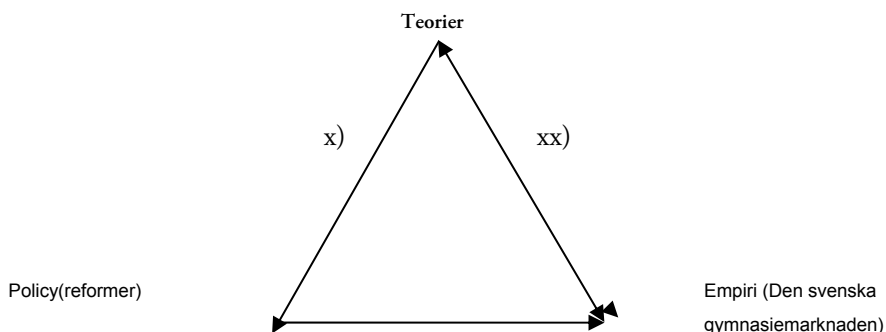
Bryman och Bell (2005 s. 16) framhåller att många forskningsrapporter har sin utgångspunkt i forskarnas personliga historia. Ämnesvalet för denna avhandling om kvasimarknader, är helt mitt eget, valt utifrån min egen praktik, och således utan någon form av beställning eller påverkan från någon annan än mig själv. Givetvis noterar jag den intensiva samhällsdebatt som pågår och de argument som där förs fram. Skolan i Sverige står, har väl alltid stått, under debatt både på den politiska och massmediala arenan. Det är en verksamhet som alla medborgare har erfarenhet av och tror sig kunna, oavsett hur länge sedan man själv var elev. En framtidsforskare som en gång kring decennieskiftet 1980/1990 föreläste för personalen på en av Lunds kommuns gymnasieskolor menade att om man finge gå över gatan och på den där befintliga kyrkogården återuppväcka personer från olika yrkeskategorier, som varit döda i c:a ett hundra år, så skulle två kategorier känna igen sig, nämligen prästen och läraren. Detta var naturligtvis redan då en grov överdrift med avsikt att kraftigt höja auditoriets intresse att på ett reflekterande sätt lyssna på föreläsningens budskap. Idag, gott och väl tjugofem år senare, tror jag inte ens att samma föreläsare skulle kunna tänka sig en så makaber metafor. Den svenska skolan har på dessa tjugofem år förändrats högst påtagligt och därmed även lärar- och skolledarrollen. Skolans monopolliknande roll som kunskapsförmedlare har försvunnit genom att konkurrerande kunskapskällor har tagit *marknadsandelar*. Skolan som institution har förändrats genom politiska reformer om - kommunalisering, mål- och resultatstyrning, ändrat statligt stöd till kommunernas verksamhet, interkommunal samverkan, successivt tilltagande frihet för elever och föräldrar att välja skola, införandet av skolpengsliknande ersättningsystem, rätt för icke offentliga aktörer att efter godkännande etablera fristående skolor samt rätt för kommunerna att själva organisera sitt skolväsende och etablera skolor - blivit en konkurrensutsatt samhällssektor vilken i mycket hög grad förändrat både skolans förutsättningar och sätt att bedriva sin verksamhet. Önskvärda effektiviseringar i den offentliga skolverksamheten till följd av den nya konkurrenssituationen och marknadsiseringen har dock inte kunnat avläsas och analyseras på avsett sätt (SNS 2011 b, s. 5). Varför de avsedda effekterna inte kunnat avläsas och analyseras på avsett sätt kan i sig generera ett antal varför - frågor.

1.3.2 Forskningsområde och forskningsdesign

Självva forskningsområdet, den svenska gymnasiearknaden är som fenomen förhållandevis nytt, ungefär 20 år. Som forskningsområde har det ännu inte väckt så stort intresse. Det innebär givetvis inte att det inte finns teorier, vilka testats på andra områden, som kan vara förklarande och förutsägan­de. Men det finns anledning att i denna avhandling förvänta sig ett utbyte mellan teori(er) och empiriska upptäckter, inslag av både deduktion och induktion. Avhandlingens empiriska studie med syfte att kunna beskriva och analysera regleringens effekter på gymnasiearknadens funktion innebär att den ska finna svar på frågorna *hur* och *varför* arknaden ser ut som den gör. Yin menar att hur- och varför-frågor bäst utforskas om fallstudier, experiment eller historiska studier väljs som forskningsstrategi (Yin 2007 s. 22-26). För att beskriva och analysera arknadens funktion gäller här och nu d.v.s. fokus på aktuella händelser. När fokus ligger på aktuella händelser menar Yin att valet står mellan experiment och fallstudier. Vid experiment behöver forskaren ha kontroll över skeendet (ibid. s. 22) vilket inte är möjligt vid studier av gymnasiearknaden. För fallstudier krävs inte någon sådan kontroll från forskarens sida. Fallstudier är en lämplig forskningsstrategi vid studier av aktuella skeenden vilka innehåller beteenden som inte kan manipuleras. Bryman och Bell (2005 s. 46) placerar *fallstudier* som en av fem vanliga och ledande former av forskningsdesign. En annan form är *komparativa eller jämförande studier* (ibid.). Fallstudieforskningen placeras av Bryman och Bell inom den induktiva traditionen (ibid. s. 74). Om målet är att utveckla och generalisera teorier är fallstudier en möjlig forskningsdesign (Yin 2007 s. 28). Fallstudiens speciella styrka ligger i att den kan tillåta många olika typer av empiriskt material (ibid. s. 25). Studien av gymnasiearknaden kommer att innehålla både kvantitativa och kvalitativa data som hämtas från officiell statistik, rapporter av olika slag samt utsagor vid intervjuer och samtal med andra aktörer. Utifrån ovanstående diskussion väljs fallstudier som strategi för denna studie. Undersökningen av gymnasiearknaden kommer att ske genom att studera två fall. Genom att välja en tvåfallsanalys (se ibid. s. 32) kan inte bara två olika fall studeras utan även en jämförelse göras mellan fallen. Val av analysnivå är en viktig faktor för forskaren att ta ställning till. Nivåerna individer, grupper, organisationer och samhällen anges som fokusnivåer (Bryman och Bell 2005 s. 78-79). I den empiriska studien kommer den samhälleliga nationella och regionala nivån att redovisas endast genom referens till en särskild artikel (Olsson 2015). Den organisatoriska nivån kommer att utgöras av enskilda kommunala och fristående gymnasieskolor inom centrumkommunerna i de två fallen. De grupperingar som kommer att

framträda i resultatredovisning och analys är politisk nivå, lärarfackliga organisationer och de enskilda skolornas ledare. De enskilda gymnasieskolorna kommer att delas in i grupperna kommunala, icke vinstsyftande fristående skolor, Non profitskolor, och vinstsyftande fristående skolor, Profitskolor.

För att via fallstudier kunna beskriva och analysera gymnasieemarknaden med fokus på dess utbudssida behöver en analysmodell utvecklas. Analysmodellen ska tas fram bl.a. med hjälp av några befintliga teorier. Vid framtagandet av analysmodellen kommer ett deduktivt angreppssätt att användas (Bryman och Bell 2005 s. 40). Eftersom avhandlingen ska försöka lämna en bild av vilka utbudsaktörer som kan tänkas vinna på och vilka som kan förlora på att gymnasieutbildningen blivit en marknad finns anledning att anta att resultatanalysen kommer att generera nya begrepp och nya modeller. Det finns anledning att använda induktiva ansatser för att nå detta mål (ibid.). Med det här valda angreppssättet finns anledning att förvänta sig behov av såväl deduktiva som induktiva ansatser. Det blir rörelser i båda riktningarna längs högra sidan i den forskningstriangel som visas i figur 1. Ramberg (1997 s. 35) menar att det ligger en potentiell utveckling av referensramen när den jämförs med studiens empiri. När forskaren bedriver empiriska studier blir det nästan nödvändigt att förvärva både nya empiriska och teoretiska lärdomar. Det uppstår ett samspel mellan forskaren, forskarens teorier och studiens empiri, det blir en blandning av deduktiva och induktiva inslag. Detta samspel visas genom den dubbelriktade pilen i forskningstriangeln i figur 1. Figuren visar även genom pilen längs triangelns bas att gymnasieemarknadens förutsättningar bestäms genom politiska beslut. De politiska besluten påverkas i sin tur av strömningar i samhället, den vänstra pilen i triangeln.



Figur 1.

Samspelet mellan teori(er) – politiska reformer – skolmarknader

x) New Public Management (NPM)

xx) Kvasimarknadsteori och teorier bakom avhandlingens analysmodell och empiriska bidrag till ny teori.

Den övre delen av triangeln representerar den abstrakta nivån, teorierna, och basen den konkreta, empiriska nivån med policyskaparna, den reformbeslutande gruppen, i det ena hörnet och gymnasiemarknadens utbudsaktörer i det andra hörnet. Utbudsaktörerna utgörs av de primära mät- och analysnivåerna kommunala gymnasieskolor, Non profitskolor, Profitskolor, lärarfackliga ombud och lokala utbildningspolitiker. Jämförelse mellan kärnelementen i NPM och skolreformernas nyckelelement visar på stor överensstämmelse (Olsson 2015). I forskningstriangeln ovan ses följaktligen NPM som den då, vid övergången mellan 1980- och 1990-talet, nya managementfilosofi, förvaltningssyn, vilken influerat politikerna när de fattat beslut om kvasimarknadsskapande reformer.

1.3.3 Författarens bakgrund och objektivitet

Under rubriken *Kunskapsteoretiska frågor* diskuteras den syn som bygger på förståelse och tolkning, *interpretivism* (Bryman och Bell 2005 s. 29-33, Alvesson och Sköldberg 2008 s. 20-21). Ett delsyfte med denna avhandling är att sätta fokus på analys av gymnasieutbildningens funktion på kvasimarknader. Denscombe (2000 s. 249 och 2004 s. 155) tar under begreppet begränsningar bl.a. upp forskningens objektivitet utifrån forskarens eget intresse och värderingar. Denscombe (2000) återger i ett översatt citat hur Miles och Huberman (1994 s. 248) ser på detta:

Den grundläggande frågan här kan uttryckas som en relativ neutralitet och rimlig frihet från icke erkända fördomar hos forskaren – åtminstone en öppenhet och tydlighet om de fördomar som ofrånkomligen existerar.

Såsom påpekats i inledningen har jag tillbringat hela mitt yrkesliv inom det område som är föremål för avhandlingens empiriska studier. Denna långa erfarenhet på det empiriska fältet kan givetvis innebära såväl fördelar som risker. Till fördelarna räknas att det yrkesmässigt inte föreligger några språkliga barriärer mellan mig och företrädarna för det område som ska utforskas. Vi talar samma yrkesspråk och har gemensamma arbetsmiljöerfarenheter. Jag har upparbetade kontakter inte bara inom den offentliga och fristående skolvärlden utan även på huvudmannasidan d.v.s. den politiska organisationen på central och lokal nivå. Möjligheterna att bli insläppt i organisationerna och få kontakt med relevanta aktörer och tillgång till relevant källmaterial är goda. En risk kan ligga i att den breda och långvariga fält erfarenheten kan skymma sikten och

locka bort koncentrationen från de strikt vetenskapliga frågor som studien är avsedd att fokusera och besvara. Ett forskningsfokus är viktigt att hålla under uppmärksamhet. Det finns en risk i att efter lång verksamhet i offentlig tjänst bli betraktad som en person med större tillhörighet till och sympati för de offentligt drivna skolorna än de privat drivna och därmed äventyra forskningens objektivitet. Den dubbla rollen i att vara högsta kommunala tjänsteman såväl för medborgaransvaret, alla skolor där kommunens medborgare finns, som det kommunala produktionsansvaret, förvaltningschef över kommunala skolor, har under millenniets hela första decennium ingått i mina dagliga, yrkesmässiga perspektivskiften. Ledamotskapet fr.o.m. november 1999 t.o.m. februari 2001 i den av regeringen år 1997 tillsatta kommittén med uppdrag att utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det snabbt växande antalet fristående gymnasieskolor samt att belysa förutsättningarna för konkurrens på lika villkor för fristående och offentliga gymnasieskolor (se SOU 2001:12) skulle nog inte ha kommit ifråga om en partisk hållning hade förelegat. Vissa tillsynsbesök i enskilda förskolor och vissa insynsbesök i fristående grundskolor men framförallt ett stort antal insynsbesök i fristående gymnasieskolor samt många samrådsmöten med företrädare för enskilda förskolor, fristående grundskolor och fristående gymnasieskolor borde ha skapat en god förståelse för verksamheten i friskolorna. Efter pensionsavgång är jag ledamot i *advisory board* i en fristående gymnasieskola och fr.o.m. år 2015 ledamot i styrelsen för en annan fristående gymnasieskola. Forskningens objektivitetskrav via en neutral inställning till en skolas huvudmannaskap anser jag vara uppfyllt. Den professionella hållningen är att konkurrens på lika villkor är en av flera kvalitetshöjande faktorer i det svenska skolväsendet.

1.4 Forskningsmetoden

1.4.1 Perspektivval – en form av avgränsningar

För forskningsområdet i denna avhandling, måste ett antal perspektivval göras. Dessa val ingår i vad Denscombe (2004 s. 155) hänför till studiens utformning och utgör i sig begränsningar. Redan syftesformuleringen i *att studera sambandet mellan marknadens reglering och effekter på regionala och lokala marknadens funktion* utgör ett perspektivval. En sorts förståelse, till skillnad från det positivistiska begreppet *förklaring*, innebär att för denna avhandling har jag

kunskapsteoretiskt gjort ett perspektivval som är interpretivistiskt, ett tolkningsperspektiv (Bryman och Bell 2005 s. 29-33, Alvesson och Sköldberg 2008 s. 20-21). Jag vill beskriva och analysera de valda kvasimarknadernas reglering och effekter. Valet av gymnasiemarknad innebär i sig en avgränsning, ett *skolekonomiskt perspektiv* med fokus på *skolmarknaden* för *gymnasieskolan*. På denna gymnasiemarknad är det efterfrågan, utbud och prisbildning som studeras d.v.s. det fenomen som i umeåprojektet kallas *external marketization of Swedish education*, när det avser tendens, och *quasi-market*, när det avser effekt (Lundahl m.fl 2013 s. 501-502) Det är *marknadsperspektivet* med konkurrens mellan kommunala och kommunala aktörer, mellan kommunala och fristående aktörer och mellan fristående och fristående aktörer som står i fokus för denna avhandling. Efterfrågesidan och prisbildningen kommer huvudsakligen att studeras i dokument och officiell statistik medan utbudssidan även kommer att bli föremål för intervjuundersökning. I likhet med en svensk studie av hemtjänsten i en större stad (se Sundin och Tillmar 2010 s.1) är det i denna avhandling i första hand *utförarnivån*, kommunala och fristående skolor som ska studeras. Även företrädare för den kommunala politiska nivån och företrädare för de lärarfackliga organisationerna på kommunnivå kommer att intervjuas. Att forskningsstudien lägger tyngdpunkten vid utförsidas betydelse att medborgarperspektivet med valfrihet och högsta möjliga kvalitet i såväl process som verksamhetsutfall kommer att betraktas som givet. Medborgarperspektivets inre väsende i form av frihet att välja, möjlighet att påverka verksamheten och den pedagogiska kvaliteten har det gjorts många studier på inom andra discipliner, t.ex. statsvetenskap och utbildningsvetenskap. I umeåprojektet kallas det perspektivet för *the internal marketization of Swedish education* (Lundahl m.fl 2013 s. 500).

1.4.2 Kvalitativa eller kvantitativa metoder och data

Holme och Solvang (1997) menar att det inte finns någon absolut skillnad mellan kvalitativa och kvantitativa metoder och principiellt inte heller något konkurrensförhållande mellan dem. I likhet med alla andra metoder utgör de arbetsredskap, som med fördel kan kombineras i en och samma undersökning. De båda metoderna har gemensamma syften men den grundläggande skillnaden är att den kvantitativa metoden omvandlar informationen till siffror och mängder (ibid s. 76). Vid tolkning av information menar författarna (ibid. s. 82-83) att valet av metod ger olika möjligheter och begränsningar. Det kvalitativa angreppssättet med sin flexibilitet och närhet till informationskällan ger goda

möjligheter till relevanta tolkningar. Å andra sidan ger möjligheten att ändra upplägget under studiens gång risk för olikheter i informationen och därmed en icke entydig tolkning. Vid det kvantitativa angreppssättet sker informationsinsamlingen i en mer precis form och via analystekniker kan vi få information om hur exakta data vi har. Relevansen i informationen kan dock vara tveksam eftersom den kvantitativa metoden inte innehåller något utrymme för individuell anpassning. Holme och Solvang (1997 s. 83) menar att kvantitativ information kan ge ett exakt men ytligt material och att tolkningarna av dessa kan bli inte bara exakta utan till och med exakta i övermått. Mycket av den samhällsvetenskapliga debatten handlar om, om det går att finna metoder som både säkrar en stor pålitlighet och en generell giltighet i erhållen information eller om man måste leva med ett metodiskt dilemma, ett val mellan giltighet och pålitlighet (ibid.). Denscombe (2000 s. 208-262) framställer problematiken, kvantitativt eller kvalitativt, genom att fokusera på begreppet data och analys istället för metod och kommer därigenom mer än Holme och Solvang (1997) in på hanteringen av kvalitativa och kvantitativa data. Åsberg (2001 s. 270) menar att det inte finns kvalitativa eller kvantitativa metoder:

Ingen metod är eller kan vara vare sig kvalitativ eller kvantitativ. Kvantitativ och kvalitativ hänvisar till egenskaper hos de fenomen vi söker kunskap om. Och dessa egenskaper speglas i de data vi upprättar om olika fenomen. Data kan vara kvalitativa (i form av ord) eller kvantitativa (i form av siffror). Men det är inget mer att orda om [...] (ibid.).

I likhet med Denscombe (2000) riktar Åsberg fokus på data istället för metod och ser till och med indelningen i kvalitativ och kvantitativ metod som en pseudofråga (Åsberg 2001 s. 270). Åsberg menar även att analyser inte heller kan vara kvantitativa eller kvalitativa utan det är enbart data som kan vara det, siffror eller ord (ibid. s. 276).

Fallstudier kan grunda sig på olika blandningar mellan kvantitativ och kvalitativ information men de kan även vara begränsade till endast det ena slaget (Yin 2007 s. 32). I avhandlingens empiriska studier ska såväl kvantitativa som kvalitativa data användas. Uppgifter om gymnasieemarknadens efterfrågan, utbud och priser står att finna i den officiella statistiken och uttrycks i kvantitativ form. Kostnadsuppgifter finns också oftast i sekundära datakällor men måste här till viss del särbeställas från SCB. Vissa kostnadsuppgifter tas fram som primärstatistik från intervjuade skolor. Utfallet av intervjuer av politiker, fackliga företrädare och skolledare uttrycks mestadels i ord, kvalitativa data.

1.5 Avhandlingens disposition

Först kommer ett kapitel som erinrar om internationella och svenska förändringar av välfärdssystemen från en monopolistisk offentlig produktion till ett pluralistiskt kvasimarknadssystem med tydlig uppdelning mellan brukare, beställare och utförare. Ämnesval, syfte, relevans och disposition för avhandlingen redovisas i kapitlet. Det andra kapitlet redogör för kvasimarknadsteorin och kundvalsmodellen samt redovisar några internationella studier på kvasimarknadsbildning inom skolans område samt sammanfattning av några kvasimarknadsstudier inom välfärdsområdena förskola, vård och omsorg. I kapitel 3 skapas, utifrån nyckelbegrepp i marknadsreformerna och några teorier kring dem, en modell för empirisk analys av gymnasimarknader. Kapitel 4 redovisar avhandlingens empiriska ansats med avgränsningar, urval, datainsamling, fallstudier som metod, för empiriska studier, forskningsdesignens kvalitet samt metodmodell för avhandlingens empiriska studier och en tabell för operationalisering av den analysmodell som skapats i kapitel 3. Kapitel 5 – 6 redovisar resultat från avhandlingens empiriska studier. Kapitel 5 redovisar avhandlingens studier av Malmös regionala skolmarknad med regioncentrum Malmö och kapitel 6 redovisar avhandlingens studier av Lunds regionala skolmarknad med regioncentrum Lund. I kapitel 7 görs en komparativ analys av de empiriska studierna inklusive en bedömning av marknadseffektivitet och i kapitel 8 redovisas studiens slutsatser, bidrag till teoribildningen och förslag till framtida forskning inom området. Därefter följer en kort summering på engelska, en presentation av de bilagor, 1-5, till vilka hänvisningar görs i avhandlingstexten och sist kommer förteckning över de referenser som åberopas i avhandlingen.

2 Kvasimarknader – ett sätt att reglera verksamhet inom välfärdstjänsterna

2.1 Reglering av verksamheter inom skola, vård och omsorg

I den allmänna politiska och massmediala debatten går välfärdstjänsterna under mantrat skola – vård- och omsorg. Det finns fler än dessa tre områden som kan hänföras till välfärdstjänsterna men i detta kapitel behandlas dessa områden, främst gymnasieskolan.

I såväl NPM - litteratur (bl.a. Hood 1991, 1995, Lapsley 1993, 2008, 2009) som annan litteratur (bl.a. Le Grand 1991, 2007, Le Grand och Bartlett 1993, Lundahl 2002, 2008, 2011, Norén 2003, Lundahl m.fl 2010, 2013, Skolverket 2011 a-e, 2012 a-d, Häger Glenngård 2013, Yttermyr 2013) används begrepp som *offentliga marknader* och *kvasimarknader*. Dessa marknader skiljer sig i olika avseenden från den ekonomiska teorins marknadsformer. Den ekonomiska teorins marknadsformer kan dock ses som en sorts teoretisk normalitet, en måttstock, mot vilken de nya marknadsbegreppen kan definieras. Gemensamt för kvasimarknaderna är att de utgör ett annat sätt att reglera verksamheter än den klassiska offentliga monopolistiska produktionen av välfärdstjänster. Omregleringen har inneburit att det kommit in nya aktörsgrupper samtidigt som de gamla grupperna fått sina roller omdefinierade. Nu finns både offentliga och privata skolor, vårdgivare och omsorgsproducenter. På kvasimarknaderna finns såväl budgetkopplade som marknadskopplade aktörer (se Danielsson 1977 s. 28 - 60). De budgetkopplade aktörerna är icke vinstdrivande men även bland de marknadskopplade aktörerna finns icke vinstdrivande organisationer. Det finns alltså anledning att skilja på vinstdrivande, Profit, och icke vinstdrivande, Non profit - aktörer.

2.2 Marknadsstudier

Olika teoretiska perspektiv lyfter fram delvis olika aspekter som centrala när de används för att analysera samma empiriska fenomen. *Neoklassisk teori* innehåller nyckelbegrepp som antal säljare och köpare, grad av produktdifferentiering, typ av reglering, förekomst av inträdesbarriärer, grad av konkurrens och effektivitet (Helgesson 2014, figur 1). *Kvasimarknader* förblir ofta starkt reglerade via statlig kontroll av t.ex. pris, kvalitet och inträde av nya utförare. Det är just avsaknaden av vanlig priskonkurrens och den starka offentliga inblandningen som skiljer kvasimarknaden från den idealiserade synen på en fri marknad, även om det knappast finns någon marknad som är helt fri från offentlig reglering (Whitty 2002 s. 473).

Marknadsstudier är benämningen på en ganska ny forskningsinriktning där marknader studeras som praktik. Denna forskningsinriktning fokuserar på typer av inblandade aktörer, typer av normering och av vilka, påverkan från teori (vilken eller vilka), dominerande avbildningar, centrala värden och värdekonflikter (Helgesson 2014, figur 1). I *marknadsstudier* ses marknaden som resultat av pågående praktik, d.v.s. de konkreta och upprepade aktiviteter som skapar och formar marknader. Marknaderna ses som resultatet av en pågående organisering vilken involverar många olika parter. Egenskaper och effekter för en enskild marknad ses inte som givna utan som kontinuerligt formade av den pågående marknadspraktiken. Det betyder att även teorier om marknader kan forma verklighetens marknader. Teorierna i sig kan således vara performativa. Välfärdsområdets marknader anses ha påverkats av såväl klassisk ekonomisk teori som NPM (ibid. s. 11-12). Den i kapitel 1 återopade jämförande studien av kärnelementen i NPM och nyckelementen i de marknadsskapande skolreformerna visar på starka performativa samband mellan NPM och skolområdets marknader (se Olsson 2015). Utifrån begreppet performativitet kan alla marknader betraktas som formade och därför finns i *marknadsstudier* inte någon anledning att göra en analytisk distinktion mellan *konventionella marknader* och *kvasimarknader* (Helgesson 2014 s. 12). I denna avhandling görs dock en distinktion mellan konventionella marknader och kvasimarknader genom att gymnasiemarknaderna hänförs till kvasimarknaderna. De empiriska studierna i denna avhandling speglar marknadsförhållandena under den tidsperiod som studien pågått men författaren är medveten om att marknaden kan ha sett något annorlunda ut före och efter denna period eftersom marknader kan ses som en form av pågående organisering (ibid. s. 33). I *marknadsstudieperspektivet* ingår också att för marknader, som är resultat av

pågående aktiviteter, är det rimligt att organiseringen resulterar i externa effekter utöver de önskade eller avsedda (ibid. s. 13). För gymnasiemarknaderna har Skolverkets uppföljningar på den nationella nivån visat att de flesta med marknadsreformerna avsedda effekterna har uppnåtts men det finns även externa effekter i form av bristande likvärdighet, segregation och uteblivna kostnadsbesparingar, t.o.m. kostnadsökningar (se Skolverket 2012 d, Olsson 2015). Vlachos (2010) har pekat på att konkurrensen medfört betygsinflation, företrädesvis i gymnasieskolan. Marknader är svårstyrda och ger ofta oförutsedda effekter (Helgesson 2014 s. 13). Helgesson (2014 s. 14) menar att marknaden har fler aktörer än de som agerar köpare och säljare på en given marknad. Exempelvis är det aktörer som kan utöva olika former av reglerande aktiviteter. Såsom redovisats i inledningskapitlet kommer de empiriska studierna att redovisa och analysera lokala politikernas, förvaltningschefers, skolledares och lärarfackliga förtroendemäns syn på gymnasiemarknaden. Köparnas, elevernas, uppfattning och situation, fångas via dokument, rapporter och tidningsartiklar.

2.3 Offentliga kvasimarknader

2.3.1 Offentliga marknader

Yttermyr (2013 s. 7) erinrar om att det är olikheter i marknadslösningarna inom den offentliga sektorn som föranlett forskare att ägna ökad uppmärksamhet åt nya organisatoriska lösningar i lokala kontexter, *offentliga marknader*. I litteraturen används begreppet *Offentliga marknader* som benämning på marknadsbildningar inom områden där den offentliga sektorn är huvudman (se Norén 2000, 2001 a, 2001 b, 2003, 2006). Norén (2000, s. 7) menar att reformatorer i Sverige och övriga Europa använder marknadsidén för att omstrukturera offentlig verksamhet. Politikernas motivering är vanligen att marknaden leder till högre effektivitet och en bättre anpassning av offentlig service till brukarnas behov. Såsom påpekas i kapitel 1 anges dessa motiv i flera av de doktriner som definierar NPM (se Hood 1991, 1995, Almqvist 2004, 2006, Lapsley 2008, 2009) och i de principiella utgångspunkter som anförts i 1990-talets reformer för den svenska skolan (Prop 1992/93:230 s. 27, Richardson 2004 s. 170). Norén menar att den s.k. beställar–utförar- modellen fokuserar på effektivitet medan den typ av marknad, där skolan är det mest kända exemplet, fokuserar på valfrihet och anpassning av servicen till brukarnas

upplevda behov. Han pekar därmed på ett möjligt motsatsförhållande mellan effektivitet och valfrihet. Norén erinrar om att alla marknader är reglerade (Norén 2001 a, s. 32), vilket är en nödvändighet på de offentliga marknaderna där det finns en konflikt mellan ett egenintresse, valfriheten, och ett allmänintresse, kostnaden. Konflikten ligger i att den service som produceras är gratis eller starkt subventionerad vid leverans och att medborgarna i sin egenskap av kunder då kan försöka få ut så hög kvalitet som möjligt utan att beakta kostnaderna, vilket kan utmana allmänintresset. Yttermyr skiljer ut och analyserar två komponenter i offentliga marknader, dels det offentliga, dels det marknadslika (Yttermyr 2013 s. 8–9). När det gäller det *offentliga* hänvisar Yttermyr definitionsmässigt till såväl Kastberg (2005) som Norén (2006). De lägger stor vikt vid det politiska ansvaret såsom det som representerar det *offentliga* i begreppet offentliga marknader. Yttermyr framhåller att de offentliga marknadernas karaktär hänger samman med att de offentliga organisationerna har lagstadgade uppgifter av specifik art. T.ex. har kommunerna, med vissa nyansskillnader, ett odelat ansvar för bl.a. förskola samt grundskole-, gymnasie- och kommunal vuxenutbildning. I det kommunala uppdraget ingår också att sörja för finansieringen av de tjänster som kommunala organisationer levererar. Den grundläggande principen är icke-vinstsyfte (Yttermyr 2013 s. 9). När det gäller det *marknadslika* hänvisar Yttermyr till Le Grand och hans kvasimarknadsteori (Le Grand 1991). Han beskriver kvasimarknaderna i relation till den ekonomiska teorins traditionella marknader och framhåller vari skillnaderna ligger. Le Grand menar att det rör sig om *marknader* på så vis att (ibid. s. 1260-1267):

They are markets because they replace monopolistic state providers with competitive independent ones.

Men Le Grand (ibid.) menar att det ändå rör sig om marknader som ersatt det statliga monopolet. Den svenska gymnasimarknaden består av både kommunberoende offentligt ägda skolor och oberoende, fristående, privatägda skolor.

2.3.2 Kvasimarknadsteori

Kastberg (2005 s. 13) och Yttermyr (2013 s. 7) påpekar att i den engelska litteraturen, framförallt Storbritannien, har de offentliga marknaderna uppmärksammats av forskarna under begreppet *kvasimarknader*. Även NPM – forskarna använder denna term (se Hood 1991, 1995, Almquist 2004, 2006, Lapsley 2009). Lapsley (2009 s. 83) pekar på bildandet av interna marknader eller kvasimarknader som ett vanligt inslag i NPM. Lapsley har studerat sådana marknader inom t.ex. den brittiska hälsovården. Även i annan litteratur finns många exempel på kvasimarknadsbildningar (Brunson och Hägg 1992, Chubb och Moe 1992, Blomqvist 1996, Gordon 1996, Miron 1996, Hansson och Lind 1998, Svalander och Lindqvist 1998, Söderström och Lundbäck 2000, Nordgren 2003, 2010 a-b, Kastberg 2005, Lindkvist och Aidemark 2005, Paulsson 2010).

Le Grand (1991 s. 1260-1267) påstår även följande om kvasimarknader

They are 'quasi' because they differ from conventional markets in a number of key ways. The differences are on both the supply and the demand sides.

On the supply side, as with conventional markets, there is competition between productive enterprises or service suppliers. These organizations are not necessarily privately owned. Precisely what such enterprises will maximize, or can be expected to maximize, is unclear, as is their ownership structure.

On the demand side, consumer purchasing power is not expressed in money terms. Instead it takes the form of an earmarked budget or 'voucher' confined to the purchase of a specific service.

I en artikel (Le Grand 2011) modifieras det sista påståendet ovan, med hänvisning till skolutbildning, till att gälla även 'open enrolment systems'.

Salas (2013 s. 139) påminner om att det krävs bedömningskriterier för att värdera hur väl kvasimarknadsreformen fungerar. Le Grand och Bartlett (1993) anger fyra sådana kriterier, nämligen 1. effektivitet i form av hög kvalitet och låga kostnader, 2. anpassningsförmåga till kundernas behov och önskningsar, 3. valfrihet som nödvändighet för att främja konkurrensen och höja effektiviteten, 4. jämlikhet d.v.s. leda till en rättvis fördelning. Men Salas (2013 s 139) påpekar

också att en fungerande kvasimarknad bygger på ett antal grunder som Le Grand och Bartlett (1993) preciserade som fem förutsättningar. Dessa är 1. en konkurrensbaserad marknadsstruktur, 2. en korrekt och komplett information för att minska risken för asymmetrisk information, 3. låga transaktionskostnader och osäkerhet, 4. en samspelande motivationsstruktur mellan utförarna och brukarna, 5. frånvaro av *adverse selection* som *cream-skimming*. Om den ekonomiska verkligheten och välfärdspolitiken inte stämmer med dessa fem förutsättningar uppstår marknadsmisslyckanden genom att kvasimarknaden inte fungerar som den ska (Salas 2013 s. 139). I litteraturen anges sådana marknadsmisslyckanden som t.ex. Skolinspektionens behov av utökad kontroll av fristående skolor (Carlbaum 2014), betygsinflation (Vlachos 2010, 2011) olika reella valmöjligheter för eleverna samt betydande lokala och regionala skillnader för skolorna, bristande likvärdighet min anm.(Skolverket 2012 d).

Kundval

Kundval är ett mångfacetterat begrepp där brukarens situation är avhängigt vilket kundvalssystem som föreligger. Viktigt är om valet av utförare är frivilligt eller obligatoriskt, vilka tjänster som ingår och hur många utförare det går att välja mellan (Edebalk och Svensson 2005 s. 9). Brukaren ska ha åtminstone två utförare att välja mellan. Det kan vara kommunala och/eller privata utförare. Om brukaren blir hänvisad till endast en utförare föreligger inte något kundval (ibid. s. 10).

Norén (2003 s. 53-62) tar upp *valfrihet och effektivitet* inom utbildningsdepartementets område. Han menar att det blev ett trenderbrott vid 1990-talets början då marknader utvecklades inom skola och social omsorg. För skolans del, menar Norén, är kundvalsmodellen helt dominerande medan beställarmodellen är det inom de sociala omsorgerna. Efter införandet av Lagen om valfrihet, LOV, (SFS 2008:962), vilken är frivillig för kommunerna, finns större möjligheter för kundval även inom de sociala omsorgerna. I kundvalsmodellen urskiljer Kastberg (2005 s. 12, 2010) tre grupper av aktörer med tre olika roller. Det är: 1. brukarna som gör aktiva val enligt sina egna preferenser, 2. producenterna, inte längre bara en utan flera konkurrerande, som tillhandahåller tjänsten, 3. politikerna som prioriterar mellan olika verksamhetsområden och bestämmer resursnivån, d.v.s. pengens storlek. Det är viktigt att notera att politikerna spelar en aktiv och tydlig roll i denna modell. Kastberg (ibid.) är inte förvånad över att kundvalsmodellen förknippas med nyliberala strömningar eftersom Milton Friedman brukar pekas ut som dess upphovsman. Även NPM har idémässigt sina rötter i nyliberala idéer, menar Kastberg (ibid. s. 10).

Skolans kvasimarknader

På skolmarknaden finns både offentliga och enskilda aktörer. Den grundläggande principen om icke-vinstsyfte (Yttermyr 2013 s. 9) gäller för de offentliga, kommunala, skolorna så därför existerar inte vinstmaximeringsaxiomet för dem. Ett av *Inkomstskattelagens* (SFS 1999:1229) kriterier för näringsverksamhet är *vinstsyfte* men icke desto mindre brukar man dela in de enskilda associationerna, företagen, på bl.a. de offentliga marknaderna i icke vinstsyftande, Non profit, och *vinstsyftande*, Profit (se Sundin och Tillmar 2010 s. 41, Smith 2012 s.28,). De icke vinstsyftande fristående skolorna är ofta kooperativt eller stiftelseägda medan de vinstsyftande oftast är aktiebolag. Skolverket (2012 d, s. 8) menar med hänvisning till Bunar (2009) och Lund (2006) och i likhet med Le Grand och Bartlett (1993) att skolmarknaden inte är en egentlig marknad utan en kvasimarknad. De förbehåll som Skolverket anför för denna syn på kvasimarknad är att skolmarknaden inte är fri från politisk inblandning. Producenter, skolorna, och konsumenter, föräldrar och elever kan inte styra eller förändra de villkor som är grunden för deras utbyte. Skolmarknaden är politiskt reglerad när det gäller 1. den tjänst som skolorna erbjuder, 2. vilken ekonomisk ersättning som skolorna får per elev 3. under vilka villkor skolorna får konkurrera med varandra, och 4. elevernas möjligheter att konkurrera om utbildningsplatserna. Utifrån dessa förbehåll väljer Skolverket (2012 d s. 8) att definiera begreppet skolmarknad på följande sätt: 1. offentliga och enskilda huvudmän är tillåtna 2. elever har en långtgående rätt att välja mellan olika huvudmäns utbud 3. elevers val avgör fördelningen av ekonomiska resurser vilket ger upphov till en konkurrenssituation mellan olika skolor. En jämförelse med Kastbergs definition (Kastberg 2005 s. 12–13) visar att Skolverket använder en kundvalsdefinition.

2.4 Kvasimarknader inom olika välfärdsområden samt i några andra länders skolsystem

Under 1980- och 1990-talet har offentliga tjänster i många delar av världen privatiserats och marknadiserats. Men flyttar produktionen av offentliga tjänster över till ett privat monopol behöver det inte betyda att marknadskrafterna stimuleras. Denna ytterlighet behöver å ena sidan inte nödvändigtvis leda till marknadisering men å andra sidan behövs inte heller en privatisering för att en marknadisering ska komma till stånd (Whitty 2002 s. 473). En marknadisering kan alltså åstadkommas med enbart offentliga producenter, t.ex. skolor.

Förespråkarna av kvasimarknader menar, enligt Whitty, att marknadsbildningen leder till en ökad diversifiering bland utförarna, en bättre och mer effektiv styrning av skolorna och en högre grad av professionalism och skoleffektivitet, måluppfyllelse min anm. (ibid.). Kvasimarknadernas förutsättningar att fungera i praktiken är dock beroende av vilka välfärdstjänster som studeras (Edebalk och Svensson 2005 s. 27). Det finns likheter och skillnader mellan olika länder för ett och samma välfärdsområde men det finns även skillnader mellan välfärdsområdena inom ett land. 2011 års friskolekommitté påpekade i sitt betänkande att det av flera skäl kan vara vanskligt att göra internationella jämförelser. Länderna kan ytligt sett uppvisa strukturella likheter men egentligen vara väldigt olika, inte minst när det gäller olika länders förvaltning (SOU 2013:56, s. 245). När slutsatser ska dras om definition av och funktion på gymnasieutbildningens kvasimarknad kan vidare utblickar genom redovisning av några internationella skolstudier samt studier av andra svenska välfärdsområden – förskola, vård och omsorg - vara relevanta.

2.4.1 Välfärdsområdena skola, vård och omsorg

Gemensamma påpekanden

Marknadsbildningar genom brukarval, konkurrensutsättning och privat produktion av offentliga tjänster inom olika delar av välfärdsområdet är vitt omskrivet i litteraturen. Kvasimarknader med olika valmodeller, främst kundvalsmodellen, är emellertid ett ganska nytt sätt för reglering av verksamheten inom flera välfärdsområden. Beroende på vilken välfärdstjänst som studeras varierar perspektivet på konsumentens roll på en kvasimarknad. T.ex. skiljer sig utgångspunkten för att införa kundval i grundskolan jämfört med handikappomsorg på en rad punkter. Regelverket för skolverksamhet är mer bindande än för verksamheten med personlig assistans åt personer med funktionshinder. Inom skolan sker en prövning av producenterna innan de får verka på marknaden men det sker inte för assistenterna. När det gäller rättslig status är det också skillnad. Att gå i skolan är en rättighet, för medborgare i grundskoleåldern även en skyldighet, medan en behovsprövning är erforderlig inför beviljandet av personlig assistans. Tidsperspektivet är en annan skillnad för utförarna med ett flerårigt åtagande i grundskolan medan åtagandet för personlig assistans är beroende av den enskildes aktuella situation. I skolan finns, liksom i vården, etablerade yrkeskårer med krav på legitimation medan personliga assistenter är en mer heterogen grupp. För skolans och vårdens del utövas verksamhet på olika platser i för ändamålet avsedda lokaler medan den

personaliga assistansen har den enskildes hem som utgångspunkt (ibid.). De förändrade styrformerna inom skolan har följts av liknande förändringar inom hela det svenska välfärdssystemet (Vamstad 2015 s. 202). För vården respektive äldreomsorgen gäller dock en något annorlunda kombination av ovan nämnda perspektiv än i skolan och assistentverksamheten. Även om olika former av valfrihetssystem prövats i vissa kommuner ända sedan 1980-talet fick de en gemensam reglering år 2008 genom lagen om valfrihetssystem, LOV (SFS 2008:962, Vamstad 2015 s. 202). För vården innebär denna lag att vårdvalet blivit obligatoriskt med en på utförarsidan reglerad etableringsfrihet (Anell 2011, SNS 2011a, b). För äldreomsorgen innebär LOV att alla utförare som genomgått en enkel registreringsprocess får delta i en lokal, av kommunen administrerad, kvasi-marknad för tjänsten ifråga (Vamstad 2015 s. 202)). Det rör sig således om en lokal marknad inom respektive kommun eller landsting. De kommuner som använder sig av lagen ska erbjuda ett icke-val alternativ. Kommunen har ansvaret för att medborgarna blir informerade om vilka alternativ som finns att välja bland. Det hindrar dock inte utförarna från att själva marknadsföra sina tjänster. Vamstad (ibid. s. 203) menar att den omfattande marknadsföring som sker från utförarnas sida stärker intrycket av att den offentligt finansierade välfärden är en marknad med konkurrerande företag. Men dessa kvasi-marknader skiljer sig från *konventionella marknader* genom att kunderna inte behöver ta hänsyn till priset eftersom det är kommunen som betalar för tjänsten.

Förskola och fristående grund- och gymnasieskolor

Hanspers och Mörk (2011) redovisar att kunskaperna om effekterna av marknadisering och konkurrensutsättning inom förskolan är mycket liten (SNS 2011 a, b). Kvaliteten är svår att mäta eftersom det saknas systematiska utvärderingar. Platsbrist begränsar den reella valfriheten. Kommunens kostnad per barn är något lägre än i kommuner med fler privata utförare. Men det finns inte några större skillnader mellan kommunala och privata utförare för barngruppsstorlekar och personaltäthet. Andelen heltidsanställda och utbildningsnivån är dock högre hos offentliga än privata utförare. Vid de privata förskolorna är personalen yngre, i större utsträckning män och lägre utbildade än vid de kommunala förskolorna. (Hanspers och Mörk 2011, SNS 2011 a, b).

I kapitel 3 i antologin om *Konkurrensens konsekvenser* (SNS 2011 a, b) om *Friskolor i förändring* har Vlachos (2011) som slutsatser angivit att friskolor är i allmänhet mindre till elevantal per skola än de kommunala skolorna, att de kommunala grundskolorna har en högre andel lärare med pedagogisk examen än

friskolorna men att ideellt drivna friskolor har högst lärartäthet och de vinstdrivande lägst och de kommunala grundskolorna finns däremellan. De små betygsskillnader som finns avspeglar inte faktiska kunskapsskillnader. Verksamhetskostnaden är något lägre i friskolor och avkastningen på eget kapital i de privatägda skolorna uppgår i genomsnitt till 14 procent. Det empiriska stödet för att friskolereformen lett till höjd kvalitet i skolan är svagt och den pedagogiska mångfalden har inte ökat utan friskolornas och de kommunala skolornas profiler har blivit mer likriktade. Friskolekoncernerna tycks ha större förmåga att sprida arbetssätt och idéer i organisationen vilket den offentliga skolan inte har. Vlachos ser också ett svårösligt problem i att skolpengen är lika för alla vilket omöjliggör att ta betalt för kvalitet vilket lätt leder till satsning på 'ytliga faktorer' och utgör incitament för betygsinflation. Det fria skolvalet har ökat skolsegregationen men genom en ökad andel fristående skolor har dock skillnaden mellan kommunala och fristående skolor minskat (Vlachos 2011, SNS 2011 a, b).

Skolverket har inom sitt uppdrag att på nationell nivå följa utvecklingen på skolmarknaden funnit att kvasimarknadsformen i viss mån har infriat de förväntningar som ställts på den men att den även skapat ett antal dilemman. Uppföljningen har gjorts på både grundskolan och gymnasieskolan. Marknaden har lyckats ge eleverna större möjligheter att välja skola, mångfalden har ökat i det att det finns fler alternativ att välja mellan och allt fler elever går i en annan skola än den kommunala skola som ligger närmast hemmet. Det är fler enskilda huvudmän som har fått möjlighet att driva fristående skolor och det har etablerats ett växande antal fristående skolor av olika karaktär. Det marknadskrafterna inte har lyckats med är att inte alltid främja likvärdighet och bättre kvalitet, den skapar betydande lokala och regionala skillnader, kommunerna ges dubbla roller som en av konkurrenterna, i sin producerande roll, samtidigt som de ska vara både garant för och finansierare av sina medborgares utbildning. Hemkommunen minskar i betydelse när gymnasiala marknader blir alltmer centraliserade medan hemkommunen sitter kvar med finansieringsansvaret, de reella valmöjligheterna är inte lika för alla elever, den ökade konkurrensen om elever i gymnasieskolan har i vissa kommuner lett till ökade kostnader för kommunerna och det marknadsanpassade skolsystemet är brokigt, snabbt föränderligt och svåröverblickbart (Skolverket 2012 d, s. 10 - 11).

Vård

I antologin om *Konkurrensens konsekvenser* (SNS 2011 a, b) redovisar Anell (2011) *Hälsa- och sjukvårdsinsatser i privat regi* och vad vi vet om konkurrensens konsekvenser. Under 1990-talet ökade de privata inslagen inom hälso- och sjukvården främst genom entreprenad. Under 2000-talet har privatiseringen framför allt skett inom primärvården. I denna sektor är det inte entreprenad utan vårdval med ackreditering av vårdgivare, både privata och offentliga, som dominerat utvecklingen. En kraftig ökning kom fr.o.m. ingången av år 2010. då vårdvalet blev obligatoriskt med reglerad etableringsfrihet. Flest vårdenheter har tillkommit i befolkningstäta områden och i stadskärnorna. Det är, precis som inom skolan, koncernerna som stått för ökningen inom vårdsektorn. Men vad ser forskaren för konsekvenser av den ökande konkurrensen? Det finns marginella skillnader till de privata vårdgivarnas fördel när patienterna sätter betyg på utförarna. Det går inte att utläsa någon skillnad mellan andelen privat vård och kostnader, produktionsstatistik och kvalitet vilket Anell (ibid.) förklarar med att andelen privat vård är liten i nästan alla landsting. Dock har amerikanska studier visat att icke vinstsyftande aktörer, både privata och offentliga, presterar bättre än vinstsyftande såväl i kostnadsavseende som i kvalitetshänseende. Vårdvalet inom primärvården har medfört bättre service i form av ökad tillgänglighet och generösare öppettider vilket i sin tur lett till att utnyttjandet av primärvården har ökat, särskilt bland vårdintensiva grupper. Socioekonomiskt svaga grupper gynnas av den ökade tillgängligheten. Det visar sig att enheter som omfattas av vårdval, det gäller både offentliga och privata enheter, har högre produktivitet än privata enheter utan vårdval (Anell 2011).

Äldreomsorg och assistenthjälptjänst åt funktionshindrade

I äldreomsorgen var vissa svenska kommuner pionjärer med att införa kundvalssystem men annars anses Danmark ha varit tidigt ute bland de nordiska länderna med att införa ett nationellt kundvalssystem år 2003 (Edebalk och Svensson 2005 s. 9). Inom äldreomsorg och assistenthjälptjänst för funktionshindrade är det vanligt både i Sverige och övriga Norden att kundvalsmodeller används (Edebalk och Svensson 2005 s. 7). Efter behovsbedömning får brukaren en s.k. voucher, ett värdebevis, som ibland kallas check eller peng. Vouchern tjänar som ett bevis för att utföraren är berättigad till offentlig finansiering (ibid, s. 10). Inom detta välfärdsområde har brukarna svårt att ta till sig informationen dels om själva kundvalssystemet som sådant, dels om de utförare som brukaren kan välja mellan. Brukarens egen situation och hälsa påverkar förmågan att ta till sig informationen (ibid.). Att kunna välja utförare har däremot större värde för

personer med funktionshinder. Vid personlig assistans är det assistentens personliga egenskaper som är viktiga för valet medan geografisk närhet och rekommendationer är viktiga vid kundvalet inom äldreomsorgen. För biståndsbedömaren kräver kundvalet mer administration. Informationen tar längre tid när det finns fler utförare och det är svårt att hinna med uppföljningen (ibid. s. 11).

För äldreomsorgen i Linköping valde kommunen tidigt en kundvalsmodell 'Eget val'. Ett starkt motiv vid införande av modellen var att stimulera företagandet inom branschen och då inte minst småföretag inom kommunen. Linköpingsmodellen har följts upp i en uppdragsstudie (Sundin och Tillmar 2010). I uppdraget ingick bl.a. att besvara ett antal frågor om modellen och dess tänkbara utveckling på utförarsidan. Forskarna menade att modellens icke-valalternativ, vilket gynnade de stora utförarorganisationerna och omöjliggjorde inträde av de små företagen, var en komplikation. Med icke-val menas att de brukare som inte gör något aktivt val tilldelas de organisationer som har s.k. basansvar för ett servicehus i närområdet och de funktionerna klarar i regel endast de stora organisationerna av. Författarna redovisar vissa lärdomar av uppföljningen och lämnar vissa rekommendationer som är av omreglerande karaktär så att marknadsmisslyckanden kan rättas till. En annan studie av kvasimarknadsmodellens funktion inom äldreboendet visar att den privatisering som tog sin början på 1990-talet har en svag negativ effekt på de äldres helhetsbedömning av kvalitet (Salas 2013). Detta stämmer inte med de förväntningar som ställs på privatisering inom ramen för en kvasimarknad. Den negativa effekten på tjänstemarknaden för äldreboende beror på två problem som måste rättas till om denna kvasimarknad ska fungera enligt ställda förväntningar. Dessa är: 1. att brukaren inte utnyttjar eller inte har möjlighet att utnyttja möjligheten att välja utförare eller byta utförare om inte den innevarande är till belåtenhet 2. i små kommuner finns inte många utförare att välja mellan. Marknadens storlek har således betydelse.

2.4.2 Kvasimarknader i några andra länders skolsystem

Whitty (2002) studerar utvecklingen och effekten av kvasimarknader inom skolområdet i England, Nya Zeeland och USA. Länderna är visserligen olika men Whitty finner ändå fler likheter än olikheter mellan de tre ländernas kvasimarknader för skolan. Hans slutsats är att visst kan fritt val och självständiga skolor medföra fördelar för enskilda individer och skolor men det

leder till att existerande olikvärdigheter förvärras. Det går inte att bevisa att friheten att välja skola leder till en ökad diversifiering av skolsystemet utan det finns istället tendenser till ökad likformighet. Studierna ger lite stöd för att kvasimarknader gagnar utsatta familjer. Fastän kvasimarknadsbegreppet alltid innehåller en viss grad av statlig reglering finner Whitty (ibid. s. 480) att de tre studerade länderna har skilda åsikter om regleringens natur och omfattning. *Konservativa* företrädare önskade mer marknadisering och privatisering av skolproduktionen, De menade att de klena skolresultat, som uppnåts, berodde på att marknadiseringen och privatiseringen inte drivits tillräckligt långt. Men utifrån sina studier kan Whitty inte finna stöd för att detta skulle kunna leda till en förbättrad undervisningskvalitet samtidigt som det förmodligen skulle leda till försämrade likvärdighetseffekter. I ett ojämnt samhälle kan det nedifrån uppbyggda ansvar, som är förknippat med marknader, inte ersätta ett demokratiskt ansvar för likvärdig utbildning. Tvärtom, där rätt att välja skola fungerat som bäst har det funnits en stark statlig inblandning.

Bradley och Taylor (2002) studerar effekterna av 1988 års Education Act i Storbritannien vilken syftade till att höja hela utbildningsnivån genom att skapa kvasimarknader på basis av högre grad av frihet att välja skola och överflyttning av resurskontrollen från lokala skolmyndigheter till de enskilda skolorna. Studierna visar att det föreligger en stark evidens för att kvasimarknaderna medfört väsentliga effektivitetsförbättringar uttryckt i skolornas examinationsresultat och personalens produktivitet. Men samma marknadskrafter har skapat en högre grad av social segregation mellan olika skolor (ibid. 311-312).

Anhängare av marknadsbaserade utbildningsreformer hävdar att skolautonomi och konkurrens mellan skolor kan höja elevernas prestationer (Clark 2005 abstract). Trots att utbildningsreformerna i USA åtminstone delvis haft sin grund i denna uppfattning har charter-schools, skolbaserad ledning, ej kommunbaserad min anm., vouchers och elevens rätt att välja skola getts en begränsad omfattning. Denna omfattningsbegränsning har komplicerat utvärderingar av reformernas effekter (Clark 2005 s. 3). Thatcherregimen i Storbritannien antog däremot reformer där effekterna av skolautonomi och konkurrens mellan skolorna var lättare att utvärdera. Clark studerade 1988 års Education Act. Genom den reformen tilläts Public high schools att lämna den lokala skolmyndigheten, opt out, och bli kvasi-oberoende Grant Maintained (GM-) schools med finansiering direkt av den centrala regeringen. En opt-out krävde att en majoritet av befintliga föräldrar röstade för 'skilsmässan'. Clarks studie visar 1. att de skolor som fick majoritet för att bli kvasi-oberoende vann

mycket på detta med avseende på elevernas skolprestationer. Dessa vinster berodde inte på att dessa skolor skummade grädden eftersom alla eleverna hade möjlighet att flytta med till GM-skolan 2. men dessa vinster i de kvasioberoende skolorna spillde inte över till grannskolorna. Clarks studier visar signifikans när det gäller positiva effekter av skolautonomi men när det gäller effekter av konkurrens antyder han endast små men viktiga ekonomiska effekter. Han anser att det behövs mer studier för att avgöra om konkurrensen ger positiva effekter i elevernas skolresultat (ibid s. 39). Clark påpekar att flertalet övergångar från kommunala skolor till GM-skolor skedde i början av 1990-talet men att förekomsten av GM-skolor i sig bidragit till att påskynda det fria skolvalet i det engelska skolsystemet (ibid. s. 19).

2.4.3 Sammanfattning

De i detta avsnitt utifrån några kvasimarknadstitlar redovisade effekter inom olika välfärdsområden och på skolmarknader i några andra länder visar på såväl likheter som olikheter. Le Grands (1991, 2011) beskrivande påståenden om kvasimarknader stämmer för alla de upptagna marknaderna. Men kriterierna och förutsättningarna för fungerande kvasimarknader är olika. Olikheterna gäller ofta skillnader i regelverk såsom helt fri eller delvis egen finansiering, tidsperspektiv för tjänsten, krav på professionalisering hos utförarna, obligatoriskt eller frivilligt deltagande för brukaren, särskilda lokaler, etableringskrav, vem som informerar om tjänsten, marknadens territorium. I förskolan är kunskapen om marknadiseringens och konkurrensens effekter liten. Den ständiga platsbristen har varit ett problem för den skolformen. Dock konstateras att det inte föreligger några större skillnader mellan offentliga och privata utförare. När det gäller friskolereformen konstateras att friskolor vanligtvis är mindre till elevantal. Vissa betygskillnader kan avläsas mellan fristående och kommunala skolor vilka inte avspeglas i kunskapsskillnader. Verksamhetskostnaderna är något lägre i friskolor än i de offentliga skolorna. Det empiriska stödet för att friskolereformen lett till höjd kvalitet är svagt och den pedagogiska mångfalden har inte ökat utan snarare blivit mer likriktad. Skolsegregationen har ökat och incitament till betygsinflation föreligger. Skolverkets uppföljningar visar att kvasimarknadsreformen i viss mån infriat förväntningarna, inte minst anpassning till kundernas behov och önsningar samt att valfriheten är konkurrensskapande. Men kostnaderna har inte minskat utan ökat och de lokala och regionala skillnaderna har blivit större.

För skolan är marknadsrollerna brukare – finansiär – utförare medan de inom vård och omsorg är brukare – beställare/finansiär – utförare. På skolmarknaden gör eleverna sina val oberoende av den offentliga budgeten, open enrolment systems, medan så inte är fallet inom vård och omsorg. För vård och omsorg finns inte en oberoende privat sektor på samma sätt som inom skolan. Inom sjukhusvården är det privata inslaget så litet att det är svårt att se några skillnader. För primärvården däremot har vårdvalet resulterat i en bättre service och ett ökat utnyttjande av den vårdformen. Enheter som omfattas av vårdvalet, både offentliga och privata, visar en högre produktivitet. Kvasimarknadens funktion inom äldreomsorgen hänger samman med brukarens situation och hälsa. Många brukare har svårt att ta till sig information om både själva omsorgssystemet och de olika utförarna. Marknadiseringen har haft en svagt negativ effekt på de äldres kvalitetsbedömning. Detta marknadsmisslyckande beror på att brukare inte utnyttjar eller har förmåga att utnyttja sina valmöjligheter. Valmöjligheterna skiljer sig mycket åt mellan olika orter. Marknadens storlek har stor betydelse för kvasimarknadens funktion inom äldreomsorgen för på små orter finns inte så många utförare. Inom denna välfärdssektor existerar icke-valsalternativ vilket är problematiskt för kvasimarknadens funktion. Inom området personliga assistenter är det annorlunda. Där utövar brukaren sin valfrihet genom att bedöma de personliga egenskaperna hos assistenten. Den geografiska närheten är ofta en valfaktor.

Studierna av skolmarknader i några andra länder visar på fler likheter än olikheter. Enskilda individer ges mer frihet att välja och enskilda skolor ges mer autonomi. Konkurrensen leder snarare till mer likformighet än ökad diversifiering. Likvärdigheten försämrats, vilket kan ses som att marknaden inte kan ersätta det demokratiska ansvaret för en likvärdig utbildning. I det engelska systemet med GM-skolor presterade eleverna mer men effekterna hade ingen överspillning på de kommunala skolorna. De enskilda skolornas grad av autonomi visade dock signifikanta positiva effekter och förekomsten av konkurrens visade på små men viktiga ekonomiska effekter. GM-skolorna, som till största delen kom på 1990-talet, har påskyndat det fria valet i det engelska skolsystemet.

3 En modell för analys av gymnasiemarknaden

3.1 Analysfaktorer, determinanter

Gymnasiemarknaden är en offentlig kvasimarknad enligt kundvalsmodell. Denna marknad som, till skillnad från den ekonomiska teorins marknadsmodeller, är utan priskonkurrens kan karakteriseras som en marknad med kvalitets- - kvantitetskonkurrens. Det pris, den skolpeng, som följer eleven betalas inte av eleven själv utan av elevens hemkommun. Det aktuella priset är oberoende av efterfråge- och utbudsförhållandena vilket betyder att priset inte har någon marknadsreglerande effekt. Kombinationen med en lagstadgad skyldighet för kommunerna att erbjuda sina medborgare inte bara gymnasieutbildning utan ett allsidigt urval där elevens förstahandsval ska ha hög prioritet (SFS 2010:800, 16 kap 42§ och 15 kap 30§) och avsaknaden av en prismekanism kan innebära risk för överetablering på gymnasiemarknaden. En analys av gymnasiemarknaden bör fokusera på några viktiga förklaringsfaktorer, determinanter. I de för skolmarknaden stora förändringspropositionerna från början av 1990-talet framgår hur regering och riksdag ville att det framtida skolväsendet skulle se ut, förväntningar, samt vilka resultat som förändringarna syftade till. Dessa i reformhandlingar deklarerade avsikter tillsammans med befintlig teori bör vara vägledande för vilka faktorer som bör finnas med i en modell för analys av gymnasiemarknaden. I kapitel 1 och 2 lämnas motiv för att *politisk styrning*, *produktmix*, *konkurrensfördelar* och *målkostnader* ska finnas med när gymnasiemarknaden studeras och analyseras. Kapitlen 1 och 2 ger också stöd för att gymnasiemarknaden tillhör de *offentliga kvasimarknaderna* (se Norén 2000, 2001 a, 2001 b, 2003, 2006, Yttermyr 2013). Utbildningspolitiska beslut och reformer styr nämligen de förutsättningar under vilka marknaden kan verka. Genom nya politiska beslut, på nationell, men även lokal nivå, kan marknadsförutsättningarna förändras. Politisk styrning är en relevant förklaringsfaktor när gymnasiemarknaden ska beskrivas och analyseras.

Skollagens krav på ett allsidigt kommunalt urval innebär att program-sammansättningen, produktmixen, i den kommunala skolan ska vara lång

(Kotler m.fl 2005 s. 539). För de fristående skolorna finns inte detta krav vilket innebär att de har större möjligheter att optimera sin organisation (SOU 2001:12 s. 92). Å andra sidan måste de fristående skolorna erhålla godkännande av Skolinspektionen såväl för sin produktmix, programsammansättning, som dimensionering per program. Produktmix, programsammansättning, är en relevant förklaringsfaktor när gymnasiet marknaden ska beskrivas och analyseras.

Att gymnasiet marknaden är en kundvalsmodell innebär att kunden kan välja sin produkt, tjänst, mellan ett antal konkurrerande utbudsaktörer. (Norén 2003 s. 53-62, Kastberg 2005 s. 12, Sundin och Tillmar 2010 s. 9). För kunden är produkten, tjänsten, vid leveransen en fri nyttighet (Norén 2001 a s. 32) varför någon hänsyn till priset inte behöver tas. Kunden kan koncentrera sig på den för honom/henne mest gynnsamma kvaliteten. Bergh (2010 s. 278-280) formulerar fyra olika applikationskriterier för sin analys av skolkvalitet: utbildningskvalitet, resultat kvalitet, marknadskvalitet och systemkvalitet. Hans studier visar att begreppet *utbildningskvalitet* har utmanats och delvis blivit marginaliserat. Detta betyder att för eleven har andra kvalitetsaspekter än utbildningskvaliteten ett högt värde vid valet av skola. Om de enskilda skolorna kan identifiera och erbjuda de kvaliteter som eleverna vill ha kan de skaffa sig konkurrensfördelar på gymnasiet marknaden. Eftersom utförarsidan står i fokus för denna avhandling är begreppet *konkurrensfördelar* en relevant förklaringsfaktor när gymnasiet marknaden ska beskrivas och analyseras.

Genom frihet att välja skola och konkurrens mellan olika utförare, offentliga som fristående, förväntade reformskaparna sig att den svenska skolan skulle bli mera kostnadseffektiv, skapa en effektivare resursanvändning och få en bättre kvalitet på undervisningen d.v.s. ge mer Value For Money (se Skolverket 2012 d s. 10). Norén (2001 a s. 32) menar att det dock föreligger risk för konflikt mellan det individuella intresset, elevens, och samhällsintresset. Eleven vill välja högsta möjliga kvalitet i sitt gymnasieval medan samhället även måste se till vad elevens utbildning kostar och väga den mot andra angelägna ändamål. Samhällets intresse av att ha kontroll över vad utbildningen kostar och väga utbildning mot andra angelägna ändamål i den offentliga budgeten är en viktig politisk angelägenhet. De kommunala gymnasieskolorna får sin skolpeng, resurser, via den kommunala budgeten och förväntas ha sådan kontroll på sina kostnader att budgeten kan hållas. De fristående gymnasieskolorna får sin skolpeng, sina intäkter, från elevernas hemkommuner och förväntas av sina ägare ha sådan kontroll över sina kostnader att intäkter räcker såväl för att täcka kostnaderna som att räcka till att täcka ev. vinstkrav. De kommunala och fristående gymnasieskolorna måste skaffa sig en design så att de kan bedöma hur

mycket planerad verksamhet får kosta. För effekten av denna design, de kostnader som skolan kan tillåta sig för den planerade verksamheten, används begreppet målkostnad (Kato 1993, Kato m.fl. 1995, Ax och Ask 1995 s. 122-156). På gymnasietmarknaden är det adekvat att betrakta resursomvandlingen i ett målkostnadsperspektiv. Målkostnad är en relevant förklaringsfaktor när gymnasietmarknaden ska beskrivas och analyseras.

Sammanfattningsvis kan politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar och målkostnader ses som relevanta separata analysfaktorer när gymnasietmarknadens funktion ska beskrivas och analyseras. Mellan de olika faktorerna kan det dock föreligga inbördes samband. Var och en av dessa fyra faktorer ska beskrivas utförligare i de kommande avsnitten.

3.2 Politisk styrning

Skapande av interna marknader och konkurrens mellan offentliga och privata utförare redovisas i kapitel 1 som kärnelement i NPM (se Hood 1995, Stark 2002). I sin precisering av NPM lyfter Agevall (2005 s. 23) fram styrning och kontroll som en ingrediens. Politikernas roll/uppdrag i utbildningsområdet är tydlig om den/det sätts in i ett agentteoretiskt sammanhang. Politikerna ska som agenter företräda sina principaler (Smith 2012 s. 14, Häger Glenngård 2013 s. 13.). Agentrelationer är bland de äldsta och mest vanliga formerna av social interaktion och agentteorin är ett samlingsnamn, en etikett, för ett antal på neoklassisk ekonomisk paradigm baserade teorier (van de Poel 1986, s. 116). Van de Poel menar att agentparadigmet förutsätter att det enskilda handlingsutrymmet är beroende av hur de kontrakt ser ut som reglerar de styrandes befogenheter (ibid. s. 117). Detta kan tolkas till hur snävt eller brett handlingsutrymme som kontraktet mellan principalen och agenten medger. Efter det att genomförandeansvaret för den svenska skolan i sin helhet fördes över till kommunerna skulle man kunna betrakta kommunmedborgarna som de lokala skolpolitikernas principaler där kontraktet upprättas vart fjärde år i samband med kommunalvalet. I den kommunaliserade svenska skolan har staten dock förbehållit sig rätten att formulera mål och regler för utbildningsverksamheten. De kommunala politikerna förväntas vara dubbelagenter såtillvida att de ska tjäna både sina egna kommunmedborgare och statens intressen. Staten är å sin sida agent för hela det svenska folket vilket tar ställning till de nationella kontraktsförslagen vart fjärde år i samband med riksdagsvalet. Väljarna, principalerna, och politikerna, agenterna, står i ett kontraktsförhållande till

varandra, om än ej genom bundna mandat. Det agentteoretiska perspektivet äger relevans när det kommunala genomförandeansvaret för den svenska skolan delas upp på tre roller eller funktioner.

Genom kommunaliseringsbeslutet delegerade staten genomförandeansvaret för den svenska skolan till rikets kommuner. Reglerna för denna delegering preciserades i skollagstiftningen. Kommunerna skulle ansvara för att deras medborgare erbjöds ett allsidigt urval av utbildningar. Detta kallas i denna avhandling för *medborgaransvaret*. Det allsidiga urvalet av utbildningar skulle antingen finnas i kommunens egna skolor, egen produktion, eller genom samverkansavtal i annan kommuns skolor. Ansvar för den del av skolverksamheten som sker i kommunens egna skolor kallas här för *producentansvaret*. Genom att ingå samverkansavtal med andra kommuner kunde avtalsparterna bestämma vilket geografiskt område som skulle gälla för elevernas frihet att välja kommunal skola, åtminstone inom ramen för förstahandsantagning. Detta var en viktig marknadsskapande befogethet som tilldelades den lokalpolitiska nivån. Finansieringen av den egna skolverksamheten förutsattes ske genom någon form av kommunal resursfördelningsprocess där ersättningen preciserades per elev, ofta kallad *elevpeng*. Finansieringen av egna kommunmedborgares skolgång i annan kommun skulle ske genom interkommunal ersättning där skollagen stipulerade ersättningsnormerna. För egna medborgares skolgång i fristående skolor skulle hemkommunerna lämna bidrag, *skolpeng*, på sätt som också stipulerades i skollagen. De tre olika finansieringsformerna sammanförs i denna studie under det gemensamma begreppet *skolpeng*. Hemkommunernas skyldighet att betala för medborgarnas skolutbildning, varhelst den sker, kallas i denna avhandling för *finansieringsansvaret*. Kommunen är prissättare för de tjänster på skolmarknaden som kommunen själv producerar men som medborgaren valt att få hos fristående huvudman. Detta fenomen kallas i denna avhandling för prissättningsansvaret. Primärkommunerna har i princip hela genomförandeansvaret för den svenska skolan men inte hela genomförandet. Kommunen är som utförare en av marknadens utbudsaktörer och således en av flera konkurrenter. Som producent konkurrerar kommunen med fristående skolor som den är prissättare för inom ramen för *prissättningsansvaret*, finansierar inom ramen för finansieringsansvaret och kan ha insynsrett i inom ramen för *medborgaransvaret*. Kommunpolitikernas (agenternas) tre roller är: 1. Medborgaransvar, beställare, (t.ex. SFS 2010:800 16 kap 42 §), 2. Finansieringsansvar, inklusive prissättning, betalare, (t.ex. SFS 2010:800 16 kap 50-55 §§) och 3. Producentansvar för den egna verksamheten, utförare, (SFS

2010:800 kap 12§). 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 drabbar den kommunala gymnasieskolans konkurrenter, innebär det att beslutet även drabbar dem av deras principaler som får sin utbildning hos dessa konkurrenter. Läsåret 2011/12 var andelen, rikssnittet, elever i fristående gymnasieskolor 24 procent (Skolverket 2012 d s. 9). Det betyder att beslut av konkurrenskaraktär i hemkommunens politiska nämnd sannolikt omfattade enbart 76 procent av principalerna medan 24 procent endast omfattades indirekt. Om samtliga pendlare elever beaktas, även den del som får sin utbildning i andra kommuners gymnasieskolor, sjunker den första siffran och den andra höjs. Frågan är hur agenterna, kommunpolitikerna, kan ta tillvara alla principalers intressen på en gymnasiemarknad där ett växande antal medborgare väljer gymnasieutbildning hos andra huvudmän än hemkommunen. Teoretiskt sett, med agenten som företrädare för alla sina principaler, är risken för rollkonflikter hos de delvis marknadsstyrande politikerna även ett demokratiskt dilemma.

Att politiska beslut ligger bakom och kan ändra spelreglerna på den svenska skolmarknaden innebär att rikspolitikerna beslutar om de för hela riket gällande reglerna på marknaden och sedan är det upp till de ansvariga för den svenska skolans genomförande, kommunerna och de fristående huvudmännen, att tillämpa dessa regler. Enligt kommunallagen (SFS 1991:900) och skollagen (SFS 2010:800) är det kommunfullmäktige som på den lokala politiska arenan är mottagare av statens huvudmannauppslag. Kommunfullmäktige kan visserligen via reglemente delegera åt en särskild nämnd att operativt fullgöra det statliga uppdraget men själva huvudmannansvaret är ej delegerbart utan ligger kvar hos kommunfullmäktige. På den lokala nivån har politikerna möjlighet att påverka den lokala eller regionala skolmarknaden. Genom samverkansavtal kan kommunerna reglera elevernas frihetsgrad när det gäller att välja kommunala gymnasieskolor. Därmed kan den lokala politiska nivån starkt påverka hela konkurrenssituationen. Kommunala beslut om att inrätta eller dra in kommunala gymnasieskolor eller förändra innehållet, produktmixen, hos befintliga kommunala skolor är viktiga strukturella komponenter på skolmarknaden. Men kommunerna är själva producenter av utbildning och konkurrerar med andra utbudsaktörer på skolmarknaden (Skolverket 2012 d s. 20). Samtidigt med detta producentansvar för den egna verksamheten ska kommunen vara en garant för att alla medborgare i gymnasieåldern får den

utbildning de har rätt till och dessutom finansiera alla medborgares gymnasieutbildning (ibid.). Genom politiska beslut om resurstilldelning påverkas de egna skolornas kostnadsutrymme, den skolpeng som betalas ut till fristående skolor och den ersättning som andra kommuner ska betala för gymnasieplatser i kommunens egna skolor. Skolverket (ibid.) ser det som ett problem att kommunen både har ett ansvar för utbildningen av de i kommunen folkbokförda eleverna och samtidigt, som producent av utbildning, konkurrerar med andra aktörer på marknaden.

När propositionen *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) lades fram i riksdagen torde tankarna kring konkurrens kretsats kring två sektorer, den offentliga kommunala och den fristående privata. Just konkurrens mellan offentliga och privata utförare har NPM-forskare som Hood (1995) och Stark (2002) framhållit som en naturlig komponent i NPM. I kapitel 2 påpekas att alla marknader är reglerade (Norén 2001 a s. 32) men att det är särskilt viktigt att styra de offentliga marknaderna eftersom det på dem finns en inbyggd konflikt mellan egenintresset, valfriheten, och allmänintresset, samhällets kostnader. Dilemmat styrning – valfrihet belyser Lundahl (2008, s. 47) bl.a. genom ett utdrag ur dåvarande skolminister Björklunds presskonferens i mars 2008 (Utbildningsdepartementet 2008). Den sista meningen i utdraget lyder såsom följer:

Och valfriheten ska vara omfattande, men man ska inte längre ha möjligheten att utnyttja valfriheten för att bara välja utbildningar där man sänker kraven eller förpackningen är glassig och rolig, utan valfriheten ska vara mellan utbildningar och utbildningsinriktningar som alla har höga krav.

Politisk styrning, på såväl nationell som lokal nivå, är en given faktor, determinant, vid beskrivning och analys av den offentliga kvasimarknad, som gymnasie marknaden tillhör.

3.3 Produktmix

I propositionen om *Valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) angavs bland de principiella utgångspunkterna att en stimulerande tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägarformer skulle bidra till en kvalitetshöjning inom hela skolväsendet. Skolor med olika inriktning bör

innebära att de erbjuder olika produkter i sin produktmix. I *Valfrihetspropositionen* (Prop. 1992/93:230) anges ett syfte vara att bryta upp det offentliga skolmonopolet och därmed ge större variation, större möjligheter och verkliga förutsättningar för elever och föräldrar att välja skola. NPM:s kärnelement *större valfrihet för medborgarna* (se Stark 2002 s. 137) skulle förutom frihet att välja skola även kunna gälla frihet att välja program. Den svenska gymnasieskolan erbjuder ett differentierat produktutbud i form av olika program och programinriktningar. En av Porters (1983 s. 52-63) konkurrensstrategier är differentiering. Differentiering innebär att utbudsaktörerna profilerar eller nischer produkterna, produktmixen. Om differentieringen gäller endast vissa marknadssegment används begreppet *fokusering* (Porter 1983 s. 56). Med hjälp av specialutformade program och lokala kurser har skolorna före år 2011 kunnat skapa en stor variation i sin produktmix. Kotler m.fl. (2005) ser produktmixen utifrån fyra olika dimensioner *width, length, depth och consistency*. *Skollagen* föreskriver att kommunerna ska erbjuda sina medborgare ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar (SFS 2010:800 16 kap 42§) men vad det innebär i detalj preciseras inte. För de fristående skolorna finns inte någon motsvarande reglering men för dem gäller att såväl skolan som dess innehåll ska vara godkänt av Statens Skolinspektion (ibid. 2 kap 7§). Vilka produkter, program eller inriktningar på program, som får erbjudas inom såväl kommunala som fristående skolor är dock reglerat i gymnasieförordningen (SFS 2010:235 Bilaga 1). Om svensk grundskoleutbildning erbjuder ett formellt sett enhetligt innehåll, en ensartad produkt så är den svenska gymnasieskolan däremot desto mer differentierad. Gymnasieskolan är enligt Gy 11 uppdelad på 18 nationella program och 5 introduktionsprogram. Utanför den nationella programstrukturen finns särskilda varianter, riksrekryterande utbildningar och nationellt godkända idrottsutbildningar. Även International Baccalaureate, IB, som i sin helhet följer en internationell läroplan, är en utbildning utanför den nationella programstrukturen. Av de 18 nationella programmen är 6 högskoleförberedande och 12 yrkesprogram. De högskoleförberedande programmen och yrkesprogrammen skiljer sig åt genom olika behörighetsregler, olika programstrukturer och olika examensmål. På yrkesprogrammen finns *Gymnasial lärlingsutbildning* som en särskild didaktisk distributionsform där hälften av utbildningen sker på arbetsplatser utanför skolan. Under åren 2009 – 2022 bedrivs försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildningar vilka medger möjlighet att läsa i högre studietakt och kombinera gymnasiestudierna med högskolekurser (se SFS 2010:800 kap 15 § 7, kap 16, Skolverket 2013 b, s.

79-80). De olika studievägarna i gymnasieskolan utgör skolformens olika produkter. Kotler m.fl. (2005 s. 539) definierar begreppet *product enligt nedan*:

Product – Anything that can be offered to a market for attention, acquisition, use or consumption that might satisfy a want or need. It includes physical objects, services, persons, places, organizations and ideas.

Författarna ser företagets produktmix utifrån fyra olika dimensioner

A company's product mix has four important dimensions: width, length, depth and consistency.

För skolan kan *bredd* översättas till antalet olika utbildningsprodukter som skolan erbjuder vilket normalt är skolformsuppdelat och omfattar t.ex. endast gymnasieutbildning. Om grundskoleutbildning, gymnasieutbildning och vuxenutbildning erbjuds vid en och samma skola skulle man kunna se det som ett brett utbud, en bred produktmix. Produktmixens *längd*, kan för gymnasieskolans del ses som hur många program som skolan erbjuder. Såsom påpekats ovan avgör lagstiftaren, staten, vilka program som får finnas i det svenska skolväsendet. Produktmixens *djup*, hur många varianter eller versioner som erbjuds inom ett program/en produktlinje, utgörs av de nationella inriktningar på ett program som staten fastställt. I gymnasieförordningen (SFS 2010:235 Bilaga 1) anges vilka inriktningar som får finnas på respektive av de 18 nationella programmen. Produktmixens *consistency* avser hur nära varandra, hur nära samband, skolans olika program och inriktningar på program står. Här menar Kotler m.fl. (2005 s.555)

The company can pursue, or less, depending on whether it wants to have a strong reputation in a single field or in several fields.

Skillnaden i produktionskostnad mellan de olika programmen kan vara stor och dessutom väldigt olika i olika kommuner. De nationella programmen består, som beskrivits ovan, av en eller flera nationella inriktningar (SFS 2010:800 kap 16 § 8). Skillnaderna mellan inriktningarna på ett och samma program kan vara så stora att produktionskostnaden skiljer sig åt ganska väsentligt.

Kotler m.fl. behandlar även olika prissättningsstrategier för produktmixen (Kotler m.fl. 2005 s. 690 – 708) vilka förutsätter att företaget är prissättare på marknaden. De enskilda gymnasieskolorna, vare sig de kommunala eller

fristående, är inte prissättare utan endast pristagare. Kotlers m.fl. prissättningsstrategier är därför inte relevanta inom skolvärlden.

Det från Friedman (1962) genererade begreppet *skolpeng* är inte någon i praktiken entydig peng utan sönderfaller i ett stort antal program- och inriktningspriser där förutom staten även de olika kommunerna är prissättare. De olika programmen och inriktningarna är olika kostnadskrävande och leder följaktligen till olika priser på marknaden. En tydlig skiljelinje går mellan de högskoleförberedande programmen och yrkesprogrammen. Inom yrkesprogrammen tillhör naturbruksprogrammet och de industriellt inriktade programmen de kapitalintensiva högkostnadsutbildningarna, totalt 6 st, medan övriga yrkesprogram ligger nära de högskoleförberedande programmen. P.g.a. de olycksfallsrisker som hantering av kapitalintensiv utrustning ofta innebär finns en tradition inom skolan att anpassa lokaler och gruppstorlekar därefter. På de tunga yrkesprogrammen sker undervisningen inte sällan i 16-grupper medan utbildningen på övriga program kan ske i ända upp till 30-grupper, ibland ännu större. Detta påverkar också kostnader och pris. Marginalintäkten för en elevplats på ett kapitalintensivt yrkesprogram med 16 elever är givetvis betydligt högre än marginalintäkten för en elevplats på en högskoleförberedande utbildning om 30 elever eller fler. Skillnaden i intäktsbortfall om skolan inte lyckas fylla sina platser på de två olika programtyperna är stor. Skillnaden i rikspris mellan de olika programmen, i något fall även inriktningar på program, framgår av riksprisraden i prismatrisen i bilaga 4. I en litteraturstudie om effekterna av etableringsfrihet och vinstmotiv inom sjukhusvård och utbildning (Söderström & Lindbäck 2000 s. 53) lyfter författarna som en av flera skillnader mellan sjukvården och skolan fram att sjukvården har en relativt hög kapitalintensitet med stora kapitalkostnader, vilket inte skolan har. Därför är det lättare för icke vinstorienterade aktörer att, utan stora donationer, etablera sig inom utbildningsområdet än inom sjukhusområdet. Den framhållna skillnaden mellan sjukvården och utbildningen är säkert riktig men det betyder inte att gymnasieskolans olika program har en låg och lika kapitalintensitet och därmed kapitalkostnader. Fristkommittén menar i sina slutsatser (SOU 2001:12 s. 92):

Att det i första hand är en skolas möjlighet att optimera sin organisation och göra urval bland de sökande som leder till avgörande konkurrensfördelar.

Med *organisation* menar kommittén studievägsorganisation d.v.s. produktmix, programsammansättning, och dimensioneringen av de valda programmen.

Product mix eller *product assortment* definierar Kotler m.fl. (2005 s. 555):

The set of all product lines and items that a particular seller offers for sale to buyers.

Kotler m.fl. (ibid.) menar att vissa företag erbjuder inte bara en utan flera produktlinjer, *lines of products* vilka bildar produktmixen, *product mix*, eller produktsortimentet, *product assortment*. Produktmixen ser olika ut i olika skolor. Den med demografisk nedgång och fortsatt ökande antal skolor hårdnande konkurrensen borde påverka skolornas sammansättning av sin produktmix. I vissa fall skulle skolorna till och med kunna tvingas till total nedläggning. Det är därför viktigt för den enskilda gymnasieskolan och kommunen att kontinuerligt se över sin produktmix när demografin och konkurrenssituationen förändras. De fristående skolorna har större möjligheter att optimera sin programorganisation och dimensionering (SOU 2001:12 s. 92) än de kommunala skolorna, som är aktörer under kravet på ett allsidigt urval. Men kommunen kan själv bestämma över utbudet i sina kommunala skolor medan friskolan måste ha Skolinspektionens godkännande både för programorganisation och dimensionering. Med den senaste gymnasireformen, Gy 11, gjordes visserligen inskränkningar i skolornas möjligheter att variera sin produktmix. Specialutformade program och lokala kurser existerar inte längre som differentieringsmöjligheter för skolorna. Men Skolverket konstaterar att det inte bara är elevernas fördelning på programtyp som har förändrats utan även att gymnasiamarknadens utbud av program förändrats kraftigt i den nya gymnasieskolan. Skolornas produktmix har förändrats. Skolverket påpekar att det dock kan vara svårt att bestämma vilka förändringar i utbud och efterfrågan som beror på gymnasireformen och vad som beror på minskande elevkullar och därmed större konkurrens om eleverna. Men det finns ett samband mellan utbudet av program och hur elever fördelar sig på programmen (Skolverket 2013 d s. 12).

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 d, s. 72).

Både demografiska förändringar och förändringar i elevernas preferenser för enskilda program påverkar såväl gymnasiebrukens efterfrågekurva som dess utbudskurva. Det uppstår både shifts och lutningsförändringar i dessa kurvor. Hur skolorna eller den politiska nämnden väljer program och programsammansättning, produktmix, kan vara strategiskt och marknadspåverkande. *Produktmix* är en viktig faktor, determinant, vid beskrivning och analys av skolmarknaden.

3.4 Konkurrensfördelar

Decentralisering av de offentliga organisationerna och konkurrens mellan offentliga och privata utförare ingår i de kärnelement som karakteriserar NPM (se bl.a. Stark 2002 s. 137). Agevall (2005 s. 23) använder begreppen *disaggregering* och *konkurrens*. Det handlar om att dela upp den offentliga sektorn i olika delar och via kvasimarknader konkurrensutsätta och privatisera verksamheten. Avhandlingen har fokus på gymnasiebrukens utbudssida, främst på den enskilda skolans nivå. De olika skolorna, kommunala och fristående i de olika kommunerna, konkurrerar i ett nollsummespel om ett fast antal medborgare i gymnasieåldern, en åldersgrupp vilken befinner sig i en stark demografisk nedgång fram till år 2016 (se Skolverket 2011 c). Huvudsyftet med 1990-talets valfrihets- och friskolereformer var bl.a. att skapa förutsättningar för barn och föräldrar att välja skola, skapa ett ökat föräldra- och elevinflytande, en pedagogisk förnyelse och ökad mångfald och en bättre kvalitet på undervisningen (Skolverket 2012 d, s. 10). I propositionen om *Valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) angavs bland de principiella utgångspunkterna att en stimulerande tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägarformer skulle bidra till en kvalitetshöjning inom hela skolväsendet. Med ordet *tävlan* avsågs konkurrens. I propositionen om *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) ansåg ministern sig vara övertygad om att en stimulerande konkurrens skulle bidra bl.a. till högre kvalitet inom skolväsendet. Förbättring av skolans kvalitet ingick således bland de förväntningar som ställdes på 1990-talets skolreformer (se *ibid.*). Vad propositionen åsyftade var utbildningskvaliteten d.v.s. skolans pedagogiska verksamhet och kognitiva resultat. En bra och hög utbildningskvalitet borde vara ett självklart mål för ett utbildningsväsende. Men intressant är vad begreppet *kvalitet* egentligen står för när skolan har blivit en marknad och vem som har företräde att definiera kvalitet på denna på valfrihetens grund skapade skolmarknad.

Staten styr ytterst ute genom att formulera de mål som skolan ska nå och de regler som ska gälla för verksamheten. Skollagen, läroplanen och övriga styrdokument ställer upp de grundläggande villkoren för skolans verksamhet (Skolverket 2012 d, s. 9). Staten formulerar i dessa måldokument de nationella kraven på utbildningskvalitet. På en marknad där eleverna/föräldrarna har tolkningsföreträde är dock utbildningskvaliteten endast en, om än viktig, faktor bland flera kvalitetsfaktorer. 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 den s.k. *marknadiseringen* (Solli och Czarniawska 2001, Lundahl 2002, Yttermyr 2013). Denna nyhet har kanske ännu inte helt anammats av alla aktörer vare sig på utbudssidan eller på den styrande, politiska, sidan. Lundahl (2008) försöker belysa dilemmat mellan styrning och valfrihet genom ett utdrag från skolministerns presskonferens i mars 2008 (Utbildningsdepartementet 2008) där han framhåller valfriheten men att den ska gälla mellan utbildningar och utbildningsinriktningar som alla har höga krav. Det finns en övertygelse om att marknaden som organisationsprincip, konkurrens framför samarbete eller kommendering, är överlägsen andra organisationsprinciper både med avseende på effektivitet och demokrati (Solli och Czarniawska 2001, s. 7). Utbildningsutbudet på marknaden kan kanske styras politiskt med olika former av likriktande, isomorfasta, åtgärder (se Oliver 1997 s. 699) men den ultimata friheten att välja har överlämnats till eleverna. På en gymnasie-marknad där eleverna har frihet att välja skola bland en mångfald av utbudsaktörer är utbildningskvaliteten sannolikt ett viktigt valkriterium men i elevernas ögon finns fler kvalitetsfaktorer som avgör valet. Såsom tidigare angivits formulerar Bergh (2010 s. 278-280) för sin analys av skolkvalitet fyra olika applikationskriterier: utbildningskvalitet, resultat-kvalitet, marknadskvalitet och systemkvalitet. Hans studie visar att begreppet *utbildningskvalitet* har utmanats och numera blivit delvis marginaliserat. För denna avhandling som handlar om gymnasie-marknaden är begreppet *marknadskvalitet* av särskilt intresse. Till marknadskvalitet hänför Bergh komponenterna konkurrens, tillväxt, kundvalssystem, transparens, kedjeföretag, marknadsrykte och leverans (ibid.). Marknadskvalitetens komponenter gäller främst egenskaper och förhållanden som kan hänföras till gymnasie-marknadens utbudssida d.v.s. huvudfokus i denna avhandling. Alla marknadskvalitetens faktorer bör skolorna beakta när de utformar sina strategier för att skapa hållbara konkurrensfördelar och därmed få ungdomarna att välja 'rätt' skola. Skolverket menar att med en ökande konkurrens, hårdnande dragkamp om ett minskande antal svenska ungdomar i 16 - 19-årsåldern borde de enskilda gymnasieskolornas

strategier för att skapa hållbara konkurrensfördelar ha hög prioritet (Skolverket 2011 c). Faktorer som utgör kvalitet för eleverna när de ska välja skola definieras i denna avhandling som konkurrensfördelar för kommunerna och de enskilda skolorna. Begreppet *hållbara konkurrensfördelar* är centralt i modeller hos bl.a. Oliver (1996, 1997) och Porter (1980, 1983, 1985/1998, 2008). Oliver har skapat en processmodell för hur hållbara konkurrensfördelar kan skapas (se Oliver 1997 s. 699). Modellen utgår från såväl resursbaserad som institutionell teori. Utifrån processmodellen har Oliver skapat en modell för analys av hållbara konkurrensfördelar. I modellen ingår två samlingsbegrepp, resurskapital och institutionellt kapital, vilka båda innehåller faktorer som påverkar företagets förmåga att skaffa sig fördelar, heterogenitet, gentemot konkurrenterna (Oliver 1997 s. 710). Vad Oliver menar med resurskapital respektive institutionellt kapital som källor till hållbara konkurrensfördelar framgår av exemplifieringar i en sammanfattande tabell:

Superior distribution channels, short production cycles, lean cost structures, patented competencies, nonappropriable management talent, loyal customer base, superior management-employee relations (ibid.)

Cultures of continuous improvement, management emphasis on resource innovation, interfirm knowledge sharing, training programs and information technology systems that accelerate resource adoption (ibid.)

Översatt till den svenska gymnasie marknaden kan resurskapital ses som sådana strukturella egenskaper och faktorer, främst personella, som befrämjar ett kvalitativt högt resultat i skolans verksamhet och institutionellt kapital som sådana omständigheter som antingen befrämjar eller hämmar skolans möjligheter att nå ett kvalitativt högt resultat. Vilken betydelse dessa faktorer har på den svenska gymnasie marknaden är relevant att undersöka i avhandlingens empiriska studier.

Med en femkraftsmodell som bas har Porter skapat tre generiska strategier för att vinna *hållbara konkurrensfördelar* (Porter 1985 s. 20-22). Av de fem krafterna kan *buyer power*, *threat of substitutes*, *threat of new entrants* och *rivalry* betraktas när det gäller konkurrensfördelar och kvalitet. Porters strategier är *cost leadership*, *product differentiation* och *focus*. Kostnadsledarskap är inte en relevant strategi på en gymnasie marknad i avsaknad av priskonkurrens men *differentiering*, substitut och nischning samt *fokusering* kan vara viktiga strategier

i den på kvalitets- och kvantitetskonkurrens rådande gymnasie marknaden. Även betydelsen av dessa faktorer för gymnasie marknaden är relevant att undersöka i avhandlingens empiriska studier.

På den svenska gymnasie marknaden på valfrihetens grund är det väl bekant att elevpendlingen går från mindre till större orter (Skolverket 2010 s. 8). På den större orten finns en annan infrastruktur än på den lilla orten. Det är också bekant att fristående skolor etablerat sig i högre grad på större än mindre orter och därmed skapat fler utbildningsalternativ att välja mellan på den större orten (ibid.). Utbudet i de större orterna är attraktivt för ungdomar i gymnasieåldern och får dem att pendla till den större orten för att få gymnasieutbildning (ibid.). Orten i sig utgör en kvalitetsfaktor för gymnasisten. I denna avhandling ska begreppet *ortskvalitet* användas för denna kvalitetsdimension. Men ortsstorleken i sig är inte tillräcklig för att automatiskt medföra en hög ortskvalitet utan innehållet i den aktuella ortens infrastruktur är av stor betydelse. Porters teori om *clusters of competence for regional economic development* (Porter 2000 s. 15-25) kan vara till hjälp när det gäller att undersöka varför det inte finns ett rakt samband mellan ortsstorlek och ortskvalitet. Ett annat kvalitetsbegrepp som ska användas i denna avhandling är *huvudmannakvalitet* vilket syftar på om eleverna föredrar en kommunal skola framför en fristående eller tvärtom. I den allmänna debatten har ibland framskyttat att elever och föräldrar anser att privat är bättre än offentligt och därför är man mer benägen att välja en fristående skola än en kommunal skola. Den enskilda gymnasieskolans kvalitet i elevernas ögon borde dock vara den viktigaste kvalitetsaspekten när eleven ska välja. Hur attraktiv den enskilda skolan är bör kunna avläsas efter i hur hög grad skolan lyckas fylla sina utbudna platser. Begreppet *skolkvalitet* kommer att användas för denna kvalitetsdimension. På gymnasie marknaden med tävlan mellan skolorna om eleverna är *konkurrensfördelar* en viktig faktor, determinant, vid beskrivning och analys.

3.5 Målkostnader

Benchmarking och framtagande av resultatmått samt införande av *resultatkrav och andra finansiella incitament för de offentliganställda* ingår i de kärnelement som karakteriserar NPM (Stark 2002). Resurstilldelning och resursanvändning är centrala begrepp i de flesta organisationer, oavsett om de är budgetkopplade eller marknadskopplade. Den ökade decentraliseringen av skolväsendet, kommunaliseringen, skulle öka effektiviteten, skapa en effektivare

resursanvändning, i skolan eftersom kommunerna ansågs ha bättre förutsättningar att planera, anpassa och genomföra verksamheten mot bakgrund av lokala behov och förutsättningar (Skolverket 2012 d s. 10). I propositionen *Om valfrihet och fristående skolor* (Prop. 1991/92:95) angavs att med mer valfrihet och mer utrymme för en skolas profil skulle det skapas bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning inom hela skolväsendet. I propositionen om *Valfrihet i skolan* (Prop. 1992/93:230) förväntades att stimulerande konkurrens skulle bidra till högre effektivitet d.v.s. mer tjänster per resursinsats. Ett av syftena med skolreformerna vid 1990-talets början, *förhoppningar* enligt Skolverket, var således att friheten att välja skola och det ökade utrymmet för skolorna att profilera sig skulle skapa bättre incitament för kostnadseffektivitet inom det samlade skolväsendet (Skolverket 2012 d, s. 12-13). Oavsett hur begreppet *effektivitet* definieras ingår kostnad som en komponent. Om de kommunala skolorna klarar av eller inte att hålla sina kostnader inom sin tilldelning påverkar det kommunala budgetutfallet och därmed eventuellt behov av politiska åtgärder. Det interkommunala pris som en kommun får ta ut av andra kommuner för deras medborgares gymnasieutbildning ska vara högst självkostnadsbaserat (SFS 2010:800 16 kap §§ 50-51). Skolpengen för egna medborgares utbildning i fristående skolor ska i princip vara densamma som resurserna till de egna skolorna. En sänkning av kostnadsutrymmet, resursen, för de kommunala gymnasieskolorna innebär per automatik en sänkt skolpeng till de fristående skolorna men normalt även en sänkning av det självkostnadsbaserade interkommunala priset. Kostnadsnivån för gymnasieutbildningen i en kommun skulle kunna tänkas vara vägledande då friskolor överväger att etablera sig i kommunen. I varje fall bör den lokala kostnadsnivån vara viktig om friskolan ifråga räknar med att rekrytera elever från lägeskommunen. Friskolorna har privata ägare som kan ställa krav på avkastning på sitt insatta kapital. Skolorna måste då bedöma hur mycket av intäkterna som får användas för resursomvandling i verksamheten och hur mycket som måste avsättas för att nå avkastningskravet. Resursomvandlingen är en fundamental komponent i Olivers processmodell för generering av hållbara konkurrensfördelar (Oliver 1997). I den modellen består de hållbara konkurrensfördelarna i att kunna generera *övernormala vinster* genom att skapa heterogenitet (ibid. s. 697). *Cost management* är således en viktig del i denna process. Inom japansk cost management används begreppet Target cost, *målkostnad*, för att benämna en process som är en kombination av strategisk planering, prissättning, kalkylering, planering och styrning av produkt- och tillverkningskostnader samt produktutveckling (Kato 1993, Kato m.fl. 1995, Ax

och Ask 1995, s. 123-124). Kato beskriver målkostnadskalkylering på följande sätt:

Target costing is an activity which is aimed at reducing the life-cycle-costs of new products, while ensuring quality, reliability, and other customer requirements, by examining all possible ideas for cost reduction at the product planning, research, and development, and the prototyping phase of production. But it is not just a cost reduction technique, it is part of a comprehensive strategic profit management system (Kato 1993 s. 36).

Denna Integrative Management Process (Kato m.fl. 1995), detta sätt att tänka, borde kunna vara användbart för de svenska gymnasieskolorna i deras verksamhets- och ekonomiska planering, budgetering, med val av produktmix och för att bedöma vilka kostnadsutrymmen som kan tillåtas för skolans verksamhet, produktion. Denna japanska managementprocess *Target Costing*, bygger på följande samband: Valt försäljningspris *Target price* – Vinstkrav *Target profit* = Målkostnad *Target cost* men behöver modifieras eftersom vare sig de kommunala eller fristående skolorna är prissättare på gymnasiemarknaden. Priset är opåverkligt för skolorna och därför kan det vara mer relevant att kalla skolornas resurs, skolpeng för Marknadspris, *Market price* (MP). Kommunerna bestämmer genom sin budgetprocess vilka resurser som ska tilldelas olika verksamheter inklusive skolan. Vanligtvis är gymnasieskolan en egen kommunal verksamhet. För den förvaltning som har hand om gymnasieutbildning utgör den tilldelade resursen och den interkommunala ersättning, som andra kommuner får betala för sina medborgare i denna kommunens gymnasieskola, det intäktsutrymme som står till buds under budgetåret. Gymnasieförvaltningen måste sedan ta ställning till vilka resurser som ska fördelas till den egna gymnasieskolan, kallas ibland elevpeng, resurser som ska följa egna medborgare som skolpeng till fristående skolor, avsätta medel för att betala interkommunal ersättning för egna medborgare i annan kommuns gymnasieskola samt fastställa det pris som andra kommuner ska betala för sina medborgares gymnasieutbildning i kommunens egna gymnasieskolor. Det handlar om en cost management process helt i enlighet med målkostnadskalkylens olika faser. Men de budgetkopplade kommunala skolorna och de marknadskopplade fristående skolorna verkar under olika finansiella förhållanden. De har dock det gemensamt att de alla är *pristagare* på marknaden (se Bergh och Jacobsson 2010 s. 191). I ett volymbaserat resursfördelningssystem får den kommunala skolan samma resurs, elevpeng, för alla sina elever på ett visst program. Den fristående

gymnasieskolan får inte sällan olika bidrag, skolpeng, från var och en av de hemkommuner som har elever på det aktuella programmet. För de kommunala skolorna finns inget vinstkrav men det ekonomiska målet brukar vara att hålla budget, en ekonomi i balans. Målkostnaden för dem beräknas genom att från marknadspriset subtrahera avkastningskravet vilket är lika med noll, $TC = MP - 0$. Många fristående skolor har privata ägare som ställer krav på avkastning på sitt i skolan insatta kapital. Avkastningskravet kan vara i form av vinst och/eller viss värdeökning. Målkostnaden för en fristående skola med avkastningskrav beräknas då som $TC = MP - Profit$. Oavsett om det rör sig om en gymnasieskola med avkastningskrav eller ej måste den enskilda gymnasieskolan utifrån mål och ställda krav avgöra hur mycket av den beräknade intäkten som kan avsättas för resursanvändning, målkostnad, och hur mycket som eventuellt måste användas för att skapa ett planerat överskott. A priori visar målkostnaden hur mycket den enskilda gymnasieskolan kan avsätta för resursanvändning och a posteriori hur mycket den har använt. Skolornas resursanvändning redovisas som kostnader och jämförelsetal i den offentliga statistik som SCB producerar på Skolverkets uppdrag. Dessa jämförelsetal, nyckeltal, för kommunal skolverksamhet har framtagits sedan slutet av 1980-talet genom först Svenska kommunförbundet, sedan Statens Skolverk och numera Statistiska centralbyrån, SCB (samtal med Bo Gertsson 2013-01-12). I sammanfattningen av en rapport om jämförelsetal (Svenska Kommunförbundet m.fl 1991 s. 5) angavs som bakgrund och syfte att i en tid präglad av knapphet på resurser är det viktigare än någonsin att mäta, följa upp och utvärdera vilka resultat/effekter som uppnås i förhållande till satsade resurser. När Skolverket bildats och fick ansvaret för den nationella statistikinsamlingen för skolväsendet blev uppgiftslämnandet obligatoriskt. Såväl de kommunala som de fristående huvudmännen är enligt skollagen (SFS 2010:800) skyldiga att rapportera dessa uppgifter till SCB. Jämförelsetalen lever kvar än idag i stort sett oförändrade och ingår i den komparativa statistik som årligen publiceras hos Skolverket. De olika jämförelsetalen och deras definitioner framgår av bilaga 3. Behovet av jämförelsetal uppkom således redan under den tid då stat och kommun hade ett delat genomförandeansvar för den svenska skolan. Anledningen därtill torde vara att redovisningen av jämförelsetal är en verksamhetsrelaterad redovisning vilken i likhet med ABC-kalkyleringen (Larsson 2004), på ett bättre sätt än en traditionell finansrelaterad budgetredovisning fångar och förklarar hur de kostnadsgenererande verksamhetsdelarna förhåller sig till varandra och till totalkostnaden. Den longitudinella effekten, kostnadsutvecklingen, låter sig väl avläsas i dessa jämförelsetalsserier.

Kostnadsledarskap är en av Porters konkurrensstrategier (Porter 1983 s. 53-54) men kan inte användas på gymnasietmarknaden eftersom den är i avsaknad av priskonkurrens. Utbudsaktörerna på gymnasietmarknaden, såväl de kommunala som fristående skolorna, är alla pristagare och saknar i det avseendet marknadsmakt (Berg och Jacobsson 2010 s. 191). Gymnasieskolorna kan endast påverka sina intäkter, kostnadsutrymmet, genom kvantitetsanpassning (ibid. s. 219). Det finns dock anledning både för de kommunala och fristående gymnasieskolorna att hålla nere sina kostnader. För de offentliga skolorna är intressekonflikten mellan kundens egenintresse och allmänintresset (Norén 2001 a s. 32) ett nog så viktigt skäl att pressa kostnaderna, åtminstone för kommunpolitikerna. För de fristående aktörerna på gymnasietmarknaden finns också ett egenintresse men här ligger risken i att det kan kollidera med ägarintresset. Såsom framgår av formeln ovan måste de fristående gymnasieskolorna ta hänsyn till ev. avkastningskrav när de bedömer vilket kostnadsutrymme som står till buds för verksamheten.

En modifierad kvasimarknadsdefinition för gymnasieutbildningen skulle bl.a. kunna ha följande lydelse:

- Efterfrågan på gymnasieutbudet är vid varje tidpunkt direkt avhängig befolkningens storlek i de aktuella kohorterna.

Befolkningens storlek i dessa ungdomskohorter beror på antalet födda barn i Sverige 16 -18 år före den tidpunkt som studeras och nettoinvandringen i de aktuella årskullarna (Skolverket 2013 d, s. 20). Grafen för antalet födda barn liknar en vågrörelse med toppar och dalar och med en något negativt lutande trend (se Stigare 2001 s. 11). Den största förändringen under 1900-talet inträffade mellan 1933 och 1945 då födelsetalen ökade med 60 procent. Grafens maximum år 1945 brukar kallas för den första efterkrigspuckeln (ibid. s. 10). Denna fyrtiotalsvåg har sedan följts av ytterligare toppar med mellanliggande dalar. Våglängden har under 1900-talet legat på c:a 25 år (ibid. s. 11). På skolområdet har dessa födelsepucklar sedan resulterat i ungdomspucklar för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. År 2008 inträffade den senaste gymnasiepuckeln vilken följs av en nedgång uppgående till 20-25 procent fram till år 2015/16 då botten nås (SCB 2009 s. 28, Skolverket 2010 s. 24, Skolverket 2013 d, s. 21). Sedan börjar en ny uppgång med en puckel någonstans kring åren 2024/2025 (SCB 2009 s. 28). Skolans resurser behöver variera i volym med de demografiska svängningarna men problemet är att resurserna ofta har en mycket längre verksamhetslängd än de demografiska cyklerna (Stigare 2001 s. 12). Längst nyttjandetid har oftast byggnaderna, lokalerna, med 50 år eller mer

och en lärare tjänstgör i kanske 30 till 40 år (ibid.). Alla elever ska få sin utbildning så kommunerna, som har genomförandeansvaret, måste anpassa sitt resurskapital (se Oliver 1997 s. 710) så att de kan erbjuda kvalitativt fullvärdiga utbildningsplatser längs hela våglängden på den demografiska kurvan för de olika kohortgrupperna. För gymnasieskolan är våglängden c:a 15-16 år.

Problemet med skillnad i tid mellan de demografiska våglängderna och resurskapitalets verksamhetstid upplevdes som ett problem redan då den svenska skolan var regelstyrd av ett offentligt monopol. Men med utbildningsreformerna under 1990-talets första år med först kommunaliseringen och sedan friheten att etablera och driva skola, både i offentlig och privat regi, friheten att välja skola samt en skolpeng som skulle följa eleven uppkom en ny situation, en marknads- och konkurrenssituation.

Nu och i framtiden måste någon form av marknadstänkande ligga till grund för planering och administration för skolan och dess nödvändiga resurser (Stigare 2001 s. 109).

I ett marknadstänkande gäller det att inte bara anpassa sitt resurskapital efter de demografiska svängningarna utan även efter konkurrenssituationen och elevernas preferenser vid val av skola. Diskrepansen mellan våglängden på de demografiska kurvorna och verksamhetstiden för lokaler, personal och läromedel i kombination med ett skolpengssystem sätter skolans kapacitetskostnader i fokus. Vid oförändrad kapacitetskostnad och sjunkande antal elever stiger kostnaden per elev vilket även betyder högre skolpeng. Hur framgångsrika konkurrenterna, kommunala och privata skolor, är i sin elevrekrytering påverkar kapacitetskostnaden per elev och skolpengen. Konkurrensdimensionen borde vara ytterligare en viktig faktor för skolans huvudmän att beakta och bevaka när de planerar sin tillgängliga kapacitet. I sina ekonomirapporter har SKL (se SKL 2014 s. 27) framhållit det anpassningsbehov som följer av demografiska förändringar, ett fortsatt ökat tryck på vissa verksamheter och ett tryck på omprioritering mellan verksamheter. Dessa upprepade påpekanden kan anspela på en viss anpassningströghet och överkapacitet vid demografiska nedgångar men även behovet av mer kapacitet då ungdomskullarna på nytt växer. Porter har fångat expansionsriktningen av ovan nämnda kapacitetsdilemma i en modell (Porter 1980 s. 337) som primärt avser konsekvenser vid kapacitetsbrist. När marknaden växer och det finns möjlighet att öka kapaciteten eller inträda på marknaden är skolans kapacitet konkurrensmässigt viktig. Finns inte kapacitet att ta emot fler elever går skolan miste om möjliga intäkter och andra aktörer går

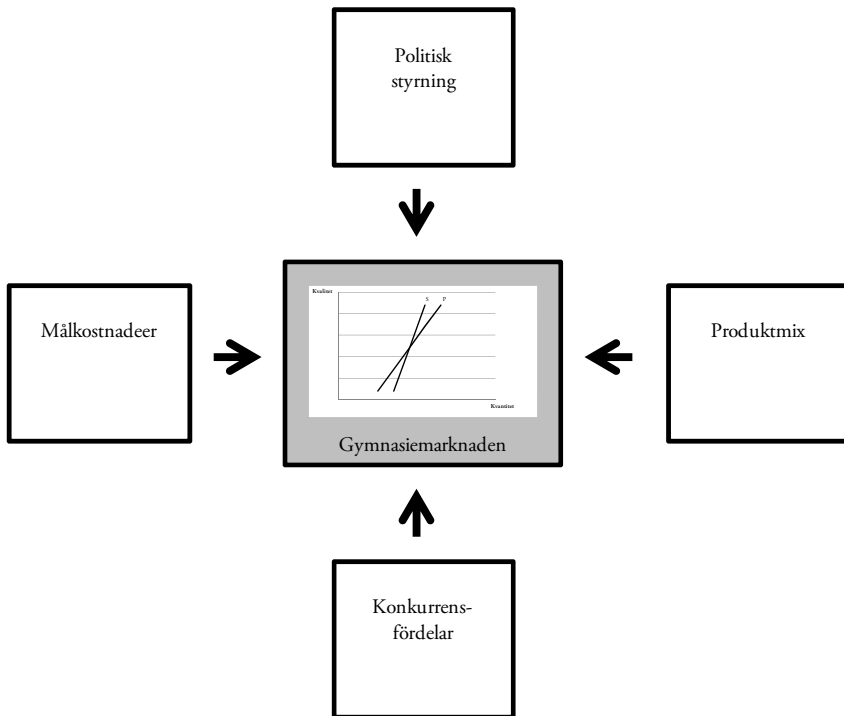
in på marknaden. Den missade nettointäkten, kan betraktas som en bristkostnad, vilken inte syns i kostnadsredovisningen men bör beaktas i en styckkostnadsanalys. Men det gäller att ha en väl avvägd, långsiktig kapacitet för det tar tid att bygga upp kapacitet och kapacitetskostnaderna riskerar att bli höga om man skapar dem i en akut situation. Att skatta kapacitetsnivån ser Porter (1983 s. 309) som en komplicerad fråga vilken inte är ett problem för kostnads-/intäktsanalys utan för bransch- och konkurrentanalys. Genom att gå baklänges i Porters modell bör den rimligen även kunna användas om det istället för kapacitetsbrist råder kapacitetsöverskott. Kapacitetsöverskott kan uppstå p.g.a. avtagande efterfråga p.g.a. demografisk nedgång men även överetablering av utbudsaktörer under demografisk uppgång. Kapacitetsöverskott leder till stigande styckkostnader, vilka syns i kostnadsredovisningen, och, om det finns vid de kommunala skolorna, kanske även till en höjd skolpeng.

Skillnaderna i finansiella förutsättningar bör dock inte utgöra något hinder att göra jämförelser mellan de offentliga och de fristående gymnasieskolorna. Målkostnads kalkylering erbjuder en sådan möjlighet. Kommunernas och skolornas, både offentliga och fristående, kostnadsutveckling är strategisk och marknadspåverkande. *Målkostnaden* är en viktig faktor, determinant, då gymnasiemarknaden ska beskrivas och analyseras.

3.6 Sammanfattning av analysmodellen

I inledningen till detta kapitel anges och motiveras några för gymnasiemarknaden relevanta analysfaktorer. Dessa faktorer är politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar samt målkostnader. De olika faktorerna kan påverka varandra vilket också beskrivs i inledningen. Kastberg (2005 s. 13) menar att i kundvalsmodeller, skolan tillhör dem, fyller politikerna en funktion genom att prioritera mellan olika verksamhetsområden och bestämma nivån på de resurser som fördelas genom brukarnas val. Genom den funktionen kan den politiska nivån ändra både konkurrensvillkoren och kostnads-/prisförhållandena. Norén (2003 s. 20) menar att marknader fungerar sällan på avsett sätt och att det därför knappast finns någon oreglerad marknad. Marknaden bygger på medborgarnas frihet att välja men valfriheten är reglerad. Genom politiska beslut kan skolmarknadens fundament, *valfriheten*, omregleras. Politisk styrning är en av analysfaktorerna i den empiriska studien av gymnasiemarknaden. Produktmixen, programsammansättningen, ser olika ut i olika skolor. Den med demografisk nedgång och fortsatt ökande antal skolor hårdnande konkurrensen

borde påverka skolornas sammansättning av sin produktmix. Det är viktigt för skolan att kontinuerligt se över sin produktmix när demografin och konkurrenssituationen förändras. Premisserna för skolornas produktmix, programsammansättning, är en av analysfaktorerna i den empiriska studien av gymnasie marknaden. På en marknad präglad av stark konkurrens gäller att utbudsaktörerna, skolorna, kan skaffa sig konkurrensfördelar och hävda sina kvaliteter inför potentiella elever. Oliver (1997) har i en analysmodell definierat två nyckelbegrepp, *resurskapital* och *institutionellt kapital*, som viktiga komponenter vid skapandet av hållbara konkurrensfördelar. Porter (1980, 2008) har utifrån en femkraftsmodell visat på några konkurrensstrategier för att skapa hållbara konkurrensfördelar. Differentiering och fokusering tillhör dessa strategier. För länder, regioner och orter ser Porter (2000) en viktig konkurrens- och kvalitetsfaktor i s.k. klusterbildningar. I avhandlingen skapas begreppen skolkvalitet, huvudmannakvalitet och ortskvalitet. Porters clusterbegrepp är särskilt relevant när det gäller ortskvaliteten. Genom den senaste skollagstiftningen (SFS 2010:800, SKOLFS 2011:144) med likriktande, isomorfasta, bestämmelser begränsades möjligheterna för producenterna, skolorna, att skaffa sig konkurrensfördelar i skolkvaliteten. Konkurrensfördelar är en av analysfaktorerna i den empiriska studien av gymnasie marknaden. Ett av syftena med skolreformerna vid 1990-talets början var ett bättre resursutnyttjande eller högre kostnadseffektivitet (Prop. 1991/92:95). Porter (bl.a. 1980, 1985/1998, 2008) ser kostnadsledarskap som en konkurrensstrategi. Oliver (1997) ser företagets strategi för hur resursomvandlingen ska tillgå som den grundläggande komponenten i genereringen av hållbara konkurrensfördelar. Olivers konkurrensfördelar i form av dimensionering, egenskaper och kompetenser hos personal, lokaler och läromedel syns som kostnadsslag i den ekonomiska redovisningen. Dessa kostnadsslag med fasta eller halvfasta kostnader speglar skolans kapacitetsnivå. Den demografiska situationen och utvecklingen i de aktuella kohorterna och konkurrenssituationen på gymnasie marknaden torde vara avgörande för gymnasieskolans val av kapacitetsnivå. Porter (1980) har skapat en modell som kan underlätta förståelsen av gymnasieskolornas kapacitetsdilemma. De finansiella skillnaderna mellan budgetkopplade offentliga och marknadskopplade fristående gymnasieskolor kan överbryggas genom att använda det till huvudman oberoende målkostnadsbegreppet. Målkostnader är en av analysfaktorerna i den empiriska studien av gymnasie marknaden. Modellen för hur avhandlingens empiriska studier ska beskriva och analysera gymnasie marknaden visas i schematisk form i figur 2 nedan.



Figur 2:
Forskningsstudiens analysmodell

Förutsättningarna för den svenska gymnasiemarknaden, en geografiskt begränsad offentlig kvasimarknad av kundvalsmodell där kvalitet och inte priset utgör konkurrensmedel, har skapats genom politiska beslut, reformer. Marknadsförutsättningarna kan ändras genom nya politiska reformer. Reformerna beslutas på central politisk nivå men det betyder inte att den svenska skolans genomförandenivå, den lokala politiska nivån, saknar betydelse för gymnasiemarknaden. Lokala politiska beslut kan såväl innebära påverkan på som anpassning till marknads- och konkurrenssituationen. Genom att besluta om den kommunala gymnasieskolans studievägsorganisation väljer den politiska nivån vilken produktmix som ska gälla. Infrastrukturen inklusive lokaltrafiken i och därmed ortskvaliteten på kommunen påverkas i hög grad av lokala politiska beslut. Den för elevpendlingen viktiga regiontrafiken styrs av politiska beslut på regional nivå. De ekonomiska förutsättningarna, i form av resurser och skolpeng, hanteras huvudsakligen via den politiska budgetprocessen. Målkostnadsanalysens komponent, market price, avgörs således genom politiska beslut. Produktmixen vid den enskilda skolan kan ha stor betydelse för skolans

attraktivitet hos eleverna, skolkvaliteten. Vissa elever söker sig till den stora skolan med de många olika programmen och möjligheterna att vid felval byta program utan att behöva byta skola. Andra elever räds den stora skolan och väljer istället den lilla skolans trygghet och mer personliga omhändertagande. De starkt nischade, specialiserade gymnasieskolorna bygger ofta sin verksamhet på ett eller ett fåtal program. Valet av produktmix och möjligheten att fylla utbildningsplatserna, skolans kapacitet, borde i hög grad påverka skolans möjligheter att välja målkostnad. Val av produktmix har såväl betydelse för skolkvaliteten och därmed efterfrågan på skolans utbildningsplatser som skolans Target revenue, utrymmet för val av målkostnadsnivå, och därmed även skolans möjlighet till fortsatt utbud på marknaden. I de politiska reformer som skapade förutsättningar för en marknadsbildning utgick beslutsfattarna från att valfrihet och konkurrens skulle leda till en kvalitativt bättre skola. Med kvalitativt bättre skola torde den centrala politiska nivån ha åsyftat *utbildningskvaliteten* men för eleven som väljer skola finns även andra dimensioner i kvalitetsbegreppet. Elevernas uppfattning om de olika orternas och skolornas kvalitet påverkar hur efterfrågan på marknaden riktas. Pendling över kommungränser för att få gymnasieutbildning vid kommunal eller fristående gymnasieskola på annan ort än hemorten har blivit möjlig genom de politiskt skapade marknadsförutsättningarna. Med marknadisering och tilltagande konkurrens blir skolornas möjligheter att skaffa sig konkurrensfördelar avgörande för deras överlevnad på marknaden. Kampen om eleverna mellan olika orter och skolor och strävan efter konkurrensfördelar har blivit av strategisk betydelse för de enskilda orterna och skolorna, oavsett om de har offentlig eller privat huvudman. Den politiska nivån beslutar om vilken resurs och skolpeng som ska följa eleven till den skola som denna har valt. Därmed definieras det möjliga intäktsutrymmet för skolan och dess program i den erbjudna produktmixen. Genom de konkurrensfördelar som skolorna på de olika orterna kan uppnå i elevernas ögon kan skolorna mer eller mindre använda sin kapacitet, fylla de utbildna platserna på sina program i produktmixen och därmed skapa sitt intäktsutrymme, market revenue. Intäktsutrymmet tillsammans med eventuella avkastningskrav sätter gräns för målkostnadsnivån och avgör skolornas möjligheter att överleva, totalt eller på det enskilda programmet. Att analysera målkostnadsutvecklingen och att vidtaga anpassningsåtgärder borde också vara av strategisk betydelse för de enskilda orterna och skolorna, oavsett offentlig eller privat huvudman.

Innan resultaten av de empiriska studierna redovisas och analyseras ska det empiriska metodvalet beskrivas i nästa kapitel, i kapitel 4.

4 Empirisk ansats, urval och operationalisering

4.1 Forskningsprocessen

4.1.1 Empiriska avgränsningar och urval

Gymnasieutbildningens kvasimarknad

Det är den svenska gymnasie marknaden som är föremål för de empiriska studierna i denna avhandling. Det är i gymnasieåldern som eleverna har störst möjlighet att använda sin frihet att välja skola och i många fall pendla över en eller flera kommungränser eller till andra kommuner för att erhålla utbildning på den plats och i den skola som de vill gå. Elevmobiliteten är störst i gymnasieskolan (se Richardson 2004 s. 192). Det är främst för medborgarnas gymnasieutbildning som kommunerna ända sedan kommunaliseringen vid 1990-talets början ingått samverkansavtal med andra kommuner eller landsting för att skapa det allsidiga utbud som skollagen ålägger dem att erbjuda sina medborgare (se SFS 2010:800 16 kap. 42 §). För att möta konkurrensen från de fristående gymnasieskolorna och ge eleverna större frihet att även välja kommunal gymnasieskola över stora områden kan samverkansavtal träffas mellan kommuner. Ett exempel på en sådan omfattande samverkan är avtalet om *Fritt sök i Skåne*. Genom det samverkansavtalet uppstod, paradoxalt nog, konkurrens mellan de olika kommunernas egna skolor vilket blev ett nytt inslag på den skånska gymnasie marknaden. Det är i gymnasieskolan som friskoleetableringarna hittills blivit störst och där relativt sett flest elever går i fristående skolor (SNS 2011 a-c, s. 12, Skolverket 2012 a s. 14). Det är i gymnasieskolan som konkurrensen hårdnar till följd av att antalet skolor fortfarande växer medan den demografiska kurvan är i starkt avtagande. Kampen om eleverna hårdnar i denna skolform (Skolverket 2011 b).

Skåne med helt fritt sök

Uttryckt i antal kommuner är Skåne det största samverkansområdet i Sverige som ger ungdomarna fullständig frihet att välja gymnasieskola, oberoende av huvudman. Inom samverkansområdet finns allt från storstad till glesbygdskommuner så vissa möjligheter att överföra undersökningsresultat till andra samverkansområden bör föreligga. Samverkansavtalet *Fritt sök i Skåne* är ett exempel på sådana marknadsskapande processer som det behöver studeras mer av i empiriska studier (Yttermyr 2013 s. 215). De empiriska studierna i denna avhandling omfattar regionala skolmarknader (se Skolverket 2011 b) inom Fritt sök i Skåne.

Två regionala skolmarknader utgör studiens fall.

I Skåne finns enligt Skolverkets skolmarknadsindelning (Skolverket 2011 b) tre av landets 20 regionala skolmarknader och två kommuner som tillhör regionala skolmarknader utanför Skåne. Fallstudier kommer att göras på *Malmös regionala skolmarknad* och *Lunds regionala skolmarknad*. Dessa båda regionala marknader omfattar tillsammans 17 kommuner av olika kommutyp och olika karaktär av inpendlings- och utpendlingskommuner. De två regionala centrumkommunerna, Malmö och Lund, uppvisar delvis olika mönster där de fristående skolorna tagit hand om hela inpendlingsöverskottet i den ena kommunen medan de kommunala skolorna håller jämna steg med friskolorna i den andra kommunen.

Fokus på gymnasiebrukens utbudssida

Den empiriska studien i denna avhandling undersöker bl.a. vissa delar av de utvecklingsområden som Skolverket listar i sin syntesrapport (Skolverket 2012 d, s. 15) men gör det framför allt på utbudssidan. Fokus är på gymnasiebrukens *utbudssida* och då företrädesvis på *den specifika skolnivån*. Efterfrågesidan, eleverna, undersöks genom dokumentstudier och statistik, bl.a. via en pendlingsmodell men kommer inte att bli föremål för någon intervjuundersökning.

Konkurrensfördelar som kvalitetsbegrepp

Enligt kvasimarknadsteorin, se kapitel 2, är det kvalitet, inte priset, som utgör konkurrensmedel. Kvalitet för eleverna omfattar mer än enbart utbildningskvaliteten. Bergh (2010 s. 278-280) anger fyra olika kvalitetsbegrepp såsom relevanta för skolan. Marknadskvalitet är ett sådant begrepp till vilket

Bergh hänför bl.a. faktorerna marknadsrykte, transparens och leverans. Det är sådana kvalitetsfaktorer som är avgörande när eleverna och föräldrarna ska välja gymnasieskola. Hur väl en skola lyckas skapa dessa kvaliteter, avläsa elevernas preferenser, är avgörande för vilka konkurrensfördelar som den kan vinna på gymnasietmarknaden. De kvalitetsintryck som en gymnasieskola lyckas inge hos eleverna utgör skolans konkurrensfördelar på marknaden. I denna avhandling med fokus på marknads utbudssida, utförarna, ska begreppet *konkurrensfördelar* användas. Även om konkurrensfördelarna främst gäller i kampen om elevernas gunst kan även möjligheterna att själv välja sitt utbud och bestämma över sin verksamhet vara mer eller mindre fördelaktigt. I denna avhandling studeras således skolornas konkurrensfördelar som en kvalitetsaspekt. Konkurrensfördelarna hos skolorna speglar elevernas kvalitetsuppfattning, marknadskvalitet, när de väljer skola.

Skolpeng som begrepp

De kommunala gymnasieskolorna får sina intäkter genom den resurstilldelning som stipuleras i den kommunala budgeten. Vissa kommuner tillämpar ett traditionellt anslagsförfarande medan andra tillämpar en volymbaserad tilldelning (se SKL 2011 s. 14). Ansvarig nämnd fördelar resurserna mellan de olika gymnasieskolorna i kommunen. De kommunala bidragen till de fristående gymnasieskolor, som tar emot elever från hemkommunen, ska beräknas efter samma grunder som hemkommunen använder i sin egen resursfördelning. Om hemkommunen själv inte erbjuder utbildningen ifråga gäller andra villkor (SOU 2008:8). Oavsett vilken budgeteringsprincip som kommunerna använder och oavsett vilken betalningsregel som ska tillämpas ska, i denna avhandling begreppet *skolpeng* användas för den ersättning som följer den enskilda eleven.

Målkostnad som kostnadsbegrepp

För skolans kostnader och kostnadsutveckling finns flera olika begrepp i reformdokumenten som bättre resursutnyttjande, kostnadseffektivitet, större effektivitet. De kommunala gymnasieförvaltningarna måste göra en bedömning av hur mycket av kommunfullmäktiges tilldelade medel och interkommunala ersättningar som kan avsättas för den egna produktionen samt hur mycket som måste reserveras för egna medborgares utbildning i andra kommuners skolor och i fristående skolor. En målkostnadsbedömning måste göras. Den enskilda gymnasieskolan måste också göra en bedömning av hur mycket av tilldelade medel som kan tillåtas för olika ändamål. För den fristående gymnasieskolan innehåller denna bedömningsprocess fler komponenter än i den kommunala

gymnasieskolan. Den fristående gymnasieskolan måste på intäktssidan ta hänsyn till att den får elever från olika kommuner vilka betalar olika skolpeng för en och samma utbildning. Friskolorna måste även väga in ev. avkastningskrav från ägarna i sin bedömning av möjligt kostnadsutrymme för sin produktion. I denna avhandling används *målkostnader* som en gemensam kostnadsbenämning.

Tidsavgränsningar

I sin rapport (Skolverket 2011b) redovisar Skolverket utvecklingen av gymnasieskolans skolmarknader mellan åren 2003/04 och 2009/10. I föreliggande fallstudier på Malmös regionala skolmarknad och Lunds regionala skolmarknad studeras marknadsutvecklingen under *åren 2008/09 – 2011/12*. Denna tidsavgränsning görs dels för att studera vad som hänt efter Skolverkets studie (ibid.) så långt fram som det föreligger officiell statistik, dels för att starta fr.o.m. året innan den *totala friheten* att välja gymnasieskola infördes i Skåne. När det gäller kostnadsstatistiken på den empiriska studiens olika nivåer, ska den också vara så aktuell som möjligt och följa utvecklingen på gymnasie marknaden så långt fram som det föreligger kostnadsstatistik. Eftersom kostnadsredovisningen upprättas per kalenderår är verksamhetsåret 2011 det senaste år som varit möjligt att få med i denna avhandling. På nationell nivå redovisas kostnadsstatistik både för kommunala och fristående skolor men på lokal nivå enbart för den kommunala gymnasieskolan som helhet d.v.s. ej för den enskilda kommunala gymnasieenheten. Eftersom *kostnadseffektivitet* var en av de förväntade effekterna av skolreformerna i början av 1990-talet och gymnasieskolans senaste demografiska topp inträffade år 2008 kan det vara av intresse att studera kostnadsbilden både före och efter det demografiska krönet. Åren 2006 – 2008 hade en demografisk ökning i gymnasieåldrarna medan åren 2009 – 2011 innebar demografisk nedgång. Åren 2009 – 2011 var dessutom de tre första åren med Fritt sök i Skåne. Jämförelsetal med elevantal, antal skolor, lärartäthet och kostnader per elev redovisas för den empiriska studiens olika nivåer *för åren 2006 – 2011*. På den specifika skolnivån finns inte någon tillgänglig officiell kostnadsstatistik. De i urvalet ingående skolorna ombads därför att själva lämna dessa uppgifter. För att detta arbete inte skulle upplevas som alltför betungande infordrades uppgifter endast för det senaste året d.v.s. år 2011. I denna avhandling studeras marknadsutvecklingen under *åren 2008/09 – 2011/12* och jämförelsetal för åren 2006 - 2011. För de skolor som ingick i intervjuurvalet redovisas dock jämförelsetal, primärstatistik, endast för år 2011.

4.1.2 Motiv till val av fall och urval inom fokusnivåer

Såsom redovisats i avsnitt 4.1.1 har två regionala skolmarknader (se Skolverket 2011 b) valts ut som fall, nämligen *Malmö regionala skolmarknad* med storstaden Malmö som regionalt centrum och *Lunds regionala skolmarknad* med den större staden Lund som regionalt centrum. Dessa två fall har valts av några olika orsaker: Skåne och västra Blekinge utgör det till antal kommuner största området i Sverige med helt fritt sök för eleverna. Men ingen av de regionala skolmarknaderna i Skåne har hittills medtagits i de fördjupade studier som Skolverket genomfört inom ramen för sitt särskilda uppföljningsuppdrag av utvecklingen på gymnasie marknaden. Malmö regionala skolmarknad med storstaden Malmö som regioncentrum omfattar 9 kommuner och den befolkningsmässigt största regionala skolmarknaden i Skåne. Lunds regionala skolmarknad med den större staden Lund som regioncentrum kan utgöra ett unikt fall (se Bryman och Bell 2005 s. 73, Yin 2007 s. 62). I Lärarförbundets ranking *Sveriges bästa skolkommun* har Lund nämligen utmärkt sig som den kommun inom gruppen *Större städer* som flest gånger legat bland de fem främsta kommunerna. I den allmänna debatten betraktas Lund ofta som en speciellt attraktiv utbildningsort. De båda fallen utgör två av de tre regionala gymnasie marknader som finns inom Fritt sök i Skåne, två av fyra när även västra Blekinge kom med, och innefattar en stor del av den skånska befolkningen. Hela den mellersta och södra delen av Skåne med både glest och tätbefolkade områden ingår. Författarens tidigare erfarenhet av de båda marknaderna genom konsultuppdrag i Malmö och anställning i Lund har bedömts erbjuda goda möjligheter att få tillträde till data och kontakter (se Denscombe 2000 s. 46, Bryman och Bell 2005 s. 377,). De två valda regionala skolmarknaderna kan dock bedömas vara lika ändamålsenliga som andra regionala skolmarknader.

I kapitel 1 anges vilka fokusnivåer (se Bryman och Bell 2005 s. 78-79) som ska användas i denna avhandling. På Malmö regionala skolmarknad är både Malmö och Ystad lokalt centrum (Skolverket 2011 b) och på Lunds regionala skolmarknad är Lund och Eslöv lokalt centrum (ibid.). På den organisatoriska fokusnivån (se Bryman och Bell 2005 s. 78-79) har de fyra centrumkommunerna valts därför att de är störst i sitt omland, ofta rymmer mer än en gymnasieskola, representerar både centrum och periferi på den regionala marknaden, utgör både inpendlings- och utpendlingskommuner samt att det hos dem, vid tidpunkten för genomförande av intervjuer, fanns viktiga aktörer som innehaft uppdrag och tjänster så länge att de även hunnit uppleva förändringar över tid. På grupp nivån (ibid.) används i dessa fallstudier

indelningen i kommunala, ej vinstsyftande och vinstsyftande fristående skolor (jfr Skolverket 2012 c s. 8, 10, 59, Smith 2012 s. 28)). Inom alla fyra kommunerna intervjuas ledningarna vid ett urval av både kommunala och fristående gymnasieskolor. När det gäller urval av skolor stod valet först mellan sannolikhetsurval eller icke-sannolikhetsurval (Denscombe 2000 s. 18). Av tabell 1 framgår hur centrumkommunernas totalt 56 gymnasieskolor var uppdelade på de tre kategorierna kommunala skolor, Non profitskolor och Profitskolor. Men inom respektive grupp fanns skolor av olika storlek, med olika många program. Vissa gymnasieskolor erbjöd enbart yrkesprogram, andra enbart studieförberedande program och vissa både yrkes- och studieförberedande program. I Eslöv fanns endast en kommunal gymnasieskola och i Ystad en kommunal och två fristående medan Malmö och Lund hade 36 respektive 16 gymnasieskolor. I Malmö hade jag god kännedom om de kommunala gymnasieskolorna samt kännedom om vissa fristående gymnasieskolor. De fristående gymnasieskolor i Malmö som jag behövde ytterligare information om kunde jag få genom att vända mig till utbildningskansliets antagningsavdelning. I Lund hade jag varit förvaltningschef för de kommunala gymnasieskolorna samt vid insynsbesök och informationstillfällen mött företrädare för samtliga fristående skolor. Denna kännedom kunde jag använda för att i ett icke-sannolikhetsurval välja ut skolor inklusive skolledare som skulle kunna uppvisa en bredare variation, i något fall till och med utgöra extremfall, än vad ett sannolikhetsurval rimligen kunnat resultera i (se Denscombe 2000 s. 23). Jag ville göra ett urval med en någorlunda god balans mellan kommunala och fristående gymnasieskolor. Bland de senare skulle både ej vinstsyftande, Non profit, och vinstsyftande, Profit, finnas med. Både bland de kommunala och de fristående skolorna ville jag få med såväl skolor med yrkesprogram som studieförberedande program. Jag fann att ett *subjektivt urval* (ibid.) passade väl in på dessa önskemål. Denscombe menar att ett subjektivt urval kan vara inte bara mer ekonomiskt utan också mer informativt än vanliga sannolikhetsurval ifall forskaren just vill fokusera på enheter som representerar en bredare variation och kanske till och med utgör extremfall (ibid.).

På individnivån (Bryman och Bell 2005 s. 78-79) blev, när väl kommunerna utvalts, valet av politiker, presidieledamöter, förvaltningschefer, och lärarfackliga kommunombud givet. Vid respektive utvald skola var det skolans chef, rektor eller gymnasiechef, som intervjuades. I tabellarisk form såg population och urval ut såsom framgår av tabell 1.

Tabell 1:

Population (antal skolor) och urval för datainsamling via intervjuer för de två fallstudierna.

	Malmö-regionen		Lundaregionen	
	Malmö	Ystad	Lund	Eslöv
	Population:			
Kommunala gy-skolor	12	1	4	1
Fristående non-profit	3	-	2	-
Fristående profit	21	2	10	-
	Urval:			
Kommunala gy-skolor	4	1	3	1
Fristående - non-profit	2	-	2	-
Fristående - profit	5	1	3	-
Fackliga organisationer	2	2	2	2
Förvaltningschefer	1	(1) ¹	1 + 1 ³	(1) ¹
Politiker-presidiedam.	2 ²	3	3	3
Antal intervjuer s:a 44 st	16	7	14 + 1 ³	6

1 Förvaltningschef och gymnasieskolans chef var samma person

2 Ett återbud p.g.a. avflyttning från kommunen

3 Vid en fristående skola intervjuades rektor och annan chef

I en andra, kompletterande omgång, gällande skolornas produktmix, programsammansättning, gjordes intervjuer i centrumkommunerna Malmö och Lund. I Malmö intervjuades förvaltningschef, chefer för 4 kommunala skolor och rektorer vid 4 fristående skolor. I Lund intervjuades förvaltningschef, rektorer vid 2 kommunala skolor och 3 fristående skolor. I båda kommunerna visade respondentsvaren så god överensstämmelse att ytterligare intervjuer ej ansågs erforderliga.

4.1.3 Datainsamling i fallstudierna

Var fanns relevant information?

Statens Skolverk producerar genom SCB, omfattande statistik om det svenska skolväsendet. De olika kommunala enheterna för antagning till gymnasieskolan

upprättar årligen statistik för sitt antagningsområde inklusive in- och utflöden av sökande och elever till och från området. För Skåne upprättas till följd av samverkansavtalet, Fritt sök i Skåne, gemensam antagnings- och elevstatistik för alla gymnasieskolor, kommunala och fristående i alla de 34 kommunerna, 37 efter utvidgningen 2011/2012. Kommunförbundet Skåne förvaltar det ovan nämnda samverkansavtalet vilket innefattar en gemensam prisberäkningsmodell och en gemensam webportal för elevregistrering samt betalning av bidrag och interkommunala ersättningar, skolpeng. (www.kfsk.se). Det finns alltså omfattande sekundärstatistik från vilken uppgifter om skolmarknadsstrukturen kunnat hämtas. Kompletterande uppgifter har erhållits som primärdata genom förfrågningar hos skolmyndigheter och enskilda skolor. Skolornas uppfattning om konkurrens och marknad och val av strategi och åtgärder för att nå konkurrensfördelar har endast kunnat erhållas genom att ställa frågor till företrädare för skolorna via surveyundersökningar (Denscombe 2000 s. 12-18, Bryman och Bell 2005). Data om resurser, resursfördelning, bidrag till de fristående enheterna och interkommunala priser finns i statistik hos Skolverk och kommunförbund. Här har dock kompletterande uppgifter från myndigheter och enskilda skolor inhämtats. För att få uppgifter om skolornas kostnader och kostnadsutveckling samt kvalitet har dels studier av skolornas egna ekonomidokument eller av hos SCB särskilt beställda kostnadsuppgifter, dels uppgifter från ansvariga skolledare erfordrats.

Hur skulle resultaten erhållas?

För studierna i denna avhandling av gymnasimarknaden med politisk påverkan, produktmix, konkurrensfördelar samt målkostnader har det dels funnits tillgång till sekundärt datamaterial i form av offentlig statistik, forskningsrapporter och statliga uppföljningsrapporter, dels funnits behov av att ta fram primärmaterial. Gymnasimarknadens struktur har undersökts huvudsakligen genom litteraturstudier, offentliga rapporter, statistik och attitydundersökning via intervjuer. Efterfrågan och utbud har undersökts via dokumentstudier, offentlig statistik och attitydundersökning via intervjuer samt skolpeng genom dokumentstudier, offentlig statistik och attitydundersökning via intervjuer. Politisk påverkan har undersökts via litteratur- och dokumentstudier och attitydundersökning via intervjuer. Produktmix har undersökts via litteratur- och dokumentstudier, kontakt med ansvarig för antagningsenheter och attitydundersökning via intervjuer. Konkurrensfördelar har undersökts via litteratur- och dokumentstudier och attitydundersökning via intervjuer. Målkostnader har undersökts via dokumentstudier, offentlig statistik, primärstatistik och attitydundersökning via intervjuer.

En preliminär intervjuguide upprättades och prövades på en chef för en kommunal gymnasieskola och en chef för en fristående gymnasieskola. Vid slutet av respektive intervjutillfälle tillfrågades respondenterna om de ansåg att frågeområdena kunde användas bland deras skolledarkolleger. Frågan var viktig eftersom båda de intervjuade skolledarna råkade vara utbildade ekonomer och därmed kanske hade en förförståelse som inte alla skolledare kunde förväntas ha. Båda ansåg att frågeområdena kunde användas men att vissa områden, främst de som var direkt knutna till en viss teori, krävde hjälpande förklaring från intervjuaren. Dessa testintervjuer tog ungefär 2 timmar i anspråk. Efter genomförda testintervjuer kompletterades intervjuguiden med ytterligare tre frågeområden vilka sedan även de har besvarats per mejl respektive telefon av testrespondenterna. Från intervjuguiden för skolledare extraherades de frågeområden som skulle användas vid möten med fackliga ombud och politiker. Dessa intervjuer beräknades ta ca 1 timme i anspråk. Intervjutiderna 2 timmar och 1 timme visade sig hålla ganska väl. Intervjuguidernas innehåll framgår av bilaga 3 A och B. Vid intervjuerna fick respondenten ett exemplar av aktuell guide och intervjuaren använde ett exemplar som dokumentationsunderlag (se Yin 2009, s. 79). Respondenten fick behålla sitt exemplar för den händelse att vederbörande i efterhand ville komplettera sina svar. Några sådana kompletteringar har inte inkommit. Som stöd för minnet medförde intervjuaren en diktafon för digital ljudupptagning. Vid tre tillfällen användes inte diktafonen p.g.a. att 1. den ännu inte tagits i bruk, första teststillfället, 2. intervjun ägde rum i en ljudlig offentlig miljö samt 3. respondenten avböjde. Vid övriga intervjuer användes diktafonen som komplement till av intervjuaren med penna förda anteckningar. Alla respondenter blev informerade om att vid intervjuerna förda anteckningar och gjorda ljudupptagningar skulle upprättas endast som stöd åt intervjuarens minne och skulle förstöras då de inte längre behövdes för att verifiera avhandlingen. Databas i form av vid intervjutillfällena förda anteckningar och gjorda ljudupptagningar finns kvar hos författaren. Yins princip 2 (Yin 2009, s. 118 – 122) om att upprätta databas för fallstudierna och princip 3 (ibid. s. 122-123) om att bl.a. av verifikationssskäl behålla en beviskedja är uppfyllda.

Efter det att intervjuerna genomförts och de elektroniskt översända nyckeltalsmatriserna ifyllts klassificerades intervjuguidernas frågor och hänfördes till de faktorer som analysmodellen innehåller: politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar samt målkostnader. Intervjusvar på allmänna frågor om den aktuella gymnasie marknaden och konkurrens på lika villkor togs också med. Resultaten redovisas för respektive fallstudie i kapitel 5 och 6. Beläggen i de två

fallstudierna blir sedan föremål för en komparativ analys i kapitel 7. Matrisen med nyckeltal inklusive kostnader ifylldes och skickades in av urvalets 9 kommunala gymnasieskolor, de 4 Non profitskolorna samt 2 av de 9 Profitskolorna. För en av Profitskolorna lämnades vissa kostnadsiffror direkt vid intervjutillfället men någon fullständigt ifylld matris inlämnades inte. Efter påminnelser om ej inlämnade kostnadsuppgifter svarade vissa skolledare att sådana uppgifter betraktas inom företaget/koncernen som affärshemligheter varför man inte kunde lämna ut dem.

Alla huvudmän, kommuner och specifika fristående skolor, är enligt skollagen (SFS 2010:800, 26 kap. §§ 25-27) skyldiga att till Statens skolverk lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för den nationella uppföljningen och utvärderingen. Uppgifterna finns hos SCB som i flertalet fall samlar in och svarar för den statistikproduktion som Skolverket behöver. För forskningsändamål finns vissa möjligheter att mot vederlag få tillgång till sekretessbelagda kostnadsdata men då i avidentifierad form. Efter beställning har SCB levererat sådana avidentifierade genomsnittskostnader för fristående skolor i Skåne, Malmö och Ystad respektive Lund och Eslöv åren 2006–2011 samt för de 13 fristående gymnasieskolor, som ingick i urvalet. När det gäller de offentliga gymnasieskolorna samlar SCB in uppgifter per kommun. För kommuner som har flera gymnasieskolor föreligger således inte någon officiell kostnadsstatistik för den specifika skolan, enheten, utan endast för kommunens gymnasieskolor gemensamt. De i urvalet ingående kommunala gymnasieskolorna tog själva fram de ekonomiska nyckeltalen för sin skola. Observera att ovan beskriven statistikrestriktivitet endast gäller skolans kostnader ty när det gäller antal elever, lärartäthet och verksamhetsresultat finns datauppgifter per skola i den officiella statistiken. Endast de ekonomiska jämförelsetalen hänförs till affärshemligheterna.

4.2 Forskningens kvalitet

Yin (2007 s. 54) tar upp fyra kriterier som gäller för alla samhällsvetenskapliga metoder och som vid fallstudier ska hållas under uppsikt under hela undersökningen. Kriterierna är *begreppsvaliditet*, *intern validitet*, *extern validitet* och *reliabilitet* (se även Bryman och Bell 2005 s. 48-50). Yin hänför *begreppsvaliditet* till utformning av riktiga operationella mått. För att uppfylla de krav som begreppsvaliditeten ställer måste två steg genomföras (Yin 2007 s. 56)

1. Välja ut de specifika slag av förändringar som ska studeras (och koppla dessa till undersökningens ursprungliga målsättning) (ibid.),
2. Visa att de valda måtten på dessa förändringar verkligen speglar de specifika slag av förändring som har valts ut (ibid.)

I avhandlingens kapitel 3 skapas en modell med fyra specifika faktorer enligt vilka gymnasieområdenas funktion ska beskrivas och analyseras. I avsnitt 4.4 redovisas en tabell med operativa begrepp för respektive analysfaktor samt de källor från vilka data ska insamlas. I slutskedet av avhandlingsarbetet har en nyckelinformant (se ibid. s. 54), tillika en av testrespondenterna, läst och kommenterat utkast till rapporten. *Intern validitet* hänför Yin till etablering av orsak-verkanssamband inom den aktuella fallstudien. Yin menar att detta kriterium endast gäller vid förklarande eller kausala studier och inte för deskriptiva eller explorativa studier. Föreliggande studie är inte av kausal utan av explorativ art varför detta kriterium inte är tillämpligt. Detta hindrar dock inte att fallstudieforskningen ska kunna leda till hållbara slutsatser. Att avgöra om beläggen är samstämmiga genom att det finns ett mönster eller om rivaliserande förklaringar är mer troliga kan, enligt Yin, vara ett sätt att hantera detta kriterium i en fallstudie. Genom att i denna avhandling välja två fall bör möjligheterna öka att finna samstämmiga mönster. Med *extern validitet* menar Yin avgränsning av det område som resultaten kan generaliseras till d.v.s. kan man av fallet dra slutsatser som även gäller utanför fallet. Tidigare i detta kapitel anges som en avgränsning att för studien valts två regionala skolmarknader inom ett samverkansområde där eleven ges total frihet att välja gymnasieskola. Med total frihet menas att eleven kan välja att söka till såväl alla kommunala som fristående gymnasieskolor inom samverkansområdet. Inom samverkansområdet finns allt från storstad till glesbygdskommuner så vissa möjligheter att överföra undersökningsresultat till andra samverkansområden bör föreligga. Studiens resultat bör kunna generaliseras eller i varje fall överföras (se Denscombe 2004 s. 171, 182-183) till hela samverkansområdet men rimligen även till andra områden i riket där ett totalt fritt val gäller. Med *reliabilitet avser Yin* att samma resultat ska kunna uppnås om undersökningen upprepas. Även för reliabiliteten visas i detta kapitel hur Yins krav på beviskällor och tre principer för datainsamling kan uppfyllas och därmed skapa både en högre reliabilitet och högre validitet i fallstudiebeläggen.

4.3 Fallstudier som metod

I kapitel 1 förs en diskussion om varför fallstudier är ett lämpligt val som design för denna studie och i detta kapitel diskuteras kvaliteten i denna forskningsdesign. Givet det valet ska detta avsnitt redogöra för fallstudier som metod. Yin menar att fallstudiebelägg kan hämtas från många olika källor (Yin 2009, s. 99 - 114) men tar särskilt upp sex stycken. Dessa sex källor är dokumentation, arkivmaterial, intervjuer, direkt observation, deltagande observation och fysiska artefakter. I denna studie används inte arkivmaterial och fysiska artefakter men väl de andra fyra källorna, vilket framgår av metodmodellen i figur 3, 1. Dokumentation. Publikationer/rapporter samt sekundär och primär statistik finns bland studiens källor vilket beskrivs i detta kapitel under rubrikerna *Datainsamling i fallstudierna, Var fanns relevant information* och *Hur resultaten skulle erhållas*, 2. Deltagande observation. I samband med utredningsuppdrag i centrumkommunen på den ena av de båda regionala skolmarknaderna, Malmö, och anställning i c:a 40 år på ledande befattningar i centrumkommunen på den andra regionala skolmarknaden, Lund, har marknadsutvecklingen upplevts i arbetssituationen. I avsnitt 1.3.3 om författarens bakgrund och objektivitet redogörs för författarens empiriska erfarenheter på forskningsområdet. 3. Direkt observation. I samband med intervjuer och kompletterande kontakter har det varit möjligt att hos skolledarna avläsa reaktioner och processer för att ta fram nyckeltal för sin skola samt 4. Intervjuer. Semistrukturerna intervjuer har genomförts med skolpolitiker, förvaltningschefer, företrädare för lärarfackliga organisationer samt chefer för kommunala och fristående gymnasieskolor enligt den specifikation som redovisas i tabell 1. Av avsnitt 4.1.3 om datainsamling i fallstudierna, med var relevant information skulle finnas och hur resultaten skulle erhållas, framgår på vilka områden intervjuer används som datakälla.

Utänför de formella intervjuerna har samtal ägt rum med antagningsansvariga i Malmö och Lund kring sökbilden till skolor och program på Malmös respektive Lunds interna marknader. Korta samtal har förts med ett par ekonomer på förvaltningsnivå för att ställa några frågor kring tillämpningen av det för det skånska samverkansområdet gällande avtalet om gemensam beräkningsmodell för interkommunala priser. Särskilda samtal har även förts med professor Lapsley om NPM och studier av utbildningseffektivitet, f.d. utbildningsdirektören i Malmö kring den praktiska innebörden i och tillämpningen av *omställningskostnader*, f.d. ekonomidirektören i Lund ang. s.k. *skruvade priser* med vilket menas att å-priset sänks i den volymbaserade resursmodellen för att

totalsumman ska rymmas i det kommunala budgetutrymmet, redovisningschefen i Lunds kommun ang. nedskrivning av lokalkostnader då marknadsliknande internpriser tillämpas. Samtal har även skett med en person som representerade dåvarande Svenska Kommunförbundet i den arbetsgrupp vilken hade till uppgift att producera skriften *Jämförelsetal för skolväsendet 1989*. Samtalet gällde skrifiens uppkomst och variabelinnehåll.

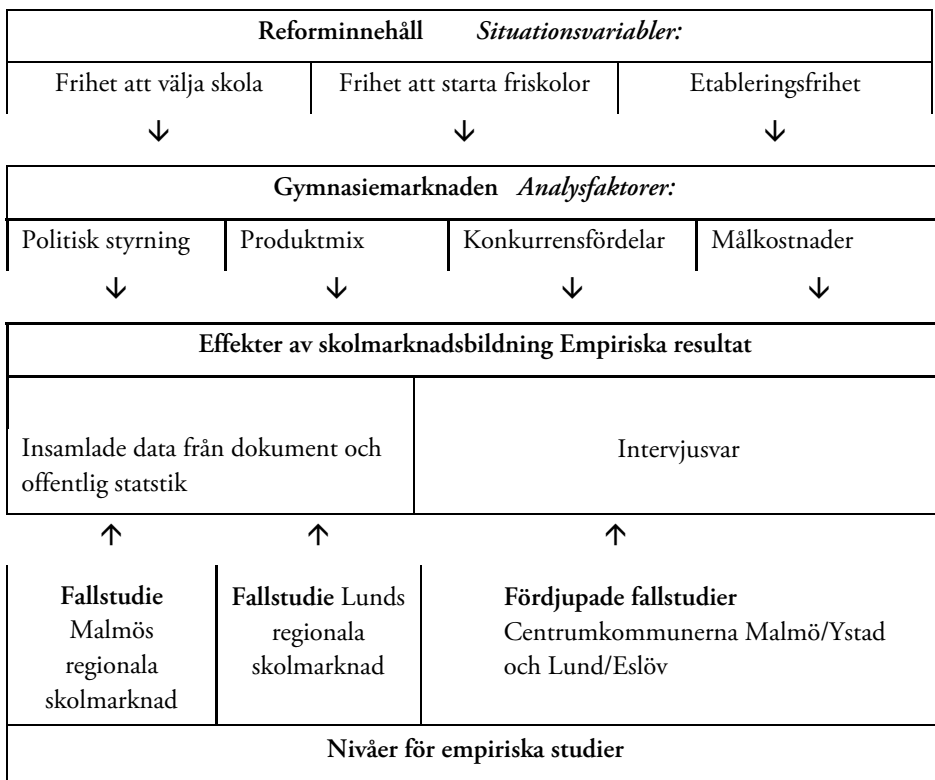
Yin påpekar att det går att maximera nyttan av att använda de sex beviskällorna genom att kombinera dem med tre principer för datainsamling (Yin 2009, s. 114-124) som, om de används korrekt, kan underlätta problematiken med att skapa validitet och reliabilitet i fallstudiebeläggen. 1. Den första principen är att använda flera olika beviskällor (ibid. s. 114). Därmed ges också möjlighet till s.k. triangulering. Av de fyra typer av triangulering som Patton (1987) anger uppehåller Yin sig vid en, nämligen datatriangulering. I fallstudierna till denna avhandling används, såsom framgår av metodmodellen i figur 3, flera olika datakällor men också flera olika nivåer. Möjligheter har också funnits att jämföra med strukturella marknadsdata för nationella och skånenivån (se Olsson 2015). 2. Den andra principen är att skapa en databas för fallstudierna. 3. Princip nummer tre är att behålla och underhålla en beviskedja så att det ska vara möjligt för en extern observatör att framlänges eller baklänges följa de olika stegen från intervjudokument, protokoll, databasen med ev. citat och fallstudierapporten. Hur principerna två och tre beaktas i avhandlingens fallstudier har redovisats i avsnitt 4.1.3 under rubriken *Datainsamling*.

Figur 3 nedan visar på ett schematiskt sätt hur studien är upplagd. Utgångspunkten är de fundamenta som de marknadsskapande reformerna införde, valfriheterna (se Richardson 2004 s. 170, 238). Graden av elevernas frihet att välja skola, friheten för privata fysiska och juridiska personer att äga och driva skolor samt friheten inte bara för privata personer utan även kommuner att etablera gymnasieskolor kan inskränkas eller utökas genom nationella och lokala politiska beslut. 2014 års svenska valdebatt och fortsatt debatt efter valet vittnar om att valfriheten och etableringsfriheten, åtminstone för fristående skolor kan förändras (Friskolornas Riksförbund 2014 s. 3). Friheterna kallas *situationsvariabler* i denna modell.

I kapitel 3 skapades utifrån nyckelelement i de marknadsskapande reformerna, kvasimarknadsteori och några andra teorier en analysmodell för de empiriska studierna i denna avhandling. Analysmodellens fyra faktorer kallas i figur 3 för *analysfaktorer*.

Datainsamling har skett dels genom dokumentstudier, rapporter och offentlig statistik, dels genom intervjuer av utbudsaktörer och lärarfackliga ombud i centrumkommunerna på de båda regionala skolmarknaderna. Insamling av data från dokument sker på två olika nivåer (se Bryman och Bell 2005 s. 78-79), fallstudienivån och nivån fördjupade fallstudier.

När insamlade data från dokumentstudier och intervjuer kategoriseras efter analysmodellens faktorer, erhålls de empiriska resultaten.



Figur 3:
Metodmodell för den empiriska studien

4.4 Modellbegreppens operationalisering

Holme och Solvang (1997) inleder sitt kapitel *Från teori till empiri* med ett citat av Blalock som lyder

The statement of theories on a highly general level requires that concepts be defined rather abstractly. Testing the more abstract or general theories requires that the small number of abstract variables contained in these theories be linked in very explicit ways to measured variables.

Holme och Solvang (ibid., s. 159) menar att operationaliseringen börjar i den teori med samband som ställts upp och ska undersökas. Det är viktigt att operationaliseringen är både fruktbar och täckande. Den ska vara täckande för såväl forskaren som för de i undersökningen deltagande respondenterna (ibid. s. 160). Med en fruktbar operationalisering avser Holme och Solvang (ibid.) avståndet mellan den teoretiska begreppsapparaten och de operationaliserade begreppen. Ju större avståndet är desto svårare är det att göra operationaliseringen. Bryman och Bell (2011, s. 163) menar att vid kvantitativ forskning är utformning av mått på begreppen en av faserna i den s.k. operationaliseringen. För att komma fram till mått på ett visst begrepp, en operationell definition, kan det behövas en eller flera indikatorer (ibid. s. 167). Svar på frågor i ett intervju-schema kan utgöra en form av indikatorer. Den intervjuguide som använts i avhandlingens fallstudier framgår av bilaga 3 A - B. Data kodas genom att hänföras till kategorier. Alvesson och Sköldberg (2008, s. 78) skiljer mellan två slag av kategorier: in-vivo-kategorier, som påträffas direkt i materialet och utsägs av respondenterna, samt in vitro-kategorier som forskaren konstruerar med hjälp av materialet. Kategorierna ska hämtas från respondenterna eller vara lätta för dessa att förstå. I avhandlingens resultatredovisning av utförda intervjuer förekommer båda kategorislagen och belyses ibland med uttalanden som gjorts i massmedia eller andra artiklar. In-vitro-kategorier presenteras i resultatredovisningen bl.a. i ett antal tabeller.

I fallstudierna är det den analysmodell som ställts upp i kapitel 3 som ska testas. De teoretiska begreppen och sambanden framgår av den i figur 2 i kapitel 3 presenterade modellen. De fyra marknadspåverkande krafterna på utbudssidan är *politisk styrning*, *produktmix*, *konkurrensfördelar* och *målkostnader*. Dessa fyra marknadspåverkande krafter och elevernas efterfrågan skapar gymnasiemarknadens struktur.

Politisk påverkan

Intervjuguiden innehåller frågeområden där respondenterna får uttala sig om sin syn på den lokala politiska nivåns, kommunpolitikernas, tre ansvarsområden, roller. Efter tabulering av intervjuprotokollen presenteras hur utbudsaktörernas upplevelse av de tre ansvarsrollerna och vilka risker för rollkonflikter som föreligger.

Produktmix

I den första intervjuomgången med skolornas chefer inleddes intervjun med frågor om vissa karakteristika för den aktuella skolan. Av chefernas beskrivning går det bl.a. att utläsa bredd, längd, djup och konsistens i skolans produktmix. Av respondenternas utsagor i den första intervjuomgången framgick också att kommuner och skolor ofta parerar efterfrågan och konkurrens med att starta eller dra in program, programinriktningar eller dimensioneringen av programplatser. Här föreligger en skillnad mellan kommunala och fristående skolor genom att kommunerna själva kan göra detta inom ramen för sitt åliggande om att erbjuda ett allsidigt urval medan de fristående skolorna, när det gäller utökningar, måste erhålla tillstånd av Skolinspektionen. För produktmixen behövdes några ytterligare, explicita, frågor efter den första intervjuomgången, år 2012, varför denna analysfaktor blivit föremål för en kompletterande intervjuomgång år 2014. Frågeområdena för den senare omgången finns i bilaga 3 B. Intervjuguiden innehåller frågeområden där respondenterna får uttala sig om sin produktmix år 2011/12 och 2013/14 och om valet av produktmix, beror på a. konkurrensskäl, b. intäcks-/kostnadsskäl c. serviceskäl. Efter tabulering av intervjuprotokollen presenterar avhandlingen vilka faktorer som utbudsaktörerna anser vara avgörande för skolans val av produktmix.

Konkurrensfördelar

Konkurrensfördelar för skolorna betraktas dels som en spegling av elevernas syn på skolans kvalitet, dels som skolans möjlighet att hantera leverantörer, differentiera sitt utbud, hantera rivaliteten mellan befintliga skolor samt klara in- och utträdet av nya aktörer på marknaden. Begreppen ortskvalitet, huvudmannakvalitet och skolkvalitet skapas och kvantifieras med hjälp av befintlig statistik. Såsom nämnts ovan under produktmix inleddes intervjuerna av skolornas chefer med frågor om vissa karakteristika för den aktuella skolan. Av chefernas svar går det bl.a. att utläsa på vilket sätt skolan använder sig av de generiska strategierna (Porter 1983/85) för att hantera konkurrensen på marknaden. Intervjuguiden innehåller frågeområden där alla respondentgrupperna får uttala sig om konkurrensförhållandena på den rådande

gymnasiemarknaden. Skolornas chefer får dessutom lämna synpunkter dels på frågor om olika krafter i en konkurrensmodell (Porter 1980) dels frågor på begrepp som används i en analysmodell för hållbara konkurrensfördelar (Oliver 1997). Efter tabulering av intervjuprotokollen presenteras hur utbudsaktörerna upplever modellernas konkurrenskrafter och analysbegrepp på sin marknad och i sina skolor.

Målkostnader

Kostnadsbilden, både den nationella och lokala, har i denna avhandling i stor utsträckning kunnat hämtas från nationell, sekundär statistik. Vissa, avidentifierade data, har måst köpas från SCB. På den enskilda skolnivån, för skolor som ingick i avhandlingens urval, var det möjligt att få på skolan upprättad kostnadsstatistik för år 2011 av de kommunala gymnasieskolorna och de fristående Non profitskolorna. Genom att de fristående Non profitskolorna själva lämnade efterfrågade kostnadsuppgifter för år 2011 blev det utifrån de av SCB lämnade avidentifierade uppgifterna möjligt att som en residual även beräkna de i urvalet ingående Profitskolornas kostnader år 2011. Intervjuguiden innehåller frågeområden där respondenterna får uttala sig om intäkter och bidrag, vinst och vinstanvändning samt kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande. Efter tabulering av intervjuprotokollen redovisas hur respondenterna ser på sin skola utifrån de valda begreppen.

Strukturen på den svenska gymnasemarknaden

Skolmarknaden för gymnasieutbildning har skolverket operationaliserat i sin studie om Skolmarknadens geografi (Skolverket 2011 b s. 54) genom att kvantitativt mäta gymnasieelevers skolpendling över kommungränser. Utifrån denna operativa definition och pendlingens mönster delar Skolverket in riket i lokala och regionala skolmarknader. Föreliggande avhandling använder samma operationella definition och kallar detta för den *yttre marknaden*. Men demografiska förändringar i kohorterna 16 – 19 år och förändringar i antalet gymnasieskolor är också viktiga indikatorer för bestämning av marknadsstrukturen.

Begreppet *inre marknad* förbehålls i denna avhandling den konkurrenssituation som råder inom en ort, de lokala och regionala centrumkommunerna. Skolverket är medvetet om denna inre konkurrenssituation men väljer att inte analysera den. Den yttre marknaden presenteras med hjälp av sekundär statistik i pendelmatiser och pendelbilder. Den inre marknaden i fallstudiernas båda

regionala centra, Malmö och Lund, beskrivs med hjälp av programmatriser vilka avstämts med de båda kommunernas antagningskanslier.

Skolverket (2011 b, s. 57) mäter konkurrens på en ort efter antalet fristående skolor och andelen elever i dessa fristående skolor. Någon annan mätning av den inter- och intrakommunala konkurrensen mellan kommunala skolor ingår inte i Skolverkets analys men väl i denna avhandling.

Tabell 2:
Analysmodellens operationalisering i de empiriska studierna.

Analysfaktorer	Begrepp	Mått på begreppen	Källor
Politisk påverkan	Politisk styrning	In vivo-kategoriserade intervjusvar	Dokument, off. statistik, intervjuer
	Medborgaransvar	In-vivo+in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, dokument, intervjuer
	Finansieringsansvar, inkl prissättning	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, dokument, intervjuer
	Producentansvar	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, dokument, intervjuer
Produktmix	Bredd	Antal skolformer i en skolas verksamhet	Offentlig statistik, intervjuer
	Längd	Antal program i en skolas utbud	Off. statistik, särskilda samtal, intervjuer
	Djup	Antal varianter på program	Intervjuer
Konkurrensförklar	Consistency	Uppgivna programsamband, in-vivo kat. svar	Intervjuer
	Ortskvalitet	Antal gymnasier/antal folkbokförda på orten In-vivo kategoriserade intervjusvar	Offentlig statistik, intervjuer
	Huvudmannakvalitet	Andel folkbokförda i komm. resp. frist. skolor	Offentlig statistik, intervjuer
	Skolkvalitet	Fyllda kryss i progr.matris + in-vitro kateg. svar	Offentlig statistik, intervjuer
	Resurskapital	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Intervjuer
	Institutionellt kapital	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Intervjuer
Målkostnader	Fem krafter och konkurrensstrategier	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Intervjuer
	Kostnad per elev	Nyckeltal i primär och sekundär statistik	Off. stat., dokument, primäruppgift., intervjuer
	Intäkt, skolpeng per elev	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, off. statistik, intervjuer
	Ågarkrav, vinst	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, intervjuer
	Kostnadsmedvetande	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Intervjuer
	Kostnadseffektivitet	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Intervjuer
Gymnasiemarknaden	Begrepp	Mått på begreppen	Källor
Marknadsstruktur	Efterfrågan	Ant. kvarstann. och pendl. elever i sekundär. stat.	Off. statistik, dokument artiklar, intervjuer
	Utbud	Nyckeltal antal skolor i sekundär statistik.	Off. statistik, dokument, artiklar, intervjuer
	Kostnader, priser och finansiering	Nyckeltal i primär o sekundär statistik	Lagstiftning, dokument, artiklar, intervjuer
	Yttre och inre marknad	Pendelmatriser, pendelbilder, skolor på stads-karta, nyckeltal i sekundär statistik	Off statistik, dokument, artiklar, intervjuer
	Konkurrenssituationen	Pendelmatriser, -bilder, in-vivo kateg. Svar	Off. statistik, dokument, intervjuer
	Marknadsföring	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Dokument, artiklar, intervjuer
	Lika villkor	In-vivo + in-vitro kategoriserade intervjusvar	Lagstiftning, dokument, intervjuer

I intervjuguiden, bilaga 3 A – B, finns några frågor där respondenterna uttalar sig om hur de upplever den rådande konkurrenssituationen.

En sammanfattning av hur avhandlingens analysmodell operationaliseras i fallstudierna redovisas i tabell 2.

Kapitel 5 och kapitel 6 inleds med en beskrivning av marknadsstrukturen inom Malmös respektive Lunds regionala skolmarknad. Därmed ges möjlighet att avstämma det strukturella mönstret på respektive regionala skolmarknad mot de nationella förhållandena och mot det skånska samverkansområdet i sin helhet (se Olsson 2015).

5 Fallstudie: Malmös regionala skolmarknad

Inledning

I detta kapitel ska resultatet av genomförda intervjuer med politiker, presidieledamöter, företrädare för de lärarfackliga organisationerna, kommunombud, och cheferna för ett urval av enskilda kommunala och fristående skolor i centrumkommunerna Malmö och Ystad på Malmös regionala skolmarknad redovisas och tolkas. Den metodmodell som presenterats i figur 3 kommer att följas.

Inom ramen för genomförandeansvaret ska kommunalpolitikerna värna om alla medborgare oavsett var de får sin gymnasieutbildning. Lärarfacken ska kunna företräda sina medlemmar oavsett var de har sitt arbete. Dessa båda respondentgrupper har sitt uppdragsfält, medborgar- och finansieringsansvar respektive medlemsansvar, i såväl de kommunala som de fristående skolorna. Cheferna för respektive skola ses här som företrädare för de primära konkurrerande enheterna på skolmarknaden. De offentliga enheterna faller under det kommunala producentansvaret och kan ses som delar av en *offentlig kommunal koncern*. Vissa av de fristående skolorna är enheter i privata koncerner medan andra utgör självständiga enheter. Resultatredovisningen kommer, efter intryck från några tidigare rapporter (Ramberg 1997, Hellström 2002, Andersson och Larsson 2006), att ske med hjälp av tabeller, citat och beskrivande text. För att visa på den pågående samhällsdebatten finns även citat från tidningsartiklar och andra externa källor i framställningen. Innan resultat redovisas för de fyra faktorer som ingår i analysmodellen, se figur 3, ska strukturen på Malmös regionala skolmarknad beskrivas inklusive respondenternas syn på denna struktur.

5.1. Malmös regionala skolmarknadsstruktur

5.1.1 Efterfrågan och utbud på den yttre, regionala, skolmarknaden

Efterfrågan

Hur efterfrågan under åren 2009/10 – 2012/13 såg ut i centrumkommunerna på de båda lokala skolmarknaderna framgår av tabell 3. Genom att utgå från antalet folkbokförda elever samt in- och utpendling kan antalet studerande på orten utläsas. I tabellen görs en uppdelning på kommunala respektive fristående skolor, vilket Skolverket inte gjorde i sina studier (Skolverket 2011 b).

Tabell 3:
Efterfrågebilden i Malmö och Ystad läsåren 2009/10 – 2012/13.

	Malmö				Ystad			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Antal folkbokförda elever	10 076	9 950	9 550	9 340	1 134	1 120	990	940
Kvar på orten (procentuell andel)	96	95	94	94	77	75	76	77
fördelat på kommunala skolor	69	65	59	56	72	65	64	65
fördelat på fristående skolor	27	30	35	37	5	10	12	12
Antal inpendlande elever	3 040	3 180	3 240	3 080	1 566	1 470	1 350	1 270
Inpendlande i procent av antal folkbokförda	30	32	34	33	138	131	136	135
fördelat på kommunala skolor	12	13	14	14	123	113	116	112
fördelat på fristående skolor	18	19	20	19	15	18	20	23
Antal utpendlande elever	399	540	560	600	261	280	240	220
Utpendlande i procent av antal folkbokförda	4	5	6	6	23	25	24	23
Antal studerande på orten	12 717	12 590	12 230	11 820	2 439	2 310	2 100	1 990
Studerande i procent av folkbokförda	126	126	128	127	215	217	212	212
fördelat på kommunala skolor	80	77	73	70	195	179	180	177
fördelat på fristående skolor	46	49	55	57	20	28	32	35

Elevuppgifterna i tabellen ska ligga till grund för kvalitetsberäkningar i analysen i kapitel 7.

Antalet folkbokförda elever hade under de fyra åren, 2009 – 2012, minskat i såväl Malmö som Ystad. Av de respektive år folkbokförda eleverna valde en konstant andel att få sin gymnasieutbildning på hemorten, i Malmö c:a 95 procent och i Ystad 76 %. Av dessa *kvarstannande* elever hade andelen i fristående skolor ökat i Malmö medan förhållandet mellan andelen i kommunala och fristående skolor i Ystad varit oförändrat. I Malmö hade friskolorna tagit marknadsandelar.

På den yttre marknaden var både in- och utpendlingssiffrorna viktiga variabler. Jämfört med de i kommunen folkbokförda gymnasisterna ökade *gymnasiebefolkningen* i Malmö med ungefär 33 procent genom inpendling och minskade med 5 procent genom utpendling. Av de inpendlande eleverna valde fler fristående än kommunala skolor medan det omvända förhållandet gällde för de utpendlande. På samma sätt ökade *gymnasiebefolkningen* i Ystad med faktorn c:a 1,35 genom inpendling och minskade med c:a 24 procent genom utpendling. Av inpendlarna i Ystad valde en stor andel att gå i den kommunala gymnasieskolan medan utpendlingen riktades i något större utsträckning till fristående än till kommunala skolor. Det senare framgår ej av tabellen.

Om fokus sätts på hur stor andel av de folkbokförda eleverna som stannade kvar i centrumkommunen samt hur stor andel av de folkbokförda eleverna i lokalmarknadens övriga kommuner som pendlade till centrumkommunen kan efterfrågeförändringen utläsas. Tabell 4 visar Malmös lokala skolmarknad och tabell 5 Ystads lokala skolmarknad.

Skolverket skriver i anslutning till sina fallstudier av två regionala skolmarknader:

Beskrivningarna utgår från den regionala struktur som en lokal skolmarknad kan ingå i, och tar därmed hänsyn till att skolmarknader i regel är överlappande. Samma kommun kan med andra ord ha en stark koppling till mer än en marknad. (Skolverket 2011 b, s. 30).

Både lokala och regionala marknader överlappade varandra vilket framträder tydligt om de olika kommunernas utpendlingsströmmar studeras. Med hjälp av Skolverkets statistikverktyg SIRIS och kompletterande uppgifter från undervisningsråd vid Skolverket har det varit möjligt att upprätta fullständiga pendlingsmatriser. Av dessa pendlingsmatriser, vilka ej presenteras här, framgick

att Malmö såsom en stor centrumkommun hade en relativt liten utpendlingsandel och den som fanns riktades till övervägande delen mot utbildningsplatser utanför Malmös regionala skolmarknad. Pendlingsutbytet med Lunds regionala marknad var nominellt ganska stort inte bara för Malmö stad utan även några av de andra kommunerna på Malmös regionala skolmarknad. I denna studie ska inpendlingssiffror till de båda centrumkommunerna för läsåren, 2008/09 – 2012/13 presenteras. Jämfört med Skolverkets rapport (Skolverket 2011 b) går denna studie ett steg längre genom att inte bara visa den totala inpendlingen till Malmöregionens olika centrumkommuner utan även ange hur mycket som riktas mot kommunala gymnasieskolor och hur mycket av strömmarna som går till fristående skolor. Tabellerna 4 och 5 visar inpendling endast till centrumkommunerna Malmö och Ystad. För att visa överlappningen mellan de båda lokala skolmarknaderna har Ystad och Skurup tagits med både i tabell 4 och 5.

Tabell 4:

Kvarstannande av i Malmö folkbokförda elever samt inpendling (procent av folkbokförda i respektive kommun) respektive år till Malmö från Malmös lokala skolmarknad samt Ystad och Skurup.

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Malmö	73+22=95	69+27=96	65+30=95	59+35=94	56+37=94
Vellinge	8+19=27	11+22=33	15+25=40	18+25=43	20+26=46
Trelleborg	6+13=19	6+15=21	7+13=20	8+13=21	7+11=18
Svedala	40+17=57	35+22=57	29+27=56	26+29=55	25+30=55
Skurup	4+11=15	7+13=20	11+19=30	11+19=30	12+21=33
Ystad	3+8=11	3+8=11	3+8=11	3+8=11	4+9=13

Tabell 5:

Kvarstannande av i Ystad folkbokförda elever samt inpendling (procent av folkbokförda i respektive kommun) respektive år till Ystad från Ystads lokala skolmarknad

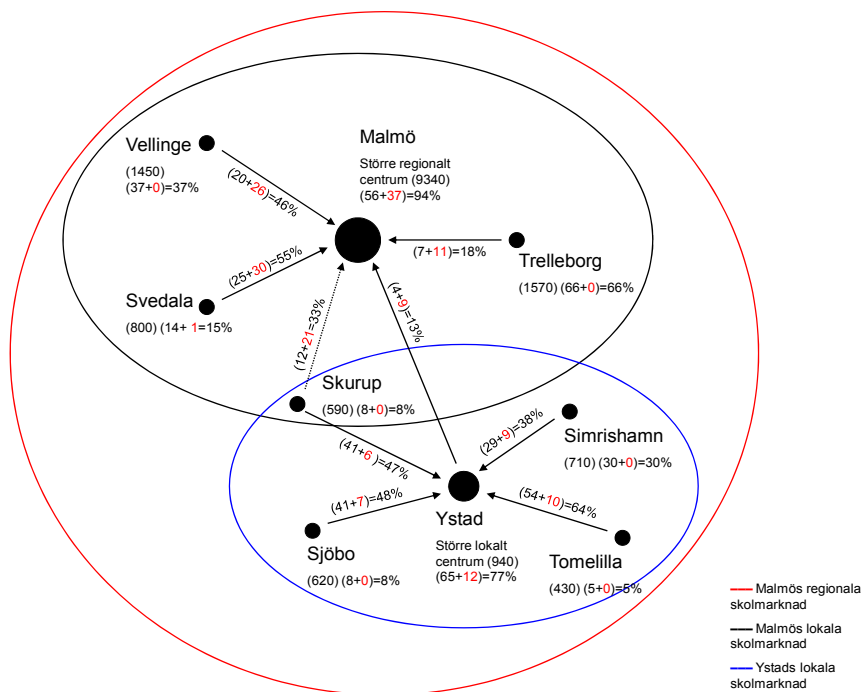
	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Ystad	78+3=81	72+5=77	65+10=75	64+12=76	65+12=77
Skurup	60+5=65	56+6=62	50+7=57	45+6=51	41+6=47
Sjöbo	61+5=66	57+5=62	52+6=58	45+7=52	41+7=48
Tomelilla	64+4=68	59+6=65	58+7=65	57+8=65	54+10=64
Simrishamn	12+3=15	15+4=19	19+4=23	22+6=28	29+9=38

Storheten till vänster om plustecknet i tabellcellerna visar andelen som stannade kvar i kommunala skolor, storheten till höger om plustecknet andelen i fristående skolor. Efter likhetstecknet visas den totala andelen av de folkbokförda som gick i gymnasieskola i den egna kommunen. Tabellerna visar att både Malmö och Ystad behöll en stor del av sina folkbokförda elever på hemmaplan men de fristående skolorna på orten ökade sin andel av dessa kvarstannande elever.

Tabell 4 visar att Malmö var en utpräglad inpendlingskommun med en stor andel av såväl de egna medborgarna som de inpendlande eleverna i fristående skolor. Den lilla utpendling som skett - går inte att utläsa av tabell 4 - riktades mot andra regionala marknader, främst Lund. Ystad var både en inpendlings- och utpendlingskommun som huvudsakligen tappade i elevantal p.g.a. att de andra kommunerna på Ystads lokala skolmarknad vänt en del av sina utpendlingsströmmar mot Malmö eller andra orter utanför Malmös regionala skolmarknad. Inom Malmös lokala skolmarknad hade inpendlingen till Malmö ökat från Vellinge och varit relativt oförändrad från Trelleborg och Svedala, konstant från den andra centrumkommunen Ystad medan andelen fördubblades från det till Ystads lokala skolmarknad hörande Skurup. En majoritet av de till Malmö inpendlande eleverna, utom från Svedala, hade valt fristående skolor i Malmö. Tabell 5 visar att på Ystads lokala skolmarknad ökade Ystads andel av folkbokförda elever i den kommunala gymnasiekolan medan andelen i fristående skolor blev oförändrad. Inpendlingen från Tomelilla låg på en relativt konstant hög nivå, Simrishamns andel av sina folkbokförda elever i Ystads gymnasieskolor ökade starkt medan Skurups och Sjöbos inpendling minskade i ganska hög grad. En ganska konstant andel folkbokförda elever valde att pendla från Ystad till såväl kommunal som fristående skola i Malmö.

Om pendlingsförhållandena för det sista året, läsåret 2012/13, i tabellerna 4 och 5 istället visas i den typ av pendlingsbild som Skolverket (2011 b) använt kan Malmös regionala skolmarknad visualiseras på det sätt som framgår av figur 4. Sammanlänkningen av kommuner inom en regional skolmarknad har Skolverket redovisat i pendlingsbilder med små fyllda cirklar vilka representerar de på marknaden ingående kommunerna, öppna cirklar, ovaler, som representerar territoriet för respektive marknad och pilar som representerar den huvudsakliga, största, utpendlingsströmmen från respektive på marknaden ingående kommun. I vilken grad de folkbokförda eleverna, valt att stanna kvar på hemorten, antalet anges inom parentes under respektive kommunnamn, eller pendla till annan kommun inom Malmös regionala skolmarknad framgår av pendelbilden i figur 4. Siffran till vänster om plustecknet anger andel i

kommunal gymnasieskola och till höger om plustecknet andel i fristående gymnasieskola. Siffran efter likhetstecknet anger hur stor andel av hemkommunens folkbokförda gymnasieelever som totalt stannar kvar på hemorten respektive följer huvudströmmen till annan kommun. Utpendling till andra kommuner än huvudströmmen framgår inte av pendelbilden.



Figur 4: Pendlingsbild år 2012/13 på Malmös regionala skolmarknad

Den regionala skolmarknaden i Södra Skåne, Malmös regionala skolmarknad, hade förstärkts med en ökad pendling mot Malmö. Malmös egen utpendling var interregionalt mycket starkare än dess intraregionala utpendling. Inpendlingen till Malmö från kommuner utanför Malmös regionala skolmarknad var ganska stor men inte så stor som från de andra kommunerna inom Malmös regionala skolmarknad. Utvecklingen av Malmös regionala skolmarknad hade således gått i regionförstärkande riktning men någon regionutvidgning hade inte skett.

Utbud

De nio kommuner som upptages i tabell 6 bildar, enligt kriterierna i Skolverkets pendlingsmodell, tillsammans Malmös regionala skolmarknad vilken i sin tur

bestod av två lokala skolmarknader, Malmös lokala skolmarknad och Ystads lokala skolmarknad. Av tabell 6 kan klart utläsas vilken betydelse som Malmö, i kraft av sin marknadsdominans, hade för gymnasieutbudet på hela den regionala skolmarknaden i södra Skåne. Denna övervikt gällde såväl de kommunala som de fristående huvudmännen. Det för hela regionen viktiga utbildningsutbudet inom Malmö stad redovisas i avsnittet om den Inre marknaden

Tabell 6:

Kommuner och antal skolor läsåret 2011/12 inom Malmös regionala skolmarknad med lokal skolmarknadstillhörighet enligt Skolverkets indelning (Skolverket 2011 b).(Gymnasiesärskolor som är egna enheter är inte medtagna).

Namn på kommun	Kommunala gymnasieskolor	Fristående gymnasieskolor	Totalt i kommun	Skolverkets marknadsindelning
Malmö	12	24	36	Lokal skolmarknad Malmö centrum
Simrishamn	1	0	1	Lokal skolmarknad Ystad
Sjöbo	1 ¹	0	1	Lokal skolmarknad Ystad
Skurup	1	0	1	Lokal skolmarknad Ystad
Svedala	1	1	2	Lokal skolmarknad Malmö
Tomelilla	0 ¹	1	1	Lokal skolmarknad Ystad
Trelleborg	1	0	1	Lokal skolmarknad Malmö
Vellinge	1	0	1	Lokal skolmarknad Malmö
Ystad	2 ¹	2	4	Lokal skolmarknad Ystad, centrum
Totalt antal	20	28	48	

1 Ingår i Sydsvenska gymnasieförbundet

I en studie (Skolverket 2011 b) gjorde Skolverket en jämförelse mellan åren 2003/2004 och 2009/2010 för att kunna se förändringsmönstret på marknaden. För den valda perioden visar Skolverkets studier på en utveckling med (Skolverket 2012 d, s. 12) 1. starka huvudmän, både attraktiva kommunala och fristående, och allt större regionala skolmarknader med en omfattande inpendling till de större tätorterna, 2. många mindre kommuner och kommunala huvudmän med minskande elevunderlag och en stor utpendling

vilket påverkar kommunernas kostnadsutveckling och utbildningsutbud. I likhet med Skolverkets fallstudiekommuner (Skolverket 2011 b) visar tabell 6 att gymnasieutbudet i kommunerna i södra Skåne hade koncentrerats med en starkare marknadsposition för centrumkommunen Malmö. Regionförstärkningen har fortsatt samtidigt som den demografiska nedgången fortskridit.

5.1.2 Efterfrågan och utbud på Malmös inre marknad

Efterfrågan

Skolverket påtalade i sin rapport (Skolverket 2011 b) att pendelmodellen endast tar hänsyn till förflyttningar över en eller flera kommungränser men att den inte säger något om den inomkommunala pendlingen och konkurrensen mellan skolorna inom kommunen. Skolverket påpekade dock att sådana studier behövs för att få en mer fullständig bild av rådande konkurrens och marknad (ibid.).

Efterfrågan på gymnasie marknaden är ändlig i det att den helt bestäms av antalet personer i gymnasieåldern i ett angivet territorium. Antalet elever i de aktuella kohorterna är helt avgörande för områdets marknadsstorlek. Det var inte bara ett växande antal friskolor som skapade konkurrenssituationen utan även de större möjligheterna för eleverna att som förstahandsval välja kommunal gymnasieskola i annan kommun. Andelen folkbokförda elever som gick i fristående skolor var störst i storstäderna och lägst i glesbygdskommunerna. Glesbygdskommuner och mindre kommuner hade istället en större andel elever som pendlade till andra kommuner för att få sin gymnasieutbildning (Skolverket 2012 d).

Tabell 6 visar att Malmö hade en stor andel kvarstannande elever, att en ökande andel av dem gick i fristående skolor, att inpendlingen var nominellt stor med fler elever som valde fristående än kommunala skolor samt en procentuellt sett liten utpendling. Siffrorna bekräftade att Malmö var en stor stad och centrum för såväl Malmös lokala som Malmös regionala skolmarknad. Ystad hade också en ganska stor andel kvarstannande elever, en liten och konstant andel av dem i fristående skolor, en såväl nominellt som relativt stor inpendling med den övervägande delen till den kommunala skolan samt en utpendling uppgående till ca 25 procent av de folkbokförda eleverna. Något fler pendlade till fristående än kommunala skolor. Ystad var både en inpendlings- och utpendlingsstad men med en betydligt starkare inpendling än utpendling.

Fackligt ombud i Malmö påpekade att elevomsättningen den första skolveckan hade ökat med den hårdnande konkurrensen.

Det har blivit vanligare att turista och pröva på.(Fackl. ombud i Malmö)

De fackliga organisationerna menade att elevernas byte av studieinriktning medfört att ett större antal elever behöver fyra år på sig i gymnasiet vilket sågs som en effektivitetsförlust och valfrihetskostnad. I Ystad var fackligt ombud bekymrat över obalansen mellan in- och utpendling:

Visserligen får kommunala gymnasieskolan i Ystad elever utifrån, främst från Simrishamn, men det uppväger inte utpendlingen. (Fackl. ombud i Ystad)

Utbud

De möjligheter, det utbud, som marknaden erbjuder eleverna avspeglas i befintligt antal skolor, vilka gymnasieprogram, produktmix, och antal platser på respektive program som de olika skolorna erbjuder. Noteras bör att intervjuerna med politiker, lärarfack och skolledare ägde rum under eller direkt efter läsåret 2011/12 med en tredjedel av verksamheten enligt Gy 11 och två tredjedelar enligt Gy 94. Genom Gy 11 stramades skolornas möjligheter att själva skapa utbildningar åt, väldigt hårt. Sydsvenska Dagbladet, SDS, anförde i samband med sin gymnasiebevakning:

Konkurrens på skolmarknaden handlar inte bara om friskolor. Kommunala skolor tävlar också mot varandra. Och störst är konkurrensen på gymnasiet. [...] Städer ser sig utarmade eller berikade när eleverna försvinner eller kommer till. (SDS 2011-11-12)

Den nationella bilden och bilden i Skåne visade samtidigt på en hårdnande konkurrens med minskande gymnasiekullar och ett växande antal skolor på gymnasietmarknaden (se Olsson 2015).

Politikerna i Ystad tyckte att det fanns ett stort utbud på orten, liksom i Skåne i sin helhet. Men de menade att det var bra att eleverna fick ta del av det utbud som inte fanns på hemmaplan. Det hindrade dock inte politiker från att reflektera över elevernas val.

Man kan ställa sig frågande till varför eleverna väljer som de gör men det är en trend bland elever att röra på sig och storstäderna lockar. Med kommunikationsförbättringar, bl.a. elektrifiering av järnvägen, har restiderna blivit kortare. (Pol. i Ystad)

Politikerna i Ystad betraktade de befintliga friskolorna med nischade yrkesprogram som ett komplement vilket gav eleverna ett större lokalt utbud att välja bland. Men en politiker ansåg att med den demografiska nedgången hade konkurrensen hårdnat både för de kommunala och fristående skolorna.

De fristående skolorna måste ha något speciellt att erbjuda för att kunna hävda sig. (Pol. i Ystad)

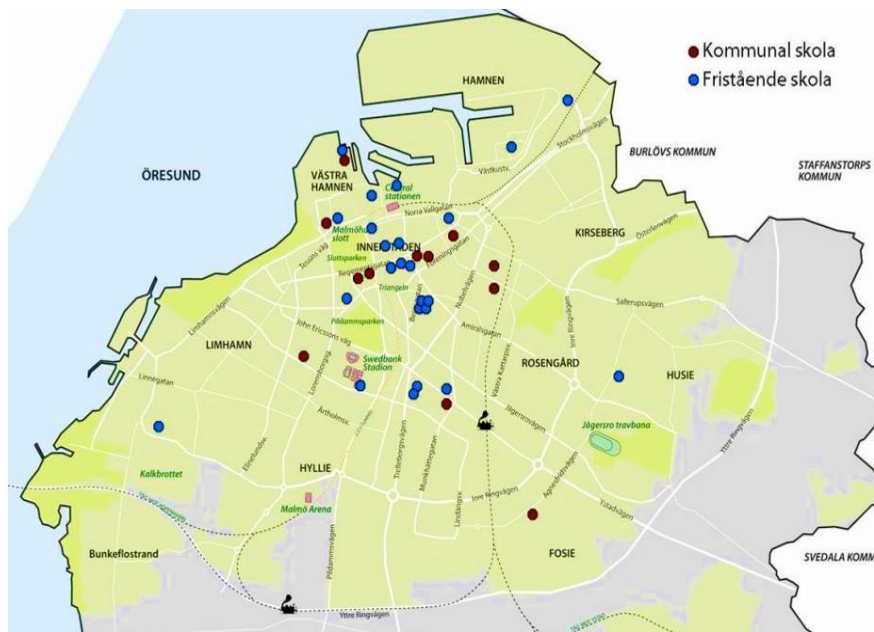
Ystadspolitikerna tyckte således att det i och för sig var bra med ett stort och brett utbud men att konkurrensen, år 2012, hade nått en brytpunkt genom att ske på bekostnad av kvaliteten. Konkurrensen ansågs dessutom vara kostnadsdrivande. En politiker menade till och med att Skolinspektionen med kvalificerade inspektörer skulle kunna hjälpa till med att driva den offentliga verksamheten lika effektivt och kvalitativt som konkurrensen i sig. Konkurrensen mellan den kommunala skolan och de fristående skolorna i Ystad såg facken som marginell. Där var det den ökande pendlingen västerut och då framförallt till de fristående skolorna som utgjorde konkurrensen. I Malmö menade de fackliga organisationerna däremot att:

Det har tillkommit så många skolor att det har blivit inte bara en mättnad utan en kraftig överetablering. (Fackl. ombud i Malmö)

Facken ansåg dock att renodlingen av program på de kommunala skolorna hade minskat den inbördes konkurrensen bland de kommunala skolorna. På den inre marknaden upplevde de störst konkurrens på yrkesprogrammen medan de kommunala skolorna hade börjat återvinna mark på de studieförberedande programmen. Även på den politiska nivån uttrycktes det farhågor för konsekvenserna av det stora utbudet i Malmö.

Utbudet har blivit så stort att det skapat en osäkerhet för eleverna i valsituationen och för skolorna i planeringen. Denna osäkerhet skapar stress på skolnivån med risk för att hamna i en nedåtgående spiral. (Pol. i Malmö)

I Ystad fanns en kommunal gymnasieskola, det centralt belägna Sydsvenska gymnasiet, med enheterna Österportskolan och Parkskolan, samt två fristående skolor, John Bauergymnasiet och Ystads Praktiska gymnasium, båda belägna på f.d. regementsområdet i stadens östra del.



Figur 5: Karta över Malmö stad med kommunala och fristående gymnasieskolor utsatta (Olsson 2012, första sidan)

Den geografiska placeringen av de kommunala och fristående gymnasieskolorna i Malmö stad framgår av kartan i figur 5. De röda fyllda punkterna visar var de kommunala och de blå var de fristående gymnasieskolorna hade etablerat sig. De flesta både kommunala och fristående skolorna fanns centralt placerade i innerstaden. De fristående skolorna visade en något större geografisk spridning än de kommunala. Det var företrädesvis skolor med yrkesprogram som fanns i stadens ytterområden medan skolor med studieförberedande program valt en central placering.

Hur konkurrensen såg ut på Malmös inre marknad framgår av tabell 7. Den visar konkurrensen per program genom att ange hur många kommunala respektive fristående skolor som erbjöd programmet. Vilka de olika skolorna var och om de lyckades fylla platserna på sina program kommer att framgå av tabell 14 i samband med att begreppet skolkvalitet beskrivs.

Tabell 7:

Antal kommunala och fristående skolor vilka erbjuder platser på gymnasieskolans olika program i Malmö år 2011/12.

Skolor	Program	BA	BF	EE	EK	ES	FT	HA	HT	HU	HV	IB	IN	NA	NB	RL	SA	TE	VF	VO	IM
Kommunala		1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	4	1	1	5	1	1	1	11
Fristående		6	2	7	8	5	3	4	3	1	7		2	9	2	1	12	5	3	2	10
Summa		7	3	8	9	7	4	5	4	2	8	1	3	13	3	2	17	6	4	3	21

Av tabell 7 framgår, såsom facken påpekat, att Malmö stad tillämpade en policy att så långt som möjligt renodla programmen per skola. De flesta programmen erbjöds endast vid en enda av de 12 kommunala gymnasieskolorna. De stora studieförberedande programmen, volymprogrammen, erbjöds dock vid ända upp till fem av de kommunala skolorna. Enligt policyn skulle samtliga skolor erbjuda Introduktionsprogram. Tabellen visar även vid hur många friskolor som de olika programmen fanns. Även vid de fristående skolorna var det flest skolor som erbjöd de studieförberedande programmen.

Den nationella bilden och bilden i Skåne visade samtidigt på en hårdnande konkurrens med minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad (se Olsson 2015).

En företrädare för det politiska laget i Malmö erinrade om att år 2000 hade Malmö stad nästan monopol på den gymnasiala utbildningen och endast 10 miljoner kronor behövde betalas ut i bidrag till fristående skolor. År 2012 var utbildningen avreglerad och det var marknaden som gällde. Då betalade Malmö stad ut 300 miljoner kronor i bidrag till de fristående skolorna. Under åren fram till 2012 hade de fristående skolorna tagit hand om hela elevökningen och lite till. Dock förutspådde denna respondent att det kunde bli en vändning år 2012. Politiker respektive lärarfack menade:

Utbudet är både stort och brett vilket innebär att det finns mycket att välja bland både på yrkesprogrammen och de studieförberedande utbildningarna. (Pol. i Malmö)

Det är ett jättestort och ogreppbart utbud. Överetableringen är kraftig så tre skolor kommer ej att ta in nya elever i höst. Lärarna är inte utbildade för att vara marknadsförare men många ungdomar är duktiga

på att på nätet eller vid mun till mun-kontakter ta reda på vilka alternativ som finns. (Fackl. ombud i Malmö)

Malmö hade, i likhet med flera andra storstäder och större städer, fått ett ökat antal skolor under den studerade perioden, 2006/07–2011/12. Flera respondenter ansåg att det på marknaden rådde överetablering eller till och med kraftig överetablering vilket bekräftades i SDS i artikeln *Risk att gymnasiekurser dras in*.

Trenden fortsätter. Det råder kraftig överetablering på Malmö gymnasieemarknad. Efter den preliminära antagningen är 1353 platser tomma. Av de 1353 platser, som nu är lediga, finns de flesta på fristående skolor. (SDS 2013-04-18)

På de populäraste skolorna i Malmö, två kommunala och två fristående, som namngavs i tidningsartikeln, var det dock konkurrens om platserna. Sydsvenska gymnasiet i Ystad tillhörde Sydsvenska gymnasieförbundet med ägarkommunerna Sjöbo, Tomelilla och Ystad. I denna studie betraktades gymnasieskolan i Ystad som en enhet i Ystads kommun och Malenaskolan i Sjöbo som en gymnasieskola i Sjöbo kommun. I den offentliga gymnasiestatistiken och i Skolverkets marknadsindelning var det kommunerna som var objekt och inte förbunden. Politiker i Ystad tyckte att etableringen av fristående skolor fått de kommunala skolorna att skärpa sig, vilket var positivt.

Skolorna måste spänna bågen bättre och med en bra styrning, ledning och utveckling kan den kommunala skolan vara effektiv. (Pol. i Ystad)

Konkurrensen som hot mot verksamhet och existens

I artikelserien *Tävlingen om eleverna*, artikeln *Ökad konkurrens om färre gymnasieelever* skriver SDS

Allt fler gymnasieskolor slåss om allt färre elever. [...] Skolinspektionen bromsar nya gymnasier av konkurrensskäl och Skolverket förutser skolnedläggningar. Vi utgår från att det läggs ner skolor, både kommunala och fristående. Det ser vi redan nu, säger Charlotte Mannerfelt, undervisningsråd på Skolverket. (SDS 2011-11-12)

Politiker, fack och kommunala skolledare i Malmö ansåg inte att konkurrenssituationen och marknadsutvecklingen utgjorde något hot mot de

kommunala skolorna som sådana men kanske för vissa utbildningar och program, främst yrkesprogram.

Visserligen väljer eleverna inte efter kvalitet, så deras val är därför svårförutsägbara (Pol. i Malmö).

Politiker menade att överretableringen medförde att pengarna inte används på ett utbildningseffektivt och kvalitativt sätt. Det rådde obalans mellan programorganisation och ekonomi vilket kunde få långsiktiga konsekvenser för utbudet. I Ystad sågs gymnasieförbundets upplösning som ett hot. Men även där menade politiker och fack att den kommunala gymnasieskolan skulle finnas kvar men kanske med ett reducerat antal program. Det gällde att anpassa sig efter demografiska och ekonomiska förutsättningar men ändå vara framsynt och planera för nästa demografiska uppgång. En viss självsanering bland de fristående skolorna kunde ske de närmaste åren, menade politiker. Non profitskolorna svarade både Nej och Ja med angivande av den demografiska utvecklingen som den största osäkerhetsfaktorn. Profitskolorna angav flera hotorsaker såsom den demografiska utvecklingen, den pågående vinstdebatten och olikheten i skolpeng mellan olika kommuner. Några fristående skolor sade att de lät bli att marknadsföra sig i vissa kommuner p.g.a. den låga skolpeng som dessa kommuner betalade. De fristående skolorna såg vissa hot och hotorsaker mot fortsatt verksamhet. För en av de fristående Profitskolorna var det vid intervjutillfället bestämt att huvudmannen inte längre skulle bedriva gymnasieskolor. I Ystad väntade politiker sig en viss självsanering bland de fristående skolorna. De kommunala gymnasieskolorna i Ystad ansågs inte heller hotade som skolor men enskilda program och inriktningar kunde vara i fara.

Några karakteristika för de skolor på Malmös regionala skolmarknad som ingick i avhandlingens empiriska studie presenteras i tabell 8 nedan:

Tabell 8:

Några karakteristika för de i studien deltagande skolorna i Malmö och Ystad på Malmös regionala skolmarknad

	Komm. skolor (5 st)	Non profitskolor (2 st)	Profitskolor (6 st)
Skollogik	Allmän	Blandad	Nischad
Målgrupp	Bred	Smal	Bred
Marknadsstrategi	Marknadsplan finns	Finns resp. finns ej	Marknadsplan finns
Marknadsföring	Lika, traditionella	Lika, traditionella	Lika, traditionella
Marknadsföringskostnad per år	100 – 350 Kkr	200 – 300 Kkr	50 – 100 Kkr

De kommunala skolornas logik kunde klassas som allmän, d.v.s. de erbjöd nationella program utan någon särskild nischning, Non profitskolorna som både allmänna och nischade och Profitskolorna som övervägande nischade. Om man däremot såg till den målgrupp, som skolorna vände sig till, var de kommunala skolorna allmänt breda. De ville erbjuda utbildning av hög kvalitet på yrkesprogram eller studieförberedande program. Non profitskolorna var differentierade. I ena fallet var skolan inriktad mot att via elever med höga meritpoäng bli Öresundsregionens bästa skola år 2015 medan den andra skolan var starkt inriktad på skateboard och film. Profitskolorna vände sig till en bred målgrupp. Men Profitskolorna hade inte följt upp sin starka nischning med motsvarande differentierande konkurrensstrategi. Kanske hade den hårda konkurrenssituationen tvingat dem att vända sig till bredare målgrupper än vad nischningen avsett.

En artikel i Smålandsposten (SMP) den 31 januari 2012 rubricerades *Marknadsföring styr inte gymnasievalet*.

Pengar på gymnasieskolorna satsas som aldrig förr. Men det kan i stort sett vara bortkastade pengar. Eleverna väljer inte skola med hjälp av reklam utan andra faktorer styr. (SMP 2012-01-31)

I artikeln redogjorde tidningen för en forskningsrapport från Linnéuniversitetet vilken handlade om varumärkning av gymnasieskolor i Växjö. Enligt artikeln spelade information, reklam och skolornas hemsidor väldigt liten roll för elevernas val. Skolornas öppna hus var lite viktigare och hade större betydelse för

dem som valt friskolor. För dessa elever spelade även skolans lokaler en större roll än för övriga men

Framförallt visar enkäten att det är vad andra elever säger, och vad folk snackar om på stan, som spelar in i valet av skola. (SMP 2012-01-31)

I sin information om och bevakning av gymnasievalet under de senaste åren skrev Sydsvenskan bl.a. om när utbildning blir en marknad

Vad händer när utbildning blir en marknad och skolorna konkurrerar med varandra om eleverna? [...] Det får följer, enskilda skolor diskuterar om man ska lägga pengarna på undervisning eller snittar till marknadsföringen (SDS 2011-11-12)

För de kommunala skolorna fanns en skriftlig förvaltningsgemensam marknadsstrategi. De fristående koncernskolorna hade också en skriftlig koncerngemensam strategi men oftast dessutom en på skolnivån. De konkreta marknadsföringsinsatserna var ganska lika för alla huvudmannagrupperna t.ex. gymnasiemässa, öppna hus, skuggning, kataloger, annat tryckt informationsmaterial och sociala medier. Vanlig annonsering hade däremot minskat kraftigt. Kostnaden för marknadsföring var förhållandevis liten hos alla skolorna, oavsett huvudman, men då räknade skolläda inte in insatser av skolans egen personal. Enligt tabell 13 lade dock de kommunala skolorna och Non profitskolorna mer reda pengar på marknadsföring än Profitskolorna.

En företrädare för Malmös politiska lag påminde om att de fristående skolorna växte fram till följd av en kommunal ineffektivitet. Genom valfrihets- och friskolereformerna skulle en konkurrenssituation skapas och den svenska skolan bli effektivare och få en höjd kvalitet. Det skulle vara en konkurrens på lika villkor, lika förutsättningar, mellan aktörerna.

Såsom beskrivits i kapitel 1 skulle konkurrensen ske på lika villkor. På frågan om konkurrensen var på lika villkor gav respondenterna svaret Nej! Anledningen till de olika gruppernas nej-svar var olika. I Malmö ansåg politiker att styrningen var annorlunda för de kommunala skolorna med ett antal kommunala mål utöver de nationella mål som gäller alla skolor samt att kommunerna hade en administrativ överbyggnad med ett omfattande kansli. Politikerna i Ystad menade att förutsättningarna för marknadsaktörerna inte var lika eftersom den kommunala skolan inte kunde sortera eleverna vilket friskolorna kunde, i en politiskt styrd organisation var styrning och ledning krångligare än i de privata

skolorna samt om kommunen gjorde en särskild satsning på de kommunala skolorna måste alla få ta del av höjningen utan krav på motsvarande satsning. Facken i Malmö ansåg att olikheten bl.a. bestod i att det var väldigt höga hyror i de kommunala skolorna, det var inte samma anställningsvillkor för kommunala och fristående skolor, de fristående skolorna tog ut mycket mer undervisning av lärarna med många överbelastade lärare som följd samt det var mycket svårare att driva facklig verksamhet på de fristående skolorna. Facken i Ystad såg olikheten från ett annat håll och menade att den kommunala skolan hade lokaler som var mer anpassade för skolverksamhet än de fristående skolornas lokaler och att kommunen för att åstadkomma bidrag på lika villkor tillämpade ett underligt lokalfördelningssystem och ett bisarrt ersättningssystem, vilket varken var skolpeng eller elevpeng.

Både i Malmö och Ystad såg de lärarfackliga ombuden som sin uppgift att främst verka i kommunerna och de kommunala skolorna för de uppfattade det som att de fick sina finansiella verksamhetsresurser från kommunen. I den kommunala skolan rådde större öppenhet än i de fristående skolorna där facken sågs som ett hot. Samverkansavtal saknades i de fristående skolorna och det var svårare att rekrytera arbetsplatsombud där, trots att det var den fristående sektorn som ökade mest. Det fanns *ett glapp* mellan den fackliga verksamheten i kommunala och i de fristående skolorna, menade ombuden.

De kommunala skolorna ansåg sig inte ha lika förutsättningar att konkurrera som de fristående därför att de måste hjälpa till att uppfylla det kommunala pliktansvaret, inte hade möjlighet att avveckla verksamheten, måste följa offentlighetsprincipen samt hade ett upphandlingstvång och måste underkasta sig s.k. obligatoriska köp i kommunen. Rektor vid en Non profitskola såg en olikhet främst i sent besked om de kommunala bidragen och att friskolorna inte blev inbjudna av kommunen till informationstillfällen. De fristående Profitskolorna ansåg sig heller inte behandlas lika med de kommunala skolorna gällande information och speciella satsningar, att de inte fick erbjuda sökbara introduktionsprogram i samma utsträckning som de kommunala samt att de privata vid nystart av skolor inte fick momscompensation för investeringar medan kommunala skolor kunde lyfta momsen. Både kommunala och fristående skolor såg en olikhet i att den särskilda distributionsformen *Lärlingsutbildning* fick samma skolpeng per elev som motsvarande skolförlagd utbildning, trots att skolorna inte betalade lärlingsplatserna för elevernas utbildning hos dem.

5.2 Lokal politisk styrning

Här ska resultatet av svaren på den analysfaktor i metodmodellen, figur 3, som avser lokal politisk styrning på marknaden redovisas. Aktuella frågeområden framgår av punkterna 12 och 13 i bilaga 3 A. Kommunpolitiker och centrala tjänstemän hade att hantera och balansera de tre i avsnitt 3.2 definierade begreppen *medborgaransvar*, *finansieringsansvar* och *producentansvar*. De enskilda skolorna kunde som konkurrenter på marknaden fokusera på producentrollen och de lärarfackliga organisationerna hade att tillvarata medlemmarnas intressen på olika nivåer och hos olika konkurrenter. Frågor ställdes till respondenterna på de tre ansvarsområden, roller, som skollagstiftningen tilldelat kommunerna.

Tabell 9:
Malmö/Ystad – respondenternas syn på politikens tre roller/ansvar

Roller	Politiker i Malmö, Ystad	Fackliga i Malmö, Ystad	Chefer komm. skolor	Chefer Non profitskolor	Chefer Profitskolor
Risk för konflikt mellan rollerna?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, teoretiskt
Medborgaransvaret	Orydlig	Orydlig	Tydlig	Orydlig	Orydlig
Finansieringsansvaret	Vissa problem	Problem	Problem	Blivit bättre	Problem
Producentansvaret	Problem	Problem	Problem	Inga kommentarer	Inga kommentarer
Hemkommunen sätter pris på marknaden	Vissa problem	Ej bra	Ej bra	Ej bra	Ej bra

Risk för rollkonflikt

Att kommunerna har hela genomförandeansvaret men inte råder över hela genomförandet kan komplicera kommunernas möjligheter att utöva sina roller. De tre skollagsreglerade ansvarsområdena, rollerna, sågs som olika starka. Alla respondentgrupperna ansåg att det fanns risk för rollkonflikt. Politiker, fack och kommunala skolledare i såväl Malmö som Ystad såg en risk främst i att kunna skilja på medborgaransvar och producentansvar.

Så snart man blir utförare kan man ej vara objektiv. (Pol. laget i Malmö)

I Ystad menade politiker att någon sådan konflikt aldrig inträffat i praktiken.

Det är klart att det finns en viss risk, främst avseende producentansvaret. Denna risk att sitta på två stolar ställer höga krav på

politiker och tjänstemän. Man får inte blanda ihop rollerna. (Chef för kommunal skola)

Både i Malmö och Ystad fick politiker och fackliga ombud den huvudsakliga informationen om den pågående marknadsutvecklingen från det centrala utbildningskansliet. Denna information gavs i anslutning till beslut om nästa års studievägsorganisation och via ansöknings- och antagningsrapporteringen. Även då nämnderna skulle besluta om yttrande över ansökningar om att få etablera fristående skolor lämnade kanslierna ingående information om skolmarknaden men kanske var det mer som extra information än som primär marknadsinformation, ansåg en politiker i Malmö som menade att

Politiker är dock konservativa i marknadssynen på skolan. (Pol. i Malmö)

Medborgaransvaret

Kommunerna är skyldiga att erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud åt alla sina medborgare antingen genom att själv anordna utbildningen eller genom samverkansavtal med annan, andra, anordnande kommun(er) men

För att kunna bereda ett allsidigt utbildningsutbud måste man göra ett avsteg från effektiviteten vilket medfört ett underskott i de egna skolorna. Arbetsmarknaden måste kunna fungera samtidigt som valfriheten står högt vilket betyder att nya skolor tillkommer samtidigt som andra stänger. (Pol. i Malmö)

När det offentliga utbildningsmonopolet brutits och ersatts av en tilltagande marknadsbildning hade detta inneburit att kommunerna inte längre hade kvar hela genomförandet. Beslut som fattades av den politiska nämnden kom då inte alla medborgare till del vilket för Malmös del uttrycktes så här:

Nämnden pratar för 60 procent av medborgarna. När det gäller informationen klarar kommunen dock av att vara objektiv inom samverkan Fritt val i Skåne. (Pol. lager i Malmö)

Den politiska nivån försökte både påverka marknadsutvecklingen och anpassa sig till den. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne mellan först de 33 skånska kommunerna + Sölvesborg och sedan ytterligare tre kommuner i Blekinge var det mest omfattande marknadsskapande lokalpolitiska beslut som

någonsin fattats. Både i Malmö och Ystad såg politikerna detta beslut som ett sätt att påverka marknaden. Även de årliga remissyttrandena till Skolinspektionen över ansökningar att få starta eller utvidga fristående skolor såg politikerna som påverkansåtgärder. Marknadsanpassningar hade både Malmö och Ystad gjort genom avveckling av program och inriktningar på program men främst genom att dra ner på antalet paralleller, grupper, inom program.

Informationen ansågs objektiv och antagningsfunktionen fungerade förträffligt. Båda ingick i medborgaransvaret.

Finansieringsansvaret inklusive prissättning

Hemkommunerna ska finansiera sina medborgares gymnasieutbildning varhelst den äger rum. Priset kan för vissa utbildningar och i vissa fall vara bestämt av staten, i vissa fall av anordnarkommuner och i vissa fall av hemkommunen själv. I det senare fallet ska priset sättas enligt samma grunder som tillämpas vid fördelningen av resurser till de egna skolorna. Politiker menade att etableringarna styrde de inte över men måste ändå betala. En stark koppling fanns mellan medborgaransvar och budgetansvar. I Sydsånska gymnasieförbundet betalade medlemskommunerna ett genomsnittspris per elev till Ystad som sedan måste dra ett större lass genom att betala ett *överpris* utåt. Detta skapade en annan sorts konflikt där, nämligen mellan ägarkommunerna.

Politikerrepresentanten måste förklara för sina egna kommunpolitiker att gymnasieutbildningen kostar samtidigt som de egna kommunpolitikerna menar att gymnasiet är förbundets angelägenhet.
(Pol. i Ystad)

Facklig företrädare i Ystad menade att budgeten var konstig och inte sattes efter behov och menade att

Ystad snålar och ligger så lågt att varje elev som åker iväg är en fördyring, en budgetpåfrestning. (Fackl. ombud)

Kommunala skolledare i Malmö såg det som ett allvarligt systemfel när inte kravställare och finansör fanns på samma ställe. Med detta menade de att nationella målen sattes av staten medan kommunerna måste betala vad det kostar att nå dessa statliga mål

Skattefinansierad verksamhet ska beslutas av politiker men hur fristående är det när hemkommunen sätter priset. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Vid de fristående skolorna såg man både en ryckighet med den kommunala prissättningen samt att en viss brist på neutralitet smugit sig in i den prissättningen. Någon annan än kommunen borde sätta priset, en riksprislista av något slag förordades av skolledarna. Skolledaren vid en fristående Profitskola i Malmö sa att det senaste året hade friskolorna behövt vara mera vaksamma på hur kommunen satte priset. En känsla hade kommit krypande om brist på neutralitet och ojävighet i detta spel. De fackliga organisationerna i Ystad ansåg att kommunerna inte skulle få sätta priset utan ett mer hållbart prissystem måste hittas, någon form av riksprislista.

Varje kommun kan ej sätta pris, då kan man dribbla. (Fackl. ombud i Ystad)

Facken i Malmö menade att öronmärkta pengar kanske vore den allra bästa modellen. Då skulle staten visserligen trampa på den kommunala självstyrelsen men det vore mera rättvist för eleverna. Den kommunala pengan skapade ojämlighet i skolorna, enligt facken. Bidraget i Ystad var lägre än kostnaden på orten, hävdade rektor vid en Profitskola, och menade att vid prissättningen vore det önskvärt att kostnaden på orten hade fått styra mer. Nu var bidraget till fristående skolor lägre. Fackliga ombud i Ystad menade att verksamheten vid den kommunala skolan var bra men att förbundet inte hade hängt med i utvecklingen utan var omodernt. De menade att politikerna i förbundskommunerna ville att eleverna skulle gå i Ystad men ville inte betala för det.

Producentansvaret

De politiska nämnderna fattade inför varje nytt läsår beslut om vilken studievägsorganisation som skulle gälla för den egna produktionen. Dessa beslut såg politikerna som marknadsmedverkande och anpassningar till den rådande konkurrensen. Det kunde röra sig om neddragningar på eller indragning av program men i något fall även att starta en ny utbildning, när söktrycket visade på ett sådant behov. En kommunal skolledare i Malmö sa:

Det känns som om pengarna finns någon annanstans men kommunen borde få satsa på sina skolor utan att det innebär höjning av bidraget till fristående skolor. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Från skolledarhåll i Ystad framhölls att gymnasieförbundet mycket väl skulle kunna ombildas till ett renodlat producentförbund. Det uttalandet kunde tolkas till att medborgaransvaret och finansieringsansvaret borde varje kommun själv ta hand om medan produktionsfunktionen med fördel kunde samökas och drivas i form av ett kommunalförbund.

5.3 Produktmix

I detta avsnitt ska den strukturvariabel i metodmodellen, figur 3, som avser produktmix behandlas. Aktuella frågeområden framgår av punkterna 3 och 4 i bilaga 3 A samt punkterna i bilaga 3 B.

Tabell 10 är en precisering av tabell 7 såtillvida att i tabell 10 upptas alla konkurrerande gymnasieskolor och alla program som fanns på respektive gymnasieskola läsåret 2011/12. Individuella program, kolumnen näst längst ut till höger, innehöll både sökbara och icke sökbara alternativ vilket innebar att det inte fanns någon konkurrens eller att den var begränsad. En analys av den interna konkurrenssituationen kan ske på många olika vis. Studien bör dock ske på det enskilda programmets nivå för att konkurrenssituationen ska bli tydlig. I tabell 10 visar radsumman hur många program som respektive skola konkurrerar med och kolumnsumman hur många skolor som konkurrerar med samma program. De kommunala skolorna är delar av det kommunala ansvaret med att erbjuda ett allsidigt urval av program. Om det finns flera kommunala gymnasieskolor i en kommun kan sammansättningen av program per skola vara ett strategiskt val. Men även om det bara finns en gymnasieskola i kommunen kan antalet program som kommunen själv ska erbjuda ändå vara ett strategiskt val. Kommunens beslut gäller vilka program som den egna skolan ska omfatta och vilka program som företrädesvis bör erbjudas av gymnasieskolor i annan kommun via samverkansavtal. De fristående huvudmännen har ej något formellt medborgaransvar men måste å andra sidan få sitt programval godkänt av Statens Skolinspektion. Vilken produktmix som den fristående skolan väljer att underställa Skolinspektionen för godkännande är också av strategisk natur.

Tabell 10:

Programutbudet i Malmös skolor (K=kommunal/F=fristående) år 2011/12.

Skola	Program	K/F	BA	BF	EE	EK	ES	FT	HA	HT	HU	HV	IB	IN	NA	NB	RL	SA	TE	VF	VO	IM	S:a pr	
4ans gymnasium		F																X				X	2	
Agnesfrids gymnasium		K					X				X											X	3	
Bellevue gymnasium		K																				X	1	
Bladins gymnasium		F													X		X						2	
Bryggeriets gymnasium		F				X																X	2	
Cybergymnasiet		F		X	X	X				X	X			X			X	X					8	
Design & Construction College		F	X	X					X										X				4	
Drottning Blankas Gymn.skola		F				X					X						X				X		4	
Einar Hansengymnasiet		F				X								X									2	
Framtidsgymnasiet		F	X				X													X		X	4	
Frans Suell o Jörgen Kocks gym.		K						X	X		X				X	X						X	6	
Heleneholms gymnasium		K	X			X				X				X			X					X	6	
Jensen Gymnasium		F			X									X			X						3	
John Bauergymnasiet		F	X	X	X			X	X		X						X	X	X				9	
Klara Nya Gymnasium		F			X				X								X						3	
Kunskaps gymnasiet		F			X									X			X						3	
Malmö Borgarskola		K			X			X				X	X				X					X	6	
Malmö latinskola		K																				X	1	
Malmö Praktiska Gymnasium		F	X	X	X		X	X			X		X		X					X	X	X	11	
Malmö Tekniska Gymnasium		F		X										X	X							X	4	
Mediegymnasiet Malmö		K				X								X			X					X	4	
Mikael Elias Teoretiska Gymn.		F			X										X		X	X					4	
Norra Sorgenfri gymnasium		K	X											X								X	3	
NTI-gymnasiet		F		X															X				2	
Pauli gymnasium		K													X		X	X					4	
PEAB-skolan Malmö		F	X																			X	2	
Plusgymnasiet Malmö		F									X						X					X	3	
ProCivitas Privata Gymnasium		F			X										X		X						3	
Realgymnasiet		F														X						X	2	
Rytmus Malmö		F				X																	1	
Rönnens gymnasium		K																			X	X	2	
S:t Petri skola		K												X			X					X	3	
TAU Learning Hantverks gym.		F	X								X											X	3	
Thoren Business School		F			X										X		X						3	
Universitetsholmens gymnasium		K		X																X		X	3	
Yrkesgymnasiet		F	X	X		X	X													X			5	
S:a skolor per program			36	7	3	8	9	7	4	5	4	2	8	1	4	13	3	2	17	6	4	3	21	131

Vad respondenterna på den centrala kommunala förvaltningen, de enskilda kommunala gymnasieskolorna och de fristående skolorna ansåg hade varit avgörande vid skolans val av produktmix framgår av tabell 11.

Tabell 11:
Kriterier för val av programsammansättning enligt skoledarna.

Orsak till produktmix	Centralförvaltning (1)	Kommunala skolor (4)	Fristående skolor (4)
Tradition/service	Ja	Ja	Ja
Konkurrens		Ja	Ja
Ekonomi		Nej	Nja

År 2004, mitt i den demografiska uppgången, lade Malmö kommun fast en marknadsstrategi för gymnasieskolan med det övergripande huvudmålet:

Att inte tappa mer än uppgången. (Pol. laget i Malmö)

I syfte att nå detta strategiska mål valde Malmö kommun visserligen en medveten produktmix, programriktning, på de olika skolorna men:

Då var det endast några få berörda som insåg att gymnasieskolan befann sig på en marknad med konkurrens om eleverna. (Pol. laget i Malmö)

En respondent menade att eftersom medvetenheten om att gymnasieskolorna befann sig på en marknad inte var så stor vid den tidpunkten fördes programdiskussionerna utifrån ett ideologiskt perspektiv. Aktörerna diskuterade snarare vad som skulle vara kännetecknande för en skola än skolans konkurrensförmåga. Diskussionerna ledde till en renodling av yrkesprogrammen genom att skapa skolor med få, väldigt starka, yrkesutbildningar. Dessa skolor skulle kunna bedrivas i nära samarbete med näringslivet. Handels- och serviceutbildningarna placerades på Värnhemsskolan och Rönnen, de mellantunga utbildningarna på Universitetsholmen och de tunga utbildningarna på Norra Sorgenfri och Agnesfridh. En sorts homogenisering, nära samband eller consistency mellan programmen i produktmixen tycks ha ingått i Malmös ideologiska perspektiv. Vid val av produktmix hade utbildningsnämnden ett yrkesutbildningsfokus men i Malmö kommun fanns även starka stadsplaneskäl såsom att skolor skulle vara en integrerande faktor. Men en respondent menade att detta inte kunde vara gymnasieskolans uppgift:

En skola integrerar ej staden. (Pol. laget)

Chefen för en kommunal gymnasieskola ansåg att den gamla integreringsidén bakom 1971 års gymnasiereform, alla program skulle finnas tillsammans, var bra men på en marknad präglad av en hög grad av konkurrens var den ofördelaktig ty:

Det är en skolas status som lyfter de enskilda programmen. (Chef för kommunal skola)

Om ett och samma program finns både på en skola med hög och en skola med låg status riktas efterfrågan i första hand mot platserna på skolan med hög status. Det hade Malmös kommunala aktörer erfarenhet av. Ett exempel var en av Malmös gymnasieskolor som hade en lång historia med utbildning riktad mot servicebranscherna. Skolans popularitet hos eleverna sjönk emellertid och skolan var nära att läggas ned. Skolans ledning och personal protesterade mot nedläggningstankarna och ville istället profilera skolan och dess program mot internationalisering, senare även mot matematik och med en stark koppling till idrott. Denna profilering, differentieringsstrategi, fick skolan att lyfta markant och bli den kanske marknadsmässigt starkaste kommunala gymnasieskolan i Malmö.

Inte bara val av program utan även val av varianter och profileringar inom program skapade ett djup i malmöskolornas produktmix. Genom att välja strategin differentiering och nischprogram kunde gymnasieskolorna konkurrera på marknaden. Vilka program som fick flytta in och ut från Malmös kommunala skolor hade således sin grund i strategiska beslut. Elever som var starkt motiverade att gå på högskoleförberedande program valde endast de teoretiskt nischade skolorna och elever med preferenser för yrkesprogrammen valde de yrkesinriktade nischade skolorna. T. ex placerades de lustfyllda yrkesprogrammen inom handel, service och kreativitet vid en av gymnasieskolorna och skapade där ett starkt varumärke, en konkurrensfördel, åt skolan. Konkurrensskäl hade så småningom blivit ett vägande motiv till valet av produktmix vid Malmös kommunala gymnasieskolor. Konkurrens ansåg skolledarna vara bra, även mellan de kommunala skolorna, dock kunde en icke fruktbar intern konkurrens undvikas genom de ovan nämnda strategiska besluten.

Om den enes bröd blir den andres död inom samma koncern så är konkurrensen ej fruktbar. (Chef för kommunal skola)

Serviceskäl, t.ex. att stödja ett positivt näringsliv, hade också vägts in då produktmix valts för Malmös kommunala skolor. Ekonomiska skäl, kostnadsaspekten, för val av produktmix var däremot inte vanligt. Aktörerna var medvetna om att vissa program var billiga att driva och andra betydligt dyrare men ekonomiska överväganden hade inte haft prioritet.

Det har kanske funnits en ekonomisk känsla men inte tradition att analysera kostnaderna för de olika programmen. (Chef för kommunal skola)

Däremot var de kommunala gymnasieskolorna väl medvetna om möjligheten till ekonomiska tillskott via en bredare produktmix. Kommunal vuxenutbildning och Yrkehögskoleutbildningar framhölls här av respondenterna. Det fanns även gymnasieskolor som erbjöd utbildningsplatser inom gymnasiesärskolan En breddning av produktmixen var vanlig bland Malmös kommunala gymnasieskolor. Genom att erbjuda utbildning inom andra skolformer än gymnasieskolan kunde flera kommunala gymnasieskolor bredda sin produktmix.

En av de större fristående koncernskolorna visste redan vid starten att malmöeleverna inte ansåg att skolans huvudmannaskap hade någon betydelse. Med detta menade rektorn att eleverna inte gjorde någon skillnad mellan kommunala och fristående skolor. Den skolan valde *valfrihet och flexibilitet* som en övergripande nischningsprincip. Detta konkurrensmedel gav eleverna möjlighet, när de väl valt skola, att känna sig för och successivt välja sin studieinriktning vilket förutsatte att skolan hade en lång produktmix, kunde erbjuda utbildning på många olika program. Skolan ville skapa en stabil inkomstkälla. Det skulle finnas en tydlig struktur kring en bred bas som vilade på ett av de stora programmen, SA. Skolledningen visste att SA-programmet hade ett stort upptagningsområde, en stor potentiell volym, men att programmet även hade den minsta ekonomiska marginalen. Vid expansion skulle skolan därför satsa på kostnadseffektiva program. Ekonomiska överväganden spelade således en stor roll för denna friskolas val av produktmix. År 2010 hade skolan kommit upp i ett elevantal om 1000. Vid införandet av den senaste reformen, Gy 11, fick valfrihet och flexibilitet en annan betydelse för eleverna och de valde istället statusskolorna. Detta ansågs vara anledningen till att denna skolans elevantal sjunkit till 400 år 2014.

En annan av de stora fristående gymnasieskolorna hade ärvt sin produktmix från tidigare ägare. Produktmixen hade då vilat på de tre benen idrott, IT och entreprenörskap. Denna på tradition vilande produktmix hade den nya ägaren av service- och konkurrensskäl utökat med yrkesprogram, vilka svarade mot arbetsmarknadens behov. Rektor menade dock att yrkesprogrammen fick stryka på foten när Gy 11 infördes. För att få en tillräckligt bred bas för ekonomisk överlevnad hade skolan utökat längden i sin produktmix med studieförberedande program och samtidigt fasat ut vissa yrkesprogram. Konkurrensen var mycket hård och nytilkomna skolor lockade elever genom en sorts nyhetens behag. Denna skola hade dock inte för avsikt att fasa ut fler yrkesprogram men ville öka längden på sin produktmix med ytterligare studieförberedande program.

En av de fristående högstatusskolorna hade med sin produktmix om totalt tre program gjort ett utifrån konkurrensskäl mycket medvetet val. Samhällsvetenskapsprogrammet hade en lång tradition på skolan och det skulle blivit ett ramaskri om det togs bort. För skolan, som ville ha en så hög akademisk profil som möjligt, blev valet av naturvetenskapsprogrammet oundvikligt. Som en service, företrädesvis till utlandsboendes barn, var skolan först i regionen med att starta ett samhällsvetenskapligt engelskspråkligt substitut till International Baccalaureate, IB. Denna utbildning visade sig bli en så framgångsrik konkurrensfaktor, att den från och med läsåret 2014/15 skulle erbjudas även vid en av de kommunala gymnasieskolorna i Malmö.

En starkt nischad fristående skola med dittills endast ett program i sitt utbud hade startat skolan av ideella skäl. Skolan var uppbyggd kring skateboardutövning. Att satsa på skateboard var verkligen en stark nischning och en konkurrensstrategi genom fokusering på en smal målgrupp på skolmarknaden. Den befintliga skateboardföreningen utgjorde en viktig finansiell plattform och ekonomisk garant för skolan. Med skateboardföreningen som finansiell bas hade skolan inte haft anledning att göra djupare kostnadsanalyser. Det primära uttrycksättet för skateboardkulturen i världen var fotografering och filmning och därför blev först medieprogrammet och sedan, i Gy 11, Estetiska programmet det naturliga produktvalet för denna gymnasieskola. För att få en längre produktmix och även nå en annan målgrupp, mer akademiskt inriktad, hade skolan ansökt om att få starta SA men fått avslag, vilket överklagats hos Förvaltningsrätten.

5.4 Konkurrensfördelar

I detta avsnitt ska den strukturvariabel i metodmodellen, figur 3 som avser konkurrensfördelar behandlas. Aktuella frågeområden framgår av punkterna 5 - 8 och 10 - 11 i bilaga 3 A.

Kvalitet allmänt, för ort, huvudman och skola

I den pedagogiska, politiska och massmediala debatten är det oftast skolresultaten, utbildningskvaliteten, som avses när kvalitetsfrågorna förs på tal.

Sveriges kunskapsresultat är alldeles för låga. De har sjunkit närmast oavbrutet i 25 år. Utbildningsminister Jan Björklund förklarar varför skolan inte är i behov av arbetsro (Kvp 2013-04-11).

Bristande kunskaper men högre betyg. Konkurrens om eleverna bidrar till betygsinflation, och i förlängningen till sämre kunskaper för eleverna. Jag tror att problemen är värre på gymnasiet än i grundskolan, säger Jonas Vlachos som forskar om konkurrens och betyg. (SDS 2011-11-18)

Kvp tog i en artikel 2012-11-01 upp betygsinflationen.

Friskolor förbättrar. En ny utredning bekräftar gamla resultat: Friskolor i en kommun ger bättre resultat även i de kommunala skolorna – samtidigt som inga tecken finns på så kallad betygsinflation. Konkurrens är bra helt enkelt. Men skolans alla problem löses inte med konkurrens, vi behöver mer kunskaper också.

Okunskap gör skolvelet svårt är rubriken på en artikel i SDS som handlar om gymnasievalet:

Tänk Dig att du ska välja en vara. Den är visserligen gratis, men valet är mycket viktigt för din framtid. Du får däremot inte veta så mycket om vad paketet innehåller – färgen på omslaget kan du se, formen på paketet och du får lov att klämma på det lite. Kanske förstår du inte ens vad det är för pryl när du öppnar paketet. Ingen kan heller riktigt visa för dig hur den ska användas, eller vilka av varans olika funktioner som är viktiga. Hur ska du då veta om du valt rätt?

Lite så är det att välja skola. Det som alla tycker är viktigt – vad man lär sig i skolan – är samtidigt det som är svårast att sätta fingret på. Ingen kan komma i efterhand och klaga på att man fått en dålig produkt, det vill säga en dålig utbildning. Det är svårt att peka på precis varför den skulle vara dålig och annat bättre, och dessutom är det i princip omöjligt att kompensera i efterhand. (SDS 2011-11-18)

Det är inte lätt för 16-åringarna att välja ort och skola. Det som man säkert vet är att eleverna har frihet att välja, äger tolkningsföreträde till vad som är kvalitet, och om skolorna kan komma underfund med elevernas preferenser kan de kundanpassa sin verksamhet och skaffa sig konkurrensfördelar. Dessa konkurrensfördelar är en spegelbild av elevernas kvalitetsuppfattning. Kvalitetsuppfattningen äger eleven och uppfattningen om konkurrensfördelar äger skolorna. Sammanfaller inte de två uppfattningarna helt eller delvis blir det inte så mycket skolverksamhet av på den skolan. Redan före det totala fria sökandet genom samverkansavtalet Fritt sök i Skåne kunde eleverna byta gymnasieort genom att söka till friskolor, vilka alltid haft riksrekrytering. Det gjorde vissa elever, som kunde komma ganska långt bortifrån, om bara kommunikationerna var bra. Ett bra transportnät i form av järnvägs-, buss- och bilförbindelser och rimliga restider mellan bostaden och studieorterna var av stor betydelse för gymnasieelevernas val av skola. Riksrekrytering och bra transportnät var alltså en viktig konkurrensfördel för de fristående skolorna. Företrädarna för friskolorna var mycket medvetna om att vissa trafikleder såsom stambanan, västkustbanan, Simrishamnsbanan, motorvägarna till Malmö, Lund eller Helsingborg, E22:an och riksväg 11 utgjorde viktiga konkurrensmedel. Med den förändrade valfriheten genom Fritt sök i Skåne blev skåneelevernas pendlingsmöjligheter och pendlingsstider en viktig konkurrensfaktor för hela gymnasie marknaden och en ny parameter för de kommunala gymnasieskolorna att beakta i sin marknadsföring och sin strategiska planering.

Tabell 12:

Restider hösten 2012, kl 07.00 respektive 16.00, från centrum till centrum inom Malmös regionala skolmarknad

	Malmö	Svedala	Vellinge	Trelleborg	Skurup	Ystad	Tomeilla	Sjöbo	Simrishamn
Malmö		00:22	00:40	00:51	00:32	00:50	01:05-01:25	01:05	01:30-02:00
Svedala	00:22		01:00	00:30	00:10	00:28	00:45	01:20	01:10
Vellinge	00:40	01:00		00:30	01:15	01:35	02:00	01:40	02:30
Trelleborg	00:51	00:30	00:30		01:15	01:05	01:35	01:45	02:00
Skurup	00:32	01:10	01:15	01:10		00:20	00:35	01:10	01:00
Ystad	00:32	00:28	01:35	01:05	00:20		00:17	00:35	00:50
Tomeilla	01:05-01:25	00:45	02:00	01:35	00:35	00:17		00:20	00:25
Sjöbo	01:05	01:20	01:40	01:45	01:10	00:35	00:20		00:50
Simrishamn	01:30-02:00	01:10	02:30	02:00	01:00	00:50	00:25	00:50	

Skolverket angav i sin rapport (Skolverket 2011 b, s. 14) att den längsta accepterbara restiden vid pendling med bil, buss eller tåg uppskattades vanligen till omkring 40 – 45 minuter. Om man utgår från denna uppgift om längsta accepterbara restid i vardera riktningen samtidigt som man studerar restiderna från olika orter i tabell 12 förstår man att för många till Malmö inpendlande elever kan den enskilda skolans geografiska placering vara av stor betydelse för skolvalet. Även för de i Malmö kommun folkbokförda eleverna torde skolans geografiska placering och tiderna för inomstadspendling ha betydelse för skolvalet. Till restiderna från centrum till centrum ska sedan för att erhålla total restid läggas ev. tid till och från bostaden och hemortscentrum samt ev. tid till och från centrum i Malmö och den aktuella skolans placering

För friskolorna hade alltid gällt att dels etablera sig på orter med tillräckligt stort eget elevunderlag, dels placera sig nära stationer, busshållplatser och andra trafikangöringar på dessa orter för att fånga upp de resande eleverna. Dessa konkurrensfaktorer har sedermera blivit gällande för alla gymnasieskolor, såväl kommunala som fristående. Många elever och föräldrar hade nämligen, innan Fritt sök i Skåne infördes, frågat på gymnasieämbassor och skolornas öppna hus hur man skulle göra för att även få komma ifråga till en kommunal skola på en annan ort än hemkommunen eller dess samverkansområde. Detta kunde vara ett tecken på att såväl ort och skola som huvudman var av vikt vid gymnasievalet.

Tabell 13:

Efterfrågebilden i Malmö och Ystad läsåren 2009/10 – 2012/13 som uttryck för kvalitet på ort och huvudmän på ort.

	Malmö				Ystad			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Ortstrohet hos folkbokförda (procent)	96	95	94	94	77	75	76	77
varav i kommunala skolor (procent)	69	65	59	56	72	65	64	65
varav i fristående skolor (procent)	27	30	35	37	5	10	12	12
Ortens pendlingskvot, nettodragningskraft	7,6	5,9	5,8	5,1	6	5,3	5,6	5,8
Ortens studerandekvot (studerande i procent av	126	126	128	127	215	217	212	212
varav i kommunala skolor på orten	80	77	73	70	195	179	180	177
varav i fristående skolor på orten	46	49	55	57	20	28	32	35

I tabell 3 presenterades efterfrågedata i form av kvarstannande, inpendlande, utpendlande och antal studerande på orten i procent av ortens egna folkbokförda elever i gymnasieåldern. Vissa av dessa efterfrågedata har i tabell 13 omvandlats till kvottal i avsikt att använda dem som kvalitetsmått på gymnasietmarknaden. Begreppen *ortskvalitet* och *huvudmannakvalitet* används. Kvarstannandeprocenten kallas i tabell 13 för *ortstrohet*. Ortstroheten redovisas dels totalt, dels för kommunala respektive fristående skolor. Om antalet inpendlande elever bildar en kvot med hur många egna folkbokförda elever som pendlade ut från orten erhålls en pendlingskvot à la det mått som i utrikeshandelsteori brukar kallas för *terms of trade*. Denna kvot, pendlingskvoten, kan inte delas upp på huvudman eftersom det är folkbokföringskommunen och inte de olika huvudmännen som har utpendlande medborgare. Om däremot antalet gymnasister, som dagligen går i skola på orten, relateras till ortens egna folkbokförda gymnasieelever erhålls ett relationstal, *ortens studerandekvot*, vilken också visar på ortens dragningskraft. Denna *studerandekvot* inkluderar också kvarstannare, in- och utpendlare men låter sig, till skillnad från pendlingsfaktorn, uppdelas på kommunala och fristående skolor och därmed visa de olika huvudmännens dragningskraft.

Av tabell 13 framgår att Malmö hade en hög ortstrohet, kvarstannandeandel av den egna befolkningen, högre än Ystad som i och för sig också hade en ganska hög ortstrohet. Mätt i procent av Malmös folkbokförda elever valde de kvarstannande eleverna i högre grad kommunal än fristående skola och de pendlare eleverna i högre grad fristående skolor. Malmöborna hade en högre, om än avtagande, preferens för den kommunala huvudmannen medan de inpendlande eleverna hade en högre och tilltagande preferens för de fristående huvudmännen. I Ystad valde de kvarstannande folkbokförda eleverna i mycket högre grad kommunal huvudman än de pendlare eleverna. Båda orterna var starka centralorter och orsattraktiva för sitt omland där Malmö som centrum för den regionala skolmarknaden hade ett betydligt större omland än Ystad som centrum på en lokal skolmarknad. Skolorna med kommunal huvudman hade tillsammans en svagare attraktionskraft i Malmö än i Ystad.

Men den enskilda skolans attraktionskraft kan inte utläsas ur tabell 13. För den enskilda skolan bör istället en studie av söktrycket, antal förstahandssökande och/eller antal förstahandssökande per tillgänglig plats, kunna avspegla elevernas preferenser för den aktuella skolan. För de nationella program som vid förstahandsvalet var fullsökta eller översökta är rutan skuggad i tabell 14. Den enskilda skolans popularitet kan avläsas i hur många av skolans program som är skuggade. Om alla nationella program vid en skola är skuggade betraktas skolan ha högsta popularitet, skolkvalitet. I denna studie bedöms alltså *skolkvalitet* efter i vilken grad skolorna kan fylla sina platser med förstahandssökande. Tre kommunala och fyra fristående skolor tillhörde denna grupp. Mellan dessa sju skolor var dock variationen stor med avseende på såväl produktmix, antal program, som skolstorlek och elevantal. I kolumnerna i tabell 14 visar de skuggade rutorna vilka skolor som var de största konkurrenterna inom ett och samma program.

Tabell 14:

Fyllda platser hos skolor (K=kommunal/F=fristående) och program på Malmös interna marknad år 2011/12

Skola	Program	K/F	B A	B F	E E	E K	E S	F T	H A	H T	H U	H V	I B	I N	N A	N B	R L	S A	T E	V F	V O	I M	S:a pr
4ans gymnasium		F																X				X	2
Agnesfrids gymnasium		K					X				X											X	3
Bellevue gymnasium		K																				X	1
Bladins gymnasium		F												X				X					2
Bryggeriets gymnasium		F					X															X	2
Cybergymnasiet		F			X	X	X				X	X			X			X	X				8
Design & Construction College		F	X		X					X										X			4
Drottning Blankas Gymn.skola		F					X				X							X			X		4
Einar Hansengymnasiet		F					X								X								2
Framtidsgymnasiet		F	X					X													X	X	4
Frans Suell o Jörgen Kocks gymn.		K							X	X		X				X	X					X	6
Heleneholms gymnasium		K		X			X				X				X			X				X	6
Jensen Gymnasium		F					X								X			X					3
John Bauergymnasiet		F		X	X	X			X	X		X					X	X	X				9
Klara Nya Gymnasium		F					X			X								X					3
Kunskapsgymnasiet		F					X								X			X					3
Malmö Borgarskola		K					X			X			X		X			X				X	6
Malmö latinskola		K																				X	1
Malmö Praktiska Gymnasium		F	X	X	X			X	X			X	X	X	X					X	X	X	11
Malmö Tekniska Gymnasium		F					X							X	X							X	4
Mediegymnasiet Malmö		K					X							X				X				X	4
Mikael Elias Teoretiska Gymn.		F					X								X			X	X				4
Norra Sorgenfri gymnasium		K	X											X								X	3
NTI-gymnasiet		F					X														X		2
Pauli gymnasium		K													X			X	X			X	4
PEAB-skolan Malmö		F	X																			X	2
Plusgymnasiet Malmö		F									X							X				X	3
ProCivitas Privata Gymnasium		F					X								X			X					3
Realgymnasiet		F														X						X	2
Rytmus Malmö		F						X															1
Rönnens gymnasium		K																			X	X	2
S:t Petri skola		K													X			X				X	3
TAU Learning Hantverksgymn.		F	X								X											X	3
Thoren Business School		F					X								X			X					3
Universitetsholmens gymnasium		K					X														X	X	3
Yrkesgymnasiet		F	X				X		X	X											X		5
S:a skolor per program			7	3	8	9	7	4	5	4	2	8	1	4	13	3	2	17	6	4	3	21	

Från politikerhåll framhölls att de flesta skolorna håller hög kvalitet. Vissa kommunala skolor hade attraktiva varumärken som byggts upp genom historia och tradition. Till skillnad från de fristående skolorna var de kommunala skolorna ofta stora och kunde erbjuda fler valmöjligheter genom sin produktmix. Bland de fristående skolorna fanns också vissa som hade starka varumärken. De skiljde sig dock från de kommunala genom att vara små, individuella och med en annan frihet bl.a. att profilera sig. Eleverna där hade närmre till läraren.

Eleverna väljer i första hand skola istället för att sätta programmet högst. (Pol. i Malmö).

Sett ur ett kundperspektiv kan man hävda att eleverna ej upptäckt konkurrensfördelarna utan bara sett att det blivit ett större utbud med fler valmöjligheter. (Pol. i Malmö)

Förekomsten av bibliotek, elevvård och stödfunktioner har inte trängit in hos eleverna. (Pol. i Malmö)

En företrädare för det politiska laget i Malmö såg olika infallsvinklar på den skolutveckling som förevarit på Malmös inre skolmarknad enligt följande:

Ur kundperspektivet har den kommunala gymnasieskolan ej konkurrensfördelar och har tappat mycket hittills. Kommunen har från den tidigare monopolställningen monterat ned sin gymnasieverksamhet medan de fristående skolorna byggt upp sina verksamheter. (Företrädare för pol. laget i Malmö)

De fackliga ombuden i Malmö hade en liknande uppfattning som politikerna om de kommunala skolorna. De framhöll hög status kopplad till kunskapskrav och framgångar samt förekomsten av lektorer som konkurrensfördelar.

Det är dock svårare för de kommunala skolorna att ställa om sig eftersom de har personal med lång uppsägningstid och lokaler som är svåra att finna annan användning för. (Fackl. ombud i Malmö)

De fristående skolorna har lägre lärartäthet och därmed lägre undervisningskostnader. De följer andra avtal än de kommunala. Lärarna har mer tid tillsammans med eleverna. (Fackl. ombud i Malmö)

Facken menade även att de fristående skolorna hade större möjligheter att skaffa sig en central lokalisering i Malmö. Skolledarna i de kommunala skolorna betonade betydelsen av ett centralt läge och att skolan var stor. Men en stor skola kunde även avskräcka vissa individer genom att vara en otrygg miljö. Betydelsen av en skolas geografiska läge och skolstorlek framhölls av skolledarna.

Skolans centrala geografiska läge är en konkurrensfördel. (Chef för kommunal skola)

Tack vare skolans storlek har den kunnat utveckla starka profiler som lockande synlighetsfaktorer. (Chef för kommunal skola)

En skolledare vid en av Malmös *statusskolor* menade att förutom *basic-kvalitet* finns det ett antal andra faktorer, som ej har med skolans verksamhet att göra men som ändå ingår i konkurrensfördelarna. God utbildningskvalitet ansågs alltså inte vara en tillräcklig konkurrensfördel. Kommunala skolledare menade att det var viktigt att klargöra skolans identitet eftersom elever söker skola för att bekräfta sin egen identitet. Rektorerne vid de fristående skolorna framhöll som konkurrensfördelar att de hade små grupper och mycket lärartid, att skolan var liten och trygg med korta beslutsvägar, större möjlighet att påverka samt närhet mellan elev och pedagog.

Tydliga koncept och profiler och möjlighet att anpassa sig till elevernas preferenser är viktiga konkurrensfördelar eftersom eleverna väljer på andra grunder nu än för 5-6 år sedan. (Rektor vid Profitskola).

Rektor vid en skola, en Profitskola, framhöll vikten av att finnas i ett centralt läge. Friskolornas lokalisering val framgår tydligt av malmökartan i figur 5. Skolledare vid en Profitskola framhöll vikten av att skolan visar sin image av att vara högpresterande därför att högpresterande elever vill vara tillsammans med andra högpresterande.

I Ystad såg politiker en skolas identitet, legitimitet, som viktig för dess attraktivitet.

Identitet, legitimitet, är viktigt när det gäller en skolas attraktivitet. Det finns något i den svenska själen som säger att privat är bättre än offentligt men kanske kan vi nu skönja en vändning i elevvalen. Eleverna gör ofta kamratval. (Pol. i Ystad)

Ystadspolitikern antydde således att det skulle finnas en preferens i den svenska själen för en fristående huvudman. Även i Ystad ansågs bra läge och miljö vara ett dragplåster. Den kommunala skolan hade tradition, ett centralt läge och bra kommunikationer och satsade på omtanke och omsorg om eleverna.

Skolstaden Ystad med sitt läge och annan miljö drar men för vissa elever drar de större städerna i kombination med goda förbindelser mer. (Pol. i Ystad)

Andra orter är en ny och spännande värld för eleverna och vissa skolor där har mycket starka varumärken. (Fackl. ombud i Ystad)

Politiker påpekade att de fristående skolorna tidigare erbjöd förmåner såsom elevdatorer men den kommunala skolan hade börjat komma ifatt. Men sådana attribut ansågs dock inte längre spela samma roll som tidigare i skolornas marknadsföring.

Rektor vid Profitskola i Ystad framhöll den lilla skolan med en mycket hög grad av individualisering som en viktig konkurrensfördel.

Skolornas kvalitetsmätning

Hur skolorna mätte kvaliteten var ganska lika enligt de olika skolledarnas utsagor. Skolorna mätte företrädesvis genom att fråga eleverna i olika former av enkäter, vilka framtagits både av skolorna själva, kommunen och den egna koncernen. Trivselevenkäten i årskurs 2 som framtagits av utbildningsförvaltningen i Malmö användes av de flesta skolorna, oavsett huvudman.

Elevenkäten i årskurs 2 ger en god bild av elevernas syn på skolan. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Kommersiella system användes också vid vissa kommunala och fristående skolor och vissa friskolekoncerner använde egna system för sina skolor. Rektor på en Profitskola med kontor på första våningen och öppna dörrars policy kunde på ett enkelt och naturligt sätt ställa frågor och därmed avläsa elevernas åsikter. Att studera åk 9-elevernas söktryck på skolan ansågs av flera skolledare vara en bra måttstock på elevernas uppfattning om skolans kvalitet.

Det bästa mätinstrumentet är söktrycket. Det går inte att lura marknaden så att titta på förstahandsväljarna är nummer ett. Det ligger

någotning bakom förstahandsvalet. Det årliga söktrycket är en god värdemätare. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Marknadsundersökningarna överlät en av de kommunala skolorna på elevrådet att sköta.

Ungdomar frågar ungdomar. Vi vuxna förstår inte. (Chef för kommunal skola i Ystad)

Oavsett mätmetod var det ingen större skillnad mellan hur skolorna gjorde på kort och lång sikt.

Hoppas och tror att sikten är lika för vi arbetar efter en långsiktig modell. (Rektor vid Non profitskola)

Lineariteten i sökandebilderna är viktig att studera. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Kunskapskvalitetens hållbarhet när eleverna kommer till högskolan måste vi idag avläsa på rykten men det vore önskvärt att kunna finna ett mätinstrument som visar denna. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Rektor vid en Profitskola ansåg att skolan inte hade haft kraft att följa långtidsutvecklingen men menade att:

Lång sikt är tre år för i kvalitetstänket är det viktigt för eleverna att känna att det finns en långsiktig plan för dem. Det är en sorts trygghet. (Rektor för Profitskola)

Rektor vid en Profitskola i Ystad menade att på lång sikt är det viktigt att bedöma om den lilla skolan har rätt storlek inom koncernen så att den inte blir isolerad som *den lilla skolan*.

Skolornas kvalitetsmedvetande

Det finns något olika uppfattning hos skolledarna om personalens kvalitetsmedvetande. Det är kanske förklarligt eftersom

Det är en väldigt spridd uppfattning om vad kvalitet är. (Chef för kommunal skola i Malmö)

Kvalitetsmedvetandet fanns men viljan att göra personliga uppoffringar fanns inte, sade en chef för en kommunal skola och menade att

Kvaliteten blir då i betraktarens ögon. (Chef för kommunal skola i Malmö)

En kommunal skolledare menade att det fanns anledning att vara kluven och sade att

Man skulle behöva organisera verksamheten på ett annat sätt, friskolorna har redan gjort det, och lägga all organisation på en registrator. Internationellt sett håller skolorna inte på med så mycket annat än undervisning. Man borde fokusera på elevtid per lärare istället för på lärartäthet. (Chef för kommunal skola i Malmö)

I sin artikelserie om gymnasievalet skrev SDS efter att ha besökt friskolan Pro Civitas i Malmö

Antal lärare ger inte hela bilden. Fyra lärare per hundra elever, eller femton? 97 procent pedagogiskt utbildade lärare, eller 16? Skillnaden är stor mellan gymnasierna när det gäller lärartäthet och andel utbildade lärare. Pro Civitas i Malmö har lägst lärartäthet av alla jämförda skolor. (SDS 2012-11-12)

En av Pro Civitas lärare framhöll för SDS att meritvärdena för skolans elever låg bland de högsta vilket betydde mycket för läraren, men gjorde det inte enbart lättare. Med en högrepresterande och homogen elevkår hade skolan givetvis möjlighet att göra helt andra undervisningsgrupperingar än om elevkåren varit heterogen.

Några chefer för kommunala skolor menade att

Kvalitetsmedvetandet är högt, att kvaliteten är en viktig del av varumärket och personalen schackrar ej med kvaliteten. (Chef för kommunal skola i Malmö).

Det är bättre att föra bollen än att jaga den, kvaliteten är helheten. (Rektor vid en Non profitskola).

Rektor vid en av Profitskolorna ansåg att kvalitetsmedvetandet inte fanns för det var en gammal tradition i den organisationen att alltid få kunder men att så de facto inte längre var fallet. Chefen vid en annan Profitskola menade att kvalitetsmedvetandet var extremt högt. Lärarna fick bonus efter hur högt upp de hamnade på en intern kvalitetsskala. Det var eleverna som var betygsättare.

Bra personal med bra pedagoger borgar för bra kvalitet. (Rektor vid Profitskola).

Kvalitetsmedvetandet finns mycket väl. Vi har en otroligt kompetent personal. Det är en fördel att få bygga sitt eget stall, annars blir personalen ej kvar. (Rektor vid Profitskola i Ystad).

Hållbara konkurrensfördelar: Resurskapital och institutionellt kapital

Skolornas chefer fick, som företrädare för de konkurrerande enheterna, lämna sin syn på hur begrepp för analys av hållbara konkurrensfördelar kunde appliceras på deras verksamhet.

Tabell 15:

Respondentskolornas syn på faktorer på skolan som ingår i resurskapital och institutionellt kapital

	Chefer Komm. skolor (5 st)	Chefer Non Profit- skolor (2 st)	Chefer Profit- skolor(6st)
Resurskapital: Ekonomisk rationalitet på skolan?	Nja	Ja	Ja
Resurskapital: Finns för skolan strategiska resurser?	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster
Resurskapital: Svårighet att rekrytera strategiska resurser?	Nej	Nja	Nja
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvårar ekonomisk rationalitet?	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvårar skolans resursstrategi?	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Press på likformighet i skolan?	Ja	Ja	Ja

De övergripande begreppen var resurskapital och institutionellt kapital. För respektive begrepp ställdes tre frågor vilka framgår av tabell 15

Resurskapital och ekonomisk rationalitet

Rektor för en Profitskola menade att för en skola är resurskapital detsamma som humankapital. För att kunna sköta humankapitalet måste man skapa kultur till varandra, omvärlden och eleverna. Chefen för en traditionsrik kommunal skola menade att det är lätt att pedagoger sätter sig över ekonomi. Men tack vare konkurrensutsättningen var den ekonomiska rationaliteten god. Annars hade det suttit mer i väggarna men:

Nu är man pigg på och vågar både ta upp nya utbildningar och lägga ned andra. Det visar att det finns en risk med traditioner. (Chef för kommunal skola).

Chefen vid en annan kommunal skola ansåg att ledarna hade en hög ekonomisk medvetenhet, hade bra kontroll på ekonomin, vände på alla stenar och att skolorna måste både gasa och bromsa samtidigt om det på sikt skulle kunna leda till fler förstahandssökande. Tjänstefördelningen måste vara effektiv men kanske borde man ställa sig frågan om olika specifika tjänster måste finnas kvar eller transformeras om till andra tjänsteslag, menade chefen vid en kommunal skola. Chefen för den kommunala skolan i Ystad undrade om skolans lokalisering och organisering kunde vara ett strukturellt hinder. Rektor vid Non profitskola menade att både på kort och lång sikt satte den skolan upp rationella mål. Rationaliteten fanns hos all personal och ekonomin sågs hela tiden över. Vi måste alltid göra verksamheten så bra som möjligt för att få elever, sade rektor för en Profitskola och

Att jaga intäkter, lika med att få elever, är vi duktiga på men kan bli bättre. Nöjda elever gör den bästa reklamen för skolan genom mun till mun-metoden. (Rektor vid Profitskola).

Rektorn menade vidare att det är ekonomiskt rationellt att ge lärarna handlingsfrihet. Även vid friskolorna hade ledningen upplevt att både satsningar och neddragningar behövdes men också upptäckt att startsträckan kan vara lång. I en koncernskola menade skolledaren att det inte räckte med kvalitetsmedvetenhet och kunskap på skolnivån utan att även koncernnivån måste befinna sig på en högre kunskapsnivå

Resurskapital och strategiska resurser

Bland de strategiska resurser, som de kommunala cheferna framhöll, ingår en bra ekonom och fritt tänkande humankapital. Chefen för den kommunala skolan i Ystad kunde dock inte finna några särskilt strategiska resurser. I friskolorna var IT-tekniker, lärare med branschkunskap, ledare, specialpedagoger och personal inom övrig elevhälsa strategiska resurser. IT-strukturen ansågs vara enormt viktig.

Om eleverna har bättre utrustning hemma än i skolan tappar de förtroendet för skolan. (Rektor vid Profitskola)

I en starkt nischad Non profitskola betraktades tillgången till en bra fysisk arena för skateboard, d.v.s. en infrastrukturell resurs, vara av helt avgörande betydelse för verksamheten. Chefen för en Profitskola menade att ledningen är strategisk för om organisationen inte fungerar beror det i 9 fall av 10 på ledarna. Rektor för Profitskola i Ystad sade att rätt personal i form av funktioner t.ex. specialpedagoger är strategiska. Investeringar i humankapital och teknik bör gå hand i hand. Det hade varit önskvärt att koncernen accepterat det redan i skolans initialskede.

Resurskapital och rekrytering av strategiska resurser

Att finna strategiska resurser ansågs inte vara något problem i en storstad som dessutom var en högskoleort men

Vissa kompetenser är svåra att få tag på såsom duktiga matematiklärare och lärare i svenska som andra språk. (Chef för kommunal skola)

Bra yrkeslärare hade de kommunala skolorna också svårt att få tag på. Rektor vid en starkt nischad Non profitskola berättade att skolan var så specialinriktad att humankapitalet måste intergenereras. Profitskolorna menade att utbildad personal med rätt kunskap hellre valde att arbeta inom näringslivet, så visst fanns det svårigheter att rekrytera strategiska resurser. Chefen vid en Profitskola menade att det även var svårt att få tag på rätt ledare men att det problemet inte låg på själva faktormarknaden.

Institutionellt kapital och rationalitetspåverkande faktorer

Sociala faktorer som underlättade den ekonomiska rationaliteten var, enligt cheferna för de kommunala skolorna, det tillåtande klimatet i svenska skolor

samt, åtminstone på lång sikt, den kulturblandning som uppstår när olika personalgrupper läggs samman vid organisationsförändringar. På kort sikt kunde dock sådana organisationsförändringar leda till kulturkrockar och därmed försvåra rationaliteten. Andra försvårande faktorer, enligt de kommunala cheferna var ledare som inte tar sitt ansvar, olika tolkning av avtal och olika syn på avtal samt särintressen inom ämnen och egen tjänst. Rektorerna för Non profitskolorna angav att flexibilitet och vilja till förändring i kombination med utvärderingar underlättade ekonomisk rationalitet medan försvårande var att det i själva stiftelseformen fanns inbyggt sociala överväganden samt kortsiktighet, vilka var en broms för uppnående av rationalitet. Den kommunala ettårsbudgeten, vilken är underlag för bidragen till de fristående skolorna, utgjorde också en sådan broms. Profitskolorna angav att ekonomiska resultat, betyg, resultat på nationella prov och alumniresultat kunde underlätta ekonomisk rationalitet.

Om de anställda ej kan se i belöningsystemen på vilket sätt deras insatser gör skillnad, utgör det en svårighet. (Rektor vid Profitskola)

Andra försvårande faktorer som ledarna för Profitskolorna tog upp var om sambandet mellan intäkter och resultat är osynligt för personalen, Skolinspektionens brist på helhetssyn vid målkontrollen, om ledningen har otillräckliga kunskaper om verksamheten samt blockering till följd av känslor för trasiga elever

Institutionellt kapital och resursstrategipåverkande faktorer

Bland institutionella faktorer som ansågs påverka skolans resursstrategi angav de kommunala skolledarna endast en underlättande faktor, nämligen den gemensamma yttre fiende som konkurrensen utgör. Som försvårande faktorer såg de kommunala skolledarna bristande förståelse för skolans uppdrag, facken, som ej har verksamhetens bästa för ögonen, traditionen hos en gammal fin skola, inlärningsmyter samt traditionella sätt att bedriva undervisning. Bland inlärningsmyter upptogs som exempel att det måste vara 40 - minuterspass i engelskundervisningen vid ett tillfälle och sedan 40 minuter vid ett annat tillfälle i veckan.

Det tycks saknas tillräcklig kraft att ändra på sådana myter. (Chef för kommunal skola)

Non profitskolorna ansåg att föreningsandan och den kollektiva idealiteten, där pengar är något fult, var försvärande institutionella faktorer för resursstrategin.

I en sådan organisation är en resursstrategi ej angelägen. (Rektor vid Non profitskola)

En Profitskola menade att det i en ung organisation inte hunnit skapas några försvärande institutionella faktorer vilket var positivt för resursstrategin. Positivt var också när man har gemensamma värderingar i personalen. Bland de försvärande institutionella faktorerna för resursstrategin nämndes även här det osynliga sambandet mellan intäkter, resultat och belöningssystem. Därutöver angavs brist på självrannsakan hos personalen, maktstrukturer utan öppenhet samt förekomst av informella ledare.

Institutionellt kapital och press på likformighet

De utifrån kommande likformighetssträvandena verkade vara många. I de kommunala skolorna uppgav cheferna följande faktorer som press på likformighet arbetsmarknadsavtalen, hela det nationella regelverket inklusive skollagens likvärdighetskrav, lärarlegitimationen och andra liknande likformighetsutspel, det kommunala uppsägningsförbudet i Malmö stad, den centrala förvaltningens tidsanspråk på skolorna samt branschernas påtryckningar.

Rektorerna för Non profitskolorna var mer kluvna och betraktade visserligen Skollag 11 och Gy 11 som likformighetsskapare men samtidigt menade de att det tillhör skolans spelregler. Den kommunala byråkratin kring tilläggsbeloppen såg de däremot som likformighetspressande. I en av Profitskolorna tyckte rektor att krav på likformighet var bra och att de inte upplevdes som någon press. Likaså ansåg rektorn att Skolinspektionens verksamhet var bra. En annan skolledare vid en Profitskola såg det dock som hämmande att Skolinspektionen i sin likformighetssyn betraktade alla skolor som skapade i samma form. Lagar, förordningar och officiell statistik betraktades också av rektor vid Profitskola som likformighetsstyrning. I ett likformighetsperspektiv, menade en skolledare, sitter kommunen på dubbla stolar och bör höja på ögonbrynen.

De fem krafterna och konkurrensstrategierna

Tabell 16:

Respondentskolornas syn på de fem konkurrenskrafterna

Konkurrenskraft	Chefer Komm. skolor (5 st)	Chefer Non profitskolor (2)	Chefer Profitskolor (6st)
Elevens makt	All makt	All makt	Betydande makt
Möjlighet att skapa substitut	Knappast	Ja	Ja
Möjlighet att förhandla med leverantörer	Svårt	Ja	Ja
Nyetableeringsmöjlighet på marknaden	Minskat	Minskat	Stopp
Rivalitet mellan skolorna	Ja	Ja	Ja

Skolornas chefer fick, som företrädare för de konkurrerande enheterna, lämna sin syn på hur fem krafter i en konkurrensmodell var relevanta för deras verksamhet. Dessa krafter är köparens, elevens, makt, möjlighet att skapa substitut, möjlighet att förhandla med leverantörer, nyetableeringsmöjlighet samt rivalitet mellan befintliga skolor.

Elevens makt

I sin artikelserie om gymnasievalet lät SDS 350 elever från olika skolor rangordna tio faktorer efter hur avgörande de var vid valet av gymnasieutbildning. Det fanns även möjlighet för eleverna att lägga till egna faktorer. De tio faktorerna, enligt SDS 2013-01-15, var i ordning: program, storlek och stämning, läge, hobby, möjlighet att i utbildningen få ägna sig åt sin hobby, rykte, status, erbjudanden, t.ex. saker eller upplevelser, betyg, skolans snittbetyg, föräldrar samt kompisar.

Stämningen viktigare än kompisarna: Skolans storlek, stämning och placering är tre viktiga faktorer när skånska elever väljer gymnasium. Var kompisar går eller vill gå lägger ungdomarna däremot liten vikt vid. (SDS 2013-01-15)

Cheferna för skolorna i alla tre grupperna menade att all makt ligger hos eleven som väljer med fötterna. Med detta menades att eleverna mer än förr rör sig mellan skolorna, provar på, turistar, och byter i högre grad skola och utbildning. Elevomsättningen vid läsårets början hade blivit högre.

Elevernas makt är direkt avgörande. De styr allt och skolan måste stå på tå för att övertyga om att skolan är rätt för dem. (Rektor vid Non profitskola)

En skolledare vid en fristående skola menade att den pedagogiska kvaliteten inte är tillräcklig för eleverna när de väljer gymnasieskola utan även andra kvaliteter väger in. Det är dessa sammanlagda kvaliteter som skolan måste fånga i sin jakt på konkurrensfördelar.

Det räcker inte med att en skola når de nationella målen utan eleverna kräver ytterligare utbyte. (Rektor vid Profitskola)

Elevernas matchning mellan sin egen identitet och skolstilen ingår i de detaljer som avgör valet. Detta bekräftas i SDS som efter elevundersökning skrev

Många väljer brett men kryddar med egen profil: Människor gör ofta som personer i deras närhet gör. Detta gäller även ungdomar och gymnasieval. Men det kompliceras av att niorna samtidigt vill uttrycka sin identitet genom valet. (SDS 2013-01-15)

En skolledare menade att det var skillnad mellan yrkesprogrammen och de högskoleförberedande programmen. Det uttryckte skolledaren så här:

För yrkesutbildningarna verkar det som om kamratinflytandet spelar en stor roll medan familjetraditioner kanske spelar större roll för statusskolorna. Valet av vissa fristående yrkesskolor tycks dock påverkas av familjetradition och att någon släkting eller bekant jobbar inom koncernen/branschen. (Chef för kommunal skola)

SDS hävdade i artikeln (2013-01-15) att social bakgrund, kön och eventuell migrationsbakgrund påverkade när eleverna valde gymnasieutbildning. Rektor vid en Profitskola såg valfriheten som en möjlighet för eleverna att bryta invanda mönster och motverka den sociala segregationen. Segregation är en baksida som valfriheten anses ha skapat på dagens svenska skolmarknad. Detta dilemma framhålls ofta i den offentliga debatten. Men enligt ovan nämnd rektor är det istället en chans för eleven att påverka sin situation men rektorn sade också att grupptricket kan bli för starkt för vissa elever.

Möjligheten att bryta mönster, se nya alternativ och komma vidare i den egna utvecklingen skulle uppmuntras, men det kan ske på andra sätt än genom överdimensionerad valfrihet. (Artikel av A. Lovén i SDS 2013-01-10)

Rektor vid en Profitskola menade att teoretiskt sett ska valfriheten gälla alla men alla elever har inte en reell frihet att välja skola. Det kommer alltid att finnas elever som inte har någon valfrihet.

Substitut/alternativ

I gymnasieutredningens rapport (SOU 2008:27) tog utredaren under rubriken *Några problemområden* upp balansproblemet mellan nationell likvärdighet och lokal frihet genom bl.a. följande:

Formellt definieras gymnasieskolan som bestående av 17 nationella program men det är inte hela bilden. Det finns i dag enligt Skolverket cirka 9 000 lokala kurser och ett stort antal lokala inriktningar. [...]. I praktiken innebär dagens situation en mycket stark producentstyrning i stället för att gymnasieskolan ska genomföra ett uppdrag som formuleras av den statliga politiska nivån så som det beskrevs när reformen presenterades i början av 1990-talet. Det innebär också att förutsättningarna att formulera och genomföra en nationell skolpolitik har försvagats. Det kan starkt ifrågasättas om det finns en nationellt likvärdig gymnasieskola. (ibid. sid. 18-19)

Gymnasieutredningens förslag ledde, efter bearbetningar i regeringskansliet, fram till den gymnasieskola som i dagligt tal kallas Gy 11. Första kullen gymnasister enligt Gy 11 gick i årskurs 1 under läsåret 2011/12. När intervjuerna för denna avhandling genomfördes i maj–augusti 2012 bestod gymnasieskolorna, således till en tredjedel av elever enligt Gy 11 och två tredjedelar av elever enligt Gy 94.

De kommunala skolledarna ansåg att möjligheterna att skapa substitut/alternativ var ganska goda och nödvändiga för att kunna försvara det fria valet. Dock påpekade de att gymnasiereformen Gy 11 ställde krav på likriktat utbildningsinnehåll vilket medfört att nischning och profilsökning stannat upp.

Substituten behövs som ett led i marknadsföringen men annars är de ej berättigade eftersom de endast kan skapas inom ramen för 200 gymnasiepoäng. (Rektor vid Non profitskola)

Vid en annan Non profitskola menade rektor att det fortfarande går att skapa alternativ/substitut men de måste vara speciella och trovärdiga. Även vid Profitskolorna ansåg skolledarna att det fortfarande fanns sådana möjligheter men att de inom Gy 11 måste ha en tydlig profil och vara mer paketerade. Ett exempel på en sådan profilering var den starka näringslivsanknytning, antingen genom direkt lärande i företagen eller systematisk föreläsningsverksamhet i skolan med föreläsare hämtade från ett upparbetat nätverk, som en av Profitskolorna i Malmö hade utvecklat.

I avsnitt 3.4 anges tre generiska strategier som har femkraftsmodellen som bas. En av dem, *kostnadsledarskap*, betraktas som irrelevant för gymnasietmarknaden där det inte råder någon priskonkurrens. De andra två strategierna, *differentiering* och *fokusering*, anses däremot vara relevanta strategier även för en marknad där det råder kvalitets- och kvantitetskonkurrens. Konkurrensstrategin *differentiering* vilar på att skolorna kan nischas sig genom att skapa substitut/alternativ och marknadsföra dem. Skolkarakteristiken i tabell 8 upptog bl.a. vilken logik som skolledarna ansåg deras skolor följde och vilken målgrupp som skolan vände sig till. De kommunala skolornas logik klassades som allmän, Non profitskolornas som både allmän och nischad och Profitskolornas som övervägande nischad. Om man däremot såg till den målgrupp, som skolorna vände sig till, var de kommunala skolorna allmänt breda. De ville erbjuda utbildning av hög kvalitet på yrkesprogram eller studieförberedande program men framhöll i något fall att skolan var profilerad mot t.ex. internationalisering, matematik och idrott. Non profitskolorna var differentierade. I ena fallet var skolan inriktad mot att via elever med höga meritpoäng bli Öresundsregionens bästa skola år 2015. Här rörde det sig om en *fokusering* på elever med höga meritpoäng men i övrigt en allmän produkt. Den andra skolan var starkt inriktad på skateboard och film. Konkurrensstrategin för den skolan var att ha en starkt nischad produkt och en tydlig differentiering. Men produkten var så starkt nischad att marknaden, målgruppen, blev så begränsad att konkurrensstrategin kunde betraktas som fokusering. Profitskolorna uppgav sig vara nischade men vände sig samtidigt till en bred målgrupp. Profitskolorna hade inte kunnat följa upp sin starka nischning med motsvarande differentierande konkurrensstrategi. Kanske hade den hårda konkurrenssituationen tvingat dem att vända sig till bredare målgrupper än vad nischningen egentligen var avsedd för.

Förhandling med leverantörer

I skolan, där de klart dominerande kostnadsslagen är undervisning och lokaler, kan man fråga sig vilken betydelse det har att själv kunna förhandla med leverantörer. Behovet av utrustning och material är dock starkt varierande med vilken typ av program som skolan erbjuder. Vem som får leverera skolmåltider är av stor betydelse för såväl skolan som dess elever. De flesta fristående skolorna måste vända sig till den öppna hyresmarknaden för att skaffa sina verksamhetslokaler. Att kunna förhandla med leverantörer såg de kommunala skolorna som svårt eftersom de dels måste följa lagen om offentlig upphandling, LOU (SFS 2007:1091), dels underordna sig kommunala regler om s.k. obligatoriska köp. I den mindre staden Ystad med större närhet till branschföretagen fanns dock vissa möjligheter för skolan att förhandla.

Det är lättare i Ystad än på större orter att hålla nära kontakt med olika branscher. (Chef för kommunal skola)

De kommunala skolledarna menade att upphandlingstvånget enligt LOU blev dyrare och aldrig gagnade skolans nytta, kanske kommunnyttan, men hur kunde kommunnyttan identifieras?

Om inte obligatoriska köp funnits skulle skolans köp bli betydligt billigare. De kostnader som inte syns i själva upphandlingen kan vara omfattande. (Chef för kommunal skola)

En annan chef för kommunal skola menade att obligatoriet var frustrerande och borde slopas så att skolan själv skulle kunna utnyttja erbjudanden, kampanjpriser och få 'gratis serviceförvaltning' genom egen produktion inom ramen för skolans utbildningar. De kommunala skolledarna menade att kontakten med leverantörer kunde lösas enklare i friskolor. Ledarna vid de fristående skolorna såg själva denna frihet både som en möjlighet och en konkurrensfördel. Rektor vid en Non profitskola såg det som en viktig konkurrensfördel och sade

Vi har frihet att göra detta som vilket företag som helst. Tack gode Gud för det. (Rektor vid Non profitskola)

Chefen för en Profitskola menade att denna frihet var en av anledningarna till att han började inom friskolebranschen. Såsom mindre aktör var det, många gånger, svårare men smidigare. T.ex. kunde dessa möjligheter påverka både

kvalitet och pris för skolluncher. I omvända rollen kunde friskolan, om den så önskade, själv hyra ut överflödiga lokaler.

Utan denna frihet är det svårt att nå upp till målen. (Chef för Profitskola)

Vi är inte några stora kunder och köper inte stora mängder så övergång till centrala inköp är på gång. (Chef för Profitskola)

Koncernerna gör, i likhet med kommunerna, centrala upphandlingar men tvingar inte sina skolor att strängt följa de anvisade leverantörerna utan om den enskilda skolan hittar bättre och billigare alternativ kan rektor välja det. Den enskilda skolan kan även i detta fall påverka.

Nyetablering

Rektor vid en Profitskola sade att möjligheterna till nyetablering hade varit bra men

Pendeln har slagit tillbaka från fullt ös till stopp. (Chef för Profitskola)

Företrädare för Profitskolorna trodde att nyetableringarna skulle stanna av under 5-7 år till dess att nästa demografiska uppgång börjar.

Kanske har man varit naiv för länge och litat på att marknaden själv skulle klara av saneringen, men det har drabbat tredje man. (Chef för Profitskola)

Vid en Profitskola tyckte rektor att fri företagsamhet var bra men om det skall gälla i skolbranschen är tveksamt eftersom det gäller människors framtid. Marknadstänkandet måste dock finnas men det ska finnas tydliga krav, inte minst ett marknadsunderlag, för att få tillstånd att starta skolan. Även om ansökningarna för att starta nya eller utöka verksamheten vid befintliga friskolor hade dämpats beslutade Skolinspektionen dock fortfarande om nya tillstånd. De kommunala skolledarna menade att det varit ganska lätt, för lätt, att etablera nya skolor men om man hade en bra och bärande idé så fanns det stora möjligheter att lansera den men

Att sno andras idéer är uttjat. Om utbildningen redan finns så bör ansökan bli avslagen men om den är ny så ska den hälsas välkommen. (Chef för kommunal skola).

Under många år har det funnits skyddstullar för fristående skolors entré i vissa kommuner men med fritt sök Skåne torde dessa vara borta för nu kan eleverna välja skola i annan kommun istället. (Chef för kommunal skola).

Chefer vid kommunala skolor hävdade vidare att med den nya skollagen och Gy11 hade det blivit mera likvärdigt. Skolinspektionen hade blivit mer restriktiv i sin tillståndsgivning. En chef för kommunal skola med yrkesprogram sade att branscherna försöker påverka utbildningsinnehållet genom att kora s.k. mönsterskolor. Rektor vid en Non profitskola menade att det uppstått en viss mättnad, som det gällde att ha uppsikt över.

Den politiska styrningen är vettig och det är positivt med central reglering eftersom överetableringen gör att vissa skolor ej startar och då kan eleverna redan ha målat in sig. (Chef för Non profitskola)

Risken att måla in sig borde man enligt SDS artiklar om gymnasievalet kunna parera så här:

Det räcker inte med en plan B – ha en C också. Fler gymnasier och färre elever ställer nya krav på niorna. Gymnasieväljare bör syna skolors överlevnadsstrategi och ha både en plan B och C. Risken finns att program inte startar och elever hamnar långt från sitt önskegymnasium. (SDS 2012-11-10)

Skolinspektionen hade blivit tuffare med att bevilja tillstånd vilket, enligt skolledare, kunde vara både bra och dåligt. Från friskolehåll sågs marknaden som starkt lokal vilket dock inte borde hindra att *marknadstänkandet* skulle få finnas.

Rivalitet mellan skolorna

SDS konstaterade i en artikel i tidningens bevakning av gymnasievalet att

Fler gymnasier konkurrerar om färre elever. Rivaliteten hårdnar när allt fler gymnasieskolor släss om allt färre elever. Skolinspektionen bromsar nya skolor. Samtidigt lägger gymnasierna mer pengar på marknadsföring. (SDS 2011-11-12)

De kommunala skolledarna ansåg att konkurrensen mellan de kommunala skolorna i Malmö hade hyfsats och kändes ej längre som något hot. Malmö och Lund var så stora städer och avståndet till grannkommunerna alltför stort för att skolorna i Malmö skulle uppleva någon konkurrens från skolorna där. Däremot kände cheferna för de kommunala skolorna i Malmö av en betydande konkurrens från de fristående skolorna. Vissa av dem betraktades som värdiga konkurrenter av de kommunala skolledarna men de menade att det även fanns mindre värdiga friskolor, som gav avkall på kvaliteten. De fristående Profitskolorna kände mer konkurrens från vissa kommunala än från andra fristående skolor. Som marknad sågs skolan som udda eftersom den inte kunde växa utan är begränsad till det antal personer som befinner sig i gymnasieåldern.

Detta nollsummespel gör konkurrensen knivskarp och det finns en rivalitet. (Chef för Profitskola)

Det är mycket tufft nu för friskolor i Malmö. (Chef för Profitskola)

De fristående Non profitskolorna kände att rivaliteten vaknat från både kommunala och andra fristående skolor. Det var inte längre lika enkelt att samarbeta friskolorna emellan och med de kommunala skolorna hade man inget samarbete alls. Konkurrensen fanns på programnivå. Även Non profitskolorna tyckte att det hade blivit tufft när skolorna inte längre konkurrerade om ett ökande antal elever utan ett minskande antal. Det hade blivit kännbart.

5.5 Målkostnader

I detta avsnitt ska den strukturvariabel i metodmodellen, figur 3, som avser målkostnader behandlas. Aktuella frågeområden framgår av punkt 9 i bilaga 3 A.

Kostnader per elev i Malmö år 2006 -2011

(För förekommande datauppgifter om rikssnitt och skånesnitt hänvisas till (Olsson 2015)). SKL-rapporter har visat att i många kommuner med icke volymbaserad tilldelning kan det ligga närmare till hands att betrakta gymnasieskolan som en budgetregleringspost än i kommuner med ett utvecklat skolpengssystem. Enligt en sådan rapport fördelade endast 38 procent av kommunerna sina resurser enligt ett renodlat skolpengssystem (se Olsson 2015). Kostnadsredovisning och kostnadsanalys via de jämförelsetal som används i den officiella nationella statistiken kan även vara relevanta för kostnadsstudier på

lokal nivå eftersom dessa nyckeltal relaterar till verksamheten mer än den kommunala budgetuppföljningen eller de fristående skolornas årsredovisningar. I sin artikelserie om *Gymnasievalet* menade SDS att gymnasieväljare bör syna skolornas överlevnadsstrategi. I en sådan syn ingår att försöka bedöma skolornas ekonomiska möjligheter att överleva men det låter sig inte göras så lätt.

Snårigt att kolla ekonomin. Att bedöma ett gymnasiums ekonomiska långsiktighet är ingen lätt läxa för en niondeklassare. Få vuxna klarar av det. Inte ens kreditupplysningsföretag bedömer alla skolföretag. (SDS 2012-11-10)

I en faktaruta tar Sydsvenskan upp sådana gymnasier som är extra svåra att granska ekonomiskt, nämligen dels de skolor som drivs i kommission, dels de som drivs av stiftelser, föreningar eller det offentliga (SDS 2012-11-10). Men kostnadsredovisningen, inte minst för de kommunala gymnasieskolorna, är viktig eftersom ersättningen till de fristående skolorna baseras på fördelningen av resurser till kommunens egna gymnasieskolor. Tilldelade resurser till de kommunala gymnasieskolorna och kostnaderna för dem blir ofta samma belopp.

För ett gymnasium är de största kostnaderna fasta och inkomsterna utgörs av skolpengen som utbetalas per elev. Många lediga platser innebär därför i regel en belastning för ekonomin. (Malmös planerings- och antagningschef i artikel i SDS 2012-11-10)

Undervisningsråd vid Skolverket sade i en SDS-artikel (2012-11-10) att hon rekommenderade att eleverna, när de väl gjort sitt val, skulle undersöka söktrycket på den aktuella skolan och programmet. Hade skolan bara fått hälften så många sökande som den hade platser till rekommenderade hon eleven att vända sig till skolan och fråga hur den tänkt lösa situationen.

Tabell 17:

Nyckeltal för gymnasieskolans huvudmän i Malmö år 2006 - 2011

År	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.
Antal skolor	14	11	13	14	13	17	13	21	12	23	12	24
Antal elever	8 819	2 468	9 077	3 114	8 496	3 648	8 109	4 608	7 700	4 891	6 930	5 300
Lärartäth.	7,5	5,5	7,6	6,0	7,8	6,4	7,6	5,9	7,9	6,7	8,4	6,2
Tot.kostn. per elev	75 800	66 308	82 300	69 687	88 800	71 236	92 800	77 312	95 100	79 297	105 000	82 423
Underv.	33 700	31 108	35 300	30 846	36 900	31 274	38 900	36 220	38 700	35 887	46 600	37 218
Lokaler	15 500	13 730	16 600	16 222	18 800	15 660	21 400	15 460	22 600	16 863	23 900	17 097
Skolmat	3 100	4 628	3 600	4 815	3 600	4 995	3 700	5 272	3 900	5 122	4 300	5 195
Läromed.	5 700	4 214	5 200	5 559	5 300	5 314	4 500	5 954	4 800	6 118	6 100	6 642
Elevvård	1 200	1 075	1 360	1 107	1 630	1 198	2 110	1 008	2 130	1 196	2 360	1 452
Övrigt	16 600	9 341	20 200	9 254	22 500	11 006	22 300	11 744	23 000	12 261	21 800	12 908

Tabell 17 upptar data för gymnasieskolan i Malmö under de tre åren närmast före och de tre åren efter införandet av samverkansavtalet Fritt sök i Skåne som innebär att eleverna fritt kan välja bland såväl kommunala som fristående gymnasieskolor. Tabellens kostnadsuppgifter för de kommunala gymnasieskolorna hämtades från den officiella statistiken medan motsvarande uppgifter för de fristående skolorna kunde beställas i aidentifierad form hos SCB.

Under de demografiska uppgångsåren, 2006 – 2008, blev antalet kommunala gymnasieskolor i Malmö nästan oförändrat, precis som i riket och Skåne, medan antalet fristående skolor ökade kraftigt, mer än på såväl riks- som skånenivån. Totala antalet gymnasieskolor i Malmö ökade och skapade större konkurrens om eleverna. De fristående skolorna tog hand om inte bara hela elevökningen, c:a 850 elever, utan tog också ytterligare marknadsutrymme från de kommunala skolorna. Ökningen i den totala kostnaden per elev i Malmös kommunala skolor blev 17 procent och hamnade därmed på ungefär samma nominella nivå som rikssnittet och skånesnittet, medan totalkostnadsökningen per elev i Malmös fristående skolor blev 7,4 procent, jämfört med 2,82 i rikssnitt och 5,8 i skånesnitt. Kostnadsgapet mellan de kommunala och de fristående gymnasieskolorna fördubblades på dessa tre år. Under de tre sista åren av den demografiska uppgången ökade kostnaderna i Malmös kommunala skolor mer än de kommunala snitten både i riket och Skåne för nyckeltalen total kostnad, lokaler, skolmat, elevvård och övrigt medan Malmö hade en lägre ökning för

undervisning och läromedel. Under de aktuella uppgångsåren ökade de fristående skolorna i Malmö sina kostnader mer än friskolesnittet i såväl riket som Skåne för total kostnad, lokaler, läromedel och övrigt, lägre ökningstakt än både riket och Skåne för undervisning och skolmat samt högre än riket men lägre än skånesnittet för elevvård. Både i de kommunala och fristående skolorna i Malmö ökade lärartätheten mer än såväl rikssnittshöjningen som skånehöjningen för respektive huvudmannakategori.

Det kommunala samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne började tillämpas år 2009 samtidigt som den demografiska nedgången började. Det nya samverkansavtalet innebar ett nytt inslag i konkurrenssituationen genom att länets elever fick möjlighet att fritt välja skola utanför hemkommunen. Valet skulle inte bara gälla mellan de fristående skolorna utan även de kommunala skolorna. Alla länets gymnasieskolor, oavsett huvudman, blev valbara för eleverna. Under åren 2009 – 2011 förblev antalet kommunala skolor i Malmö nästan oförändrat, precis som i riket, medan Skåne minskade, och antalet fristående skolor fortsatte att öka om än i avtagande takt, högre än riksökningen men mindre än ökningen i Skåne. Antalet elever i Malmös kommunala gymnasieskolor minskade under perioden med ca 1180 och ökade i de fristående skolorna med nära 700 vilket betyder att nettominskningen var strax under 500 elever. Fler skolor tvingades konkurrera om ett mindre antal elever. Ökningen i den totala kostnaden per elev i Malmös kommunala skolor blev 13 procent, lägre än under de tre sista uppgångsåren och mer än 1½ gång så stor som rikssnittsökningen och 3½ gång så stor som skånesnittet. Totalkostnaden per elev i Malmös fristående gymnasieskolor ökade under perioden med 6,6 procent, jämfört med 3,6 i rikssnittshöjning och 4,8 i Skåne. Även om såväl de kommunala som de fristående gymnasieskolorna i Malmö hade större totalkostnadsökningar än riksnivån och skånenivån så var kostnadsutvecklingen ändå olika och medförde ett ännu större kostnadsgap 2011 än 2008. När Skolverket i september 2012 publicerade kommunernas skolkostnader för år 2011 skrev SDS:

Elevflykt ökar kostnaderna i gymnasiet. I Malmö har kostnaderna gått upp kraftigt det senaste året. Men det beror inte på någon medveten satsning på gymnasiet, utan på att allt fler elever väljer andra gymnasier än de kommunala. Då står kommunen kvar med stora kostnader för lokalerna, som inte kan minska i samma takt som eleverna försvinner. (SDS 2012-09-15)

Under de tre senaste åren med Fritt sök i Skåne och demografisk nedgång ökade kostnaderna i Malmös kommunala skolor mer än de kommunala snitten både i riket och Skåne för nyckeltalen total kostnad, lokaler, skolmat, elevvård och övrigt medan Malmö hade en lägre ökning för undervisning, dock inte i förhållande till skånenivån, och läromedel. Under den aktuella perioden ökade de fristående skolorna i Malmö sina kostnader mer än friskolesnittet i såväl riket som Skåne för total kostnad, läromedel, elevvård och övrigt, lägre ökningstakt än både riket och Skåne för undervisning och skolmat samt högre än riket för lokaler men något lägre än skånesnittet. Både i de kommunala och fristående skolorna i Malmö ökade lärartätheten mer än såväl rikssnittshöjningen som skånehöjningen. Den nominella skillnaden mellan genomsnittlig lärartäthet år 2011/12 i de kommunala gymnasieskolorna och de fristående gymnasieskolorna i Malmö var dock 2,2 lärare på 100 elever.

En kostnadsjämförelse, totalkostnad per elev, i tabell 17 visade en högre kostnadsökning inom den kommunala än den fristående sektorn vilket innebär att kostnadsgapet mellan de båda sektorerna blev större under den studerade perioden. Denna förändring syns tydligt om vissa nyckeltal i tabell 17 överförs till ett diagram. Diagram 1 visar i grafisk form hur antalet elever, antalet skolor och genomsnittskostnaden per elev, förändrats i Malmö för den kommunala respektive fristående skelsektorn.

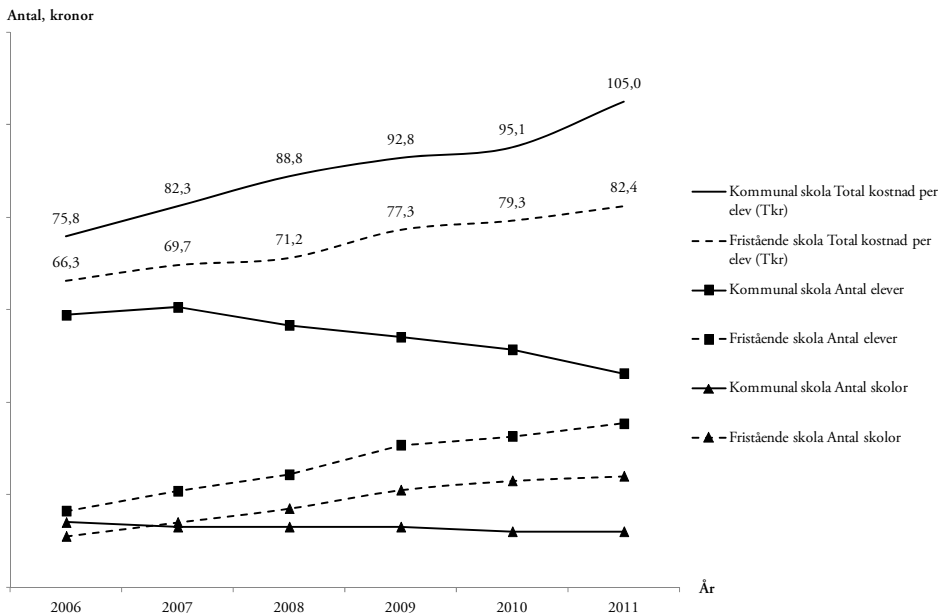


Diagram 1:
Kommunala och fristående skolor i Malmö, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor

De två nedersta graferna visar antalet kommunala och fristående gymnasieskolor i Malmö stad. De fristående skolorna passerade antalet kommunala skolor år 2007. Mitt i diagrammet visas elevutvecklingen med sjunkande siffror för de kommunala skolorna och stigande hos de fristående skolorna. De två översta graferna visar kostnadsutvecklingen i de kommunala respektive fristående skolorna. Under den studerade perioden har de kommunala skolorna minskat från 14 till 12 medan antalet friskolor ökat från 11 till 24. Samtidigt har antalet elever i de kommunala skolorna minskat med nära 2000 medan antalet elever i fristående skolor ökat med c:a 2800, vilket är mer än en fördubbling. När det gäller kostnaderna är det växande gapet mellan de kommunala skolorna och friskolorna i Malmö stort. Totalkostnadsskillnaden har vuxit från c:a 9000 kr/elev år 2006 till c:a 23000 kr år 2011. Alla de tre stora kostnadsdrivarna undervisning, lokaler och övriga kostnader har ökat väsentligt under den studerade sexårsperioden. Kostnadsgapet har vidgats och år 2011 var den genomsnittliga kostnadsskillnaden 22600 kr per elev. Denna skillnad är av stor betydelse för såväl de kommunala som de fristående skolorna i staden. Enligt skollagens reglering av ersättningen till de fristående skolorna, *Offentliga bidrag*

på lika villkor, ska de fristående skolorna i princip erhålla samma resurser för malmöborna som Malmö kommun ger de egna kommunala skolorna.

Kostnadsbilden i respondentskolorna i Malmö och Ystad år 2011

Såsom redan påpekats lämnas de statistiska uppgifterna till SCB per kommun för den offentliga skolan medan de fristående skolorna lämnar uppgifterna per skola. I denna studie har de i urvalet ingående kommunala skolorna själva sammanställt uppgifter för kalenderåret 2011. Det hade krävts en orimlig arbetsbörda av skolorna om de skulle tagit fram kostnadsuppgifter för alla de sex senaste åren så uppgifter efterfrågades endast för det senaste året, 2011. De fristående Non profitskolorna har också sammanställt och lämnat nyckeltalsuppgifter för år 2011. En Profitskola hade vid intervjutillfället lämnat uppgifter för vissa av nyckeltalen men inte alla. Övriga Profitskolor hade med hänvisning till affärshemligheter avstått från att lämna uppgifterna. Kostnadsdata för de enskilda fristående gymnasieskolorna är sekretessbelagda hos SCB och publiceras inte på andra nivåer än den genomsnittliga nationella. Utlämnning från SCB av kostnadsuppgifter på annan nivå än den nationella kräver avidentifiering av skolorna vilket innebär att endast genomsnittssiffror kan erhållas. För de 8 fristående skolor som ingått i detta urval har, efter beställning hos SCB, genomsnittssiffror kunnat erhållas. Genom att Non profitskolorna själva lämnat uppgifter har det varit möjligt att, efter manuell beräkning, dela upp friskolornas kostnadsuppgifter på *Non profitskolor* och *Profitskolor*. Urvalet har gjorts utifrån en bedömd representativitet och med personer som har relevanta kunskaper om skolmarknaderna (se Alvesson 2011) och då måste även sådana högkostnadsskolor få ingå. Resultatet framgår av tabellerna 18 a-b.

Tabell 18a:

Kostnader 2011 samt antal skolor, antal elever och lärartäthet i valda skolor i Malmö/Ystad

	Kommun	Fristående skolor
Antal skolor	5 (=chefsområden)	8
Antal elever	5 902	3 442
Lärartäthet	8,9	8,5
Total kostn. per elev	110 863 ¹	83 612
Undervisning	52 002	35 563
Lokaler	48 120	15 110
Skolmat	5 034	4 351
Läromedel m.m.	7 200	7 675
Elevvård	4 263	943
Övrigt	17 740	19 971

¹ Ett område med genomgående dyra program höjer genomsnittsvärdena väsentligt för det lilla antal skolor som ingår i urvalet. S.k. omställningskostnader har ej exkluderats.

Både för de kommunala skolorna och de fristående skolorna rör det sig om få skolor i varje grupp varför en enda skola med särskilt höga kostnader, yrkesprogram, får en stark påverkan på genomsnittet för gruppen.

Tabell 18 b:

Kostnader 2011 samt antal skolor, antal elever och lärartäthet i valda skolor i Malmö/Ystad. Friskolorna är här uppdelade på Non profit och Profit

	Kommun	Fristående Non Profit	Fristående Profit
Antal skolor	5(=chefsområden)	2	6
Antal elever	5 902	355	3 087
Lärartäthet	9	8	9
Total kostn. per elev	110 863	80 838	83 935
Undervisning	52 002	36 202	35 489
Lokaler	48 120	13 206	15 329
Skolmat	5 034	7 465	3 993
Läromedel m.m.	7 200	9 371	7 480
Elevvård	4 263	2 754	735
Övrigt	17 740	11 817	20 909

Om en extrem högkostnadsskola med stor överkapacitet i såväl lokaler som personal och specialiserad på något enstaka högkostnadsprogram eller en lågkostnadsskola med låg personalintensitet eller specialiserad på något enstaka lågkostnadsprogram kommer med i urvalet får den skolan ett stort genomslag för det fåtal skolor som kostnaderna slås ut på. I tabell 18 a finns en sådan kommunal skola med. Vid en jämförelse med tabell 17 visar sig detta genomslag framförallt i undervisningskostnaden och lokalkostnaden. Eftersom Malmö hade uppsägningsförbud för tillsvidareanställd personal blir en stor överkapacitet tydlig inte bara i lokalkostnaden utan även i undervisningskostnaden. I övrigt fluktuerar nyckeltalen för detta urval något uppåt eller nedåt i förhållande till populationsmedeltalen för år 2011 såsom de framgår av tabell 17. Tabell 18 b skiljer sig från tabell 18 a genom att de fristående skolorna har delats upp på de två slagen Non profit, och Profit. För detta lilla urval visas att Non profitskolorna har lägre totalkostnader per elev än Profitskolorna, lägst lärartäthet men ej lägst undervisningskostnad. Lokalkostnaderna är lägre i Non profitskolorna än de andra skolgrupperna men skolmatskostnaden är högre. Non profitskolorna har satsat mest på skolmat och läromedel. Elevvården ligger mellan de andra båda grupperna medan övrigt, bl.a. administration, ligger klart lägst.

Hur skolledarna i respondentsskolorna såg på intäkt, vinst, vinstanvändning, kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande redovisas i tabell 19.

Tabell 19:

Malmö/Ystad skolledarnas syn på skolans intäkter, vinst, vinstanvändning, kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande

	Kommunala (5 st)	Non profitskolor (2 st)	Profitskolor (6 st)
Intäkt/skolpeng per elev	Månadsvis peng per registerad elev	Bidrag, skolpeng, per elev, stor olikhet från kommuner	Olikheten i skolpeng är ett stort problem
Vinst/vinstanvändning	Budget i balans	Svarta siffror	Ej förlust. Värdeökning. TB till koncernen
Kostnadseffektivitet	Ja	Ja	Nja
Kostnadsmedvetande	Ja	Ja	Nja

Intäkt/skolpeng per elev

De kommunala skolornas i Malmö intäkt bestod av en elevpeng vilken betalades ut varje månad för de elever som fanns på skolan. Tillkom eller slutade en elev förändrades intäkten.

Ekonomiavdelningen kör sitt race och ger oss ett förvaltningsanslag i december månad. Det finns ett behov att kommunicera detta mer mellan utbildningskontoret och skolan. (Chef för en kommunal skola)

Skolans storlek, produktmix, programsammansättning, och möjlighet att fylla klasserna/grupperna var viktig för skolans ekonomi och för att skapa lärartimmar för eleverna. De fristående skolorna fick bidrag från varje hemkommun som hade elever på skolan. En Non profitskola uppbar bidrag från 30 kommuner och upplevde skillnaden mellan kommunerna så här

Det känns riktigt pinsamt hur stor variationen är i rikets kommuner. Lund har ett sunt bidrag och likaså Landskrona men Helsingborg, Ystad och Simrishamn snålar. (Rektor vid Non profitskola)

Ojämnheten, variationen, i de kommunala bidragen och därmed intäkterna för skolorna upplevdes som besvärlig och försvårande för skolornas planering. Rektor vid en Non profitskola påpekade att ojämnheten mellan kommunerna var så stor att skolan hade i Helsingborg-Landskrona-området begränsat sig till att bedriva en riktad, bidragsbetingad, marknadsföring för att rekrytera elever. En av Non profitskolorna hade erfarenhet av betalning enligt riksprislista och den andra Non profitskolan av statsbidrag för elever som kom från de andra nordiska länderna s.k. gränsgångare. Båda skolorna fann fördelar i de enhetliga statliga priserna framför de varierande bidragen från kommunerna. En Profitskola höll kontroll på budgetens intäktssida genom att nagelfara såväl elevernas programval som deras kommuntillhörighet.

Malmö's stora kommunala drakar har vässat sig efter den rådande konkurrenssituationen. Men vår skola har betydligt mindre overheadkostnader än kommunen. Det finns betydligt större administrativa funktioner i Malmö stad. (Rektor vid Profitskola)

Ägarkrav, vinst och vinstanvändning

Avkastningskrav är kommunallagsmässigt bortdefinierat för den kommunala verksamheten men målet brukar vara att hålla budget. En kommunal skola skulle vilja ha en flerårsbudget med ett Eget kapitalkonto för att möjliggöra planering längre än den ettåriga budgetperioden. För friskolorna var vinstbegreppet relevant. I en Non profitskola fanns ej något specifikt avkastningskrav men verksamheten skulle gå med svarta siffror d.v.s. ej förlust. Eventuell vinst återinvesterades i verksamheten. Fokus skulle vara på det som var bäst för eleverna. Inte heller i Profitskolorna angavs några speciella ägarkrav mer än att verksamheten inte fick gå med förlust.

Det finns inga ägarkrav mer än att verksamheten ska generera vinst, alltså inte gå med förlust. Elevvolymen är kvaliteten. Den nya ägaren har som målsättning att fördubbla värdet på 5-10 år. (Rektor vid Profitskola)

I en annan Profitskola redovisades ekonomiskt resultat endast på koncernnivån och inte på skolnivån. För en Profitskola uppgavs att den hade ett krav på täckningsbidrag till overhead i Stockholm men om det därefter kvarstod vinst på skolnivån fick den plöjas ned i verksamheten.

Kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande

Flertalet kommunala skolor såg sig som kostnadseffektiva med den restriktionen som uppsägningsförbudet i Malmö innebar. Chefen för en skola ansåg dock att mycket resurser gick till annat än eleverna men menade att ett decentraliserat kostnadsansvar leder till kostnadsmedvetenhet. I Ystad sade chef för kommunal skola

Hur kostnadsmedveten ledning och personal än är så får verksamheten för lite pengar, går med underskott varje år men kan inte spara mer. (Chef för kommunal skola)

I Non profitskolorna ansåg skolledarna att personalen både var kostnadseffektiv och kostnadsmedveten respektive rätt så kostnadsmedveten. I de flesta Profitskolorna vidtogs olika former av åtgärder såsom tryckt budget som distribuerades till personalen, omförhandlingar med leverantörer, närhet till varandra, personalöverbärande före beslut om insatser. I den lilla organisationen sågs personalens förståelse för penningen och penningens värde, d.v.s. att vara

kostnadseffektiv och kostnadsmedveten, som viktig. Rektor vid en Profitskola sade

Det finns inte tradition på kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande i den lilla filial som skolan utgör i en större organisation. Skolan lever sitt eget liv och det är inte bra. (Rektor vid Profitskola)

Skolledaren vid en Profitskola, som hade ägarkravet att vara Sveriges bästa skola utan att gå med förlust, betraktade kostnadseffektiviteten och kostnadsmedvetandet vid skolan som dålig(t) därför att man aldrig behövt vända på pengarna. Den skolan ansåg sig ändå ha 10 % bättre kvalitet än motsvarande andra skolor.

5.6 Sammanfattning av Malmös regionala skolmarknad

Marknadsstrukturen

En stor del av förändringen på gymnasie marknaden beror på elevernas pendling över en eller flera kommungränser för att få sin gymnasieutbildning i kommunala eller fristående skolor på annan, oftast större ort än hemorten. Pendelbilden i figur 4 bekräftar vad utbudsaktörerna hävdade vid intervjuerna, nämligen att områdets gymnasieelever visade en allt större benägenhet att flytta västerut och norrut för att få sin gymnasieutbildning. De sökte sig företrädesvis till nischade gymnasieskolor med starka varumärken i större orter. De i Malmö folkbokförda eleverna visade en hög och stabil benägenhet att stanna kvar på hemorten, 95 %, och gå sin gymnasieutbildning där. Av de kvarstannande eleverna valde en sjunkande andel att gå i kommunala gymnasieskolor och en större andel att få sin utbildning i fristående gymnasieskolor. De inpendlande eleverna ökade sin andel i kommunala skolor med två procentenheter till 14 procent samtidigt som de ökade sin andel i fristående skolor med 1 procentenhet till 14 procent av de i Malmö folkbokförda gymnasieeleverna. En vanlig skoldag ökade Malmös befolkning i gymnasieåldern med faktorn 1,27 till följd av stor inpendling från och liten utpendling till andra kommuner. Med en egen stor befolkning, en stor inpendling och ett stort antal både kommunala och fristående skolor befäste Malmö sin ställning både som centrum på Malmös lokala skolmarknad och Malmös regionala skolmarknad.

På Ystads lokala skolmarknad hade Ystad en stabil andel, 77 % av de folkbokförda som stannade kvar och fick sin gymnasieutbildning i Ystad. Inpendlingen var stabilt hög kring faktorn 1,35 av de folkbokförda i Ystad och även utpendlingen låg på en stabil nivå kring 24 procent av de folkbokförda i gymnasieåldern. I Ystad medförde den stora inpendlingen att andelen av folkbokförda i kommunala skolor låg kvar på en hög nivå, faktorn 1,77, även om den sjunkit medan andelen i fristående skolor ökade med 7 procentenheter. En vanlig skoldag ökade Ystads befolkning i gymnasieåldern med faktorn 2,12 till följd av en stor inpendling och en lägre men stabil utpendling.

Båda centrumkommunerna, Malmö och Ystad, behöll således en stor del av sina folkbokförda elever på hemorten. Av dessa kvarstannare uppvisade båda kommunerna en ökande andel, om än liten ökning i Ystad, i fristående skolor. Bland det ökande antalet elever som pendlade in till Malmö valde en majoritet att gå i fristående skolor. Så var det inte i Ystad där andelen elever i fristående skolor var liten.

Liksom i riket har den regionala skolmarknaden i södra Skåne genomgått en regionförstärkning med en ökande pendling mot Malmö men någon regionutvidgning var det inte. För gymnasisterna håller kommungränserna på att tunnas ut och i vissa fall försvinna. När det gäller den inre marknaden visar kartan över Malmö att de fristående skolorna valt att lokalisera sig så centralt som möjligt och nära högfrekventa busslinjer eller centralstationen. Av de kommunala gymnasieskolorna var flertalet centralt placerade men det fanns även mera perifert placerade enheter. Utbildningsnämnden hade dock som målsättning att satsa på de centrala enheterna. Förklaringar till varför marknadsutvecklingen blivit såsom ovan beskrivits står att finna i de utsagor som politiker, fackliga ombud och chefer för gymnasieskolor i Malmö och Ystad lämnade vid intervjuer. Respondenterna menade att utbudet hade blivit så stort att det blivit en kraftig överetablering med många tomma platser. Konkurrensen hade blivit så hård att den framtvingat nedläggning av såväl kommunala som fristående skolor i Malmö. I Malmö hade renodlingen av program på de kommunala gymnasieskolorna minskat den inbördes konkurrensen. Med ett växande antal fristående skolor hade konkurrensen hårdnat och fram till år 2012 hade de fristående skolorna tagit hand om hela elevökningen och lite till. Störst var konkurrensen på yrkesprogrammen. I Ystad såg politiker inte de fristående skolorna som en konkurrent utan som ett komplement till den kommunala gymnasieskolan vilket innebar att eleverna hade ett större lokalt utbud att välja mellan. Med den demografiska nedgången hade konkurrensen dock hårdnat både för den kommunala och de fristående skolorna. Intervjuerna visade att

politiker, fackliga ombud och cheferna för skolorna var mycket medvetna om att den konkurrenssituation som valfriheten skapat krävde att de skulle *tänka marknads* och marknadsföra sig inför de potentiella eleverna, kunderna. Studien visade också att de aktuella skolorna använde ganska lika marknadsföringsmetoder och att de i samhällsdebatten hårt kritiserade marknadsföringskostnaderna normalt inte var särskilt höga, åtminstone inte i direkta monetära termer. Personal- och elevtid registrerades dock ej på marknadsföringskontot. De flesta respondenterna ansåg dock att konkurrensen inte var på lika villkor mellan de olika huvudmännen och deras skolor. Anledningen till de olika uppfattningarna varierade.

Lokal politisk styrning

Alla respondentgrupperna ansåg att det förelåg risk för rollkonflikt. Företrädare för det politiska laget i Malmö hävdade att så snart man blir utförare kan man inte vara objektiv. I Ystad menade politiker att någon konflikt inte inträffat i praktiken men att det visst fanns en risk, främst avseende producentansvaret. Risken att sitta på två stolar ställer stora krav på såväl politiker som tjänstemän. Medborgaransvaret sattes främst på prov i samband med yttranden över ansökningar om att få starta eller utöka fristående skolor. Inom detta ansvarsområde försökte politikerna både påverka marknadsutvecklingen och anpassa sig till den. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne såg man som den viktigaste marknadspåverkande åtgärden. Marknadsanpassningar hade gjorts både i Malmö och Ystad genom neddragningar på eller indragning av program eller inriktningar på program. Det kommunala finansieringsansvaret hade respondenterna inte några invändningar mot. Hemkommunens prissättningsroll, däremot, var det många som kritiserade. Skattefinansierad verksamhet ska beslutas av politiker men hur fristående är det när hemkommunen sätter priset, undrade en chef för kommunal skola. Flera respondenter menade att någon annan än kommunen borde sätta priset. De förordade någon form av riksprislista. Producentansvaret utövade nämnden bl.a. inför varje nytt läsår då den beslutade om vilken studievägsorganisation som skulle gälla för den egna produktionen. Politikerna i båda kommunerna såg dessa beslut som marknadsmedverkande och anpassningar till den rådande konkurrenssituationen. Skolledare i Ystad såg det som naturligt att de båda andra ansvarerna låg i kommunpolitikernas händer men producentansvaret ifrågasattes. T.ex. ansåg skolledare att det befintliga gymnasieförbundet mycket väl kunde omvandlas till ett produktionsförbund som tog över producentansvaret.

Produktmix

Skolornas val av produktmix, programsammansättning, är ett strategiskt val när de befinner sig på en marknad. Produktmixen påverkar såväl skolans konkurrensförmåga och därmed möjlighet att skaffa sig konkurrensfördelar som skolans målkostnadsutrymme. För de olika programmen är den ekonomiska marginalen väldigt olika. De högskoleförberedande programmen hade, enligt central aktör, en låg ekonomisk marginal och krävde en ganska stor elevvolym för att bli bärkraftiga. Val av programsammansättning, produktmixens längd och djup, kan ge olika konkurrenskraft hos skolan men också olika kostnadsbilder. Respondenterna blev tillfrågade om orsakerna till den aktuella produktmixen. Det visade sig att hos alla de intervjuade skolledarna, kommunala såväl som fristående, hade tradition och serviceskäl haft störst betydelse när den aktuella produktmixen skulle väljas. Konkurrensskäl fanns bakom de fristående skolornas val av produktmix men detta hade först på senare år blivit ett vägande skäl vid valet av produktmix för de kommunala skolorna. En respondent menade att när Malmö kommun lade fast sina strategiska mål och därmed val av produktmix var det endast ett fåtal aktörer som insåg att gymnasieskolan befann sig på en marknad med konkurrens om eleverna. Därför låg valet av produktmix mest på det ideologiska planet. De enskilda skolornas konkurrensförmåga diskuterades inte då. Serviceskäl, t.ex. att stödja ett positivt näringsliv, vägdes däremot in då produktmixen för Malmös kommunala gymnasieskolor beslutades. När det gällde ekonomiska skäl, kostnadsaspekten, var det endast skolledare vid de fristående Profitskolorna som menade att skolan upprättat kalkyler för de olika produkterna och olika alternativ till produktmix. En allmän ekonomisk uppfattning om de olika produkterna och deras volymkänslighet tycktes dock finnas även om de inte hade verifierats genom kalkyler. Däremot var chefer vid kommunala gymnasieskolor medvetna om att deras skolor genom breddning med vuxenutbildningar och yrkeshögskoleutbildningar kunde få ett ekonomiskt tillskott. Att det fanns samband mellan olika program och synergieffekter som kunde vinnas genom noggrant val av produktmix, framkom tydligt i intervjuaren.

Konkurrensfördelar

Valda citat ur artiklar i tidningar som följt elevernas gymnasieval visade att det inte var lätt för kunderna på marknaden, eleverna, att veta vilken skola och vilken ort de skulle välja att få sin gymnasieutbildning på. Det hade dock visats att det var eleverna som hade tolkningsföreträde till vad som var kvalitet i skolan. De har möjlighet att *välja med fötterna* och genom pendling gå sin

gymnasieutbildning ganska långt bort från sin hemort. Konkurrens om elevernas gunst ägde rum inom ett ganska stort territorium. Genom att forma skolorna på ett konkurrensmässigt sätt och väl anpassa sig till elevernas preferenser kunde skolorna inom detta område skaffa sig konkurrensfördelar. Men studien visade att det inte bara var den enskilda skolans egen kvalitet, *skolkvaliteten*, utan i hög grad dragningskraften hos skolans lägeskommun, *ortskvaliteten* som spelade en stor roll för elevens val av skola. Om skolan skulle vara kommunal eller fristående, *huvudmannakvalitet*, kunde också ha betydelse för elevens val. I studien skapas vissa mått för att fånga dessa kvaliteter. I dessa kvalitetsavseenden fanns stora skillnader mellan de två centrumkommunerna Malmö och Ystad. Kommunikationer och restider visade sig vara en viktig faktor bakom elevernas pendling. Förekomst av infrastrukturella kluster, tradition och en s.k. *läroverkstrend* framhölls också som viktiga faktorer för elevernas val av ort och skola.

Skolledarnas svar på frågor kring och konkretisering av begreppen resurskapital och institutionellt kapital, vilka är centrala i en analysmodell för skapande av hållbara konkurrensfördelar, visade att begreppen är relevanta för Malmös och Ystads gymnasieskolor såsom aktörer på en starkt konkurrensutsatt marknad. Även fem krafter, vilka ingår i en konkurrensmodell, visade sig vara högst relevanta för gymnasieskolorna i Malmö och Ystad. Genom olika former av nischningar och profileringar försökte skolorna dra till sig elever antingen generellt för hela samverkansområdets befolkning i gymnasieåldern eller speciellt till vissa kategorier i dessa årskullar. De till de fem krafterna kopplade konkurrensstrategierna *differentiering* och *fokusering* var mer eller mindre medvetet vad skolorna strävade efter och använde i sin marknadsföring. De kommunala skolorna kunde klassas som allmänna som vände sig till en bred målgrupp, Non profitskolorna som både allmänna och nischade som vände sig till en smal målgrupp samt Profitskolorna som nischade vilka vände sig till en bred målgrupp.

Målkostnader

SDS skrev på ledarsidan

Gymnasister sökes: Friskolorna blir allt fler visar statistik från Skolinspektionen. 454 ansökningar som kommit in under den senaste ansökningsomgången gäller gymnasieskolor och 288 grundskolan. Dock, gymnasieskolorna ligger nog lite pyrt till de närmaste åren på grund av demografins verklighet och åldersbrist på gymnasister. (SDS 2011-05-14)

Sydsvenskans farhågor besannades redan hösten 2012 då fyra fristående gymnasieskolor i Malmö valde att inte starta utbildningar och vid tre kommunala och sex fristående gymnasieskolor gjordes ingen antagning till vissa program eller vissa inriktningar på program (SDS 2012-11-10). Det fanns dock många utbildningar och utbildningsanordnare kvar i Malmö. En förklaring till att många fristående skolor fanns kvar och till och med blev fler, trots den demografiska nedgången, kunde vara den kostnadsutveckling som visas i diagram 1 och att andelen i Malmö folkbokförda elever som gick i fristående skolor var stor.

Sydsvenska Dagbladets skolskribent Emma Leijnse skrev som inledning till en artikelserie om *Vad händer när utbildning blir en marknad*:

För ett par år sedan träffade jag min gamla klassföreståndare från gymnasiet. Han skulle just gå i pension, och sammanfattade utvecklingen i skolan med följande ord: Förr såg man en ny elev gå in genom dörren. Nu ser man en påse pengar. (SDS 2011-11-12)

Denna pengapåse var den intäkt, market revenue, som de olika skolorna fick som skolpeng för sina tjänster. Skolorna måste sedan med beaktande av ev. avkastningskrav eller andra nödvändiga avsättningar bedöma och beräkna sitt kostnadsutrymme för den löpande verksamheten så att uppsatta mål kunde nås. Hur dessa målkostnader, target costs, i realiteten utföll skulle skolorna sedan rapportera som sina jämförelsetal till SCB. Det är de insända jämförelsetalen som redovisas i tabellerna 17, 18 a – b och diagram.

Malmö hade under perioden 2006 – 2011 reducerat antalet gymnasieskolor från 14 till 12 medan antalet fristående skolor ökat från 11 till 24. Under samma period hade antalet elever i kommunala gymnasieskolor minskat med 1889, 21 procent, medan antalet elever ökat i Malmös fristående skolor med 2832, mer

än en fördubbling. På Malmös inre marknad hade ett väsentligt större antal skolor konkurrerat om ett i det närmaste oförändrat antal elever. I den jakten på elever var det de fristående skolorna i Malmö som vunnit. Samtidigt med den ovan relaterade förskjutningen i elevkåren med stora överflyttningar från de kommunala skolorna till de fristående skolorna hade kostnadsbilden genomgått stora förändringar vilka framgår av tabell 17 och diagram 1. Ökningen av totalkostnaden per elev under perioden blev 29200 kr för den kommunala sektorn och 16100 kr för de fristående skolorna. Kostnadsgapet mellan de kommunala och fristående skolorna växte från 9500 kr till 22600 kr. De första tre åren i perioden låg ökningen i totalkostnad per elev i Malmös kommunala skolor på samma nivå som både riket och Skåne men under de tre sista åren blev Malmös ökning mer än 1½ gång så stor som rikssnittet och 3½ gånger så stor som skånesnittet. Totalkostnaden per elev i Malmös fristående skolor ökade under de första tre åren med 2,6 gånger rikssnittet för fristående skolor och 1,3 gånger skånesnittet för fristående skolor. Under de sista tre åren var ökningen i totalkostnaden per elev i Malmös fristående skolor 1,8 gånger rikssnittet i fristående skolor och 1,4 gånger skånesnittet. Även om det alltid är intressant att jämföra sig med riket och Skåne (se Olsson 2015) synes det ur ett effektivitetsperspektiv vara angeläget att även jämföra kostnadsutvecklingen mellan Malmös kommunala och fristående gymnasieskolor. Det som då sticker ut mest i den kommunala kostnadsbilden jämfört med den fristående är kostnadsslagen *undervisning*, *övrigt* och *lokaler*, se tabell 17. Slutåret 2011 var de kommunala skolornas kostnader per elev för kostnadsslaget *undervisning* 9382 kr, *övrigt* 8892 kr och för *lokaler* 6803 kr högre än i de fristående skolorna. Oavsett det lilla antalet Non profitskolor såväl i population som urval var det ändå överraskande att kostnadsbilden vid Non profitskolorna i Malmö hade den lägsta totalkostnaden per elev jämfört med både de kommunala skolorna och Profitskolorna, se tabell 18 b. Non profitskolorna föreföll ha prioriterat ändamålen undervisning, skolmat och läromedel när de valde inom sin målkostnadspotential. Kostnaderna lokaler och övrigt, bl.a. administration, var lägre hos Non profitskolorna medan de hade en något högre undervisningskostnad per elev än Profitskolorna.

6 Fallstudie: Lunds regionala skolmarknad

I detta kapitel ska resultatet av genomförda intervjuer med politiker, presideledamöter, företrädare för de lärarfackliga organisationerna, kommunombud, och cheferna för ett urval av enskilda kommunala och fristående skolor i centrumkommunerna Lund och Eslöv på Lunds regionala skolmarknad redovisas och tolkas. Den metodmodell som presenteras i figur 3 kommer att följas. (Detta kapitel kommer att ha samma upplägg som kapitel 5, se ingressen till det kapitlet).

6.1. Lunds regionala skolmarknadsstruktur

6.1.1 Efterfrågan och utbud på den yttre, regionala, skolmarknaden

Efterfrågan

Hur efterfrågan under åren 2009/10 – 2012/13 såg ut i centrumkommunerna på de båda lokala skolmarknaderna framgår av tabell 20. Genom att utgå från antalet folkbokförda elever samt in- och utpendling kan antalet studerande på orten utläsas. I tabellen görs en uppdelning på kommunala respektive fristående skolor, vilket Skolverket inte gjort i sina studier. Elevuppgifterna i tabellen ska även ligga till grund för kvalitetsberäkningar i analysen i kapitel 7.

Tabell 20 visar att antalet folkbokförda elever under de senaste fyra åren, 2009 – 2012, har minskat i såväl Lund som Eslöv, relativt sett mer i Lund än i Eslöv. Av de respektive år folkbokförda eleverna valde en konstant andel att få sin gymnasieutbildning på hemorten i Lund, c:a 90 procent, medan andelen i Eslöv hade sjunkit med c:a 15 procentenheter. Av dessa kvarstannande elever hade andelen i fristående skolor ökat i kommunen som tidigare haft endast 1-2 procentenheter av de folkbokförda i friskola. I Lund hade friskolornas marknadsandelar stigit något.

Tabell 20:
Efterfrågebilden i Lund och Eslöv läsåren 2009/10 – 2012/13.

	Lund				Eslöv			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Antal folkbokförda elever	3 833	3 660	3 540	3 410	1 369	1 385	1 365	1 325
Kvar på orten (procentuell andel)	90	90	90	91	65	58	54	50
fördelat på kommunala skolor	77	76	74	74	65	58	53	50
fördelat på fristående skolor	13	15	16	17	1	0	0	0
Antal inpendlande elever	3 833	4 260	4 580	4 770	542	440	320	310
Inpendlande i procent av antal folkbokförda	100	116	129	140	40	32	23	23
fördelat på kommunala skolor	69	78	86	94	37	30	23	23
fördelat på fristående skolor	31	38	43	46	2	1	1	1
Antal utpendlande elever	382	350	370	320	474	580	630	660
Utpendlande i procent av antal folkbokförda	10	10	10	9	35	42	46	50
Antal studerande på orten	7 284	7 570	7 750	7 860	1 437	1 245	1 055	975
Studerande i procent av folkbokförda	190	207	219	230	105	90	79	73
fördelat på kommunala skolor	146	154	160	168	102	90	79	73
fördelat på fristående skolor	44	53	59	62	3	2	1	1

På den yttre marknaden var både in- och utpendlingsciffrorna variabler i marknadsstrukturen. I Lund ökade *gymnasiebefolkningen* med ungefär 140 procent genom inpendling och minskade med 10 procent genom utpendling. Av inpendlarna valde dubbelt så många kommunala som fristående skolor medan utpendlingen var ungefär lika stor till kommunala och fristående skolor. I Eslöv ökade *gymnasiebefolkningen* med c:a 25 procent genom inpendling och minskade med c:a 50 procent genom utpendling. Av inpendlarna valde i stort sett alla kommunal gymnasieskola och av utpendlarna gick 60 procent till kommunal och 40 procent till fristående skola, redovisas ej i tabellen.

Om fokus sätts på hur stor andel av de folkbokförda eleverna som stannade kvar i centrumkommunen samt hur stor andel av de folkbokförda eleverna i

lokalmarknadens övriga kommuner som pendlade till centrumkommunen kan efterfrågeförändringen utläsas. Tabell 21 visar Lunds lokala skolmarknad och tabell 22 Eslövs lokala skolmarknad.

(Pendlingsuppgifterna på denna regionala skolmarknad har samma Skolverksgrund som redovisas i kapitel 5).

Lund såsom en mindre regional centrumkommun hade en relativt liten utpendlingsandel och den som fanns riktades till övervägande delen mot utbildningsplatser utanför Lunds regionala skolmarknad. Pendlingsutbytet med Malmös regionala marknad var ganska stort, inte bara för Lunds kommun utan även för några av de andra kommunerna på Lunds regionala skolmarknad.

Tabell 21:

Kvarstannande av i Lund folkbokförda elever samt inpendling (procent av folkbokförda i respektive kommun) respektive år till Lund från Lunds lokala skolmarknad samt Eslöv, Höör och Hörby.

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Lund	80+11=91	77+13=90	76+15=91	74+16=90	74+17=91
Kävlinge	54+11=65	54+12=66	50+18=68	48+21=69	50+22=72
Lomma	71+9=80	67+10=77	65+13=78	65+15=80	69+16=85
Burlöv	44+5=49	42+6=48	40+9=49	35+11=46	34+12=46
Staffanstorps	61+10=71	56+12=68	55+12=67	55+12=67	53+14=67
Eslöv	4+11=15	8+12=20	13+13=26	17+13=30	21+12=33
Höör			17+11=28	27+15=42	28+16=44
Hörby			16+16=32	23+13=36	27+17=44

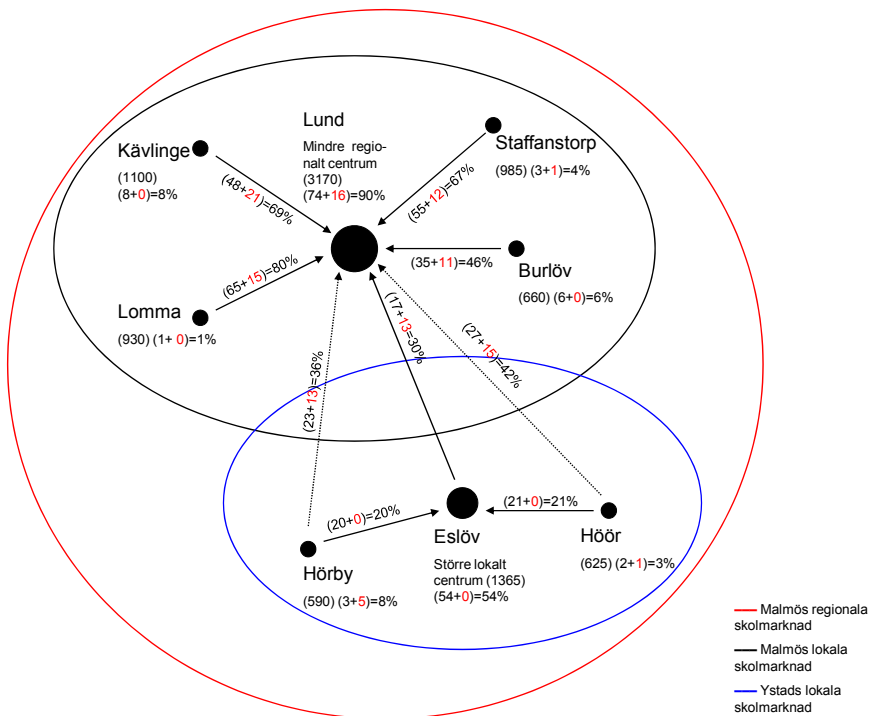
Tabell 22:

Inpendling (procent av folkbokförda i respektive kommun) för respektive år till Eslöv från Eslövs lokala skolmarknad.

	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Eslöv	70+1=71	63+1=64	58+0=58	54+0=54	50+0=50
Höör	46+0=46	30+0=30	34+0=34	21+0=21	19+0=19
Hörby	39+0=39	39+0=39	23+0=23	20+0=20	17+0=17

Tabellerna 21 och 22 visar inpendling endast till centrumkommunerna Lund och Eslöv. För att visa överlappningen mellan de båda lokala skolmarknaderna och de marknadsstrukturella förändringarna under framförallt de två senaste åren har Eslöv, Hörby och Höör tagits med både i tabell 21 och 22. Storheten till vänster om plustecknet i tabellcellerna visar andelen som stannar kvar i kommunala skolor, storheten till höger om plustecknet andelen i fristående skolor och efter likhetstecknet visas den totala andelen av de folkbokförda som går i gymnasieskola i den egna kommunen. Tabellerna visar att den regionala centrumkommunen Lund behöll en stor och konstant andel av sina folkbokförda elever i hemkommunen. Lund var en starkt utpräglad inpendlingskommun med en stor andel av såväl de egna medborgarna som de inpendlande eleverna i de kommunala skolorna. Den lilla utpendling som skedde, framgår inte av tabellen ovan, riktades mot andra regionala marknader, främst Malmö. I Lund hade friskolornas andel av de kvarstannande folkbokförda eleverna ökat med 6 procentenheter. Inom Lunds lokala skolmarknad hade procentandelen inpendlande till Lund ökat från Kävlinge, och Lomma och minskat från Burlöv och Staffanstorp. Från samtliga dessa kommuner hade inpendlingen ökat till de fristående skolorna och minskat till de kommunala skolorna. Eslöv var både en utpendlings- och inpendlingskommun med växande andel utpendling och sjunkande inpendling från de närmaste grannkommunerna. Eslöv tappade 21 procentenheter över de fyra åren. Från den lokala centrumkommunen Eslöv valde en ökande procentandel elever att få sin utbildning i Lund samtidigt som inpendlingen från Höör och Hörby minskade. Ökningen från Eslöv till Lund gällde företrädesvis till de kommunala skolorna. Från de till Eslövs lokala skolmarknad hörande kommunerna Höör och Hörby valde en ökande procentandel av de folkbokförda eleverna att få sin gymnasieutbildning i Lund. Från dessa båda kommuner skedde ökningen till både de kommunala och fristående skolorna. Fr.o.m. år 2011/12 gick den största utpendlingsströmmen från båda dessa kommuner till Lund vilket enligt

Skolverkets definition borde förändra Eslövs skolmarknadsstatus eftersom huvudströmmarna från Hörby och Höör inte längre gick till Eslöv. Om pendlingsförhållandena för det sista året, läsåret 2012/13, i tabellerna 21 och 22 istället visas i den typ av pendlingsbild som Skolverket (2011 b) använt kan Lunds regionala skolmarknad visualiseras på det sätt som figur 6 visar. I vilken grad de folkbokförda valt att stanna kvar på hemorten, antalet anges inom parentes under respektive kommunnamn, eller pendla till annan kommun inom Lunds regionala skolmarknad framgår av pendelbilden i figur 6. Siffran till vänster om plustecknet anger andel i kommunal skola och till höger om plustecknet andel i fristående gymnasieskola. Siffran efter likhetstecknet anger hur stor andel av hemkommunens folkbokförda gymnasieelever som totalt stannar kvar på hemorten respektive följer huvudströmmen till annan kommun. Utpendling till andra kommuner än huvudströmmen framgår inte.



Figur 6: Sammanlänkning av kommuner i Lunds regionala skolmarknad år 2012/13

Den regionala skolmarknaden i mellersta Skåne, Lunds regionala skolmarknad, hade förstärkts med en ökad pendling mot Lund. Lunds egen utpendling var interregionalt mycket starkare än dess intraregionala utpendling. Inpendlingen till Lund från kommuner utanför Lunds regionala skolmarknad var stor men inte så stor som från de andra kommunerna inom Lunds regionala skolmarknad. Utvecklingen av Lunds regionala skolmarknad hade således gått i regionförstärkande riktning men någon regionutvidgning hade inte skett.

Utbud

De åtta kommuner som finns upptagna i tabell 23 bildar tillsammans Lunds regionala skolmarknad vilken i sin tur består av två lokala skolmarknader, Lunds lokala skolmarknad och Eslövs lokala skolmarknad. Av tabell 23 kan klart utläsas vilken betydelse som Lund, i kraft av sin marknadsdominans, hade för gymnasieutbudet på hela den regionala skolmarknaden i mellersta Skåne. Denna övervikt gällde såväl de kommunala som de fristående huvudmännen. Det för hela regionen viktiga utbildningsutbudet inom Lunds kommun redovisas i avsnittet om den Inre marknaden.

Tabell 23:

Kommuner och antal skolor läsåret 2011/12 inom Lunds regionala skolmarknad med lokal skolmarknadstillhörighet enligt Skolverkets indelning (Skolverket 2011 b) (Gymnasiesärskolor som är egna enheter är ej medtagna).

Namn på kommun	Kommunala gymnasieskolor	Fristående gymnasieskolor	Totalt i kommun	Skolverkets marknadsindelning
Burlöv	0	0	0	Lokal skolmarknad Lund
Eslöv	1	1	2	Lokal skolmarknad Eslöv centrum
Hörby	0	1	1	Lokal skolmarknad Eslöv
Hör	0	2	2	Lokal skolmarknad Eslöv
Kävlinge	1	0	1	Lokal skolmarknad Lund
Lomma	0	0	0	Lokal skolmarknad Lund
Lund	4	12	16	Lokal skolmarknad Lund, centrum
Staffansrup	0	1	1	Lokal skolmarknad Lund
Totalt antal	6	17	23	

Tabell 23 visar att gymnasieutbudet i kommunerna i mellersta Skåne koncentrerats med en starkare marknadsposition för centrumkommunen Lund. Regionförstärkningen har fortsatt samtidigt som den demografiska nedgången fortskridit.

6.1.2 Efterfrågan och utbud på Lunds inre marknad

Efterfrågan

(Beskrivningen av pendelmodellen i kap 5 gäller även här).

Tabell 20 visar att Lund hade en stor andel kvarstannande elever, att en något ökande andel av dem gick i fristående skolor, att det var en mycket stor och ökande andel inpendlare med 2,5 ggr fler elever till de kommunala än fristående skolorna samt en procentuellt sett ganska liten utpendling. Eslöv hade en sjunkande andel kvarstannande elever, som alla gick i den kommunala skolan, en både nominellt och relativt sjunkande inpendling med alla eleverna till den kommunala skolan samt en utpendling som uppgick till c:a 50 procent av de folkbokförda eleverna. Fler elever pendlade till kommunala än fristående skolor.

Siffrorna i tabell 20 visar att Lund var en större stad och centrum såväl för Lunds lokala skolmarknad som för Lunds regionala skolmarknad. Eslöv var både en utpendlings- och inpendlingsstad men med en dubbelt så stark utpendling som inpendling. Om Eslöv skrev Kvällsposten, Kvp, så här:

Eslöv: Skolungdomen flyr kommunen. Bergagymnasiet i Eslöv är i krisläge. Sex av tio ungdomar nobbar den lokala gymnasieskolan och söker sig till andra kommuner: På bara några år har elevskaran på Bergagymnasiet minskat kraftigt. 'Bedrövligt och ledsamt', beskriver S-politikern Marianne Svensson den negativa trenden. Det är inget fel på Bergagymnasiet. Men många ungdomar vill bort från Eslöv, säger hon till Skånskan. (Kvp 2013-02-08)

Utbud

(De inledande textstyckena under rubriken 'utbud' i kapitel 5 gäller även här).

I både Lund och Eslöv ansåg politikerna att marknaden erbjöd ett så stort utbud att det inte fanns någon utbildning som eleverna inte kunde välja. Lund är inte någon stor ort men tack vare den stora inpendlingen, 2000 elever, kunde ett stort utbud erbjudas inte bara till program utan även till inriktningar på

program. Detta gällde både de kommunala och fristående skolorna så denna centralort torde vara speciell.

Det är ett brett utbud i Lund och stor möjlighet att erbjuda inriktningar. Det är inte så stor ort men tack vare pendlingen är det så. Det gäller även de fristående skolorna. Lund är speciellt. (Politiska laget i Lund)

Det är ett stort utbud men konkurrens om platserna bland eleverna. (Pol. i Lund)

Valfriheten är bra. De kommunala skolorna prioriteras av eleverna. (Pol. i Lund)

Det finns många utbildningsplatser på nära avstånd, på gränsen vad de kommunala skolorna kan ta emot. Det är hög nivå i Lund. (Pol. i Lund)

Lund hade i likhet med storstäderna och flera andra större städer fått ett ökat antal skolor under den studerade perioden 2006/07 – 2011/12. Antalet kommunala skolor hade förblivit 4 till antalet medan friskolorna hade ökat från 8 till 14. Facken menade att utbudet var så stort att det blivit överetablering och därmed också en stor del dubbelarbete. Trots att Lund hade en mycket stor inpendling och en relativt liten utpendling fanns det fler anmälda platser än antal sökande elever. Detta bekräftades i tjänsteskrivelse till ärende 7 vid utbildningsnämndens sammanträde år 2013:

Totalt i vårt samverkansområde är det ingen brist på platser. Utbudet av platser i andra kommunala gymnasieskolor i Skåne/västra Blekinge är mycket stort och till detta ett gigantiskt utbud av platser på de fristående gymnasieskolorna. I nuläget finns över 500 lediga platser på de fristående gymnasieskolorna i Lund. (Utbildningskansliet i Lund 2013-03-15)

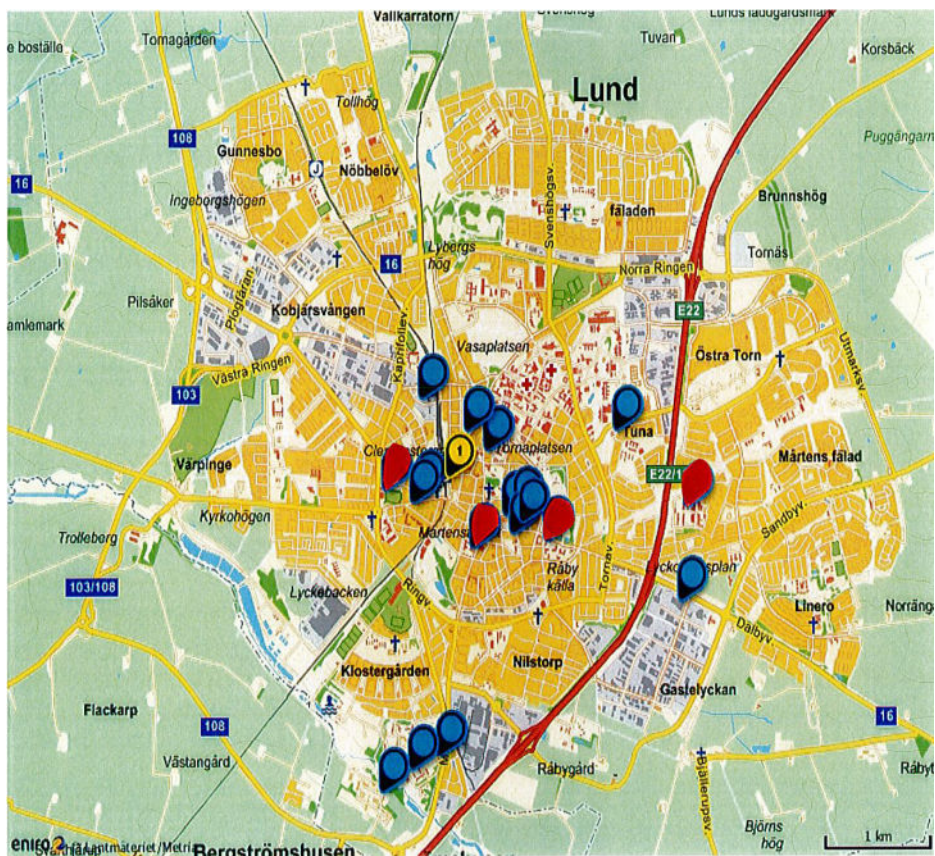
Politiker i Eslöv menade att kommunen hade ett fantastiskt geografiskt läge med ett stort utbildningsutbud och jättebra skolor både i Eslöv och Lund - Malmö. Det var ett stort plus för elever/föräldrar att valmöjligheterna fanns men

Utbudet växte fort och spretigt och det är svårt att sätta sig in i valmöjligheterna. Men utbudet är så stort att rena taktikval ej behövs längre. (Pol. i Eslöv)

I ett Fritt sök i Skåne tas eleverna in efter meritvärde och inte efter val av språk m.fl. kurser vilket politikern avsåg med begreppet taktikval. Före betygsantagningen förekom det inte sällan att elever gjorde sådana taktikval, inte bara för att placeras vid en viss skola utan ibland också för att komma till en annan kommun. I Eslöv menade facken att det fanns en valfrihetens baksida, ett moment 22, i det att demografisk nedgång och utpendling leder till mindre utbud och därmed också mindre valmöjligheter på hemorten.

Ur elevsynpunkt är det positivt att kunna välja men det blir ryckigt för lärarna och svårt att förutse inför en ny termin. (Fackl. ombud i Eslöv)

Men facken såg en svårighet i att skolan måste anpassa verksamheten efter eleverna och ligga långt fram med budget och planering. I Eslöv fanns en kommunal gymnasieskola, det i sydost belägna Bergagymnasiet, samt en till elevantal liten fristående skola, Grundtviggymnasiet, inom Eslövs Folkhögskola. Den geografiska placeringen av de kommunala och fristående gymnasieskolorna i Lund framgår av kartan i figur 7. De röda fyllda punkterna visar var de kommunala och de blå var de fristående gymnasieskolorna hade etablerat sig. De flesta både kommunala och fristående skolorna fanns centralt placerade i innerstaden. De fristående skolorna var uppdelade på ett större kluster i stadscentrum och ett mindre kluster i S:t Lars - parken där även ett antal fristående förskolor och fristående grundskolor fanns. Det var företrädesvis skolor med yrkesprogram som fanns i ytterområdena medan skolor med studieförberedande program valt en central placering.



Figur 7:
Karta över Lunds stad med läsåret 2011/12 befintliga kommunala (röda prickar) och fristående (blå prickar) gymnasieskolor utsatta.

Tabell 24:
Antal kommunala och fristående skolor med platser på gymnasieskolans olika program i Lund år 2011/12.

Skolor	Program	BA	BF	EE	EK	ES	FT	HA	HT	HU	HV	IB	IN	NA	NB	RL	SA	TE	VF	VO	IM
Kommunala		1	1	1	2	2		1	1	2	1	1		3		1	3	1	1	1	3
Fristående				2	3	4	1	1	1	1	2		1	5	1		6	5		1	5
Summa		1	1	3	5	6	1	2	2	3	3	1	1	8	1	1	9	6	1	2	8

Hur konkurrensen såg ut på Lunds inre marknad framgår av tabell 24. Den visar konkurrensen per program genom att ange hur många kommunala respektive

fristående skolor som erbjud programmet. Vilka de olika skolorna var och om de lyckades fylla platserna på sina program kommer att framgå av tabell 31 då begreppet *skolkvalitet* beskrivs.

Av tabell 24 framgår att Lunds kommun valt att erbjuda ett och samma yrkesprogram vid endast en gymnasieskola vilket även gällde de båda studieförberedande programmen IB och TE. De stora studieförberedande programmen, SA och NA, fanns vid tre av de fyra skolorna medan de något mindre programmen, EK och ES, fanns vid två skolor och det lilla studieförberedande programmet, HU, också vid två skolor. Tabellen visar också vid hur många friskolor som de olika programmen fanns. Även bland dessa var det flest skolor som erbjöd studieförberedande program.

Politiker i Eslöv menade att det varit lättare att anpassa organisationen i en uppåtgående demografi än med den då rådande demografiska nedgången.

Konkurrensen om eleverna är stentuff. Den kommunala skolan måste hela tiden vässa sig och vara med i trenderna. (Pol. i Eslöv)

Eslövspolitikerna var medvetna om att orten inte kunnat hänga med i konkurrensen sedan det blev Fritt sök i Skåne men de visste inte riktigt hur de skulle hantera det.

Vi vet inte hur attraktiv kommunen är för ungdomarna men staden är för stor för att ej ha någon egen gymnasieskola. (Pol. i Eslöv)

På den lilla orten var det svårt att göra sig hörd med de stora orterna Malmö och Lund som dragande. I den tidigare demografiska uppgången var det lättare att hantera kostnaderna för överetableringen men i den rådande demografiska nedgången medförde överetableringskostnaderna, lokaler och personal, ett förskräckligt utfall i budgeten, menade en eslövs politiker. I en artikel *Unga flyr från småstadsskolorna* skrev SDS

De mindre orterna tar dubbla stötar när elevkullarna blir mindre, och fler samtidigt väljer bort den lokala skolan. (SDS 2011-12-01)

Med dubbla stötar torde reportern ha menat dels elevflykt genom utpendling, dels ett krympande utrymme för ett allsidigt utbud på hemorten.

Konkurrensen är svår och skapar en konflikt mellan att vara offensiv och hålla igen, vi måste både gasa och bromsa. (Pol. i Eslöv)

Det hade skapats så många utbildningsplatser i Lund att det var på gränsen till vad de kommunala skolorna kunde ta emot. Lundapolitikerna menade att de kommunala skolorna hade ett gott renommé, en bra atmosfär, bra lärare och prisades av eleverna.

De kommunala skolorna i Lund har ett jätteförsprång i konkurrensen såväl i förhållande till de fristående skolorna som andra kommuners gymnasieskolor. Tre av skolorna har ett enormt starkt varumärke. Enskilda friskolor klarar sig bra i Lund om de är specialiserade. (Pol. laget i Lund)

Marknaden räcker inte till längre. Jag förstår ej nyetableringarna i Lund idag. (Pol. i Lund)

I Lund fanns både ganska stora friskolor och vissa som var små.

Teoretiskt finns ett hundratal lediga platser hos vissa friskolor som har svårt att hävda sig mot de kommunala gymnasieskolorna. (Pol. laget i Lund)

Med *teoretiskt* torde politikern ha menat att lediga platser inte är något absolut fysiskt begrepp utan avhängigt av hur många elever skolorna anmält att de kan eller vill ta emot. Med återopande av förbundssekreterare vid Kommunförbundet Skåne skrev SDS

Utbudet ökar hos de fristående skolorna, men det är svårt att säga om det är ett verkligt utbud eller om man gör det i marknadsföringssyfte. Man vill erbjuda så många platser som möjligt så länge som möjligt, det är en konkurrensrej. (SDS 2011-11-12)

Lundamarknaden med sina välrenommerade stora kommunala skolor hade inte varit så lätt för friskolorna att konkurrera med. Enskilda fristående skolor klarade sig bra i Lund om de var små och specialiserade, nischade, men koncernerna hade inte haft det så lätt. För de senare hade det varit negativt att de små skolor som de startat inte hade lyckats, menade politiker. Från övergripande friskolehåll framhölls att marknaden var överhettad vilket skapade en osäkerhet hos föräldrar och elever att välja små enheter som kanske inte kom att få tillräckligt underlag för att starta. Även debatten om högskolebehörigheten

i Gy11 hade skapat rädsla för att välja den skola och det program, som annars skulle passat eleven.

Konkurrensen mot andra kommuner har Lund vunnit. (Fackl. ombud i Lund)

I Lund var rivaliteten störst mellan kommunala och fristående skolor, menade de fackliga ombuden, medan den lilla rivalitet som funnits mellan de kommunala skolorna i Lund snart skulle vara ett minne blott.

Det är ett stort utbud men konkurrens om platserna bland eleverna. (Pol. i Lund)

Valfriheten är bra. De kommunala skolorna prioriteras av eleverna. (Pol. i Lund)

Konkurrensen som hot mot verksamhet och existens

(En relevant SDS-artikel om ökad konkurrens redovisas i kapitel 5).

Politiker, lärarfackliga organisationer och kommunala skolledare i Lund ansåg att konkurrenssituationen och marknadsutvecklingen ej utgjorde något hot mot de kommunala skolorna. Dock ansåg skolledare att det kunde finnas hot i kommande politiska beslut om skolornas programsammansättningar, produktmix, inte minst om en femte kommunal skola kommer att inrättas i Lund.

Det är svårt att se något hot för de kommunala skolorna kommer att vara fyllda. Möjligtvis kan för packade skolor vara ett hot. (Pol. i Lund)

Stora starka kommunala skolor med hög kvalitet och gott rykte är ett hot för många fristående skolor. Diskussionen om 'pengaflykten' kommer att drabba de fristående skolorna på något undantag när. Dessutom är många fristående skolor små och har svårt att fylla sina platser. (Fackl. ombud i Lund)

I Eslöv menade politiker, fackliga ombud och chef för den kommunala skolan att Bergagymnasiet kommer att finnas kvar men på medellång sikt finns risk att skolan måste lägga ner program, ändra i produktmixen, så att den utvecklas till att innehålla enbart yrkesprogram.

Hur liten kan den kommunala skolan bli, det är en relevant existensfråga. (Pol. i Eslöv)

Politiker trodde att situationen skulle sätta sig efter en självsanering inom friskolesektorn. Chefen för den kommunala skolan i Eslöv menade att det på lång sikt var viktigt vilka program som kommunen hade kvar att erbjuda. Rektorer vid Non profitskolorna i Lund menade att i den pågående demografiska nedgången fanns det ett hot mot friskolorna genom att eleverna kanske söker sig till de stora kommunala skolorna.

Regelverket är stelbent, Gy11 är ej friskolevänligt, och om de små skolorna ej växer är det svårt att leva upp till kraven på bibliotek och specialpedagoger. Klarar vi den demografiska nedgången så klarar vi oss också på sikt. (Rektor vid Non profitskola).

Rektorerna vid två av Profitskolorna ansåg att deras skolor inte var hotade på kort sikt men om ytterligare friskolor kom att etableras samtidigt som elevkullarna minskar, fanns ett hot.

Nationell politisk styrning med begränsningar för friskolorna kan vara ett hot på lång sikt. (Rektor vid Profitskola)

Rektor vid den tredje skolan var inte orolig eftersom de tjänster som skolan utbildar för alltid kommer att finnas men det är viktigt att anpassa undervisningen efter behovsförändringarna.

Några karakteristika för de skolor på Lunds regionala skolmarknad som ingick i den empiriska studiens urval presenteras i tabell 25.

Tabell 25:

Några karakteristika för de i studien deltagande skolorna i Lund och Eslöv på Lunds regionala skolmarknad.

	Komm. skolor (4 st)	Fristående Non profit(2 st)	Fristående Profit(3 st)
Skollogik	Allmän	Nischad	Allmän
Målgrupp	Bred	Smal	Bred
Marknadsstrategi	Finns	Finns	Finns
Marknadsföring	Lika, traditionella medel	Lika, traditonella medel	Lika, traditionella medel
Marknadsföringskostnad/år	c:a 200 Kkr	c:a 250–300 Kkr	c:a 200 – 300 Kkr

De kommunala lundaskolornas logik kunde klassas som allmän och uttrycktes i visions- och fokusform såsom att *verksamheten ska hålla hög kvalitet så att eleverna får kunskap, kompetens och en positiv erfarenhet för framtiden*. I Eslöv skulle skolan ha verksamhet och lokaler som lockade till kreativitet och utveckling. Logiken i Non profitskolorna var för den ena skolan nischad, *studieförberedande i kombination med ett starkt musikintresse*, och för den andra allmän, *bästa universitetsförberedande gymnasieutbildningen*. Profitskolornas logik var allmän med en viss dragning åt entreprenörskap och aktuella yrkesområden. När det gällde målgrupp vände alla de tre kommunala lundaskolorna sig till elever som ville gå på deras skola. Två av skolorna riktade sig till studiemotiverade elever som ville ha hög kvalitet på sin högskoleförberedande utbildning och den tredje ville även ta sig an elever som kanske inte lyckats så väl med de teoretiska ämnena i grundskolan. I Eslöv ville kommunen ha en skola med ett brett utbud som ej valdes bort av ungdomarna i Eslöv och ej heller av ungdomarna i Höör och Hörby. Av de fristående Non profitskolorna vände den ena sig till ambitiösa årskurs 9-elever, längs de viktiga tåg- och busslinjerna i och till Lund, som ville bli samhällsvetare och gå på en liten skola. Den andra skolan vände sig till musikutövande elever i hela Skåne som var intresserade av naturvetenskapliga studier. Profitskolorna vände sig brett till alla de elever som ville gå på de program som skolorna erbjöd.

En relevant artikel i SMP ang. marknadsföring och en relevant artikel i SDS om utbildningen som marknad redovisas i kapitel 5.

Tre av de kommunala skolorna hade en skriftlig marknadsföringsplan medan den fjärde inte hade någon sådan. Av de fristående Non profitskolorna hade en skola en skriftlig plan och den andra saknade en sådan. Två av Profitskolorna hade en skriftlig plan medan den tredje istället valt att verka under devisen *Ej synas utan vara men väl ligga i fas med branschens företag*. De konkreta

marknadsföringsinsatserna för de olika huvudmannagrupperna var ganska lika. Det gällde gymnasieässa, öppna hus, kataloger, broschyrer och annan information inklusive användningen av sociala medier. Tidningsannonsering hade nästan helt försvunnit. Kostnaderna för marknadsföring var förhållandevis små men då räknade skolledarna inte in insatser av skolans personal. Bortsett från en Profitskola lade de kommunala skolorna, Non profitskolorna och Profitskolorna ner ungefär lika mycket pengar på marknadsföring.

Såsom beskrivits i kapitel 1 skulle konkurrensen ske på lika villkor. På frågan om konkurrensen var på lika villkor gav respondenterna svaret Nej. Politiker i Lund menade att det inte var lika förutsättningar, lika villkor, därför att de fristående skolorna kunde välja bort elever med särskilda behov, de fristående skolorna kunde använda kommunala bibliotek istället för att bygga upp egna, de fristående skolorna hade bättre konkurrensmöjligheter för de kunde anpassa innehållet, t.ex. genom koncentrationsläsning, och därmed bli mer resurseffektiva samt att lärlingsutbildning var ganska utbredd bland friskolor men de betalade inte till företagen så man undrade, vart går resurserna. Här var risken stor att konkurrensen sattes ur spel, menade lundapolitiker. Från övergripande friskolenivå framfördes att bidrag till friskolor och interkommunala ersättningar ej var lika därför att den interkommunala ersättningen är förhandlingsbar men det är inte bidrag till friskolor. Eslövpolitiker menade att *Lagen om bidrag på lika villkor* skapat en hyfsat jämn spelplan på det ekonomiska planet och den nya skollagen hyfsat reglerna på verksamhetsplanet. Facken i Lund ansåg att det inte var lika villkor därför att friskolorna hade en annan typ av skolledere med lojalitet mot budget och överhet, de kommunala skolorna kunde agera i kraft av sin storlek vilket kunde vara till nackdel för de fristående skolorna, de ekonomiska villkoren för skolmat, IT och lokaler var olika liksom möjligheterna att göra egna upphandlingar, de fristående skolorna kunde laborera med lokalerna medan anpassningsmöjligheterna för de kommunala enheterna var trögare samt meddelarfriheten var annorlunda på friskolorna liksom avtalsfrågor, löpande samverkan och hanteringen av skyddsfrågorna. Facken i Eslöv menade att det inte är lika villkor därför att friskolorna saknade eller valde bort vissa bitar t.ex. kunde de välja vilken omfattning deras verksamhet skulle ha, behörighetsgraden hos lärarna var olika och högre i de kommunala skolorna samt att kommunen för att åstadkomma bidrag på lika villkor tillämpade ett underligt lokal fördelningssystem och ett bisarrt ersättningssystem, vilket varken var skolpeng eller elevpeng. Både i Lund och Eslöv menade de fackliga ombuden att resurserna till facklig verksamhet följde med skolpengen ut till de fristående skolorna men, på något undantag när, var det svårare att bedriva facklig

verksamhet på de fristående skolorna. Riktade resurser borde inte gå ut till friskolorna utan behållas centralt som en resurs för alla. Det var mycket svårare att driva facklig verksamhet på de fristående skolorna.

Alla tre skolledargrupperna i Lund ansåg att det inte rådde konkurrens på lika villkor men argumenten var delvis olika. Från kommunala sidan framfördes att det inte gick att åstadkomma absolut lika förutsättningar därför att geografisk belägenhet, tradition och *gamla Lund* kunde man inte ändra på, de kommunala skolorna var uppbundna av LOU (se SFS 2007:1091) avtal, löneavtal, personalpolicies och ekonomiska villkor som inte gällde för de fristående skolorna samt att friskolorna kunde ta undan 10 % av platserna vid huvudentagningen för senare frikvotesantagning. Non profitskolorna kritiserade främst den stora skillnad som rådde i bidragen från olika kommuner och att siffrorna kunde manipuleras t.ex. lokalkostnaderna samt att inom den kommunala skånesamverkan hade samverkanspriser ej framtagits. Profitskolorna menade att det förelåg olikhet därför att det fanns ekonomiska hinder om en friskola ville etablera sig i ett område där hyrorna låg över de kommunala skolornas snittkostnad, det kommunala planmonopolet kunde lägga hinder i vägen för friskoleetableringar samt att eftersom momscompensationen endast gällde verksamhet i drift blev en friskolas investeringskostnader vid nystart eller utökning 25 % dyrare än om det varit en kommunal skola.

Det administrativa schablonpålägget är rena skämtet för de små verksamheterna som får undertäckning för sina administrativa kostnader. Koncernerna påverkas inte lika mycket eftersom de kan utnyttja sina stordriftsfördelar. (Chef för Profitskola)

6.2 Lokal politisk styrning

Här ska den analysfaktor i metodmodellen, se figur 3, som avser politisk styrning behandlas. Aktuella frågeområden framgår av punkterna 12 och 13 i bilaga 3 A. Frågor ställdes till respondenterna på de tre ansvarsområdena, roller, som skollagstiftningen tilldelat kommunerna. I Lund fanns en respondent på en fristående skola som hade en annan roll än rektor och därför, i likhet med kommunala förvaltningschefer, hänfördes till det politiska laget.

Tabell 26.

Lund/Eslöv – respondenternas syn på hur politiken balanserar sina tre roller/ansvar

	Politiker i Lund, Eslöv	Fackliga i Lund, Eslöv	Chefer kommunala skolor	Chefer Fristående Non profit	Chefer Fristående Profit
Risk för konflikt mellan rollerna?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Medborgaransvaret	Tydligt	Otydligt	Otydligt	Ingen uppfattning	Otydligt
Finansieringsansvaret	Problem	Ej facklig fråga	Problem	Problem	Problem
Producentansvaret	Ej problem	Problem	Problem	Problem	Problem
Hemkommunen sätter pris på marknaden	Ingen kommentar	Marginell fråga	Ej bra	Ej bra	Ej bra

Risk för rollkonflikt

Att kommunerna har hela genomförandeansvaret men ej råder över hela genomförandet kan komplicera kommunernas möjligheter att utöva sina roller. Alla respondentgrupperna ansåg att det fanns risk för rollkonflikter. Politiker i Lund framhöll att

Balansen mellan rollerna är god men det finns en risk för rollkonflikt vilken man måste vara medveten om och beakta genom tydliga regler och attityder och ta upp i utbildnings- och informationsssammanhang. (Pol. i Lund)

Politiker menade att det var bra i Lund och att möjligheterna till insyn var goda. De var medvetna om att det fanns kommuner som hanterat konfliktrisen genom att införa beställar - utförarorganisation. En politiker undrade om Skåne skulle gynnas om gymnasieskolan flyttades till den regionala nivån. De fackliga ombuden i Lund ansåg att det fanns konfliktriser men att de inte upplevt konflikter så ofta. Även i Eslöv menade politiker att det fanns en inbyggd konflikt i ansvarsstrukturen.

Nämnden måste fråga sig: vilken hatt tittar vi på nu. Det är lätt att snubbla på alla tre rollerna vilket gör situationen svår. Kanske vore det en möjlighet att separera rollerna och låta skolan vara en egen enhet med egen styrelse. (Politiker i Eslöv)

Facken i Eslöv tyckte inte att det förelåg någon risk för rollkonflikt i deras nämnd. Chefer vid de kommunala skolorna menade att det inte bara fanns en

risk för rollkonflikter utan att det även uppstod konflikter och att det skapade olika villkor.

Det är klart att det blir konflikter och det är inte bra för då blir villkoren olika. På vissa ställen har man löst detta problem genom beställar - utförarorganisationer. (Rektor vid kommunal skola i Lund)

Från övergripande friskolenivå framhölls att rollerna ibland kolliderade. Rektorer vid fristående Non profitskolor tyckte att det var svårt att se konfliktriskerna från friskolehåll men ansåg att risk fanns för dubbla lojaliteter.

Både i Lund och Eslöv fick politiker och fackliga ombud den huvudsakliga informationen om den pågående marknadsutvecklingen från det centrala utbildningskansliet. I anslutning till beslut om nästa års studievägsorganisation och via ansöknings- och antagningsrapporteringen gavs denna information. Även då nämnderna skulle besluta om yttrande över ansökningar om att få etablera fristående skolor lämnade kanslierna ingående information om skolmarknaden.

Medborgaransvaret

Kommunerna är skyldiga att erbjuda ett allsidigt utbildningsutbud åt alla sina medborgare antingen genom att själv anordna utbildningen eller genom samverkansavtal med annan, andra anordnande kommun (er). Medborgaransvaret sattes främst på prov i samband med yttranden över ansökningar om start av fristående skolor. Då måste nämnden prioritera, vilket kunde vara konfliktfyllt.

I Lund har platsgarantin för de egna medborgarna fungerat bra och inom skåneavtalet finns en viss undsättning hos andra kommuner men det måste kanske accepteras att lundamedborgare får sin utbildning i t.ex. Eslöv. (Pol. laget i Lund)

I Eslöv menade politikerna att platsgarantin innebar att kommunen måste ha en beredskap så att elever, som ville komma tillbaka, skulle få plats. Den politiska nivån försökte både påverka marknadsutvecklingen och anpassa sig till den. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne såg politikerna både i Lund och Eslöv som ett sätt att påverka marknaden. Även de årliga remissyttrandena till Skolinspektionen över ansökningar att få starta eller utvidga fristående skolor såg politikerna som påverkansåtgärder. Marknadsanpassningar hade Lund gjort genom att fylla och överfylla skolorna. Lund hade t.o.m. avstått från att inrätta

fler klasser i Lunds kommunala skolor för att rädda andra skolor. I Eslöv hade många anpassningar gjorts genom att dra ner på utbudet, lämna lokaler och säga upp personal. Friskoleföreträdare påpekade att man lagt ned program för att återuppta dem igen om 6-7 år, då nästa demografiska uppgång påbörjats.

Finansieringsansvaret inklusive prissättning

Hemkommunerna ska finansiera sina medborgares gymnasieutbildning varhelst den äger rum. Priset kan för vissa utbildningar och i vissa fall vara bestämt av staten, i vissa fall av anordnarkommuner och i vissa fall av hemkommunen själv. I det senare fallet ska priset sättas enligt samma grunder som tillämpas vid fördelningen av resurser till de egna skolorna.

Att kommunen sätter priset för de fristående skolorna innebär att om kommunen kan driva sina egna skolor billigt så sätter man även press på de fristående skolorna. (Politiker i Lund).

Lundapolitiker menade att inom ramen för skånesamarbetet ställdes priserna för alla kommunerna samman och jämfördes med riksprislistan. Politikern ansåg dock att finansieringssystemet kunde behöva ses över för att försöka finna en rättvis modell. Friskoleföreträdare påpekade att i ett samverkansområde skulle ett samverkanspris tillämpas istället för rikspriset, vilket Stockholm klarat av men inte Skåne. Detta innebar att de skånska kommunerna med hög skolpeng fick subventionera de andra kommunerna. Friskoleföreträdaren framhöll vidare att kommunerna redovisade på olika sätt för att få fram skolpengen.

De tillämpar en kreativ, manipulativ bokföring, t.ex. genom att lägga medel i centrala potter eller skapa medvetna budgetunderskott, för att få fram en lägre skolpeng. När det gäller tilläggsbeloppet har kommunerna helt olika bedömning så den s.k. säkerhetsventilen fungerar inte. (Friskoleföreträdare i Lund)

Läraryrket i Lund ansåg att prisfrågan var mycket marginell, kanske kunde man fundera på ett skånepris, men det var egentligen inte någon facklig fråga. De fackliga ombuden i Eslöv tyckte dock att det var ganska korrekt att de fristående skolorna fick ersättning i nivå med kommunens kostnad. Att hemkommunen satte priset ansåg skolledarna vid kommunala skolor vara tveksamt eftersom det skapade olika villkor och bidrog till en minskad priskonkurrens på marknaden. Det skulle bli mer marknadsmässigt om ett rikspris används istället. Rektor vid en Non profitskola framhöll att

Eleverna kostar oss lika mycket, oavsett vilken kommun de kommer ifrån, och då ska ersättningen också vara lika, det är en likvärdighetsfråga. Det system med rikspris som tillämpas för särskilda varianter är bättre än den nuvarande kommunala ersättningen. Det enda alternativet är en riksprislista rakt av. (Rektor vid Non profitskola)

Chefen vid en Profitskola undrade, utifrån det bidragsbelopp skolan erhöll från olika kommuner, hur lite pengar dessa kommuner kunde klara sin utbildning på.

Intresset hos kommunerna att skapa lika ekonomiska villkor är ljust. Lärarlöner, lokalhyra, skolmat och läromedel äter upp minst 90 % av skolpengen men ändå finns det variationer på ända upp till 40 % i bidrag från olika kommuner. (Chef vid Profitskola).

Om detta berodde på illvilja, okunskap eller svårbedömda beräkningsunderlag var svårt att avgöra men kommuner pratade ej med varandra om detta för att försöka förstå skillnaderna. Vart tog skånepriset vägen, undrade denna chef för Profitskola.

En statlig skolpeng, lika för alla, är lösningen på detta problem. (Chef vid Profitskola).

Producentansvaret

Lundapolitiker menade att nämnden egentligen fattade ganska få beslut rörande produktionen vid de egna skolorna. Nämndsledamöter satt i skolornas forum för samråd. Förvaltningen lämnade rapporter till nämnden och om den sedan skulle agera eller ej kunde vara ett moraliskt ställningstagande.

Producentansvaret hamnar lite i skymundan men de egna skolorna har en stabil grund, så de klarar sig. Detta betyder dock att måldiskussionerna också kommer i skymundan så att mål och medel ej följs åt. (Politiker i Lund)

Lärofacen i Lund menade att för producentansvaret fanns en risk för dualism mellan rektors statliga uppdrag och nämndens kommunala roll. Fackliga ombuden i Eslöv tyckte att kommunen tog ansvaret bra och balanserat. Chefer vid kommunala skolor erinrade om att vissa kommuner löst konfliktproblemet

genom att införa beställar- utförarorganisationer. Rektor vid Non profitskola ansåg att risken för dubbla lojaliteter främst låg i producentansvaret.

Det är ett allmänt problem med nämnder som lägger sig i produktionen på ett sätt som inte ankommer på dem. Antingen förstår man ej sitt uppdrag eller vill man vidga det utanför de satta ramarna. Den risken är större nu med den nya skollagens mandat till rektor. (Chefen vid Profitskola)

6.3 Produktmix

I detta avsnitt ska den analysfaktor i metodmodellen, figur 3, som avser produktmix behandlas. Aktuella frågeområden antyds i korthet under punkterna 3 och 4 i bilaga 3 A samt punkterna i bilaga 3 B.

Tabell 27 är en precisering av tabell 24 såtillvida att i tabell 27 upptas alla konkurrerande gymnasieskolor och alla program på respektive gymnasieskola, skolans produktmix, läsåret 2011/12. Individuella program, kolumnen näst längst ut till höger, innehåller både sökbara och icke sökbara alternativ vilket betyder att konkurrens inte föreligger eller är begränsad. En analys av den interna konkurrenssituationen kan ske på många olika vis. Studien bör dock ske på det enskilda programmets nivå för att konkurrenssituationen ska bli tydlig. I tabell 27 visar radsumman hur många program som respektive skola konkurrerar med och kolumnsumman hur många skolor som konkurrerar med samma program.

Tabell 27:

Programutbudet i Lunds skolor (K=kommunal/F=fristående) år 2011/12.

Skola	Program	K/F	BA	BF	EE	EK	ES	FT	HA	HT	HU	HV	IB	IN	NA	NB	RL	SA	TE	VF	VO	IM	S:a pr
Carl Adolph Agardh		F																X					1
Consensum		F												X							X	X	3
Drottning Blankas		F				X	X					X						X				X	5
Gymnasieskolan Spyken		K					X				X				X			X					4
Gymnasieskolan Vipan		K	X	X	X				X	X							X			X	X	X	9
Humanus gymnasium		F				X					X				X			X					4
Jensen gymnasium		F				X			X						X			X					4
John Bauergymnasiet		F					X			X								X	X			X	5
Katedralskolan		K				X					X		X		X			X				X	6
Lars-Erik Larsson		F													X								1
Ljud & Bildskolan		F					X												X			X	3
Lunds dans- och musikal		F					X																1
Lunds Fordonstekniska		F						X															1
Lunds Tekniska		F			X									X					X				3
Mikael Elias teoretiska		F													X			X	X				3
NTI-gymnasiet		F			X														X				2
Polhemskolan		K				X	X					X			X			X	X			X	7
Realgymnasiet		F										X				X						X	3
S:a skolor per program		18	1	1	3	5	6	1	2	2	3	3	1	1	8	1	1	9	6	1	2	8	65

De kommunala skolornas och de fristående skolornas roller i detta sammanhang framgår av redovisning i kapitel 5.

Vad respondenterna på den centrala kommunala förvaltningen, de enskilda kommunala gymnasieskolorna och de fristående skolorna ansåg varit avgörande vid skolans val av produktmix framgår av tabell 28.

Tabell 28:
Kriterier för val av programsammansättning enligt utbudsaktörer

Orsak till produktmix	Centralförvaltning (1)	Kommunala skolor (2)	Fristående skolor (3)
Tradition/service	Ja	Ja	Ja
Konkurrens		Ja	Ja
Ekonomi		Nej	Nja

I den hårdnande konkurrenssituationen på skolmarknaden hade Lunds kommunala gymnasieskolor inte tappat några elever vare sig under den demografiska uppgången eller pågående nedgången. Till följd av den ökande inpendlingen nådde Lund sin nominella topp år 2011. Kommunen hade gjort vissa mindre revideringar i produktmixen för de fyra gymnasieskolor, som fanns redan då skolmarknaden uppstod. Dessa revideringar hade medfört en viss renodling men huvudstrukturen fanns kvar med tre studieförberedande och en yrkesförberedande gymnasieskola.

Högskoleförberedande gymnasieskolor måste vi ha men de får inte bli för små. (Pol. laget)

De högskoleförberedande programmen hade en låg ekonomisk marginal och måste därför ha en ganska stor elevvolym för att vara bärkraftiga.

Det behövs c:a 1100 – 1200 elever för att dessa skolor ska gå runt. (Pol. laget)

Bortsett från denna volymmuppfattning hade utbudsaktörerna i Lund inte känt behov av att beräkna kostnader för olika program och programsammansättningar. Men man visste att det lilla humanistiska programmet egentligen inte var ekonomiskt försvarbart att erbjuda på två skolor, såsom då var fallet. Uppdelningen på två skolor kunde dock försvaras utifrån serviceskäl. Det gav en större språkvalsmöjlighet för alla eleverna vid de båda berörda skolorna. Det estetiska programmet, ES, och spetsutbildningarna visade en stor kostnadskänslighet.

Estetiska programmet är ekonomiskt mycket känsligt för om elevgruppen består av 12 eller 15 elever. (Pol. laget)

Två av skolorna kunde utifrån sin stora elevvolym ekonomiskt bära mindre elevgrupper i spetsutbildningarna medan detta var tveksamt för den minsta studieförberedande gymnasieskolan. Gymnasieskolor med stora elevvolymen var inte så känsliga för vilka program de hade i sin produktmix men för en mindre skola var det mer ekonomiskt känsligt. För dessa mindre skolor var det nödvändigt att göra noggrannare kalkyler för de olika delarna, programmen eller programinriktningarna. Genom Gy 11 hade den lägsta volymgränsen höjts bl.a. på grund av de mer strikta behörighetskraven på lärarna.

Har en skola få och små program krävs att den har en god gruppfyllnad vilket den kan få genom stark nischning. (Pol. laget)

Den kommunala skolan med yrkesprogram hade tillkommit för att i en av lokalerna fanns utrustning för livsmedelsteknisk utbildning, vilken Lund inte kunde erbjuda i slutet av 1980-talet. Kring denna livsmedelstekniska utbildning skapades en produktmix med ytterligare yrkesprogram och ett studieförberedande program. Det studieförberedande programmet fanns även på de tre innerstadsskolorna och till slut tvingade den inbördes konkurrensen utbildningsnämnden att ta bort detta program och låta skolan ha enbart yrkesprogram i sin produktmix. Skolans främsta konkurrensmedel var:

Att värna svaga elever och erbjuda program som eleverna vill gå på.
(Chef för kommunal skola)

Skolan hade endast sådana program i sin produktmix som den var ensam om i den kommunala organisationen men någon kostnadsberäkning för de ingående programmen hade inte gjorts.

Det fanns dock innehållsliga samband, consistency, mellan grupper av program i produktmixen, vilket ökade elevernas valmöjligheter och gav skolan möjlighet att sätta samman större grupper. En av de högskoleförberedande gymnasieskolorna menade att man av tradition hade de två stora programmen SA och NA. ES hade en gång i tiden utvecklats vid denna skola och stod för den kreativa delen i produktmixen. SA och NA tillsammans stod för en hög kvalitet och var stora, viktiga program för utbildningen i språk. Ett samlat ES var en konkurrensfaktor för skolan och medgav även estetiska profileringar på övriga program t.ex. NA med musikinriktning. Även här var det fråga om att skapa och använda skolans consistencypotential. I en utbildningsstad som Lund måste NA- och SA-programmet på en skola sticka ut för att vara konkurrenskraftigt, menade rektor. Några kostnadskalkyler för de olika programmen hade ej

upprättats utan ledningen förlitade sig på en allmän ekonomisk känsla och budgetavstämningar. Dock visste ledningen att det var lättare att få skolans ekonomi att gå ihop med fler estetklasser. De olika inriktningarna gav nämligen synergieffekter, consistency. I produktmixen var SA en bas för språk, programgemensamma kurser och tillval.

Det är svårt att tänka sig en högskoleförberedande gymnasieskola utan SA. (Rektor vid kommunal skola)

En ganska stor fristående gymnasieskola, Profitskola, med enbart högskoleförberedande program startade med ett program, SA. Skolan ägdes av studieförbund som i sin tur ägdes av politiska partier. Det var ett ideellt servicesyfte som fick ägarna att starta gymnasieutbudet. Folkbildning och vuxenutbildning fanns redan då gymnasieskolan startade. Förutom ideella skäl fanns ekonomiska skäl att starta en skola med SA. Det programmet var enkelt att starta och krävde inte så stora initialkostnader. Tillsammans med folkbildningen och vuxenutbildningen skapade organisationen en bredare produktmix genom starten av gymnasieutbildningen. När det p.g.a. en mättad marknad inte längre var möjligt att inrätta fler paralleller på SA valde skolan att ansöka om att även få erbjuda NA. Det skapade en längre produktmix i själva gymnasieskolan. Elever som sökte det programmet var vanligtvis mer studiemotiverade. Genom programsamband och stora möjligheter att samläsa mellan SA och NA fanns kostnadsbesparings-skäl bakom detta programval. Det fanns alltså lönsamhetsskäl, genom consistency, bakom valet även om NA hade högre initialkostnader än SA. Men valet av NA gjordes också av konkurrensskäl. Genom den nya produktmixen kunde skolan erbjuda alla eleverna fler valmöjligheter. Breddningen med högstatusprogrammet NA gav hela skolan en högre status. En annan fristående gymnasieskola, Profitskola, startade skolan utifrån ett servicebehov. Arbetsmarknaden inom vård och omsorg hade både ett kvantitativt och kvalitativt behov av arbetskraft. Vård- och omsorgsprogrammet var skolans första program. Men som en service åt de elever som ville bli t.ex. läkare utökades produktmixen vid Gy 11-starten med NA. Som konkurrensdevis anförde skolan:

Att hjälpa människor genom två olika vägar och ideal, VO och NA.
(Rektor vid Profitskola)

Det fanns inte några kostnadsskäl till att utöka produktvalet med NA. Tvärtom lönade sig NA inte ekonomiskt. Men innehållssambanden mellan VO och NA

gjorde det möjligt att samläsa vissa kurser inom det individuella valet. Genom det befintliga VO-programmet kunde NA färgas mot 1. att hjälpa människor och 2. medicinsk profilering. En tredje fristående gymnasieskola, Non profit, med dittills enbart ett program startade p.g.a. en blandning av tradition och serviceskäl. Musikklasserna hade lagts ned vid en av stadens kommunala gymnasieskolor och musik- och matematikläraren, en mycket känd körledare, startade då en fristående gymnasieskola med NA-programmet som bas och musik som inriktning. Grundaren hade en idé om att skapa Lunds musikgymnasium. Bakom idén låg också ett serviceskäl i det att skolans elever blev en rekryteringsbas till stadens körverksamheter. En elitistisk antydan med enbart NA-programmet och de berömda körerna i bakgrunden sågs nog som en konkurrensfaktor. Fr.o.m. läsåret 2014/15 skulle skolan även erbjuda platser på SA med musikinriktning. För eleverna var detta en servicebreddning eftersom de kunde få sin musikutbildning utan krav på att gå på NA. För skolans produktmix var det en profilering eftersom denna inriktning inte erbjöds någon annanstans inom Fritt sök i Skåne. Skolan höll fast vid sin idé med

Kombination av högskoleförberedande gymnasieutbildning och musik.
(Rektor vid Non profitskola)

Produktbreddningen gav ekonomiska fördelar för skolan genom en större målgrupp på marknaden samt möjlighet till samläsning mellan programmen i språk, programgemensamma ämnen och individuella val.

6.4 Konkurrensfördelar

I detta avsnitt ska den analysfaktor i metodmodellen, figur 3, som avser *konkurrensfördelar* behandlas. Aktuella frågeområden antyds i korthet i punkterna 5 - 8 och 10 – 11 i bilaga 3 A.

Kvalitet allmänt, för ort, för huvudman och för skola

(Relevanta artiklar i pressen om skolvalet, kommunikationer och accepterbara pendlingsstider har presenterats i kapitel 5).

Tabell 29:

Restider hösten 2012, kl 07.00 respektive 16.00, från centrum till centrum inom Lunds regionala skolmarknad

	Lund	Staffans t.	Burlöv	Lomma	Kävlinge	Eslövs	Höör	Hörby
Lund		00:20	00:08	00:23	00:30	00:10	00:20	00:40
Staffans t.	00:26		00:32	00:32	00:49	00:55	01:05	01:12
Burlöv	00:28	00:39		00:48	00:21	00:40	00:50	01:27
Lomma	00:21	00:48	00:41		00:42	00:43	00:53	01:18
Kävlinge	00:06	00:46	00:35	00:46		00:30	00:40	00:57
Eslövs	00:10	00:46	00:25	00:47	00:31		00:10	00:34
Höör	00:20	00:59	00:38	01:00	00:41	00:13		00:25
Hörby	00:40	01:05	01:12	01:16	00:59	00:44	00:27	

Till restiderna från centrum till centrum ska för att erhålla total restid läggas ev. restid till och från bostaden och hemortscentrum samt ev. restid till och från centrum i Lund och den aktuella skolans placering.

Många elever och föräldrar hade, innan Fritt sök Skåne infördes, frågat på gymnasieämnessor och skolornas öppna hus hur man skulle göra för att även få komma ifråga till en kommunal skola på en annan ort än hemkommunen eller dess samverkansområde. Detta kunde vara ett tecken på att såväl ort och skola som huvudman var av vikt vid gymnasievalet. I tabell 20 presenterades efterfrågedata i form av kvarstannande, inpendlande, utpendlande och antal studerande på orten i procent av ortens egna folkbokförda elever i gymnasieåldern. Vissa av dessa efterfrågedata har i tabell 30 omvandlats till kvot i avsikt att använda dem som kvalitetsmått på gymnasie marknaden. Begreppen *ortskvalitet* och *huvudmannakvalitet* används. Kvarstannandeprocenten kallas i tabell 30 för *ortstrohet*. Ortstroheten redovisas dels totalt, dels för kommunala respektive fristående skolor. Om antalet inpendlande elever bildar en kvot med hur många egna folkbokförda elever som pendlade ut från orten erhöles en pendlingskvot à la det mått som i utrikeshandelsteori brukar kallas *terms of trade*. Denna kvot, *pendlingskvoten*, kan inte delas upp på huvudman eftersom det är kommunen och inte de olika huvudmännen som har utpendlande medborgare. Om däremot antalet gymnasister, som dagligen går i skola på orten, relateras till ortens eget antal folkbokförda gymnasieelever erhåles ett relationstal, *ortens studerandekvot*, vilken också visar på ortens dragningskraft. Denna *studerandekvot* inkluderar i och för sig kvarstannare, in- och utpendlare men låter sig, till skillnad från pendlingsfaktorn, uppdelas på kommunala och fristående skolor och därmed de olika huvudmännens dragningskraft.

Tabell 30:

Efterfrågebilden i Lund och Eslöv läsåren 2009/10 – 2012/13. som uttryck för kvalitet på ort och huvudmän på ort.

	Lund				Eslöv			
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Ortstrohet hos folkbokförda (procent)	90	90	90	91	65	58	54	50
fördelat på kommunala skolor	77	76	74	74	65	58	53	50
fördelat på fristående skolor	13	15	16	17	1	0	0	0
Ortens pendlingskvot (netto- dragningskraft)	10	12,2	12,4	14,9	1,1	0,8	0,5	0,5
Ortens studerandekvot (studerande i procent av folkbokförda)	190	207	219	230	105	90	79	73
fördelat på kommunala skolor på orten	146	154	160	168	102	88	76	72
fördelat på fristående skolor på orten	44	53	59	62	3	2	3	1

Av tabell 30 framgår att Lund hade en hög ortstrohet hos den egna befolkningen, högre än Eslöv som över de fyra åren fått en minskning från 65 till 50 procent. I Lund valde de kvarstannande eleverna i lägre grad fristående skola än de pendlande eleverna och i Eslöv valde både de kvarstannande och pendlande eleverna uteslutande kommunal skola. För Eslöv var Lund en stark centralort och mycket ortattraktiv för sitt omland där Lund som centrum för den regionala skolmarknaden hade tagit över dominansen på det omland som tidigare tillhört Eslövs lokala skolmarknad. Skolorna med kommunal huvudman hade tillsammans en större attraktionskraft i Lund än i Eslöv trots att Lund även hade en stor friskolesektor, vilket Eslöv inte hade. Den enskilda skolans, attraktionskraft, kan inte utläsas ur tabell 30. För den enskilda skolan borde en studie av söktrycket, antal förstahandssökande och/eller antal förstahandssökande per tillgänglig plats, kunna avspegla elevernas preferenser för den aktuella skolan. För de nationella program i tabell 27 som vid förstahandsvalet var fullsökta eller översökta är programrutan skuggad i tabell 31.

Den enskilda skolans popularitet kan avläsas i hur många av skolans program som är skuggade. Om alla nationella program vid en skola är skuggade anses den, i denna avhandling, ha högsta popularitet, skolkvalitet. Söktrycket vid 2011/12 års preliminärantagning visade att i Lund fanns 3 kommunala och 5

fristående gymnasieskolor vilka var fullsökta eller översökta Av de åtta skolorna fanns sju i centrala staden och en skola en bit utanför men i ett kluster av friskolor. Mellan dessa åtta skolor är dock variationen stor såväl med avseende på produktmix, antal program, som skolstorlek, elevantal. I Eslöv fanns endast en skola, den kommunala gymnasieskolan.

Tabell 31:

Fyllda platser hos skolor (K=kommunal/F=fristående) och program på Lunds interna marknad år 2011/12

Skola	Program	K/F	B A	B F	E E	E K	E S	F T	H A	H T	H U	H V	I B	I N	N A	N B	R L	S A	T E	V F	V O	V I	S:a pr	
Carl Adolph Agardh		F																	X					1
Consensum		F													X							X	X	3
Drottning Blankas		F			X	X					X								X				X	5
Gymnasieskolan Spyken		K					X				X				X				X					4
Gymnasieskolan Vipan		K	X	X	X			X	X								X				X	X	X	9
Humanus Gymnasium		F				X				X					X				X					4
Jensen gymnasium		F				X		X							X				X					4
John Bauergymnasiet		F					X			X									X	X			X	5
Katedralskolan		K				X					X		X		X				X				X	6
Lars-Erik Larsson		F													X									1
Ljud&Bildskolan		F					X													X			X	3
Lunds dans- och musikal		F					X																	1
Lunds Fordonstekniska		F						X																1
Lunds Tekniska		F			X									X						X				3
Mikael Elias Teoretiska Gymn.		F													X			X	X					3
NTI-gymnasiet		F				X														X				2
Polhemskolan		K				X	X					X			X				X	X			X	7
Realgymnasiet		F											X		X								X	3
S:a skolor per program			1	1	3	5	6	1	2	2	3	3	1	1	8	1	1	9	6	1	2	8		

Politiker i Lund menade att det där finns vissa omständigheter som alla gymnasieskolorna, både kommunala och fristående, kan dra nytta av.

Lund som universitetsstad lockar med sitt goda rykte. Kommunikationerna med tåg och buss är lättillgängliga över ett stort område. Lunds närmaste grannkommuner är sedan tidigare genom samverkan knutna till Lunds gymnasieskolor. (Politiker i Lund)

De kommunala gymnasieskolorna har en historia, är välkända och står för kvalitet. Många elever har släktingar som gått på skolorna. Föräldrar

har höga förväntningar både på skolorna och på sina barn. (Politiker i Lund)

Befolkningen känner stor respekt för den kommunala skolan. Lunda eleverna 'byter inte med fötterna' på samma sätt som man gör på andra ställen. (Pol. laget i Lund)

Både politiker och fack menade att skolorna var bra, personalen kände stolthet och att det var ett öppet klimat mellan skolorna. Lund hade behöriga och bra lärare som höll hög nivå på undervisningen. Många lärare var lektorsbehöriga. De fristående skolorna i Lund var små, nischade och i flera fall populära enheter som låg i centrum. Mellan de fristående och kommunala skolorna var det inte mycket utbyte.

De fristående skolorna är väldigt försiktiga och konkurrensen dem emellan är knivskarp. Frågan är om dessa små skolor kan klara sig. Koncernerna har nog inte insett vad Lund är med en allmänhet som känner stor respekt för de kommunala skolorna. (Pol. laget i Lund)

De fackliga ombuden i Lund menade att de kommunala skolorna hävdade sig väl och var så stora att de kunde kosta på sig bl.a. bibliotek.

Lunds hållbarhet i Lärarförbundets ranking 'Bästa skolkommun' är talande. (Fackligt ombud i Lund)

De kommunala gymnasieskolorna i Lund gav eleverna möjlighet till utökade sociala kontakter. Skolorna var inriktade på kvalitet och utbildningsresultat men stränga med betygssättningen. Varumärket var

Högt i tak, kultur och transparens. (Fackligt ombud i Lund)

Facken menade att det var viktigt att skolorna byggde nätverk som håller över åren. Befolkningen var traditionsbunden så de ungdomar som gått i grundskolan i Lund fortsatte att gå på kommunala gymnasieskolor. De fristående skolorna i staden var, menade facken, mindre, småskaliga och hade en familjär stämning. Det var tryggare och mysigare att gå på de skolorna men de begränsade valmöjligheterna var en nackdel. Det var lättare för dessa små enheter att profilera/nischa sig. Vissa av dem hade ett gott kunskapsrykte men för att överleva krävdes också att de hade en tydlig profil.

De småskaliga skolorna börjar få det jobbigt nu i den demografiska nedgången, eleverna räcker inte till. (Fackligt ombud i Lund)

I Eslöv framhöll politiker som en möjlig fördel att kommunen var liten.

Utbildningen håller god kvalitet och programutbudet är brett men ändå minskar relevantalet. (Politiker i Eslöv)

Eslövspolitiker menade att gymnasieskolan var bra på internationella kontaktnät och utbyten t.ex. inom vård- och omsorgsprogrammet. Även teknikcollege hade Eslöv satsat på. Samarbetet med idrottsrörelsen, t.ex. bordtennis och handboll, var gott. Inom vissa program, t.ex. fordonsprogrammet, hade skolan god hjälp av branscherna men

Önskvärt vore att Eslöv kunde erbjuda ett så stort utbud att Bergaskolan kunde bli som ett Katte i Lund eller Borgarskolan i Malmö [...] dock finns det inte så mycket folk här utan Eslöv får satsa på det gymnasieskolan redan är bra på. (Politiker i Eslöv)

Merparten av eleverna på Bergaskolan var eslövsbor som inte ville resa till annan ort för att få gymnasieutbildning. De eleverna tyckte att skolan var bra och hade bra lärare. De elever som valde bort Eslöv ansåg att de gått hela sitt skolliv i staden och ville byta ort. Här sade fackliga företrädare att

Stugan är trång och Lund drar mycket tack vare sin historia, miljö, universitet, status, och caféer. Miljön kring studier i Lund är tilltalande. Elever med klara mål väljer för att de vill byta miljö. (Facklig företrädare i Eslöv)

I Eslöv menade chefen för den kommunala skolan att ett grundmurat rykte om bra utbildning, bra lärare och hög lärartäthet var en viktig konkurrensfördel. En annan faktor var en attraktiv arbetsmiljö och en känsla hos eleverna om att de fick ett gott bemötande. Lärarfacken i Eslöv ansåg att den kommunala skolan hade en tradition och ett rykte om en hög kvalitet på utbildningen. Närheten till andra orter såg ombuden som en styrka därför att det gjorde det lätt att attrahera lärare från dessa orter. Det rörde sig dock inte om någon stor personalomsättning. Eslöv hade ett gott anseende när det gällde utbildningskvalitet men den fysiska miljön, lokalerna, var ett minus. Den fysiska miljön måste förändras. Teknikcollege hade ett väl utbyggt samarbete med

näringslivet. Elever med klara mål valde en annan studieort därför att de ville byta miljö. I Eslöv, där det knappt funnits några fristående skolor, såg politikerna främst olikheter i förutsättningarna mellan kommunala skolor på olika orter. De menade att de kommunala skolorna i Lund levde på ryktet, inte skolornas rykte utan orten Lunds. Lunds skolor ansågs inte bättre än Eslövs, utan skillnaden gick mellan orterna där det inte rädde lika villkor. I Lund ansåg rektorerna vid de kommunala gymnasieskolorna att skolorna hade ett gott rykte, låg mitt i staden, hade fräscha lokaler och väletablerade lärare och åstadkom betygsmässigt goda resultat.

Det är bra med en viss minsta skolstorlek för de allra flesta elever gillar när det finns många ungdomar på en skola. (Rektor vid kommunal skola)

Det var också fördelaktigt om skolan drevs rationellt. För yrkesprogrammen fanns branschrekommendationer vilka var en styrka om man följde dem.

Resultat på olika tävlingar ger en god vägledning om skolan. (Rektor vid kommunal skola)

Vid den ena Non profitskolan menade rektor att skolan hade en programkvalitet som var smalare än de flesta andra skolor och en hög kvalitet på nischområdet. Det lilla formatet gjorde att eleverna kände att de var en del i en tydlig gemenskap.

Gruppering över årskurserna skapar en sammanhållning mellan eleverna. Skolan erbjuder en snäll miljö till skillnad mot de stora kommunala skolorna där det är mer grundskolemässigt. (Rektor vid Non profitskola).

Rektor för den andra Non profitskolan betraktade lärarna som skolans kvalitet. Det centrala läget i staden med trevlig omgivning och nära till järnvägen betraktades som en konkurrensfördel.

Skolans intimitet och personattityd gör att eleverna blir sedda och känner sig trygga. (Rektor vid Non profitskola)

Vid en Profitskola såg chefen engagemang och närhet som främsta konkurrensmedlet och därefter undervisningskvaliteten. Den lilla skolan kunde

inte erbjuda ett kursutbud som en stor skola men kunde å andra sidan snabbt ställa om efter eleverna. Varje årskull kunde mötas på sina villkor, vilka skiftade ganska mycket från årskurs till årskurs.

Kvalitet är att bry sig väldigt mycket om eleverna och föregå med gott exempel. Det räcker inte bara med att uppnå godkänd nivå utan sträva efter så bra resultat som möjligt. (Rektor vid Profitskola)

Vad rektor här sade var att det gäller att uppnå så bra studieresultat som möjligt men att det inte räcker som kvalitetsmått utan det finns andra viktiga värden i kvaliteten. Konkurrensfördelar omfattade mer än studieresultatet.

Skolornas kvalitetsmätning

Rektor för en av Profitskolorna undrade

Vad är kvalitet och på vems villkor ska man definiera den? Det är en fråga som även eleverna ställer. Eleverna menar att mål och kvalitet inte är samma sak [...] uppifrån kommer betygskrav och olika dagsländer men de nöter bara på lärarna och skapar osäkerhet. (Rektor vid Profitskola)

Trots den övergripande frågan som rektorn för Profitskola ställde mäts/bedöms kvaliteten ganska lika i de olika skolgrupperna. Den årliga kvalitetsredovisningen samt olika former av förfrågningar bland eleverna var det som skolornas chefer angav som mätinstrument men

Någon direkt mätning har vi inte gjort. För detta skulle det behövas mycket arbete och kompletterande instrument. (Rektor vid kommunal skola)

Kommersiella system användes också, t.ex. i de kommunala skolorna, för att uppskatta kvaliteten i skolorna. Rektor vid en kommunal skola angav som komplement till de nämnda mätinstrumenten.

Gissar. Högtrycket på skolan är ett gott tecken. Vi har aldrig gjort någon större undersökning, borde göra det men hur? (Rektor vid kommunal skola)

Nöjdhetsenkäten, LUPP, får alltid bra värden hos de elever som går på Bergaskolan. De är trygga och nöjda. Men 48 procent går i annan kommun. (Chefen för kommunal skola i Eslöv)

Vid en Non profitskola uppgav rektor att några mätningar utöver den årliga elevenkäten, LUNKEN, gjordes ej.

I övrigt är det fråga om spekulationer. (Rektor vid Non profitskola)

Chefen för en Non profitskola menade att elevenkäterna bar över tid. Metoden att elever från en årskurs frågade elever i en annan årskurs hur de upplevde skolan användes i en Non profitskola. En liten skola kunde hålla adresserna till avgångna elever à jour ganska länge och med hjälp av dessa listor nå f.d. elever och ställa frågor. Även jubileer av olika slag var ett bra sätt att fånga f.d. elever och få deras syn på utbildningen vid skolan, menade rektorer. En Profitskola lade stor vikt vid att ställa frågor till elever som anmälde att de ville byta skola. En annan Profitskola, med yrkesprogram, såg branschföretagens omdömen som viktiga indikatorer. Det var ingen större skillnad mellan hur skolorna gjorde på kort och lång sikt. Utöver de ovan angivna metoderna användes självvärderingar, viss fingerkänslighet och även gissningar. Direkta mätningar skulle kräva mycket arbete.

Kvalitetsmedvetande på skolorna

Överlag ansåg skolledarna i de olika skolgrupperna att kvalitetsmedvetandet var högt hos personalen. Rektor vid en kommunal och en Profitskola, som båda varit något *bortskämda* med elevtillströmning, påpekade att det dock inte var fråga om ett självspelande piano utan marknaden måste hela tiden erövras. Annars skulle skolorna komma att få vidkännas kvalitetssänkningar.

Lärarna har nu förstått att det gäller såväl deras egen som skolans existens. Bra kvalitet och bra elever gör arbetet lättare och roligare. (Rektor vid kommunal skola)

År 2011 med ny skollag, Gy 11 och ett nytt kvalitetssystem i kommunen upplevdes dock som ett förlorat år, enligt rektor vid en kommunal skola i Lund. I Eslöv var en hög medvetenhetsgrad nödvändig och uppenbar för personalen. Bergaskolan jobbade mycket med sitt varumärke för att hitta vad skolan står för och gör. I en av Non profitskolorna menade rektor att kvalitetsstoltheten var mycket tydlig.

Lärarna är mycket medvetna, på gränsen till elitistiska. (Rektor vid Non profitskola)

I den andra Non profitskolan tyckte rektor att lärarna egentligen bekymrade sig alldeles för mycket.

Många av nuvarande elever tillhör *curlinggenerationen* vilket betyder att de anser sig ha många rättigheter men få skyldigheter. Dessa förändringar har märkts tydligt över skolans 13-åriga historia (Rektor vid Non profitskola)

Chefen vid en av Profitskolorna tog upp betygsinflationen som ett stort bekymmer och sade att f.d. elever som kom på återbesök berättade om hur eleverna försökte förhandla om sina betyg. Vid en annan Profitskola menade rektor att personalen och ledningen pratade mycket om vad skolan stod för och vad ledningen ville med den. Om någon inte gillade läget måste vederbörande söka sig ett annat jobb. I kapitel 5 presenteras en artikel i SDS om lärartäthet vid en fristående gymnasieskola i Malmö. Innehållet är relevant även för Lund-Eslöv.

Hållbara konkurrensfördelar: Resurskapital och institutionellt kapital

Skolornas chefer fick, som företrädare för de konkurrerande enheterna, lämna sin syn på hur begrepp för analys av hållbara konkurrensfördelar kunde appliceras på deras verksamhet. De övergripande begreppen var resurskapital och institutionellt kapital. För respektive begrepp ställdes tre frågor vilka framgår av tabell 32.

Resurskapital och ekonomisk rationalitet

I ett par av de kommunala skolorna var rektorerna osäkra på om deras skolor var ekonomiskt rationella. En av dessa rektorer sa

I de flesta avseenden avviker vi väl inte från andra skolor men rationalitet kräver att skolan vet vilken typ av personal som den behöver. (Rektor vid kommunal skola)

Tabell 32:

Respondentskolornas syn på faktorer på skolan som ingår i resurskapital och institutionellt kapital

	Chefer Komm skolor (4 st)	Chefer Non profit- skolor (2 st)	Chefer Profit- skolor (3 st)
Resurskapital: Ekonomisk rationalitet på skolan?	Nja	Nja	Ja
Resurskapital: Finns för skolan strategiska resurser?	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster
Resurskapital: Svårighet att rekrytera strategiska resurser?	Vissa tjänster	Nej	Vissa tjänster
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvarar ekonomisk rationalitet?	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvarar skolans resursstrategi?	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Press på likformighet i skolan?	Ja	Ja	Ja

I en kommunal skola visste rektor inte riktigt om ekonomisk rationalitet rädde men jobbade hårt med hur resurserna skulle användas.

Läraryrollen, vilken förändras mycket nu, är föremål för ett stort utvecklingsprojekt där feed back, bedömning och att bry sig om eleverna är viktiga delar. (Rektor vid kommunal skola)

Det nya rektorslyftet ligger väl till i tiden och kan vara ett stöd för skolledarna i detta arbete, menade rektorn. Vid en annan kommunal lundaskola tyckte rektor att skolan normalt är ekonomiskt rationell, möjligtvis med undantag för val av vissa läromedel. I Eslöv ansåg chefen för den kommunala skolan att ekonomisk rationalitet kräver en annan framförhållning och gissningslek än vad den ettåriga budgeten tillåter.

Eftersom budgeten nollas vid årsskiftet finns ingen möjlighet att rätta upp ekonomin. (Chef för kommunal skola i Eslöv)

Många statliga beslut, som påverkar kommunen, övervältrades på förvaltningen.

Möjligheten att använda eget kapital skulle kunna vara en bra buffert.
(Chef för kommunal skola i Eslöv)

I en Non profitskola erinrade rektor om att

Här kan finnas en paradox i att det som betraktas som mindre kostnadseffektivt kanske är ekonomiskt rationellt därför att det skapar fördelar på lite längre sikt. (Rektor vid Non profitskola)

I den nya situationen med Gy 11 behövde skolans utbud kanske breddas med fler utökade kurser inom själva nischverksamheten.

En sådan utbudsförändring kostar resurser men gagnar kanske skolan på längre sikt. (Rektor vid Non profitskola)

I den andra Non profitskolan menade rektor att man aldrig utgått från en grundlig analys utan utgått från eldsjälstanken. Vid intervjutillfället var denna skolverksamhet dock i ett prövoläge och huvudmannen övervägde huruvida det egentligen var rationellt att bedriva gymnasieutbildning inom ramen för en helt annan form av utbildningsorganisation. Ägaren av denna fristående gymnasieskola ägdes i sin tur av en annan utbildningsorganisation. Rektorerna vid Profitskolorna tyckte alla att de bevakade den ekonomiska rationaliteten genom t.ex. kontinuerliga ledningsmöten med fokus på ekonomi och resursanvändning, medveten ledning och särskilda utvecklingstjänster. En rektor tyckte dock att skolan skulle kunnat bli mer ekonomiskt rationell om programutbudet, produktmixen, kunnat utökas men lokalerna räckte ej till för en sådan utvidgning.

Resurskapital och strategiska resurser

En kommunal rektor menade att strategiska resurser finns både på central nivå i kommunen och på skolan. Från kommungemenskapen behövdes hjälp med vissa upphandlingar och från koncernnivån, förvaltningskansliet, hjälp av kunskapskonsulter. En central IT-avdelning var dock ett exempel på där det blivit fel. Vid de kommunala gymnasieskolorna i Lund uppgav rektorerna att strategiska resurser är skolledare, intendent, bra ekonom, utvecklare, utvecklingsledare och

Specialpedagoger som finns för elevernas skull och ej för lärarna.
(Rektor vid kommunal skola)

Chefen för den kommunala skolan i Eslöv ansåg att

Rektorerna är strategiska och en helt avgörande resurs för hur det kommer att gå. (Chef för kommunal skola i Eslöv)

En strategisk resurs i Eslöv var även en centralt inrättad utvecklare som arbetar ute på gymnasieskolan med kvalitetsfrågor. I Non profitskolorna var lärare inom nischverksamheten och lärare som kan bära skolans tanke strategiska. Profitskolorna uppgav treämnslärare, styrelse och ledning, yrkeslärare samt en optimal skolstorlek som de strategiska resurserna.

Resurskapital och rekrytering av strategiska resurser

Rektorerna vid de kommunala skolorna i Lund ansåg att speciallärare, bra skolledare, bra administratörer, lämpliga utvecklingsledare var strategiska resurser som skolorna hade svårt att få tag på. I Eslöv hade det inte varit svårt att få tag på de strategiska resurserna, rektorer och utvecklare, enligt chefen för den kommunala skolan. Rektorerna vid Non profitskolorna hade heller inte känt av några svårigheter att skaffa sina strategiska resurser. För Profitskolorna, menade rektorerna, att det hade varit svårt att rekrytera treämnslärare i moderna språk samt få tag på yrkeslärare.

Yrkeslärare finns det inte många men väl tekniker. Duktiga tekniker får dock bra betalt på arbetsmarknaden utanför skolan. (Rektor vid Profitskola).

Att hitta nya ledare och utvecklare var svårt enligt rektor vid en Profitskola.

Institutionellt kapital och rationalitetspåverkande faktorer

Rektorerna vid de kommunala skolorna menade att det underlättar den ekonomiska rationaliteten om man har personalen med sig. För det krävs att ledarna tar fram gemensamma mål och får personalen att bli delaktiga i dem. Men skolan hade varit alldeles för mycket på personalens villkor och många skolledare kom från de egna leden. Det låg i kulturen att många skolledare ej ville ta strid. Traditionen var en försvårande omständighet för den ekonomiska rationaliteten och krävde mycket arbete för att ändra på. I Eslöv menade chefen att alla pratar för sin sak och sitt ämne vilket är begränsande men rektorer är bra på att se helheten och håller på att lära sig ännu mer, vilket kommer att underlätta den ekonomiska rationaliteten. Vid en Non profitskola ansåg rektor att det fanns en mild motsättning mellan de allmänna ämnena och nischämnen

vilken skolledningen måste balansera för att den inte skulle bli försvårande för den ekonomiska rationaliteten. Rektor vid den andra Non profitskolan menade att sorgearbete efter uppsägningar kunde rubba tilltron till ledningen vilket i sin tur kunde förlama ledningen och försvåra den ekonomiska rationaliteten. Chefen för en Profitskola såg

Lärare, som är förvaltare och ej entreprenörer, som försvårande för den ekonomiska rationaliteten. I en liten och ung fristående skola har dock de flesta lärarna sökt sig dit för att de är entreprenörer. (Chef för Profitskola)

Vid en annan Profitskola menade rektor att det fanns en inneboende konflikt mellan ledningen, som ville att det skulle hända något, och personalen som ville hinna med. Dessa *medhinnare* kunde vara en broms för den ekonomiska rationaliteten. Rektor vid den tredje Profitskolan menade att syndromet att ropa på more of the same var försvårande för den ekonomiska rationaliteten.

Institutionellt kapital och resursstrategipåverkande faktorer

En kommunal rektor menade att resursstrategin kan underlättas om skolan jobbar med metoder d.v.s. hur jobba på bästa sätt för att nå bästa resultat. Men skolans slutenhet försvårar resursstrategin. Ledningen måste in i klassrummen och se vad som händer där. Den öppna dörrens politik måste råda och medarbetarna måste kommunicera sina iakttagelser. Skolan måste välja

Särbo - eller sambokulturen men arbetslag/team ska vara ett medel och inte ett mål. (Rektor vid kommunal skola)

En annan rektor för en kommunal skola menade att den politiska styrningen kunde vara på gott för resursstrategin men inte alltid.

Politiskt styrt eller stört är frågan. Medborgaransvaret och producentansvaret bör vara åtskiljt för annars sänks konkurrenskraften. (Rektor för kommunal skola)

Den tredje lundaskolan arbetade med ökad delaktighet för personalen vilken användes som mål och inte som medel och om personalen köpte det synsättet kunde den vara en enorm resurs för att nå rationalitet. I Eslöv sa chefen för den kommunala skolan

Att prata för sin egen sak och sitt ämne sitter i väggarna och försvårar rationaliteten. (Chef för kommunal skola i Eslöv)

Rektor vid en av Non profitskolorna ansåg att nybyggarandan nu hade gjort sitt. Lärare som varit med från början och lyft skolan blev ett problem när organisationen mognade. Det fanns inte längre någon som ville ta över idealiteten så det uppkomna problemet måste balanseras för att inte resursstrategin skulle äventyras. Vid den andra Non profitskolan menade rektor att

Vanan är en försvårande faktor för resursstrategin. (Rektor vid Non profitskola)

T.ex. var det svårt att ändra en tjänstefördelningsmodell, som funnits länge. Personalen undrade vad man förlorade på förändringen vilken sågs som ett hot mot det som satt i väggarna.

Nu står dock en gigantisk generationsväxling för dörren. Det gäller för ledningen att ha rätt feeling så att genomförandet underlättar resursstrategin. (Rektor vid Non profitskola)

Chefen vid en Profitskola menade att skolan var så ung att det inte fanns så många institutionella faktorer som påverkade resursstrategin. Alla lärare hade dock själva varit elever i offentliga skolor. De härmade sin egen skolgång vilket innebär att väggarna följde med till friskolan som arv från den kommunala skolan. Vissa lärare var t.o.m. mer kommunala än lärarna i de kommunala skolorna. Detta kommer dock att förändras så om 25 år kommer många lärare att själva ha gått i friskolor, menade rektorn. En av de andra Profitskolorna befann sig i ständig utveckling. Eftersom organisationen aldrig fick vila fick dagsformen stort inflytande på verksamheten. Detta kunde enligt rektor, försvåra resursstrategin. I den tredje Profitskolan ansåg rektor att facket kunde vara en bromskloss för förverkligandet av resursstrategin. Detta kunde dock motverkas genom att skolan höll kontakt med f.d. elever.

Att bjuda in f.d. elever som berättar om hur det var när de gick på skolan och på vilket sätt det haft betydelse för dem i deras yrkesutövning kan vara underlättande för resursstrategin. (Rektor vid Profitskola)

Institutionellt kapital och press på likformighet

Nya krav uppifrån såg en kommunal rektor som en fördel för stora, traditionella skolor. Det ställde dock krav på flexibilitet.

Vissa skolor, även kommunala, kommer ej att klara av statens krav t.ex. att sätta de nya betygen. (Rektor vid kommunal skola).

Rektor vid en annan kommunal skola menade att staten ej var något problem men att vara en kommunal skola var problematiskt.

Det finns en kommunal överbyggnad som motverkar möjligheterna att konkurrera och driver upp kostnaderna för den enskilda skolan. Lagen om offentlig upphandling, LOU, och obligatoriska köp är också fördyrande och motverkar konkurrensmöjligheterna. (Rektor vid kommunal skola)

En tredje kommunal rektor ansåg att Gy 11 och den nya skollagen kunde vara både positiv och negativ. Vissa saker styrdes upp t.ex. att rektor fått större makt och större ansvar för den inre organisationen i Gy 11.

Samverkansavtalet om Fritt sök Skåne har haft en enorm betydelse för konkurrensen. (Rektor vid kommunal skola)

Chefen för den kommunala skolan i Eslöv menade att kommunen eller politiker ej gått emot skolan utan tvärtom gett hjälp för att få vardagen att gå ihop t.ex. i skånesamverkan.

Vid en Non profitskola ansåg rektor att statens ställning till skolan såsom den kommer till uttryck i Gy 11 och Skollag 11 är en press på likformighet mellan skolorna. Att återinföra det Humanistiska programmet och behålla det Estetiska programmet var dock ett misstag, tyckte rektorn.

Från kommunens sida känner vi ej någon press. (Rektor vid Non profitskola)

Även vid den andra Non profitskolan ansåg rektorn att den kommunala politiska nivån hade en positiv inställning till skolan. Däremot hade man vid den skolan känt ett hot från de statliga reformerna, Gy 11 och nya skollagen, ända tills skolan fick besked om att utbildningen fick drivas vidare som särskild variant. Utan det beslutet hade skolans profil, nisch, inte varit möjlig att

fortsätta med. Chefen vid en Profitskola erinrade om att den nya skollagen kräver en systematisk egenkontroll och det systematiska kvalitetsarbetet ska kontrolleras på nationell nivå, så visst ställs krav på likformighet.

Ja, likformighetspressen finns. Lite av det som var konkurrensmedel för de fristående skolorna medges ej i Gy 11 [...]. 9000 lokala kurser har blivit 890 nationella kurser och därmed försvann möjligheten att parera behov hos eleverna. Att dessa kurser försvann är inte bara utbudshämmande utan även utvecklingshämmande. Mångfalden har kommit bort. Likformigheten har skapat en fullständig konkurrenssituation. (Chef för Profitskola)

De fristående skolorna hade även känt sig jagade av näringslivet. Rektor vid en Profitskola tyckte att Gy 11 och Skollag 11 innebar en sorts förstatligande. Men även frivilliga associationer, nätverk, som t.ex. olika typer av college verkade i likformighetsriktning. Samarbete med de andra närliggande skolorna kring bedömning kunde både vara på plus och minus när det gällde likformighetspåverkan. Rektor påpekade dock att

Lunds kommun är jättebra som skolkommun som ej särskiljer utan bjuder in. (Rektor vid Profitskola)

Att Gy 11 gjorde skillnad mellan yrkesprogrammen och de studieförberedande programmen för högskolebehörighet gjorde ont och skadade den utbildning vi redan byggt upp, sade rektorn vid en Profitskola. Rektorn menade att det var samhällsekonomiskt vansinnigt och att det mellan yrkesprogram och studieförberedande program hade skapat olikformighet.

De fem krafterna och konkurrensstrategierna

Skolornas chefer fick, som företrädare för de konkurrerande enheterna, lämna sin syn på hur fem krafter i en konkurrensmodell var relevanta för deras verksamhet.

Tabell 33:
Respondentskolornas syn på de fem konkurrenskrafterna

Konkurrenskraft	Chefer Komm skolor (4 st)	Chefer Non profit- skolor (2 st)	Chefer Profitskolor (3 st)
Elevens makt	Inga problem	Problematiskt	Problematiskt
Möjlighet att skapa substitut	Liten	Ja	Blivit svårare
Möjlighet att förhandla med leverantörer.	Svårt	Ja	Ja
Nyetablelingsmöjlighet på marknaden	Svårt	Svårt	Ja
Rivalitet mellan skolorna	Nej	Ja	Blandat

Krafterna är köparens (elevens) makt, möjlighet att skapa substitut, möjlighet att förhandla med leverantörer, nyetablelingsmöjlighet samt rivalitet mellan befintliga skolor.

Elevens makt

(En SDS-artikel i kapitel 5 om hur eleverna rangordnar skolor är relevant även här).

Skolledarna i Lunds kommunala skolor upplevde överlag inte något problem med elevens makt och hade inte haft anledning att reflektera så mycket över detta.

Ett enda år sjönk elevantalet på två program men sedan år 2008 har skolan ej märkt av någon elevnedgång. (Rektor vid kommunal skola)

Vi har mäsas, öppet hus och skuggning men vid terminsstarten går eleverna ändå runt och provar. Det är mycket större snurr nu än tidigare. (Rektor vid kommunal skola)

För chefen vid kommunal skola i Eslöv var valfriheten ej något konstigt men medborgaransvaret upplevdes som enkelriktat eftersom medborgaren själv ej tycktes ta något ansvar men

Är valfriheten rationell och rättvis mot kommunen? (Chef för kommunal skola)

Rektor för en Non profitskola ansåg att konkurrenssituationen är bra för eleverna för den leder till ett vasst utbud för dem att välja bland men det kan också leda till en utslagning av skolor. Före Fritt sök i Skåne var det enda sättet att komma till Lund att välja en fristående skola men med fritt sök och Gy11 hade elevpositionen förstärkts.

Det gäller att gilla läget. (Rektor för Non profitskola)

De friskolor som fyller sina platser är nischade inom ramverket medan de andra tappar elever nu. (Rektor vid Non profitskola)

Av SDS elevundersökning framkom att

Många väljer brett men kryddar med egen profil. Människor gör ofta som personer i deras närhet gör. Detta gäller även ungdomar och gymnasieval. Men det kompliceras av att niorna samtidigt vill uttrycka sin identitet genom valet. (SDS 2013-01-15)

Tydliga nischningar skulle kunna vara ett sätt för lundaskolor att möta elevernas identitetsbehov. Men en annan SDS-artikel nyanserar detta så här

Möjligheten att bryta mönster, se nya alternativ och komma vidare i den egna utvecklingen skall uppmuntras, men det kan ske på andra sätt än genom överdimensionerad valfrihet. (Artikel av A. Lovén i SDS 2013-01-10)

Rektor vid en Profitskola menade att ur såväl ett samhällsperspektiv som ett skolperspektiv är det problematiskt att kunden alltid har rätt eftersom skolan är myndighetsutövande bl.a. genom betygssättningen. Rektorn menade också att i den fristående skolan är personalen närmare eleverna, vilket inte alltid är av godo.

Detta ställer höga krav och för en skola som går dåligt är det lätt att falla för frestelser. Eleverna och föräldrarna har förstått det och utnyttjar sin position genom att byta skola. (Rektor vid Profitskola)

Rektorn vid en Profitskola ansåg inte att elevens maktposition var något problem för skolan men undrade om det är eleverna själva som förstår spelet eller om det är föräldrarna? Rektorn undrade hur välinformerade eleverna egentligen är om sin makt?

Substitut/alternativ

(I kapitel 5 återopade uttalanden i gymnasieutredningens rapport (SOU 2008:27) om problemområden är relevant även här).

Möjligheterna att skapa substitut för att vinna konkurrensfördelar ansåg de kommunala skolledarna vara mycket mindre än före införandet av Gy 11. En rektor vid kommunal skola menade att det nu talas mycket om att profilera sig. Det låter sig kanske göras men det blir ändå rätt lika. Kanske är det att döpa lika saker olika, menade rektorn.

En snygg miljö och ett klatschigt namn kan skolorna välja men själva grunden är ändå utbildningskvaliteten. (Rektor vid kommunal skola)

I Eslöv menade skolledare också att den nya skollagens och den nya gymnasieskolans likriktningssträvanden, minskat möjligheterna men

Vi försöker ändå med t.ex. Teknikcollege vilket kanske är en form av maskering. (Chef för kommunal skola)

Nischningen är väldigt stark på vår skola, det är skillnaden. (Rektor vid Non profitskola)

Denna starkt nischade skola skulle, när elevantalet gick ner, vilja få tillstånd att föra över sin nisch även på ett annat av gymnasieskolans program men

Programutbudet är styrt under en treårig studiegång. Det kräver Skolinspektionens tillstånd. (Rektor vid Non profitskola)

Rektor vid den andra Non profitskolan anförde om möjligheten att skapa substitut

Ja, det är tänkbart. Men det kräver kreativitet för regleringen är kraftfullare. (Rektor vid Non profitskola)

Rektorn menade att det går att tillämpa programfördjupningar och olika pedagogiska modeller men att de inte var så lätta att marknadsföra. Skolledarna vid Profitskolorna ansåg också att det blivit svårare i den nya gymnasieskolan men att det gick att hitta möjligheter i den inre verksamheten och genom anpassningar till näringslivets olika branscher. De i kapitel 3 angivna tre generiska strategier som har femkraftsmodellen som bas är relevanta även för Lunds regionala skolmarknad. Skolkarakteristiken i tabell 25 upptog bl.a. vilken logik som skolledarna ansåg deras skolor följde och vilken målgrupp som skolan vände sig till. De kommunala skolornas logik klassades som allmän, Non profitskolornas som både allmän och nischad och Profitskolornas som allmän med en viss dragning åt entreprenörskap och aktuella yrkesområden. Om man däremot såg till den målgrupp, som skolorna vände sig till, var de kommunala skolorna allmänt breda. Två av dem riktade sig till studiemotiverade elever som ville ha hög kvalitet på sin högskoleförberedande utbildning, en ville ta sig an elever som kanske inte lyckats så väl med de teoretiska ämnena i grundskolan och den fjärde ett brett utbud och som ej valdes bort av ungdomarna på orten. Non profitskolorna var smala. Den ena vände sig till ambitiösa årskurs-9-elever, längs de viktiga tåg- och busslinjerna i och till Lund, som ville bli samhällsvetare och gå på en liten skola. Här rörde det sig om en geografisk *fokusering* på ambitiösa elever längs några viktiga trafikleder. Den andra skolan vände sig till musikutövande elever i hela Skåne som var intresserade av naturvetenskapliga studier. Konkurrensstrategin för den skolan var att ha en starkt nischad produkt, musikinriktning på NA, och en tydlig differentiering över hela samverkansområdet, redan musikutövande elever i hela Skåne med intresse för naturvetenskapliga studier. Profitskolorna vände sig till en bred målgrupp med elever som var inriktade mot program inom respektive skolas produktmix. Någon differentierad eller fokuserad konkurrensstrategi på det sätt som Non profitskolorna valt fanns ej för Profitskolorna.

Förhandling med leverantörer

I skolan, där de klart dominerande kostnadsslagen är undervisning och lokaler, kan man fråga sig vilken betydelse det har att själv kunna förhandla med leverantörer. Behovet av utrustning och material är dock starkt varierande med vilken typ av program som skolan erbjuder. Vem som får leverera skolmältider är av stor betydelse för såväl skolan som dess elever. De flesta fristående skolorna måste vända sig till den öppna hyresmarknaden för att skaffa sina verksamhetslokaler.

Med LOU och obligatoriska köp i kommunen finns det nollutrymme för egna förhandlingar. (Rektor vid kommunal skola)

Skolledarna vid de kommunala skolorna i Lund menade att kommunala upphandlingsavtal är avsedda att pressa priserna men i många fall har kommunen misslyckats. Det finns många exempel på hur man skulle kunna få tag på billigare produkter, men det går inte.

Hade vi inte haft obligatoriska köp skulle det varit möjligt. (Rektor vid kommunal skola)

Chefen för den kommunala skolan i Eslöv ansåg dock att det fanns vissa möjligheter att gå runt de obligatoriska köpen.

Lagen om offentlig upphandling tar bort vissa möjligheter men mindre upphandlingar går att göra. Det går även att gå runt de obligatoriska köpen t.ex. tvingade vi fram egen upphandling för 1 – 1 – projektet. (Chef för kommunal skola i Eslöv)

Rektorer vid de fristående skolorna menade att jämfört med den kommunala skolan var det en stor skillnad. De kommunala hade ett upphandlingstvång. Fördelen för de fristående skolorna var att de kunde vara kvicka, flexibla och förhandla med vem de ville. Dock ansåg friskolornas rektorer att det fanns en nackdel i att deras beställningar var små och inte i närheten av de stora volymerna.

Hos oss är det ett lättare system, vi gör som vi vill. Vi har inte så mycket att ta hänsyn till. (Rektor vid Non profitskola)

Rektor vid en Non profitskola påpekade att den skolan uppnått lägre lokalkostnader än de kommunala skolorna. Rektor vid en Profitskola, som tidigare varit anställd vid kommunala skolor, menade att det inte var några problem att få utrustning genom sponsring från närliggande företag och stora märkesföretag. I de tidigare kommunala skolorna fick man inte att ta emot någon sponsring över huvud taget. Friskolorna hade här en möjlighet som de kommunala skolorna vanligtvis inte var tillåtna att ha.

Nyetabletering

Även om ansökningarna för att starta nya eller utöka verksamheten vid befintliga friskolor hade dämpats beslutade Skolinspektionen fortfarande om nya tillstånd. De kommunala skolledarna i Lund ansåg att nyetabletering av fristående skolor var helt i sin ordning så länge som de var ett komplement till befintliga skolor.

Det finns 'pedagogiska skolor' som lämpar sig bättre för vissa elever än andra men därifrån till att släppa helt loss var inte bra. Vid konkurs är det kommunen som får lösa problemen. (Rektor vid kommunal skola)

Rektorer menade att det blivit en tuff situation i Lund. Någon friskola skulle inte ta in nya elever till höstterminen 2012.

Nu blir det kanske avetableteringar istället. (Rektor vid kommunal skola)

Även rektorerna vid Non profitskolor tyckte att det blivit alltför vildsint kring ett för litet underlag d.v.s. överetabletering.

Det är konstigt att riskkapitalbolagen bara tuffat på men kanske trodde de att de kommunala enheterna gick att knäcka och att andra skolors tillstånd går att köpa hur som helst. (Rektor vid Non profitskola)

Rektor vid en Non profitskola ansåg att den nya skollagen gynnar stora enheter och att Gy11 permanentar något som denna rektor kallar *läroverkstrenden*. Rektorerna vid Profitskolorna stördes inte av en skärpt konkurrens utan ansåg att den leder till högre kvalitet. Vinsterna med en överetabletering överstiger kostnaderna. Men de ansåg dock att det är vansinnigt om det blir för många skolor. I Eslöv menade chefen för den kommunala skolan att det hade funnits en risk för överetabletering och att det nu fanns dubbelt så många platser som elever. Det är ett dyrt pris att betala. Även för eleverna ansåg skolledarna att det fanns en risk med överetabletering på skolmarknaden.

Rivalitet mellan skolorna

SDS konstaterade i en artikel i tidningens bevakning av gymnasievalet att

Fler gymnasier konkurrerar om färre elever. Rivaliteten hårdnar när allt fler gymnasieskolor slåss om allt färre elever. Skolinspektionen bromsar nya skolor. Samtidigt lägger gymnasierna mer pengar på marknadsföring. (SDS 2011-11-12)

Rektorerna vid de kommunala skolorna i Lund menade att konkurrensen märktes mindre i Lund än i många andra skånska kommuner. För de högskoleförberedande skolorna upplevde skolledarna en viss konkurrens mellan de tre kommunala enheterna medan motsvarande fristående skolor var så små att de inte upplevdes som rejäla konkurrenter.

Eftersom tre av de fyra kommunala skolorna har ungefär samma program måste vi jobba på att vi är bäst. (Rektor vid kommunal skola)

För den yrkesinriktade kommunala skolan fanns dock konkurrens inte bara från motsvarande fristående skolor i Lund utan även från kommunala skolor i Malmö, Eslöv och i viss mån Ystad. I Eslöv, som egentligen inte haft några friskoleetableringar inom kommunen, menade chefen för den kommunala skolan att det gällde att göra utbudet så attraktivt som möjligt för ungdomarna. Redan före Fritt sök i Skåne kunde eslövsungdomarna söka till fristående skolor i andra kommuner. Det hade satt sina spår även i Eslövs kommunala gymnasieskola och chefen menade

Det var bra för den kommunala skolan med friskoleexpansionen därför att vi blev tvungna att vässa oss innehållsligt och marknadsföringsmässigt. Konkurrensen är en drivkraft. (Chefen för kommunal skola i Eslöv)

Rektor vid Lunds ena Non profitskola ansåg att skolan hade hittat en nisch som var tydlig i hela regionen men den största konkurrensen kom från ett par utbildningar vid en av Lunds kommunala gymnasieskolor och i viss mån även från en kommunal skola i Malmö.

Nu i den demografiska nedgången känner vi av konkurrensen vilken slår hårt mot det lilla segment som vi erbjuder. (Rektor vid Non profitskola)

För den andra Non profitskolan försvann en viktig konkurrensfördel, järnvägens stambana, då Fritt sök i Skåne infördes.

Med fritt sök har 'läroverkstrenden' kommit tillbaka med ett starkt tryck mot Lund och Malmö medan Helsingborg med sin 'Skolstad' slog sönder läroverken och därmed ej har lika stor dragningskraft som Lund och Malmö. Vinnare är Katte, Spyken och Polhem i Lund samt Petri och Borgar i Malmö vilka alla är trygghetsfaktorer för eleverna. (Rektor vid Non profitskola)

För Non profitskolan ovan var Polhem och Spyken de största konkurrenterna. Andra friskolor sågs ej som direkta konkurrenter men väl som rivaler eftersom det blivit fler skolor om själarna. För de tre studerade Profitskolorna i Lund gällde överlevnad, stark konkurrens och inget hot alls. Skolan som inte upplevde konkurrensen som ett hot hade med hjälp av branschkontakter och företagen, som stod för elevernas arbetsplatsförlagda lärande, skapat en form av *lokalt monopol*.

En bra produkt säljer. Ryktet går och vi har aldrig haft elever så långt ifrån som nu. Man kan starta hur många utbildningar som helst men vi har vår kärna runt om här, en sorts 'lokalt monopol'. (Rektor vid Profitskola)

6.5. Målkostnader

I detta avsnitt ska den analysfaktor i metodmodellen, figur 3, som avser målkostnader behandlas. Aktuella frågeområden sammanfattas i punkt 9 i bilaga 3 A.

Kostnader per elev i Lund år 2006-2011

(Hela inledningen i avsnitt 5.5 gäller även här i 6.5. För förekommande datauppgifter om rikssnitt och skånesnitt hänvisas till (Olsson 2015)).

Tabell 34 upptar data för gymnasieskolan i Lund under de tre åren närmast före och de tre åren efter införandet av samverkansavtalet Fritt sök i Skåne då

eleverna fritt kunnat välja bland såväl kommunala som fristående gymnasieskolor.

Under de demografiska uppgångsåren, 2006 – 2008, var antalet kommunala gymnasieskolor i Lund oförändrat, precis som i riket och Skåne, medan antalet fristående skolor ökade med 38 procent, precis som i riket och Skåne. Totala antalet gymnasieskolor i Lund ökade och skapade en större konkurrens om eleverna. De fristående skolorna tog hand om inte bara hela elevökningen, c:a 385 elever, utan tog ytterligare marknadsutrymme från de kommunala skolorna.

Tabell 34
Nyckeltal för gymnasieskolans huvudmän i regioncentrum Lund

År	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.	Komm.	Frist.
Antal skolor	4	8	4	10	4	11	4	11	4	12	4	14
Antal elever	5 744	1 032	5 711	1 212	5 622	1 506	5 601	1 683	5 643	1 928	5 670	2 080
Lärartäth.	7,7	5,6	7,7	6,6	7,6	6,7	7,3	7,4	7,3	7,2	7,4	6,9
Tot.kostn. per elev	79 900	75 966	81 700	78 404	83 800	82 829	80 200	97 656	82 200	85 988	81 400	90 894
Underv.	34 800	37 676	36 000	37 814	37 600	38 319	36 800	44 096	37 300	41 516	37 000	44 613
Lokaler	22 400	13 967	22 400	14 417	22 900	14 911	16 500	16 084	17 200	16 318	18 300	17 714
Skolmat	4 000	5 226	3 800	5 621	3 700	5 757	3 900	6 464	4 000	6 017	3 900	5 794
Läromed.	6 600	5 361	6 900	5 244	7 100	5 458	8 000	7 567	8 800	6 270	7 900	6 912
Elevvård	1 570	902	1 600	1 067	1 630	1 312	1 630	1 202	1 760	1 456	1 790	1 396
Övrigt	10 500	10 185	11 000	11 123	10 700	14 279	13 400	19 393	13 300	11 905	12 900	11 702

Ökningen i den totala kostnaden per elev i Lunds kommunala skolor blev c:a 5 procent (8,6 i riket och 12,0 i Skåne). Nominellt sett sjönk Lunds kommunala skolor ännu en bit under såväl riksnittet som Skånesnittet. Totalkostnadsökningen per elev i Lunds fristående skolor blev 9 procent (2,82 i riksnitt och 5,8 i skånesnitt). Friskolornas snabbare kostnadsökning medförde att kostnadsgapet mellan de kommunala och fristående gymnasieskolorna i Lund nästintill försvann på dessa tre år. Under de tre sista åren av den demografiska uppgången ökade kostnaderna i Lunds kommunala skolor mindre än de kommunala snitten både i riket och i Skåne för samtliga nyckeltal. Under de aktuella uppgångsåren ökade de fristående skolorna i Lund sina kostnader mer än friskolesnittet i såväl riket som Skåne för totalkostnad, elevvård och övrigt, högre än riksnittet men lägre än skånesnittet för läromedel och lägre ökningstakt än både riket och Skåne för undervisning, lokaler och skolmat. Lärartätheten sjönk i Lunds kommunala skolor med – 1,3 procent (+ 1,2 i riket och + 2,5 i Skåne) medan lärartätheten i Lunds fristående skolor ökade med

19,6 procent (- 12,4 i riket och + 9 i Skåne). Det kommunala samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne började tillämpas år 2009 samtidigt som den demografiska nedgången började. Det nya samverkansavtalet innebar ett nytt inslag i konkurrenssituationen i det att länets elever fick möjlighet att fritt välja skola utanför hemkommunen, inte bara mellan de fristående skolorna utan även mellan de kommunala skolorna. Alla länets gymnasieskolor, oavsett huvudman, blev valbara för eleverna. Under åren 2009 – 2011 förblev antalet kommunala skolor i Lund oförändrat medan antalet sjönk ett par procent i riket och 13 procent i Skåne. Antalet fristående skolor fortsatte att öka om än i avtagande takt, lägre än såväl riksökningen som ökningen i Skåne. Antalet elever i Lunds kommunala gymnasieskolor ökade under perioden med c:a 70 eller + 1,2 procent (- 11,1 i riket och – 13,3 i Skåne) och ökade i de fristående skolorna med c:a 400 eller + 24 procent vilket innebar att nettoökningen blev 470 elever. I Lund konkurrerade fler skolor om ett större antal elever.

Ökningen i den totala kostnaden per elev i Lunds kommunala skolor blev 1,5 procent eller endast en tredjedel av totalkostnadsökningen under de tre sista uppgångsåren, 2006-2008, och c:a knappt en femtedel av riksnittsökningen (+ 8,14), och knappt två femtedelar av ökningen i skånesnittet (+3,59). Totalkostnaden per elev i Lunds fristående gymnasieskolor gjorde ett kraftigt hopp uppåt år 2009 och sjönk sedan under perioden från denna höga nivå med – 6,8 procent fram till och med år 2011. Under de åren ökade riksnittet för fristående skolor med 3,6 och Skånesnittet med 4,8 procent. Trots minskningen efter den höga höjningen år 2009 så har det blivit ett kostnadsgap mellan totalkostnaden per elev för Lunds kommunala och fristående gymnasieskolor men nu i omvända roller så att friskolornas kostnader per elev ligger 9500 kr över genomsnittskostnaden för de kommunala skolorna. När Skolverket i september 2012 publicerade kommunernas skolkostnader för år 2011 skrev SDS:

Fulla skolor sänker kostnaderna. Lund lägger relativt sett allt mindre pengar på sina gymnasier. Kostnaderna per elev har legat i stort sett stilla i Lund de senaste fem åren, medan genomsnittet i Skåne har ökat betydligt[...]. Men till stor del förklaras det just av att de lundensiska gymnasieskolorna är så populära. Lokalerna, en stor kostnad i skolan, kan i Lund utnyttjas till max och därför är lokalkostnaderna minimala, utslaget per elev. (SDS 2012-09-17)

Under de tre senaste åren, med Fritt sök i Skåne och demografisk nedgång, ökade kostnaderna i Lunds kommunala skolor mer än de kommunala snitten

både i riket och Skåne för nyckeltalet lokaler, mer än Skånesnittet för elevvård och lägre än Skånesnittet för alla övriga nyckeltal. Under den aktuella perioden ökade de fristående skolorna i Lund sina kostnader mer än friskolesnittet i riket för lokaler och för övriga nyckeltal låg lundaskolorna under såväl riket som Skåne. I de kommunala gymnasieskolorna i Lund ökade lärartätheten med + 1,3 procent, mindre än såväl rikssnittshöjningen (+3,53) som skånehöjningen (+ 9). I de fristående gymnasieskolorna i Lund minskade lärartätheten med - 6,8 medan den ökade i riket (+ 1,5) och minskade i Skåne (- 4,29). Den nominella skillnaden mellan genomsnittlig lärartäthet år 2011/12 i de kommunala gymnasieskolorna och de fristående gymnasieskolorna i Lund var 0,5 lärare på 100 elever. En kostnadsjämförelse, totalkostnad per elev, i tabell 34 visar en lägre kostnadsökning inom den kommunala än den fristående sektorn vilket innebär att kostnadsgapet mellan de båda sektorerna blir större under den studerade perioden. Denna förändring syns tydligt om vissa nyckeltal i tabell 34 åskådliggörs i ett diagram. Diagram 2 visar i grafisk form hur antalet elever, antalet skolor och genomsnittskostnaden per elev, förändrats i Lund för den kommunala respektive den fristående gymnasiesektorn.

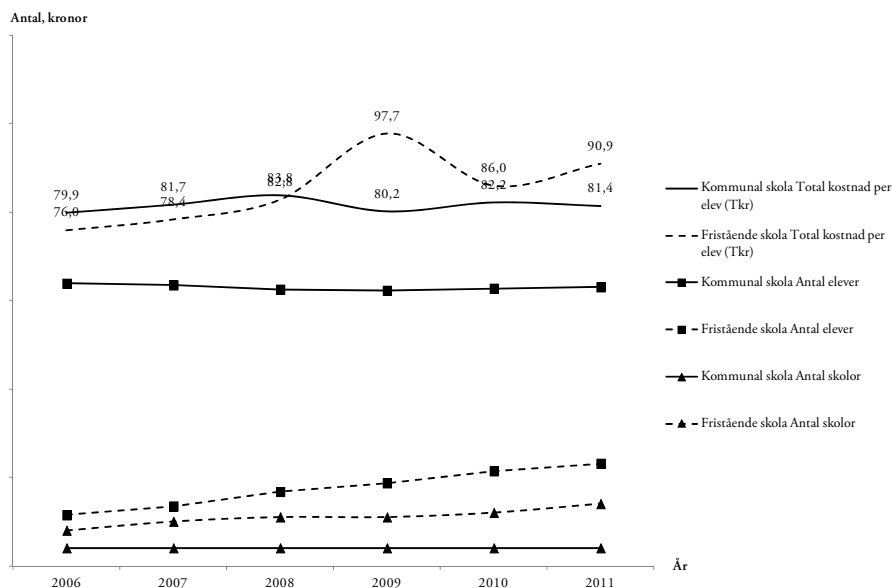


Diagram 2: Kommunala och fristående skolor i Lund, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor

De två nedersta graferna visar antalet fristående och kommunala gymnasieskolor i Lund. Ovanför visas elevutvecklingen med i stort sett oförändrade siffror för de kommunala skolorna och stigande hos de fristående skolorna. De två översta graferna visar kostnadsutvecklingen i de kommunala och fristående skolorna. Under den studerade perioden har de kommunala skolorna varit oförändrat 4 till antalet medan antalet friskolor ökat från 8 till 14. Samtidigt har antalet elever i de kommunala skolorna också varit i stort sett oförändrat medan antalet elever i fristående skolor ökat med c:a 1000, vilket är en fördubbling. När det gäller kostnaden per elev låg friskolorna nära 4000 kr lägre än de kommunala skolorna år 2006. De passerade den kommunala kostnadskurvan läsåret 2008/09, visar en markant puckel år 2009, en väsentlig minskning år 2010 för att sedan stiga igen år 2011 och hamnar då 9500 kr över den kommunala kostnaden per elev. Skillnaden i undervisningskostnad per elev förklarar större delen av kostnadsgapet mellan de fristående och kommunala skolorna. Kostnadsgapet är av stor betydelse för såväl de kommunala som de fristående skolorna i Lund. Enligt skollagens reglering av ersättningen till de fristående skolorna, *Offentliga bidrag på lika villkor*, ska de fristående skolorna i princip erhålla samma resurser för lundabor som Lunds kommun ger de egna kommunala skolorna.

Kostnadsbilden i respondentskolorna i Lund och Eslöv år 2011

För den offentliga skolan lämnas de statistiska uppgifterna till SCB per kommun medan de fristående skolorna lämnar uppgifterna per skola. I denna studie har de i urvalet ingående kommunala skolorna själva sammanställt uppgifter för kalenderåret 2011. De fristående skolorna har alla utom en Profitskola också sammanställt och lämnat nyckeltalsuppgifter för år 2011. Det hade krävts en orimlig arbetsbörda av skolorna om de skulle tagit fram kostnads-/nyckeltalsuppgifter för alla de sex senaste åren så uppgifter efterfrågades endast för det senaste året, 2011.

För de 5 fristående skolor som ingår i detta urval har, efter beställning hos SCB, genomsnittssiffror kunnat erhållas. Genom att båda Non profitskolorna själva lämnat uppgifter har det varit möjligt att, efter manuell hantering, dela upp friskolornas kostnadsuppgifter på Non profit och Profit. Både för de kommunala skolorna och de fristående skolorna rör det sig om få skolor i varje grupp varför en skola med särskilt höga kostnader, yrkesprogram, får en stark påverkan på genomsnittet för gruppen. Urvalet har gjorts utifrån en bedömd representativitet och med personer som har relevanta kunskaper om

skolmarknaderna (se Alvesson 2011) och då måste även sådana högkostnadsskolor få ingå. Resultatet framgår av tabellerna 35 a-b.

Tabell 35 a:

Kostnader 2011 samt antal skolor, antal elever och lärartäthet i valda skolor i Lund/Eslöv

	Kommun	Fristående skolor
Antal skolor	4	5
Antal elever	5 098	746
Lärartäthet	8,3	8,6
Total kostn. per elev	926 421 ¹	89 052 ¹
Undervisning	47 009	42 873
Lokaler	23 522	14 567
Skolmat	4 462	5 859
Läromedel m.m.	7 208	9 474
Elevvård	1 777	1 520
Övrigt	21 116	14 760

¹ En kommunal skola med överkapacitet och flera dyra program och en fristående skola med ett dyrt program höjer genomsnittsvärden för det lilla antal skolor som ingår i respektive urvalsgrupp. Eventuella så kallade omställningskostnader har ej exkluderats.

Tabell 35 b:

Kostnader 2011 samt antal skolor, antal elever och lärartäthet i valda skolor i Lund/Eslöv

	Kommunala skolor	Fristående skolor Ej bolag	Fristående skolor Bolag
Antal skolor	4	2	3
Antal elever	5 008	282	464
Lärartäthet	8,3	8,5	8,8
Total kostn. per elev	92 642	83 125	90 552
Undervisning	47 009	43 445	42 768
Lokaler	23 522	11 018	15 453
Skolmat	4 462	5 135	6 028
Läromedel m.m.	7 208	6 296	10 253
Elevvård	1 777	1 350	1 562
Övrigt	21 116	15 882	14 488

För de kommunala skolorna som inkluderar en skola med dyra program och överkapacitet får den dyra skolan så stort genomslag att alla nyckeltal utom läromedel och elevvård är högre eller väsentligt högre än motsvarande nyckeltal år 2011 hos populationen, kommunala skolor i Lund, se tabell 34. För de fristående skolorna med en skola med ett dyrt program men utan överkapacitet är nyckeltalsbilden att urvalet har lägre värden än populationen, fristående skolor i Lund, för totalkostnad per elev, undervisning och lokaler samt högre värden för lärartäthet, skolmat, läromedel, elevvård och övrigt, jfr med tabell 34.

Tabell 35 b skiljer sig från tabell 35 a genom att de fristående skolorna har delats upp på de två slagen Non profit och Profit. Det är ett litet urval men det är ändå intressant att Non profitskolorna har lägre lärartäthet och totalkostnader per elev än Profitskolorna, men ändå något högre undervisningskostnad än Profitskolorna. Läromedelskostnaden, elevvårdskostnaden och lokalkostnaden ligger lägst för Non profitskolorna medan övriga kostnader ligger lägre än de kommunala men högre än Profitskolorna.

Hur skolledarna på respondentskolorna såg på intäkter, vinst, vinstanvändning, kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande redovisas i tabell 36.

Tabell 36:

Lund/Eslöv – skolledarnas syn på skolans intäkter, vinst, vinstanvändning, kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande

	Kommunala skolor (4 st)	Fristående Non profitskolor (2 st)	Fristående Profitskolor (3 st)
Intäkt/skolpeng per elev	Månadsvis peng per registerad elev	Problem med varierande skolpeng	Problem med olikhet i skolpeng
Vinst/vinstanvändning	Budget i balans	Svarta siffror	Avkastning 10 - 12 %
Kostnadseffektivitet	Ja	Knappast	Varierar
Kostnadsmedvetande	Delvis	Ja	Varierar

Intäkt/skolpeng per elev

Intäkten hos de kommunala skolorna i Lund bestod av en elevpeng som betalades ut varje månad för de elever som fanns vid skolan. Tillkom eller slutade elever förändrades intäkten.

Bortåt hundra elever slutar om året vilket betyder att skolan går miste om mycket pengar. Men det är svårt att få personalen att förstå att det är gruppfyllnaden i mitten som avgör skolans resurstillgång. (Rektor vid kommunal skola)

Skolans storlek, produktmix, programsammansättning, och möjlighet att fylla klasserna/grupperna var viktiga för skolans ekonomi och för att skapa lärartimmar för eleverna. De fristående skolorna fick bidrag per elev från varje hemkommun som hade elever på skolan. Variationen i dessa kommunala bidrag kunde vara stor och innebar att det var svårt att planera verksamheten. Rektor vid en Non profitskola, som i Gy 11 hade sin utbildning klassad som särskild variant och därmed erhöll ett av staten satt pris per elev, sa

En sorts rikspris vore önskvärt för intäkterna kan variera med 20000 – 25000 kr per elev beroende på vilken kommun eleverna kommer ifrån. (Rektor vid Non profitskola)

Det av Skolverket nu fastställda priset upplevde rektor som en förbättring och en stabilare intäktssituation än tidigare. Rektor för den andra Non profitskolan menade att

Det är OK om bidragen varierar något kring riksprislistan men i vissa lågpriskommuner är det inte ens intressant att marknadsföra sig. (Rektor vid Non profitskola)

En Profitskola fick elever och därmed bidrag från 16 olika kommuner. Rektor undrade hur bidragen egentligen beräknades när skillnaden mellan två närliggande kommuner kunde vara 30000 kr per elev. Rektor vid en annan Profitskola sa

Att bidragen är olika från olika kommuner är bisarrt. Var finns logiken? För en årskull kan skillnaden i intäkt/bidrag bli ett par hundra tusen kronor beroende på den kommunala sammansättningen bland eleverna. (Rektor vid Profitskola)

Rektorn vid en tredje Profitskola menade att skolorna fick olika betalt från olika kommuner för samma slag av utbildningsplats men lönerna stiger ju oavsett var eleverna kommer ifrån.

Vinst och vinstanvändning

Avkastningskrav är kommunallagsmässigt bortdefinierat för den kommunala verksamheten men målet brukade vara att hålla budget. Eftersom skolorna tillhör det kommunala ettåriga budgetsystemet vet de vanligtvis inte på förhand om överskott eller underskott får tas med till kommande år. För friskolorna var vinstbegreppet relevant. I Non profitskolorna fanns inte något avkastningskrav eller ett lågt sådant där ev. vinst skulle reinvesteras i verksamheten. I två av Profitskolorna fanns preciserade avkastningskrav som skulle täcka både overheadkostnader och vinst.

Avkastningskravet är 12 procent inklusive vissa overheadkostnader. Detta krav lyckas vi uppfylla varje år. (Rektor vid Profitskola)

Även den andra Profitskolan hade ett preciserat vinstkrav uppgående till 3 – 5 procent. Båda skolorna hade under sin 6 – 10-åriga verksamhetstid haft vinstutdelning endast en gång. Annars hade uppkommen vinst i sin helhet plöjts ned i verksamheten. Men

De fristående skolorna är mer affärsmässiga än de kommunala. Både möjligheter och motiv skiljer mellan dem. (Rektor vid Profitskola)

Den tredje Profitskolan hade ej några preciserade krav men rektor sa att det är nödvändigt att få avkastning på insatt kapital för annars blir konkursrisken påtaglig.

Kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande

På frågan om kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetenhet i de kommunala skolorna gavs det både ja- och nej-svar. T.ex. ansåg en rektor att personalen var medveten inom sitt eget område men inte om kommunens ekonomi i sin helhet. Det var inte alla som tyckte att kommunens pengar var så viktiga.

Det raka sambandet mellan antal elever och lärarbehov är inte så lätt att få förståelse av. (Rektor vid kommunal skola)

Rektorn menade dock att många i personalen var kostnadsmedvetna och att de aldrig begärde mer av andra än av sig själva. Det var viktigt att behandla skolans pengar som sina egna och erhålla value for money. I Eslöv ansåg chefen att det

var en hög medvetenhet bland personalen som måste trola på olika sätt för att hushålla med resurserna. Där fanns även möjlighet att få näringslivet att bistå med visst material.

Våra nya ekonomer genomlyser nu alla transaktioner. (Chef för kommunal skola)

Vid den starkt nischade Non profitskolan i Lund hade tidigare funnits en tradition i personalstaben att ej vara så kostnadseffektiv utan tillgodose många önskemål från eleverna om utökade kurser samt genomföra stora, dyra nischprojekt. Till läromedel hade personalen dock haft en restriktiv hållning. Vid den andra Non profitskolan var kostnadsmedvetenheten god men inte alltid hos alla lärare som ville ha mer stödpersonal utan att vara fullt medvetna om vad den kostade.

När Gy 11 fått fullt genomslag blir det lättare att höja kostnadseffektiviteten men i anställningslägen är det dock aldrig möjligt att vara kostnadseffektiv. (Rektor vid Non profitskola)

Chefen vid en Profitskola menade att friskolorna drivs på ett mer affärsmässigt sätt än de kommunala skolorna p.g.a. att både möjligheterna och motiven var olika. Medvetenheten var högre i de mindre verksamheterna.

I de kommunala skolorna, som måste inordna sig i obligatoriska köp och LOU, finns inte samma drivkraft. Men majoriteten av friskolorna är små, ej koncerntillhöriga och har därför inte samma möjligheter som koncernskolorna och kommunerna att få bra prisavtal. (Chef för Profitskola)

I en Profitskola var det uselt med kostnadseffektiviteten och kostnadsmedvetenheten för några år sedan därför att verksamheten gått så bra men

Efter en sökandesvacka och hyreshöjningar har det blivit bättre men kan bli ännu bättre. (Rektor vid Profitskola)

Rektor vid en tredje Profitskola med hög kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetenhet sa

Personalen får klart för sig från början vad som gäller. Om vi går på fortbildning gör alla det för annars blir den inte effektiv. (Rektor vid Profitskola)

De valda redovisningssystemen i skolföretagen var ej utformade efter den kostnadsstatistik, de nyckeltal, som Skolverket krävde in vilket innebar att friskolorna behövde höfta de uppgifter som lämnades in, sa chefen för en av Profitskolorna. Detta förorsakade problem för friskolorna när det gällde att lämna ut kostnadsuppgifter ty dels hade skolorna kanske inte tillgång till siffrorna, dels fick de av affärsmässiga skäl inte lämna ut dem. Detta gällde framförallt i koncernskolorna.

6.6 Sammanfattning av Lunds regionala skolmarknad

Marknadsstrukturen

Studien av Lunds regionala skolmarknad, den yttre marknaden, visade att centrumkommunen Lund hade en hög andel folkbokförda, 90 %, elever som stannade kvar och valde gymnasieutbildning på orten. Andelen lundabor i friskolor ökade med 4 procentenheter till 17 procent av de folkbokförda. Även de närmaste grannkommunernas elever hade ökat sin andel i fristående skolor i Lund men fortfarande gick en klar majoritet av dem i Lunds kommunala skolor. En vanlig skoldag ökade Lunds befolkning i gymnasieåldern med faktorn 2,3 till följd av stor inpendling från och liten utpendling till andra kommuner. På Eslövs lokala skolmarknad hade skett stora förändringar där den största pendlingsströmmen från Höör och Hörby inte längre riktades mot Eslövs gymnasieskola utan Lunds gymnasieskolor. Av Eslövs egna folkbokförda elever gick 15 procent i Lund år 2008/09 medan andelen mer än fördubblades till år 2012/13 och uppgick då till 33 procent. Av de till Lund pendlande eslöveleverna vände sig mer än hälften till kommunala skolor och av Höör- och Hörbyeleverna valde nära 65 procent kommunala skolor i Lund. En vanlig skoldag pendlade så många elever ut från Eslöv till andra kommuner att de kvarvarande eleverna endast utgjorde 50 procent av de folkbokförda ungdomarna i gymnasieåldern. Eslövs gymnasieskola hade, mätt i elevantal, halverats under de fyra första åren av fritt sök och samtidigt tappat rollen som huvudinpendlingsort från Höör och Hörby. Förändringarna i Eslöv var så markanta att stadens funktion som lokalt skolmarknadscentrum (se Skolverket

2011 b) torde ha upphört. Lunds regionala skolmarknad kunde därför anses ha förändrats till att bestå av Lunds lokala skolmarknad, Höör och Hörby samt centrumkommunen Eslöv. Den regionala skolmarknaden i mellersta Skåne, Lunds regionala skolmarknad, hade genomgått stora förändringar genom en ökad pendling till Lund. Lunds egen utpendling var procentuellt ganska liten och riktades till största delen mot kommuner utanför Lunds regionala skolmarknad. Inpendlingen till Lund från kommuner utanför Lunds regionala skolmarknad var ganska stor. Utvecklingen av Lunds regionala skolmarknad med Lund som ett mycket dominerande regioncentrum hade gått i regionförstärkande riktning men någon regionutvidgning hade inte skett.

På Lunds inre marknad visade lundakartan att de fristående skolorna valt att lokalisera sig dels så centralt som möjligt, dels i ett kluster i S:t Larsparken där lokal tillgången varit god. Av Lunds fyra kommunala gymnasieskolor fanns tre i stadskärnan och en på andra sidan motorvägen, E 22:an. Förklaringar till varför marknadsutvecklingen blivit såsom ovan beskrivits kunde man finna i de utsagor som politiker, fackliga ombud och chefer för gymnasieskolor i Lund och Eslöv lämnade vid intervjuer. I både Lund och Eslöv ansåg respondenterna att marknaden erbjöd ett komplett utbud för eleverna att välja bland. Utbudet var så stort att det uppstått en överetablering. Konkurrensförhållandena, inte bara mellan kommunala och fristående skolor utan även inom grupperna, hade hårdnat med den demografiska nedgången. I Lund kände de kommunala innerstadsskolorna inte av någon konkurrens, vare sig från de fristående skolorna i staden eller kommunala skolorna i andra kommuner. Den fjärde kommunala gymnasieskolan, med övervägande yrkesprogram, kände dock en hård konkurrens från fristående skolor i Lund och skolor, både kommunala och fristående, i andra kommuner.

Vid intervjuerna framkom tydligt att respondenterna var mycket medvetna om konkurrenssituationen och att det var viktigt att tänka marknad och marknadsföra sig. De i samhällsdebatten så hårt kritiserade marknadsföringskostnaderna visade sig inte vara särskilt höga men då är det viktigt att notera att personal- och elevtid inte registrerades. Alla respondentgrupperna hyllade valfriheten men de flesta respondenterna tyckte inte att det var en konkurrens på lika villkor mellan de olika huvudmännen och deras skolor.

Lokal politisk styrning

Alla respondentgrupperna ansåg att det förelåg risk för konflikt mellan politikernas tre roller. Chefer vid de kommunala skolorna menade att det

faktiskt hade uppstått konflikter och att det i sig skapade olika villkor för konkurrens. Medborgaransvaret sattes främst på prov i samband med yttranden över ansökningar om att få starta eller utöka fristående skolor. Då måste nämnden beakta det egna utbudet och prioritera, vilket kunde vara konfliktfyllt. I Eslöv menade politiker att medborgaransvar i form av platsgaranti innebar att kommunen måste ha en beredskap så att elever, som ville komma tillbaka, fick plats. Inom detta ansvarsområde försökte politikerna både påverka marknadsutvecklingen och anpassa sig till den. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne såg man som det kanske mest omfattande lokalpolitiska beslut som fattats. Anpassning till marknaden hade Lund gjort genom att fylla och överfylla skolorna medan Eslöv hade dragit ned på utbudet, lämnat lokaler och sagt upp personal. De årliga remissyttrandena över ansökningar om att få starta friskolor var också en sorts försök till marknadspåverkan. Det kommunala finansieringsansvaret ifrågasattes inte av respondenterna men väl att hemkommunen hade bestämmanderätt över den peng som kritiserades av ett flertal respondenter. Det var inte bara den stora skillnaden i skolpeng mellan olika kommuner som friskolorna kritiserade och som var ett reellt problem för dem att hantera utan även möjligheterna för kommunerna att undandra möjligheten till en riktig pengberäkning genom att lägga medel i centrala pottor eller medvetet skapa budgetunderskott. En riksprislista rakt av ansågs vara den enda lösningen. Lokalpolitikernas ansvar för produktionen i de egna skolorna såg lärarfack i Lund som en risk för dualism mellan rektors statliga uppdrag och nämndens kommunala roll. I Eslöv tyckte de lärarfackliga organisationerna dock att politikerna hanterade detta bra. Rektor vid en Non profitskola i Lund ansåg att risken för politikernas dubbla lojaliteter låg främst i producentansvaret. Rektor vid en Profitskola tyckte det var ett allmänt problem med nämnder som lägger sig i produktionen på ett sätt, som inte kommer an på dem.

Produktmix

Skolornas val av produktmix, programsammansättning, var ett strategiskt val när skolorna befann sig på en marknad. Produktmixen påverkade såväl skolans konkurrensförmåga och därmed möjlighet att skaffa sig konkurrensfördelar som skolans målkostnadsutrymme. För de olika programmen var den ekonomiska marginalen väldigt olika. De högskoleförberedande programmen hade, enligt en central aktör, en låg ekonomisk marginal och krävde en ganska stor elevvolym för att bli bärkraftiga. Val av programsammansättning, produktmixens längd och djup, kunde ge olika konkurrenskraft hos skolan men också olika kostnadsbilder. Respondenterna blev tillfrågade om orsakerna till den aktuella produktmixen. Det visade sig att hos alla de intervjuade skollärdarna,

kommunala såväl som fristående, hade tradition och serviceskäl haft betydelse när den aktuella produktmixen valdes. Konkurrensskäl fanns bakom de fristående skolornas val av produktmix men detta skäl fanns det inte någon rektor vid kommunala skolor som angav. När det gällde ekonomiska skäl, kostnader, var det knappast någon skolledare som menade att skolan upprättat kalkyler för de olika produkterna och olika alternativ till produktmix. En allmän ekonomisk uppfattning om de olika produkterna och deras volymkänslighet tycktes dock finnas, även om de inte hade verifierats genom kalkyler. Sambanden mellan olika program och de synergieffekter som kunde vinnas genom noggrant val av produktmix framkom tydligt i intervjuvaren.

Konkurrensfördelar

Valda citat ur artiklar hos tidningar som följt elevernas gymnasieval visade att det inte var lätt för kunderna, eleverna, på marknaden, att veta vilken skola och vilken ort de skulle välja för sin gymnasieutbildning. Det har dock visats att det var eleverna som hade tolkningsföreträde till vad som var kvalitet i skolan. De hade möjlighet att *välja med fötterna* och genom pendling gå sin gymnasieutbildning ganska långt bort från sin hemort. Konkurrens om elevernas gunst ägde rum inom ett ganska stort territorium. Genom att forma skolorna på ett konkurrensmässigt sätt och väl anpassa sig till elevernas preferenser kunde skolorna inom detta område skaffa sig konkurrensfördelar. Men studien visade att det inte bara var den enskilda skolans kvalitet, *skolkvaliteten*, utan i hög grad dragningskraften hos skolans lägeskommun, *ortskvaliteten* som spelade en stor roll för elevens val av skola. Om skolan skulle vara kommunal eller fristående, *huvudmannakvalitet*, kunde också ha betydelse för elevens val. I studien skapas vissa mått för att fånga dessa kvaliteter. I dessa kvalitetsavseenden fanns stora skillnader mellan de två centrumkommunerna Lund och Eslöv. Kommunikationer och restider visade sig vara en viktig faktor bakom elevernas pendling. Förekomst av infrastrukturella kluster, tradition och en s.k. *läroverkstrend* framhölls också som viktiga faktorer för elevernas val av ort och skola.

Skolledarnas svar på frågor kring och konkretisering av begreppen resurskapital och institutionellt kapital, vilka är centrala i en analysmodell för skapande av hållbara konkurrensfördelar, visade att begreppen var relevanta för Lunds och Eslövs gymnasieskolor såsom aktörer på en starkt konkurrensutsatt marknad. Även de fem krafter, vilka ingår i en konkurrensmodell, visade sig vara högst relevanta för gymnasieskolorna i Lund och Eslöv. Genom olika former av nischningar och profileringar försökte skolorna dra till sig elever antingen

generellt för hela samverkansområdets befolkning i gymnasieåldern eller speciellt till vissa kategorier i dessa årskullar. De till de fem krafterna kopplade konkurrensstrategierna *differentiering* och *fokusering* var vad skolorna mer eller mindre medvetet strävade efter och använde i sin marknadsföring.

Målkostnader

SDS skrev på ledarsidan

Gymnasister sökes: Friskolorna blir allt fler visar statistik från Skolinspektionen. 454 ansökningar som kommit in under den senaste ansökningsomgången gäller gymnasieskolor och 288 grundskolan. Dock, gymnasieskolorna ligger nog lite pyrt till de närmaste åren på grund av demografins verklighet och åldersbrist på gymnasister. (SDS 2012-11-10).

SDS farhågor besannades redan hösten 2012 då en fristående gymnasieskola i Lund valde att inte starta utbildningar, en fristående gymnasieskola bytte ägare och vid fyra fristående gymnasieskolor gjordes ingen antagning till vissa program eller inriktningar på program (SDS 2012-11-10). Det fanns dock många utbildningar och utbildningsanordnare kvar i Lund. Ett bekymmer för de kvarvarande och tillkommande fristående skolorna i Lund borde ha varit den kostnadsutveckling som visas i diagram 2.

Lund har hela tiden från 1990-talets reformer och framåt haft endast fyra kommunala gymnasieskolor medan antalet fristående skolor har ökat. Men eftersom Lund, trots den demografiska nedgången, genom kraftig inpendling fått ett ända fram till år 2011 ökat antal gymnasister kunde Lunds inre gymnasieemarknad betraktas som ganska unik i det att fler gymnasieskolor konkurrerade om ett större antal elever. Det var också betecknande för Lund att de kommunala gymnasieskolorna, trots ökat elevantal till fristående skolor, inte bara behöll utan även ökade sitt elevantal. De stora kommunala gymnasieskolorna kunde till följd av den stora inpendlingen fylla sina skolor och platser i så hög grad att ökningen av totalkostnaden per elev blev så liten under perioden att den vida understeg såväl totalkostnaden per elev i riket som totalkostnaden per elev i Skåne. Jämfört med många andra kommunala gymnasieskolor hade Lund en gynnsam kostnadsutveckling och den kommunala kostnadsutvecklingen var så låg att inte heller de fristående gymnasieskolorna i Lund kunde hänga med i kostnadsjakten. År 2011 hamnade Lunds kommunala gymnasieskolor 9550 kr under totalkostnaden per elev i de fristående

gymnasieskolorna på orten. Diagram 2 i avsnitt 6.5 visar hur grafen för totalkostnaden per elev för de kommunala gymnasieskolorna korsade motsvarande graf för de fristående skolorna redan år 2008/2009. Det som sticker ut mest såväl i den kommunala kostnadstabellen som den fristående i Lund är lokalkostnaderna, se tabell 34. För det kostnadsslaget låg Lunds kommunala gymnasieskolor över genomsnittskostnaden både i riket och i Skåne. De fristående gymnasieskolorna i Lund låg över riksnittet för fristående skolor men under friskolesnittet i Skåne. Lokalkostnaderna var höga i Lund både inom det kommunala hyressystemet och den öppna hyresmarknaden, dit de fristående skolorna vanligtvis var hänvisade. Den förhållandevis låga lokalkostnaden per elev för de kommunala gymnasieskolorna torde ha sin grund i ett fullt, eller kanske till och med överfullt, utnyttjande av lokalkapaciteten. Men de fristående skolorna i Lund hade något lägre lokalkostnader per elev än de kommunala skolorna så förklaringen till kostnadsgapet måste finnas i något annat kostnadsslag. Den största skillnaden låg i undervisningskostnaden per elev där de kommunala skolorna låg 7000 kr lägre per elev än de fristående skolorna. Det för skolverksamhet största resurskapitalet, personalen, kunde även det utnyttjas effektivt i de kommunala gymnasieskolorna med stora möjligheter att fylla sina grupper. Övrigt var också att Non profitskolorna i Lund visade en lägre totalkostnad per elev och även en lägre lokalkostnad per elev än Profitskolorna. Non profitskolorna hade en något högre undervisningskostnad per elev än Profitskolorna men en betydligt lägre läromedelskostnad. Rektor vid en Non profitskola menade att oavsett hur kostnadseffektiv personalen varit hade den haft en restriktiv hållning till just läromedel.

7 Jämförande analys

7.1 Skolmarknadsstrukturen

Vid jämförelser av strukturen på de båda regionala skolmarknaderna enligt Skolverkets indelning (Skolverket 2011 b) finns anledning att studera likheter och olikheter mellan marknaderna. Efterfrågan, utbud samt konkurrens mellan kommunala gymnasieskolor, mellan fristående gymnasieskolor samt mellan kommunala och fristående gymnasieskolor sätts i fokus.

I alla de fyra studerade centrumkommunerna är uppfattningen att marknaden erbjuder både ett stort och brett utbud men att utbudet är så stort att det blivit en kraftig överetablering. Detta gäller dock inte de studieförberedande programmen vid Lunds kommunala gymnasieskolor, vilka är överfulla. Konkurrensen har blivit så hård att den framtvingat dimensioneringsminskningar, indragning av program och inriktningar på program, samt nedläggning av hela skolor. Det senare gäller både kommunala och fristående skolor. I Malmö upplever respondenterna att det är en hård konkurrens mellan kommunala och fristående skolor vilket inte är fallet på de andra orterna. Ystad känner den stora konkurrensen från fristående och kommunala skolor borta i väster men inom staden betraktas de fristående skolorna snarare som ett komplement till det kommunala utbudet än konkurrenter. Eslöv har inte någon fristående skola att konkurrera med utan känner den stora konkurrensen från de ortsstarka skolorna i Lund och Malmö. I Ystad där eleverna i vissa av gymnasieförbundets kommuner dras mot Malmö och Lund, har elevvolymen stabiliserats kring en ny lägre nivå. En viss del av minskningen i elevantal från förbundets medlemskommuner kompenseras Ystads gymnasieskola för genom en ökad inpendling från Simrishamn, som fått se sin gymnasieskola nästan helt tömd på elever. Eslöv har på några få år fått ett halverat elevantal i sin gymnasieskola.

Studien visar att gymnasieeleverna i södra Skåne, en del av Malmös regionala skolmarknad, fått en ökad benägenhet att resa västerut och norrut för att få sin gymnasieutbildning. Eleverna reser till större orter och då framför allt till skånemetropolen Malmö. Den starka inpendlingen från öster och söder in mot Malmö har medfört en elevökning i Malmös gymnasieskolor men

elevströmmarna har i samtliga fall bestått av en större andel till de fristående än till de kommunala gymnasieskolorna. Detta inpendlingsmönster, i kombination med en fallande andel av de i Malmö folkbokförda eleverna i kommunala gymnasieskolor, har medfört en stor avtrappning av elevandelen i Malmö kommunala gymnasieskolor och en kraftig ökning i de fristående gymnasieskolornas elevandel.

I mellersta Skåne, Lunds regionala skolmarknad, är resmönstret mera cirkulärt från norr, väster och söder in mot Lund. Den mycket starka inpendlingen till Lund har skapat en win – win – situation för både de kommunala gymnasieskolorna och de fristående gymnasieskolorna i staden. Elevtoppen har varat tre år längre än den demografiska toppen och medfört att antalet elever inte minskat i de kommunala och kunnat fortsätta att öka i de fristående gymnasieskolorna i Lund.

Den lokala centralorten Ystad har ett ganska stabilt upptagningsområde i Ystad samt från norr- och öster medan eleverna i förbundsmedlemskommunen Sjöbo och f.d. medlemskommunen Skurup i allt högre grad vänt sin pendling västerut. I förhållande till tiden före Fritt sök i Skåne synes Ystad ha intagit ett nytt, lägre jämviktsläge.

Den lokala centralorten Eslöv har tappat både i Eslöv folkbokförda gymnasieelever och stora delar av de tidigare elevströmmarna från Hörby och Höör till mer västerut belägna skolor. Eslöv kan därför inte längre klassas som centrum för en lokal skolmarknad utan endast som en centrumkommun. Jämfört med Skolverkets år 2010 gjorda marknadsindelning (Skolverket 2011 b) omfattar Lunds lokala skolmarknad numera även Hörby, Höör och centrumkommunen Eslöv. Därmed sammanfaller Lunds regionala skolmarknad och Lunds lokala skolmarknad.

Tabell 37:

Några karakteristika för de i studien deltagande skolorna i Malmö/Ystad och Lund/Eslöv.

	Komm. skolor		Non profitskolor		Profitskolor	
	Malmö/Ystad(5)	Lund/Eslöv(4)	Malmö/Ystad(2)	Lund/Eslöv(2)	Malmö/Ystad(6)	Lund/Eslöv(3)
Skollogik	Allmän	Allmän	Blandad	Nischad	Nischad	Allmän
Målgrupp	Bred	Bred	Smal	Smal	Bred	Bred
Marknadsstrategi	Finns	Finns	Finns resp. finns ej	Finns	Finns	Finns
Marknadsföring	Traditionell, lika övriga	Traditionell, lika övriga	Traditionell, lika övriga	Traditionell, lika övriga	Traditionell, lika övriga	Traditionell, lika övriga
Marknadsförings- kostnad per år	100 - 350 Kkr	ca 200 Kkr	200 - 300 Kkr	ca 250 - 300 Kkr	50 - 100 Kkr	ca 200 - 300 Kkr

Politiker, fackliga ombud och skolledare på alla fyra orterna är mycket medvetna om att den nya skolsituationen kräver *marknadstänkande* och att marknadsföring är en nödvändighet för att synas och konkurrera på marknaden. Den redovisade kostnaden för marknadsföring är ganska liten och lika i både kommunala och fristående gymnasieskolor. Skolorna möter marknaden genom att försöka utforma sig på ett konkurrensmässigt sätt. De kommunala skolorna kan på alla orterna klassas som allmänna och Non profitskolorna som nischade eller starkt nischade. Profitskolorna i Malmö är övervägande nischade medan de är allmänna i Lund. Med den demografiska nedgången och hårdnande konkurrensen har de nischade skolorna tvingats att vända sig till en bredare målgrupp. De starkt nischade skolorna har dock varit hänvisade till att stanna inom sitt smala marknadssegment. Konkurrensen slår hårt men trots det anser politiker, fack och chefer för kommunala skolor på de olika orterna att de kommunala skolorna som sådana inte är hotade men väl enskilda utbildningar, program. Det är främst yrkesprogram som kan dras in eller minskas. I Eslöv funderar en politiker på hur liten en kommunal skola egentligen kan tillåtas vara och menar att det är en relevant existensfråga för gymnasieutbildningen på orten. I Ystad ses en eventuell upplösning av det befintliga gymnasieförbundet som det största hotet men respondenterna menar att den kommunala skolan kommer att finnas kvar men kanske med ett reducerat antal program. Bland de fristående skolorna ges både Ja- och Nej-svar på om det finns hot mot deras existens. Den demografiska utvecklingen ses av friskolorna som den största osäkerhetsfaktorn men även vinstdebatten och skillnaden mellan olika kommuners skolpeng skapar osäkerhet. I Lund ser ett fackligt ombud de stora, starka kommunala skolorna med hög kvalitet och gott rykte som ett hot mot många av stadens fristående gymnasieskolor. De flesta respondenterna på alla fyra orterna anser att konkurrensen på skolmarknaden inte verkar på lika villkor. Politiker i bl.a. Eslöv anser dock att *Lagen om bidrag på lika villkor* har skapat en hyfsat jämn spelplan på det ekonomiska området och den nya skollagstiftningen har hyfsat reglerna på verksamhetsplanet.

7.2 Politisk styrning

Att politiska beslut ligger bakom och kan ändra spelreglerna på den svenska skolmarknaden har tydligt visats och att det skett under inflytande av en ny förvaltningssyn, NPM (se Olsson 2015). Det innebär att rikspolitikerna beslutar om de för hela riket gällande reglerna på marknaden och sedan är det upp till de

ansvariga för den svenska skolans genomförande, kommunerna och de fristående huvudmännen, att tillämpa dessa regler. Men även den lokala politiska nivån kan genom möjligheten att sluta samverkansavtal påverka marknadsförutsättningarna. Intervjuer med politiker i centrumkommunerna visar att inom de nationellt givna förutsättningarna försöker den lokala politiska nivån att både påverka marknadsutvecklingen och anpassa sig till den. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne anses vara det mest omfattande lokalpolitiska marknadsskapande beslut som fattats. Kommunernas årliga remissyttranden över ansökningar om att få starta friskolor är en form av lokalpolitisk marknadspåverkan. I Malmö, Ystad och Eslöv har politikerna gjort marknadsanpassningar genom att dra ned på eller dra in program eller inriktningar på program. I Lund har politikerna anpassat sig till den där kraftigt stigande efterfrågan genom att fylla och överfylla de kommunala skolorna.

Tabell 38:

Respondenternas i Malmö/Ystad och Lund/Eslöv syn på politikens tre roller

	Politiker		Fackliga ombud		Chefer kommunala		Chefer Non profit		Chefer Profit	
	Mö/Yst	Lu/Esl	Mö/Yst	Lu/Esl	Mö/Yst	Lu/Esl	Mö/Yst	Lu/Esl	Mö/Yst	Lu/Esl
Risk för konflikt mellan rollerna?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, teoretiskt	Ja
Medborgaransvaret	Otydligt	Tydligt	Otydligt	Otydligt	Tydligt	Otydligt	Otydligt	Ingen uppfattn.	Otydligt	Otydligt
Finansieringsansvaret	Vissa problem	Problem	Problem	Ej facklig fråga	Problem	Problem	Bilvit bättre	Problem	Problem	Problem
Producentansvaret	Problem	Ej problem	Problem	Problem	Problem	Problem	Inga komment.	Problem	Inga komment.	Problem
Hemkommunen sätter pris på marknaden	Vissa problem	Ingen komment.	Ej bra	Marginell fråga	Ej bra	Ej bra	Ej bra	Ej bra	Ej bra	Ej bra

Alla respondentgrupperna ger sin syn på kommunpolitikernas tre roller, ansvar, såsom de beskrivs i kapitel 3 och tabell 38 ovan. Med vissa avvikelser är det en ganska stor samstämmighet i respondenternas syn på de tre ansvar. Samtliga grupper anser att det föreligger risk för att politikerna hamnar i konflikt mellan sina tre roller. Chefer vid kommunala skolor menar att det inte bara finns en risk för rollkonflikter utan att det även uppstått konflikter och att de i sig skapat olika villkor. Alla respondenterna utom politikerna i Lund/Eslöv, cheferna vid de kommunala skolorna i Malmö/Ystad och cheferna vid Non profitskolorna i Lund/Eslöv tycker att medborgaransvaret är otydligt. Politikerna i Lund/Eslöv uttrycker dock en annan uppfattning och tycker att medborgaransvaret är

tydligt. Det är i producentrollen som respondenterna, i likhet med Skolverket (2011 e, 2012 d), ser den största konfliktrisen. Från friskolehåll anser skolornas chefer att faran för dubbla lojaliteter ligger i att kommunen själv är en konkurrent på marknaden. Företrädare för den politiska nivån i Malmö hävdar att så snart man blir utförare kan man inte vara objektiv. Politikerna i Lund/Eslöv tycker inte att producentansvaret är något problem men en eslövsolitiker menar att risken att sitta på två stolar ställer stora krav på såväl politiker som tjänstemän. Skolledare vid kommunala gymnasieskolor anser att konfliktrisen med ett lokalpolitiskt producentansvar har blivit större med den nya skollagens mandat till rektor, där dualism mellan rektors statliga uppdrag och nämndens kommunala roll kan uppstå. Även lärarfackligt ombud pekar på denna risk för dualism inom ramen för det s.k. *dubbelkommandot*. Rektor vid en Non profitskola anser att risken för dubbla lojaliteter främst ligger i producentansvaret och rektor vid en Profitskola menar att det är ett allmänt problem med nämnder som lägger sig i produktionen på ett sätt som inte kommer an på dem. Den risken betraktar den skolledaren som större med den nya skollagens mandat till rektor. Politikernas finansieringsansvar, att ansvara för betalningen av de folkbokförda medborgarnas utbildning, ses som problematisk hos alla respondentgrupperna utom de fackliga ombuden i Lund/Eslöv, som betraktar detta som en icke facklig fråga. Den med finansieringsansvaret sammanhängande prissättningsrollen hos hemkommunen är de kommunala och fristående skolornas ledare och de fackliga ombuden i Malmö/Ystad kritiska till. De fackliga ombuden i Lund/Eslöv betraktar prissättningen som en ur facklig synvinkel marginell fråga. Skattefinansierad verksamhet skall beslutas av politiker men hur fristående är det när hemkommunen sätter priset, undrar chefen för en kommunal skola i Malmö. Politikerna i Malmö/Ystad anser att det finns vissa problem med denna roll medan politikerna i Lund/Eslöv inte lämnar några kommentarer. Vid de fristående skolorna anser skolledarna att det blivit en ryckighet med den kommunala prissättningen samt att en viss brist på neutralitet smugit sig in i den. Någon annan än kommunen bör sätta priset och de fristående skolornas ledare förordar en riksprislista. De kritiserar skånekommunerna för att de inte kunnat komma fram till ett samverkanspris per program vilket, enligt skollagen, ska tillämpas om hemkommunen inte själv har det program som den ska betala skolpeng för till den fristående skolan. Stockholms samverkansområde har klarat detta men inte Skåne. Från fackligt håll menar ombud att ett mer hållbart prissystem måste hittas. Någon form av riksprislista bör tillämpas. Kanske vore öronmärkta pengar den allra bästa modellen, menar både fackliga ombud och skolledarna vid de kommunala gymnasieskolorna.

7.3 Produktmix

I avsnitt 3.3 påpekas att gymnasieskolorna genom att välja produktmix kan påverka både sin konkurrenssituation och sina kostnads-/intäktsförhållanden. Denna möjlighet är olika i de fristående skolorna och de kommunala skolorna. De senare är en del av det kommunala genomförandansvaret och skyldigheten att erbjuda medborgarna ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar, vilket påtalats vid intervjuer med de kommunala skolornas chefer. De högskoleförberedande programmen rymmer flest elever i undervisningsgrupperna, har lägst kapitalintensitet och tillhör därför de *billiga* utbildningarna. Bland yrkesprogrammen finns dels kapitalintensiva program med normalt 16 elever i undervisningsgrupperna och mindre kapitalintensiva program, vilka har möjlighet att rymma fler elever i grupperna. De olika programmen, egentligen vissa inriktningar på program, är olika resurskrävande och kräver olika stor skolpeng. För utbudsaktörerna på gymnasiet marknaden finns många möjligheter att utforma sin produktmix, programsammansättning, på. Men skillnaden i produktionskostnad mellan olika program och även mellan olika inriktningar på ett och samma program är stor. I en rapport (Skolverket 2013 b) menar Skolverket att skillnaden i genomsnittskostnad per elev mellan kommunala och fristående gymnasieskolor i hög grad kan förklaras med att huvudmännen anordnar olika gymnasieprogram med väsentligt olika kostnader samt att elevantalet också varierar kraftigt mellan de olika programmen. Skolverkets rapport (ibid.) visar också på en kraftig nationell elevminskning mellan åren 2011 och 2012 men trots det har vissa program fler elever år 2012 än 2011. Elevernas programpreferenser har ändrats mellan de två åren. De program som har ökat är ekonomiprogrammet, teknikprogrammet och International Baccalaureate. Alla de övriga programmen har tappat elever mellan de två åren. I en rapport (Skolverket 2013 c) redovisas hur Sveriges gymnasieelever fördelar sig på programtyper och program i den nya gymnasieskolan, Gy 11. Via den rapporten kan också vissa slutsatser dras om gymnasieskolornas programsammansättning, produktmix, och de olika programmens popularitet hos årskurs 1-eleverna. I de kommunala skolorna finns samhällsvetenskapsprogrammet på flest skolenheter följt av naturvetenskapsprogrammet, ekonomiprogrammet och el- och energiprogrammet. Även i de fristående skolorna finns samhällsvetenskapsprogrammet på flest enheter med estetiska programmet som nummer två. Två av yrkesprogrammen, hantverksprogrammet och naturbruksprogrammet, finns på fler fristående skolor än offentliga.

Tabell 39:

Produktmixens längd vid de kommunala och fristående skolorna i Malmö och Lund.

Antal program	Antal kommunala skolor i Malmö	Antal kommunala skolor i Lund	Antal fristående skolor i Malmö	Antal fristående skolor i Lund
1	1		6	4
2	4		4	4
3	2	1	7	3
4			3	3
5	3	1		
6		1	1	
7				
8		1	1	
9			1	
10			1	
Antal skolor	10 ¹	4	24	14

1 Två skolor är exkluderade p.g.a. att de inte har sökbara program.

Denna nationella programrepresentation på skolenheter visar på olika produktmix i offentliga och fristående skolor. Men hur ser det ut i centrumkommunerna på studiens två regionala skolmarknader? Då Malmö kommun insåg att gymnasiet blivit en marknad och de kommunala skolorna tappat marknadsandelar till det växande antalet fristående skolor formulerade utbildningsnämnden en strategi som syftar till satsning på centrumskolor, en medveten uppdelning av programmen på de olika gymnasieskolorna för att undvika inbördes konkurrens samt ett stort investeringsprogram för förändring av gymnasieskolornas lokaler. Högskoleförberedande och yrkesprogram placeras på olika skolor. I Lund har utbildningsnämnden gjort en liknande fördelning av program mellan de kommunala gymnasieskolorna men förändringarna där har skett successivt samtidigt som antalet skolor har hållits konstant. Skolorna och deras program har fyllts och även överfyllts för att kunna ta emot den stora ökning till lundaskolorna som pendlingen på marknaden medfört. Tabell 39 visar produktmixens längd, antal program per skola, hos olika antal kommunala och fristående skolor i Malmö och Lund. Det minsta antal program som erbjuds på en gymnasieskola är ett enda och det högsta antalet är tio program. Av bakgrundstabellerna till tabell 39, tabell 10 och 27, framgår att i både Malmö och Lund finns, i likhet med riket, de högskoleförberedande programmen vid

flest antal skolor. Detta gäller såväl de kommunala som de fristående skolorna. Samhällsvetenskapsprogrammet ligger i topp men även naturvetenskapsprogrammet finns vid ett flertal både kommunala och fristående skolor. När det gäller de övriga högskoleförberedande programmen, utom det humanistiska, har de fristående skolorna en relativt sett större andel. IB finns vid en kommunal gymnasieskola i Lund och en kommunal gymnasieskola i Malmö men ej vid någon fristående gymnasieskola. I Malmös kommunala skolor anordnas samtliga yrkesprogram vid såväl kommunala som fristående skolor. Vid de kommunala gymnasieskolorna finns respektive yrkesprogram vid 1 – 2 skolor, för flertalet program vid endast en skola, medan de finns vid 1 – 7 fristående skolor, för flertalet program vid 2 – 3 skolor. Lunds kommunala gymnasieskolor anordnar nio och de fristående gymnasieskolorna åtta av de tolv yrkesprogrammen. Vid de kommunala gymnasieskolorna finns respektive yrkesprogram vid endast en kommunal skola medan de finns vid 1 – 2 fristående skolor. I båda centrumkommunerna anordnas de högskoleförberedande programmen i stor omfattning medan yrkesprogrammen finns i större omfattning i Malmö än i Lund. Av respondentsvaren i den empiriska studien framgår att produktmixen, har stor betydelse för gymnasieskolorna. För de kommunala skolorna revideras produktmixen varje år genom den politiska nämndens organisationsbeslut. Det politiska organisationsbeslutet innefattar dimensionering, utökning, indragning eller nedläggelse av program eller inriktningar på program. Av föregående avsnitt framgår att politikerna kallar dessa beslut för marknadsanpassningar. De fristående gymnasieskolorna väljer sina program och dimensioneringen av dem då de ansöker hos Skolinspektionen om att få inrätta skolan eller utöka sitt sortiment. Genom att välja produktmix anser skolorna sig kunna påverka både sin konkurrenssituation och sina kostnads-/intäktsförhållanden. Denna möjlighet är dock olika i de fristående och de kommunala skolorna. De senare är en del av det kommunala genomförandansvaret och skyldigheten att erbjuda medborgarna ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar. De fristående har större möjlighet att själva välja vilka program de ska ansöka om. Precis som skolledarna vid intervjuerna karakteriserar sina skolor är de kommunala skolorna allmänna medan de fristående skolorna, framför allt de små Non profitskolorna, är starkt nischade och anordnar endast ett eller ett par program. Men andelen friskolor med bara ett eller få program är så stor att även Profitskolorna har fokuserat och nischat sig på gymnasie marknaden, framförallt i Malmö. Studien visar också att skolstorlek och antal program i produktmixen följs åt. De få och till elevantal stora kommunala gymnasieskolorna i Lund har något fler nationella program än de till elevantal mindre kommunala gymnasieskolorna i Malmö. De flesta

fristående gymnasieskolorna i såväl Malmö som Lund är till elevantal mindre än de flesta kommunala gymnasieskolorna i de båda orterna och anordnar ett mindre antal nationella program. Inte mindre än 10 av de totalt 38 fristående gymnasieskolorna har endast ett program. Sett över alla de fristående skolorna i Malmö och Lund är produktmixen längre bland malmöskolorna än lundaskolorna. Vissa Non profitskolor är så starkt nischade att de inte kunnat parera den till följd av demografisk nedgång hårdnande konkurrensen genom att vända sig till bredare målgrupper. Detta har däremot flera Profitskolor kunnat göra. I både Lund och Malmö är det vanligare med nischade program bland de fristående skolorna än de kommunala skolorna. Starkt nischade program förekommer endast bland de fristående skolorna. Men de fristående skolorna har, såsom påpekas ovan, större möjligheter än de kommunala att välja differentieringsstrategin genom att nischa sin produktmix.

Tabell 40:

Kriterier för val av programsammansättning enligt utbudsaktörer i Malmö och Lund

Orsak till produktmix	Centralförvaltning		Kommunala skolor		Fristående skolor	
	Malmö(1)	Lund(1)	Malmö(4)	Lund(2)	Malmö(4)	Lund(3)
Tradition/service	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Konkurrens			Ja	Ja	Ja	Ja
Ekonomi			Nej	Nej	Nja	Nja

Tabell 40 visar vilka kriterier som skolledarna i regioncentrum på de båda regionala skolmarknaderna anser ha varit avgörande för deras val av produktmix. Samtliga respondenter uppger att tradition, service och konkurrens är faktorer som ofta övervägs vid val av produktmix men vanligtvis upprättas inte några ekonomiska kalkyler inför dessa val. En ekonomisk känsla kan ligga bakom vissa val, främst då en skola vill utöka med ytterligare program, men några ekonomiska kalkyler upprättas normalt inte. Skolledarna får även frågan om sambandet mellan produktmixens olika program på deras skola. Det visar sig att det oftast är i gymnasieskolor med ett fåtal program som skolorna lägger störst vikt vid sambandet mellan produktmixens olika program.

7.4 Konkurrensfördelar

Valfrihetspropositionerna (Prop. 1991/92:95 och Prop. 1992/93:230) syftade till att genom en stimulerande tävlan mellan olika skolor med olika inriktning och olika ägarformer bidra till en kvalitetshöjning inom hela skolväsendet. De olika gymnasieskolorna skulle via kvalitet konkurrera om elevernas gunst. Kvalitet för eleverna är konkurrensfördelar för skolorna. Men den kvalitet, utbildningskvalitet, som reformerna åsyftar fick, åtminstone delvis, en annan innebörd med gymnasieutbildningens marknadisering. Med elevernas frihet att välja skola följer fler kvalitetsfaktorer än enbart utbildningskvaliteten, vilken utmanas och till och med blir marginaliserad (Bergh 2010). På nationell nivå visar uppföljningar att reformintentionerna har infriats (Skolverket 2012 d, Olsson 2015)). På aktörsnivån har syftet med att skapa större frihet för elever/föräldrar att välja skola, större möjlighet för enskilda huvudmän att etablera och driva skolor samt ett större utrymme för skolorna att utveckla egna profiler och inriktningar och därmed en ökad mångfald utbildningsvägar och pedagogiska metoder infriats. Både i Skolverkets uppföljningsrapporter (bl.a. Skolverket 2012 d) och i pressbevakning av gymnasievalet har anförts att den tilltagande elevpendlingen sker företrädesvis från mindre till större orter. De stora orterna har en stark dragningskraft genom sin stora befolkning och sin väl utbyggda infrastruktur men pendlingen kräver fler förklaringsfaktorer än endast ortsstorleken. I denna avhandling skapas och används därför tre nya delbegrepp - *ortskvalitet*, *huvudmannakvalitet* och *skolkvalitet* – under begreppet marknadskvalitet. I kapitel 5 och 6 används begreppen *ortstrohet*, *ortskvalitet*, *huvudmannakvalitet* och *skolkvalitet*. Ortstrohet är ett i denna avhandling skapat mått på den egna befolkningens förtroende för ortens gymnasieskolor. Den uttrycks som hur stor andel av den egna folkbokförda befolkningen som stannar kvar på hemorten och går sin gymnasieutbildning där. *Ortskvalitet*: I tre av de fyra studerade kommunerna framhålls vilken betydelse orten har för elevernas pendling. Politiker och fackliga ombud i Eslöv menar att det inte är gymnasieskolorna i Lund som är kvalitativt bättre än Bergagymnasiet i Eslöv utan att det är orten Lund som drar. Politiker och fackliga ombud i Lund tar tydligt upp ortens betydelse vilken gagnar såväl de kommunala som de fristående skolorna. Politiker i Ystad framhåller också ortens betydelse med centralt läge och goda kommunikationer. För den elevpendling in till centralorterna, vilken beskrivs i avsnitt 7.1, är goda kommunikationer i form av tåg- och bussförbindelser av stor vikt. Förbättrade restider kan medföra en högre grad av pendling och att kommungränserna blir ännu tunnare eller raderas ut för gymnasisterna. Ortskvaliteten beror dels på ortstroheten, dels på ortens

pendlingskvot, terms of trade. Pendlingskvoten beräknas som förhållandet mellan inpendling till och utpendling från orten. *Huvudmannakvalitet*: Andelen kvarstannare och inpendlare uppdelat på respektive kommunala och fristående gymnasieskolor visar huvudmannakvaliteten.

Tabell 41:

Ortstrohet, ortskvalitet och huvudmannakvalitet läsåren 2009/10 -2012/13 i Malmö, Ystad, Lund och Eslöv

	Malmö				Ystad				Lund				Eslöv			
	09/10	10/11	11/12	12/13	09/10	10/11	11/12	12/13	11/12	10/11	11/12	12/13	09/10	10/11	11/12	12/13
Ortstrohet hos folkbokförda (proc.)	96	95	94	94	77	75	76	72	90	90	90	91	65	58	54	50
fördelat på kommunala skolor	69	65	59	56	72	65	64	65	77	76	74	74	65	58	53	50
fördelat på fristående skolor	27	30	35	37	5,0	10	12	12	13	15	16	17	1	0	0	0
Ortens pendlingskvot, netto dragningskraft	7,6	5,9	5,8	5,1	6,0	5,3	5,6	5,8	10,0	12,0	12	15	1,1	0,8	0,5	0,5
Ortens studerandekvot (studerande i procent av folkbokförda)	126	126	126	127	215	217	212	212	190	207	219	230	105	90	79	73
fördelat på kommunala skolor på orten	80	77	73	70	195	179	180	177	146	154	160	168	105	90	79	73
fördelat på fristående skolor på orten	46	49	55	57	20	28	32	35	44	53	59	62	3	2	3	1

Med utgångspunkt i de efterfrågedata som finns i tabellerna 3 och 20 samt de ovan nämnda kvalitets-/konkurrensfördelsbegreppen ser utvecklingen i de fyra centrumkommunerna ut såsom framgång av tabell 41 ovan. I Malmö, Lund och Ystad visar eleverna en stabil och ganska hög, benägenhet att stanna kvar på hemorten och gå sin gymnasieutbildning där. I Ystad är dock andelen betydligt lägre än i de båda andra centrumkommunerna. Eslöv visar en fallande trend över de fyra åren med endast 50 procent av de folkbokförda eleverna som år 2012/13 stannar kvar i staden och går sin gymnasieutbildning där. Ortstroheten hos den egna befolkningen är mycket stor i Malmö och Lund, stor i Ystad och liten i Eslöv. Bland de ortstrognna väljer flest elever kommunal skola i Lund, Ystad, Malmö och Eslöv i nu nämnd ordning. I Eslöv finns endast en kommunal gymnasieskola. I Ystad anser politiker att de fristående skolorna är ett komplement och inte någon konkurrent till den kommunala gymnasieskolan, vilket bekräftas i jämnheten i friskoleandelen där. I Eslöv ses de kommunala skolorna i Lund och Malmö som det största hotet. I Lund ser respondenterna inte någon nämnvärd konkurrens från andra kommuners skolor och inte heller från de fristående skolorna på orten, mer än på yrkesprogrammen. I Malmö upplever respondenterna inte heller något hot från andra kommuners skolor men anser däremot att det är en stor konkurrens mellan kommunala och fristående skolor i Malmö, vilket siffrorna i tabell 41 tydligt bekräftar. Även i Malmö är konkurrensen störst på yrkesprogrammen. Om

centrumkommunernas relation till sin omvärld i form av pendlingskvot används har Lund en mycket hög siffra på förhållandet mellan inpendlande och utpendlande elever. Pendlingskvoten år 2012/13 är för Lund 14,9, Ystad 5,8, Malmö 5,1 och Eslöv 0,5. Lunds dragningskraft på gymnasieelever i kommuner utanför Lund är mycket stark, i elevernas ögon är kvaliteten i Lund hög, vilket betyder att lundaskolornas konkurrensfördelar är stora. Om kvarstannandefaktorn, ortstroheten, och pendlingskvoten slås samman kan ett nyckeltal, kvoten mellan det totala antalet studerande i ortens gymnasieskolor och antalet i gymnasieåldern folkbokförda elever på orten skapas. I denna avhandling kallas detta nyckeltal för *ortskvalitet*. Såsom framgår av tabell 41 är ortskvaliteten år 2012/13 för Lund 230, Ystad 212, Malmö 127 och Eslöv 73. Siffran 100 innebär att orten behåller sin befolkning i gymnasieskolan, över hundra att befolkningen ökar och under hundra att orten tappar gymnasister till andra orter. T.ex. ökar Lund sin egen folkbokförda befolkning i gymnasieåldern 2,3 gånger under en vanlig skoldag. På de olika orterna, utom Eslöv, finns både kommunala och fristående huvudmän vilket skapar en konkurrenssituation som kan ha betydelse såväl kvalitativt som ekonomiskt. Om studerandekvoten delas upp på kommunala och fristående skolor kan en kvalitetssiffra för respektive huvudmannagrupp urskiljas. Tabellen visar att Malmö har en fallande kvalitetssiffra för den kommunala huvudmannen och en växande siffra för de fristående huvudmännen. Malmö har den jämnaste fördelningen mellan huvudmannakategorierna år 2012/13. Där är 70 procent av de kommunala gymnasieskolornas elever malmöbor medan 57 procent av eleverna i de fristående skolorna är malmöbor. Ortskvaliteten år 2012/13 per kommunal huvudman respektive fristående huvudman är i Malmö 70/57, Lund 168/62, Ystad 177/35 och Eslöv 73/1. Den uttalade konkurrensen mellan kommunala och fristående skolor i Malmö bekräftas genom att siffrorna 70 och 57 ligger ganska nära varandra. I Ystad med endast två små fristående skolor visar avståndet mellan de två kvalitetssiffrorna att det inte är någon större konkurrens, precis som respondenter i Ystad uttalar. Även i Lund kan siffrorna bekräfta att de kommunala skolorna inte upplever någon större konkurrens. Den mycket stora pendlingskvoten i Lund har gjort att både de kommunala och de fristående gymnasieskolorna kunnat ha konstant stora respektive växande elevsiffror. Eslöv har ingen fristående gymnasieskola varför hela det ortstroga elevantalet går i kommunal gymnasieskola. Denna avhandling fokuserar på skolnivån, de enskilda skolorna som de egentliga konkurrenterna. Skolorna finns på en ort och kan därmed dra nytta av eller bli drabbade av ortskvaliteten i sin egen *skolkvalitet*. Såsom ovan relaterats ser politiker i Eslöv sin kommunala gymnasieskola som kvalitativt minst lika bra som lundaskolorna men att

skillnaden i ortskvalitet får eleverna att pendla ut från eller förbi Eslöv till Lund eller Malmö. När andra personer än eleverna själva använder begreppet kvalitet är det högst sannolikt att det är utbildningskvaliteten ensam som åsyftas. På den på valfrihetens grund rådande marknaden är det emellertid eleverna som har tolkningsföreträde att avgöra vad som är kvalitet och vilka skolor som har den högsta *marknadskvaliteten*. Alla chefer för skolorna anser att eleven har all makt, väljer med fötterna samt provar på olika skolor i högre grad än förr. De olika, för eleverna existerande marknadskvaliteterna, jämförs i denna avhandling med konkurrensfördelar för skolorna. Ortskvalitet och huvudmannakvalitet ingår i dessa konkurrensfördelar men på toppen bör rimligen skolans egen kvalitet, *skolkvalitet*, finnas.

Det kan finnas olika sätt att bedöma skolkvalitet på men ett sätt är att betrakta sökandetrycket på skolorna och deras olika program samtidigt som antalet tillgängliga platser beaktas. Tabell 14 och 31 för Malmös respektive Lunds inre marknad visar att de skolor och program som skuggats i tabellerna är populära och visar de högsta sökandesiffrorna inför läsåret 2011/2012. Tabell 42 visar vilka gymnasieskolor i Malmö och Lund som har ett eller flera nationella program som kunnat fyllas med förstahandssökande, skuggade rutor. Obs! att kolumnen näst längst ut till höger, som gäller Introduktionsprogram - IM, inte beaktas här eftersom alla de fem ingående programmen inte är sökbara. Skolor som har fyllda rutor för samtliga nationella program, som skolan anordnar, anses i denna avhandling ha nått den högsta skolkvaliteten. Men vad kan ligga bakom skolornas kvalitet i elevernas ögon?

Tabell 42:

Gymnasieskolor på Malmös och Lunds inre marknader som kunnat fylla minst ett nationellt program med förstahandssökande till läsåret 2011/12.

Skola	Program	K/F	B A	B F	E K	E S	F T	H A	H T	H U	H V	I B	I N	N A	N B	R L	S A	T E	V F	V O	I M	S:a pr
Malmö																						
Bladins gymnasium		F											X				X					2
Cybergymnasiet		F			X	X	X			X	X		X				X	X				8
Drottning Blankas Gymn.skola		F				X				X							X			X		4
Heleneholms gymnasium		K		X		X			X				X				X				X	6
Jensen Gymnasium		F			X								X				X					3
Kunskaps gymnasiet		F			X								X				X					3
Malmö Borgarskola		K			X		X			X		X	X				X				X	6
Malmö Praktiska Gymnasium		F	X	X	X		X	X		X	X	X	X					X	X	X	X	11
Mediegymnasiet Malmö		K				X						X					X				X	4
Pauli gymnasium		K											X				X	X			X	4
PEAB-skolan Malmö		F	X																		X	2
ProCivitas Privata Gymnasium		F			X								X				X					3
Rönnens gymnasium		K																		X	X	2
S:t Petri skola		K											X				X				X	3
Thoren Business School		F			X								X				X					3
Universitetsholmens gymnasium		K			X														X		X	3
Yrkesgymnasiet		F	X	X			X	X											X			5
Lund																						
Consensum		F											X							X	X	3
Gymnasieskolan Spyken		K				X			X				X				X					4
Gymnasieskolan Vipan		K	X	X	X			X	X							X			X	X	X	9
Katedralskolan		K			X				X		X		X				X				X	6
Lars-Erik Larsson		F											X									1
Ljud & Bildskolan		F				X												X			X	3
Lunds dans- och musikalgymsasiu		F				X																1
Lunds Tekniska		F			X							X						X				3
Polhemskolan		K			X	X				X			X				X	X			X	7

Läroverkstrenden: Vid studiens intervjuer används begreppet *läroverkstrenden* av rektor för en Non profitskola i Lund. Rektorn menar att vinnarna på den demografiskt krympande marknaden är de kommunala skolor, som har en historia, är välkända och som står för kvalitet. De skolor som åsyftas är de skolor som en gång i tiden varit läroverk eller motsvarande och som finns kvar på samma plats och i stort sett samma byggnader som på läroverkstiden. I Lund är de tre stora kommunala innerstadsskolorna sådana f.d. läroverk, gymnasier före

år 1971, i Malmö finns också några sådana starka kommunala gymnasieskolor medan andra skolor där är senare företeelser. I Ystad finns det gamla gymnasiet kvar men i Eslöv lämnades det gamla läroverket till förmån för en helt ny skola, som uppfördes med anledning av gymnasieskolans införande år 1971.

Centralitet och tillgång till allmänna *kommunikationer*: Denna studie visar att skolkvaliteten påverkas av om den enskilda gymnasieskolan har ett centralt eller perifert läge. Men förutsättningen för att valfrihet ska råda och att en gymnasieskola ska väljas är för många elever att det finns en reell mobilitetsmöjlighet. Studien visar att för gymnasieelevernas pendling och därmed skolmarknadens geografi har de allmänna kommunikationerna en avgörande betydelse. Närheten till olika allmänna kommunikationsnoder är viktig både för yttre pendling och inomstadspendling. Malmömarknadens utdragna öst-västliga sträckning har längre kommunikationstider från marknadens ytterpunkter än den ganska cirkulära lundamarknaden. Kommunikationstiderna till/från Malmö är för många elever på malmömarknaden längre än kommunikationstiderna till/från Lund för eleverna på lundamarknaden. De kommunala och fristående gymnasieskolornas geografiska placering framgår av kartorna i figur 5, Malmö, och figur 7, Lund. Kommunikationsmöjligheterna styrs av politiska beslut men på annan nivå än stat och primärkommun. Över regiontrafiken råder politiker i regionen/landstinget.

Konkurrens och konkurrensfördelar på gymnasie marknaden gäller förutom skolornas attraktivitet hos eleverna även fördelar gentemot konkurrenterna och den förmåga som skolorna har att skapa *resurskapital* och *institutionellt kapital*. De är två konkurrensfaktorer i en analysmodell för generering av hållbara konkurrensfördelar (Oliver 1997). En annan modell innehåller fem konkurrenskrafter och tre konkurrensstrategier för att jämföra konkurrenters för- och nackdelar på marknaden (Porter 1980, 1983). Vid studiens intervjuer ger gymnasieskolornas ledare sin syn även på vilken relevans de fem krafterna och tre strategierna har för deras skolor. I tabell 43 redovisas hur skollädaarna ser på konkurrensfaktorerna *resurskapital* och *institutionellt kapital*

Tabell 43:

Respondentskolornas i Malmö/Ystad och Lund/Eslöv syn på faktorer på skolan som ingår i resurskapital och institutionellt kapital

	Chefer Komm. skolor		Chefer Non Profit-skolor		Chefer Profit-skolor	
	Malmö/Ystad(5)	Lund/Eslöv(4)	Malmö/Ystad(2)	Lund/Eslöv(2)	Malmö/Ystad(6)	Lund/Eslöv(3)
Resurskapital: Ekonomisk rationalitet på skolan?	Nja	Nja	Ja	Nja	Ja	Ja
Resurskapital: Finns för skolan strategiska resurser?	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster	Vissa tjänster
Resurskapital: Svårighet att rekrytera strategiska resurser?	Nej	Vissa tjänster	Nja	Nej	Nja	Vissa tjänster
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvårar ekonomisk rationalitet?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Finns faktorer som underlättar eller försvårar skolans resursstrategi?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Institutionellt kapital: Press på likformighet i skolan?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

När det gäller konkurrensfördelar i form av *resurskapital* och *institutionellt kapital* visar studien att skollädaarna anser att de gamla, traditionstyngda kommunala gymnasieskolorna på alla orterna har fler konkurrenshämmande faktorer än de fristående gymnasieskolorna. De fristående skolorna är ganska unga, nischade, entreprenuriella och, beträffande Profitskolorna, affärsmässiga. Både Malmö och Lund är högskoleorter med lärarutbildning förlagd till Malmö Högskola. Tillgången på arbetskraft inklusive för skolorna strategiska resurser är ganska god. Vissa tjänster är det dock svårt att rekrytera på faktormarknaden t.ex. yrkeslärare men annars råder inte någon större resursbrist för gymnasieskolorna på de fyra orterna. Det gäller även Ystad och Eslöv som genom sin närhet till Malmö och Lund också kan tillgodogöra sig resurserna där via arbetspendling. De likformighetskrav som kommit med den nya skollagstiftningen och Gy11 ser många ledare för de fristående skolorna som negativa. En chef för en Profitskola i Lund menar att dessa likformighetsreformer inte bara är utbudshämmande utan även så utvecklingshämmande att mångfalden har försvunnit och en 'fullständig konkurrenssituation' skapats. I Malmö menar rektor vid en Profitskola att reformerna är ett sätt för staten att återta kommandot över den svenska skolan. De traditionstyngda kommunala skolorna på alla orterna anses av

respondenterna vara mer präglade av nationella regelverk, avtal och kommunal byråkrati än de unga fristående skolorna. I tabell 44 nedan redovisas hur skolledarna ser på hur relevant konkurrensmodellens fem krafter är för deras skolor.

Tabell 44:

Respondentskolornas i Malmö/Ystad och Lund/Eslöv syn på de fem konkurrenskrafterna

	Chefer Komm. skolor		Chefer Non profit-skolor		Chefer Profitskolor	
	Malmö/Ystad(5)	Lund/Eslöv(4)	Malmö/Ystad(2)	Lund/Eslöv(2)	Malmö/Ystad(6)	Lund/Eslöv(3)
Elevens makt	All makt	Inga problem	All makt	Problematiskt	Betydande	Problematiskt
Möjlighet att skapa substitut	Knappast	Liten	Ja	Ja	Ja	Blivit svårare
Möjlighet att förhandla med leverantörer.	Svårt	Svårt	Ja	Ja	Ja	Ja
Nyetablelingsmöjlighet på marknaden	Minskat	Svårt	Minskat	Svårt	Stopp	Ja
Rivalitet mellan skolorna	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Blandat

När det gäller *elevens makt* är den genomgående uppfattningen att eleven har all makt, har tolkningsföreträde till kvalitetsbegreppet och visar sin makt genom att välja med fötterna. Den relativt lilla faktorn *möjlighet att förhandla med leverantörer* spelar en stor roll för skolledarnas frihetsuppfattning. För skolledarna i de fristående skolorna har den en väldigt stor betydelse. Den utgör en symbol för handlingsfrihet och betraktas som en stor skiljelinje mellan offentliga och fristående gymnasieskolor. I de båda mindre städerna Ystad och Eslöv anser cheferna för de kommunala skolorna att de har större handlingsfrihet än skolledarna vid de kommunala skolorna i de större städerna. Närheten till näringslivet på de mindre orterna erbjuder vissa möjligheter att gå runt de byråkratiska hindren. *Substitut/alternativ* är också en viktig faktor för skolorna som genom olika former av nischningar och profileringar försöker få eleverna att välja deras skola. Marknadsföringen går ut på att framhålla olikheterna mellan de olika skolornas produkter inom ramen för skollagstiftningens 18 program. Men med den demografiska nedgången har kampen om eleverna ökat, rivaliteten inte bara mellan kommunala och fristående gymnasieskolor utan även mellan de fristående skolorna har blivit tydligare.

7.5 Målkostnader

Ett av syftena med skolreformerna vid 1990-talets början var att valfriheten och det ökade utrymmet för skolorna att profilera sig skulle skapa bättre incitament för kostnadsbesparingar inom hela skolväsendet (Skolverket 2012 d). Skolverkets uppföljningsrapporter på nationell nivå visar dock att detta reformsyfte inte har uppnåtts. Tvärtom har den ökade konkurrensen om gymnasieskolans elever lett till ökade kostnader för kommunerna. När Skolverket gjorde sin uppföljning var den demografiska nedgången för aktuell åldersgrupp i full gång. Kostnadsökningarna förklarade Skolverket med att kommunerna gjort kvalitetssatsningar, erbjudit specialiserade utbildningsalternativ och haft marknadsföringskostnader men framförallt sågs det minskade elevantalet, elevernas val av utbildningsalternativ och kommunernas svårigheter att anpassa sin verksamhet i ett snabbföränderligt system som problemet (ibid.).

Målkostnadsmodellen har egentligen tillkommit för marknader där det råder priskonkurrens men dess tänkesätt är ändå intressant vid jämförande analys på gymnasiemarknaden. Om målpriset byts ut mot marknadspriset, skolpengen, så fungerar modellen. De kommunala gymnasieskolorna och de fristående Non profit-skolorna har inget vinstkrav så marknadspriset kan av dem ses som en möjlig målkostnad, ett kostnadstak. Profitskolorna däremot drivs i associationsformer vilka per definition är vinstsyftande. För de kommunala, budgetkopplade, gymnasieskolorna finns egentligen inte något incitament att sätta målkostnaden lägre än marknadspriset eftersom den ettåriga budgetcykeln i kommunerna normalt inte tillåter någon egen aktivering av överskottsmedel. I de empiriska studierna har chefer för kommunala skolor på de båda regionala marknaderna framfört behov av ett längre ekonomiskt budgetperspektiv och en reell möjlighet att få använda ett *Eget kapitalkonto*. För de marknadskopplade fristående skolorna finns emellertid anledning att särskilja begreppen marknadspris och målkostnad. Såsom framkommit i ett flertal uttalanden från chefer för fristående skolor, såväl Non profit som Profit, på båda de regionala skolmarknaderna är det ett stort ekonomiskt bekymmer att friskolorna får olika stor skolpeng från olika kommuner för en och samma prestation. De olika eleverna i en och samma utbildningsgrupp kostar lika mycket. Detta ser de fristående skolorna som en *olikheter* i det svenska skolsystemet. De fristående skolorna måste lägga mycket tid på att beräkna och prognostisera sina intäkter. De stora fristående enheterna har dock lättare att hantera dessa olikheter via användning av genomsnittspriser men för de små enheterna är det både ett hanteringsbekymmer och ett ekonomiskt dilemma, menar rektor vid

Profitskola. Vissa fristående skolor, både Non profitskolor och Profitskolor, påpekar att de använder riktad marknadsföring varvid de försöker undvika *lågpriskommunerna*. Sådana lågpriskommuner ser de både inom och utanför de båda aktuella regionala skolmarknaderna. Cheferna vid många av de aktuella fristående skolorna framhåller behovet av en mer likriktad prissättning genom riksprissättning. En annan olikhet, som cheferna vid de fristående skolorna uppger, är de sena besked som de får av kommunerna om kommande års skolpeng. En olikhetsfaktor som framhålls både från friskoleföreträdare och från fackliga ombud i Malmö är de möjligheter som finns att dribbla med de kommunala kostnaderna och tillämpa kreativ bokföring så att kostnader kan föras till centrala potter och därmed undanhållas från det underlag på vilket skolpengen till de fristående skolorna skall beräknas. Under vissa omständigheter kan *omställningskostnader* vara ett exempel på en sådan kreativ bokföring. Som en olikhet till nackdel för de kommunala skolorna, som framförs vid intervjuer med kommunpolitiker och kommunala skolledare, är att enligt *bidrag på lika villkor* ska driftskonsekvenserna av i kommunerna gjorda investeringar tas med i underlaget för bidrag till de fristående skolorna, oavsett om friskolorna gjort motsvarande satsningar eller inte. Hur kostnadsutfallet blir för både den kommunala gymnasieskolan och de fristående gymnasieskolorna framgår av den statistik som SCB årligen publicerar på basis av inrapporterade uppgifter. De kommunala och fristående huvudmännen är nämligen enligt skollagen (SFS 2010:800) skyldiga att årligen rapportera sina kostnader till SCB. Kommunernas och skolornas kostnadsuppgifter har ända sedan slutet av 1980-talet, redan innan offentligt finansierade fristående skolor fanns, ingått i den officiella skolstatistiken i form av jämförelsetal. I diagram 3 visas kostnadsutvecklingen för de kommunala gymnasieskolorna i både Malmö och Lund. För att relatera kostnadsgraferna till förändringar i elevantal och antal kommunala skolor visas de graferna också i diagrammet. Som referens till de båda centrumkommunernas kostnadsgrafer har även den nationella kostnadsgrafan lagts in (se Olsson 2015).

Antal, kronor

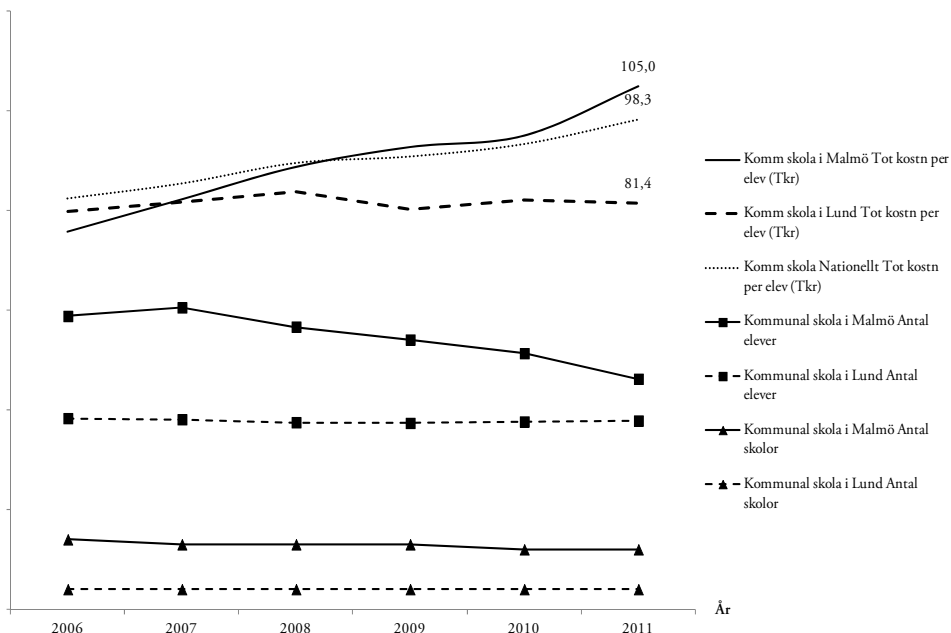


Diagram 3:

Kommunala skolor i Malmö och Lund, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor. Den nationella grafen för total kostnad per elev i kommunala gymnasieskolor har medtagits som referens.

Diagrammet visar att Malmö har lägre kostnader per gymnasieelev än Lund ända fram till ett av gymnasiepuckelns slutår, 2007, då Malmös kostnadskurva för den kommunala gymnasieskolan korsar Lunds motsvarande kurva och sedan växer gapet så att differensen år 2011 är hela 23600 kr per elev. Eftersom de tre sista åren, 2009 – 2011, sammanfaller med både den begynnande demografiska nedgången och förekomsten av ett samverkansavtal Fritt sök i Skåne är det intressant att analysera kostnadsförändringarna för just den perioden. Lunds kostnadsökning per elev, 1200 kr, för de tre åren är reellt sett en kostnadsminskning. Under dessa tre år ökade nämligen skolindex med 6,15 procent medan Lunds gymnasiekostnad per elev ökade med endast 1,5 procent. Under dessa tre år har således Lunds reala kostnader per elev sjunkit kraftigt. Malmös kostnader per elev under samma period ökar med 12200 kr eller nominellt 17,15 procent. Malmös kostnadsökning under dessa tre år är stor såväl i nominella som reala termer. Jämfört med rikssnittet ligger Malmös genomsnittskostnad per elev under rikskurvan fram till år 2008 men finns därefter över och är år 2011 nästan 7000 kr högre. Lunds genomsnittskostnad

per elev ligger under hela perioden under rikskurvan och är vid slutet av år 2011 c:a 17000 kr under riket.

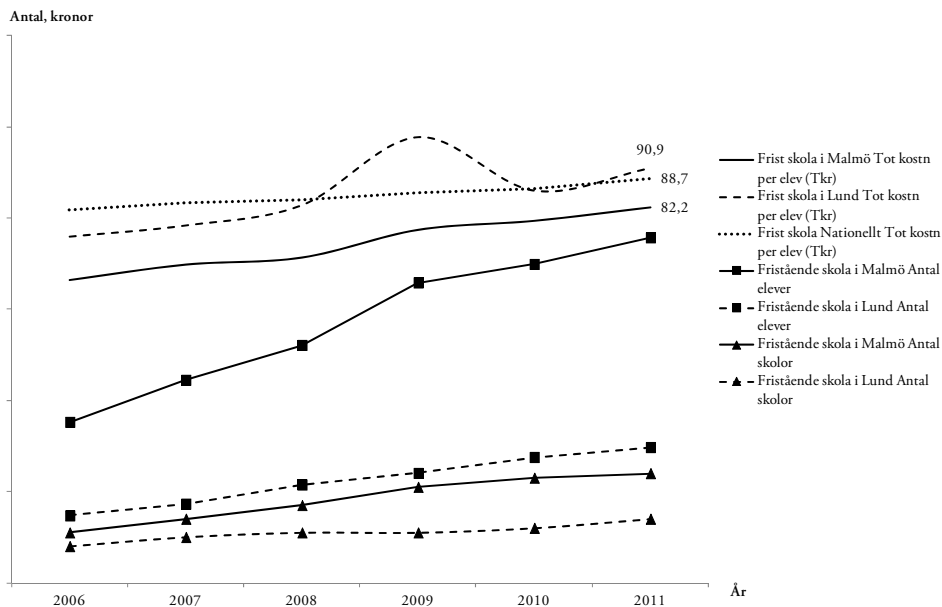


Diagram 4:

Fristående skolor i Malmö och Lund, grafer för total kostnad per elev, antal elever och antal skolor. Den nationella grafen för total kostnad per elev i fristående gymnasieskolor har medtagits som referens.

För att göra kostnadsjämförelsen mellan Malmö och Lund mera fullständig visas kostnadsutvecklingen för de fristående gymnasieskolorna både i Malmö och Lund i diagram 4. För att relatera kostnadsgraferna till förändringar i elevantal i fristående skolor och antal fristående skolor visas även de graferna i diagrammet. Som referens till de båda centrumkommunernas kostnadsgrafer har den nationella kostnadsgrafan lagts in (se Olsson 2015). Diagram 4 visar för de fristående skolorna att grafen för kostnaden per elev under hela perioden ligger högre i Lund än i Malmö. Kostnadsökningen är ungefär lika i de båda kommunerna, c:a 15000 kr per elev. Kostnadskurvan för Lunds fristående skolor visar en tillfälligt kraftig uppgång år 2009 vilket gör att den därpå följande minskningen fram till 2011 svårigen kan användas för jämförelser. Kostnaderna för Malmös fristående skolor ökar med c:a 5000 kr per elev eller 6,5 procent. Den kostnadsökningen ligger ungefär på samma nivå som motsvarande förändring av skolkostnadsindex. Om skolkostnadsindex kan användas som mått

på den allmänna prisnivån i branschen så har Malmös fristående gymnasieskolor inte haft någon real kostnadsökning under de senaste tre åren. Antalet elever i Malmös fristående skolor har ökat betydligt mer än i Lund, se lutningen på elevkurvorna, under de tre åren medan kurvan för antal skolor är brantare i Malmö endast under enstaka år. Jämfört med rikssnittet ligger Malmös genomsnittskostnad per elev hela perioden under rikskurvan men kostnadsgapet krymper till 5500 kr vid slutet av år 2011. Kostnadskurvan för de fristående skolorna i Lund ligger under rikssnittet ända fram till år 2008 men ligger därefter högre och är vid slutet av år 2011 c:a 2000 kr över riket.

Tabell 45:

Kostnader 2011 samt antal skolor, antal elever och lärartäthet i valda skolor i Malmö/Ystad och Lund/Eslöv. Friskolorna är uppdelade på Non profit- och Profitskolor.

	Kommunala		Fristående Non Profit		Fristående Profit	
	Malmö/Ystad	Lund/Eslöv	Malmö/Ystad	Lund/Eslöv	Malmö/Ystad	Lund/Eslöv
Antal skolor	5	4	2	2	6	3
Antal elever	5 902	5 008	355	282	3 087	464
Lärartäthet	8,9	8,3	7,6	8,5	8,8	8,8
Total kostn. per elev	110 863	92 642	80 838	83 125	83 935	90 552
Undervisning	52 002	47 009	36 202	43 445	35 489	42 768
Lokaler	48 120	23 522	13 206	11 018	15 329	15 453
Skolmat	5 034	4 462	7 465	5 135	3 993	6 028
Läromedel m.m.	7 200	7 208	9 371	6 296	7 480	10 253
Elevvård	4 263	1 777	2 754	1 350	735	1 562
Övrigt	17 740	21 116	11 817	15 882	20 909	14 488

Tabell 45 visar jämförelsetal för år 2011 i de kommunala och fristående skolor i studiens fyra centrumkommuner, vilka ingår i intervjuurvalet. Här föreligger en skillnad mot diagram 3 och 4 vilka visar uppgifter för hela populationen. Att tabell 45 visar jämförelsetal endast för de skolor som ingår i intervjuurvalet i de fyra centrumkommunerna medför att genomsnittskostnaderna i tabell 45 avviker från populationssiffrorna i tabell 17 respektive tabell 34. Det finns en kommunal högkostnadsskola i Malmö och en kommunal i Lund som påverkar genomsnittskostnaden i urvalet mer än i populationen. Vad tabellen i första hand vill visa är att de ofta små och starkt nischade Non profitskolorna har de lägsta totalkostnaderna, lägre än Profitskolorna och mycket lägre än de kommunala skolorna. För både Non profit- och Profitskolorna visar malmöskolorna lägre kostnader än lundaskolorna.

Tabell 46:

Skolledarrespondenternas i Malmö/Ystad och Lund/Ystad syn på skolans intäkter, vinst, vinstanvändning, kostnadseffektivitet och kostnadsmedvetande.

	Kommunala		Non Profitskolor		Profitskolor	
	Malmö/Ystad(5)	Lund/Eslöv(4)	Malmö/Ystad(2)	Lund/Eslöv(2)	Malmö/Ystad(6)	Lund/Eslöv(3)
Intäkt/skolpeng per elev	Månadsvis resurs per elev	Månadsvis resurs per elev	Skolpeng, stor olikhet	Skolpeng, olikheten ett	Skolpeng, olikh. ett stort problem	Skolpeng, olikheten ett
Vinst/vinstanvändning	Budget i balans	Budget i balans	Svarta siffror	Svarta siffror	Ej förlust, värde-ökn, TB till konc	Avkastning 10-12 %
Kostnadseffektivitet	Ja	Ja	Ja	Knappast	Nja	Varierar
Kostnadsmedvetende	Ja	Delvis	Ja	Ja	Nja	Varierar

Det framkommer i ett flertal uttalanden från chefer för fristående skolor, såväl Non profit som Profit, på båda de regionala skolmarknaderna att betalningarna från olika kommuner för en och samma utbildning är bekymmersam och en olikvärdighet i det svenska skolsystemet. De stora fristående enheterna har lättare att hantera dessa olikheter via användning av genomsnittspriser men för de små enheterna är det både ett hanteringsbekymmer och ett ekonomiskt dilemma, menar rektor vid en Profitskola. Cheferna vid många av de aktuella fristående skolorna framhåller behovet av en mer likriktad prissättning genom någon form av riksprissättning. Vid intervjuerna med skolledare vid de fristående skolorna framkommer på båda marknaderna att avkastningskraven är väldigt olika och tar sig olika uttryck från krav på svarta siffror, vinst av viss storlek, tackningsbidrag till overheadkostnader på koncernnivån och fördubblat värde på fem års sikt. Det övervägande antalet skolledare vid kommunala skolor och fristående Non profitskolor anser att skolorna är kostnadseffektiva och personalen kostnadsmedveten men bland de fristående Profitskolorna finns en viss tveksamhet.

Ett konstruerat räkneexempel

Eftersom kommunens kostnader ska utgöra underlag för beräkningen av skolpeng till de fristående skolorna för folkbokförda elevers skolgång i dessa skolor är det, utifrån de kostnadsuppgifter som presenterats i detta avsnitt, relevant att betrakta de i Malmö folkbokförda eleverna som lönsamma för de fristående skolorna i Malmö och lundaeleverna som olönsamma för de fristående skolorna i Lund vilket målkostnadskalkylen i tabell 47 visar.

Antag att de kommunala skolorna och de fristående skolorna i Malmö och Lund alla erbjuder endast ett program, *genomsnittsprogrammet*, och att kommunens

genomsnittskostnad är den resurs som de kommunala skolorna ska erhålla för att kunna utbilda elever på detta genomsnittsprogram. Då ska de fristående skolorna, enligt skollagen, erhålla en skolpeng per elev för malmöborna/lundaborna, vilken i princip uppgår till samma belopp som resursen till de kommunala skolorna i respektive kommun. Schablonberäkningar och momscompensation bortses ifrån. Marknadspriiset per elev för de fristående skolorna uppgår enligt diagram 3 till 105000 kr i Malmö och 81400 kr i Lund medan de fristående skolornas kostnader per elev enligt diagram 4 uppgår till 82400 kr i Malmö och 90900 kr i Lund. I Malmö uppkommer vinst, marknadspriiset > kostnaden, om 22600 kr/elev medan de fristående skolorna i Lund uppvisar förlust om - 9500 kr/elev.

År 2011/12 uppgår Malmös folkbokförda gymnasieelever till 9550 varav 35 procent går i fristående skolor i Malmö och 2 procent pendlar ut till fristående skolor i annan kommun. För enkelhetens skull antas att de berörda friskolorna i andra kommuner har samma genomsnittskostnad som friskolorna i Malmö. Totalt går 37 procent av Malmös folkbokförda elever i fristående skolor läsåret 2011/12. 37 procent av 9550 folkbokförda elever betyder 3534 elever hos fristående huvudmän. Vinsten för år 2011, beräknas för kalenderår, är 22600 kronor per genomsnittselev. Ett lika stort bidrag per elev till de fristående skolorna som genomsnittsresursen till de kommunala skolorna innebär att de fristående skolornas i Malmö totala vinst för malmöbor blir $3534 \times 22600 = 80$ miljoner kronor. Om Malmö stad kunnat genomföra sin gymnasieutbildning för samma genomsnittskostnad som de fristående skolorna i Malmö blir gymnasiekostnaderna för de egna medborgarna $9550 \times (82400 - 105000) \approx -216$ miljoner kr. En lägre genomsnittskostnad i Malmö innebär även ett lägre interkommunalt pris, skolpeng, för andra kommuner som har folkbokförda elever i Malmös kommunala gymnasieskolor. Skolpengen från andra kommuner eller interkommunala intäkten för Malmö stad kan, enligt samma resonemang som ovan, sänkas med $1310 \times (105000 - 82400) = 29,6$ miljoner kronor. De omgivande kommunerna måste således betala nära 30 miljoner kronor mer till Malmö till följd av att kommunen inte uppnår samma kostnadsnivå som de fristående skolorna i Malmö, de närmaste konkurrenterna.

År 2011/12 uppgår Lunds folkbokförda gymnasieelever till 3540 varav 17 procent går i fristående skolor i Lund och 4 procent pendlar ut till fristående gymnasieskola i annan kommun. För enkelhetens skull antas att de berörda friskolorna i andra kommuner har samma genomsnittskostnad som friskolorna i Lund. Totalt går 21 procent av de folkbokförda lundaeleverna i fristående skolor läsåret 2011/12. 21 procent av 3540 innebär 743 folkbokförda elever hos

fristående huvudmän. Förlusten per genomsnittselev kalenderåret 2011 uppgår till – 9500 kronor. För 743 elever blir den totala förlusten $743 \times -9500 = -7$ miljoner kronor. Om Lund istället genomför sin gymnasieutbildning till samma genomsnittskostnad som de fristående skolorna i Lund blir gymnasiekostnaderna för de egna medborgarna $3540 \times 9500 \approx 34$ miljoner kr högre. Det innebär även en högre skolpeng från de andra kommuner som har folkbokförda elever i Lunds kommunala skolor. År 2011/12 pendlar 4580 elever in till Lund varav 3060 till kommunala skolor. Kostnaderna för andra kommuner eller marknadspris för Lunds kommun blir, enligt samma resonemang som ovan, $3060 \times 9500 \approx 29$ miljoner kronor högre. De omgivande kommunerna har lägre interkommunala kostnader om 29 miljoner kronor, tack vare Lunds låga kommunala kostnadsnivå.

Detta är ett konstruerat exempel byggt på starka förenklingar och antaganden men det visar vilken stor betydelse, i gällande prisbildningssystem på skolmarknaden, som den kommunala kostnadsutvecklingen, inte minst i stora inpendlingskommuner, har för skolpeng till de fristående skolorna och den interkommunala ersättningen mellan kommuner. Ovanstående räkneexempel kan ställas upp i en målkostnadsmatris så som tabell 47 visar. Vinstkravet för Profitskolorna antas vara 10 % av marknadspriset. Kostnadsutfallet för Non profit- och Profitskolorna sätts lika med den totalkostnad per elev som visas i tabell 45.

Tabell 47:

Redovisat räkneexempel i en målkostnadskalkyl uttryckt i tusental kronor per elev.

	Malmö			Lund		
	Kommunal	Non-Profit	Profit	Kommunal	Non-Profit	Profit
Marknadspris	105,0	105,0	105,0	81,4	81,4	81,4
Vinstkrav	0,0	0,0	-10,5	0,0	0,0	8,1
Målkostnad	105,0	105,0	94,5	81,4	81,4	73,3
Kostnadsutfall	105,0	82,4	83,9	81,4	83,1	90,6
Vinst/förlust	0,0	22,6	10,6	0,0	-1,7	-17,3

Vinsten kan de fristående skolorna i Malmö använda för att kompensera eventuella bidragsunderskott/förluster till följd av att andra kommuner betalar en skolpeng som understiger de fristående gymnasieskolornas målkostnader, t.ex. Lund, eller satsa på skolutveckling, betala koncernbidrag eller generera överskott/vinst. Förlusten måste friskolorna i Lund antingen kompensera genom

eventuell vinst från andra kommuner, eventuellt koncernbidrag eller visa underskott/förlust.

7.6 Marknadseffektivitet

För att kunna värdera hur väl kvasimarknadsreformen fungerar har fyra olika bedömningskriterier angivits (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013). Det första kriteriet är *effektivitet i form av hög kvalitet och låga kostnader*, det andra är *anpassningsförmåga till kundernas behov och önskingar*, det tredje är *valfrihet som nödvändig för att främja konkurrensen och höja effektiviteten* och det fjärde är *jämlikhet d.v.s. leda till en rättvis fördelning*. Effektivitet i form av kvalitet relativt kostnader är ett viktigt kriterium när kvasimarknader ska bedömas.

Ortskvalitet

Ortens pendlingskvot, skolmarknadens terms of trade, 2012/13 används som numeriskt värde för ortskvaliteten. Den beräknas genom att dividera antal inpendlande elever till en ort med antal utpendlande elever från orten. Friskolorna har inte någon egen utpendling så kvalitetsmättet måste användas gemensamt för de båda huvudmannasektorerna på orten.

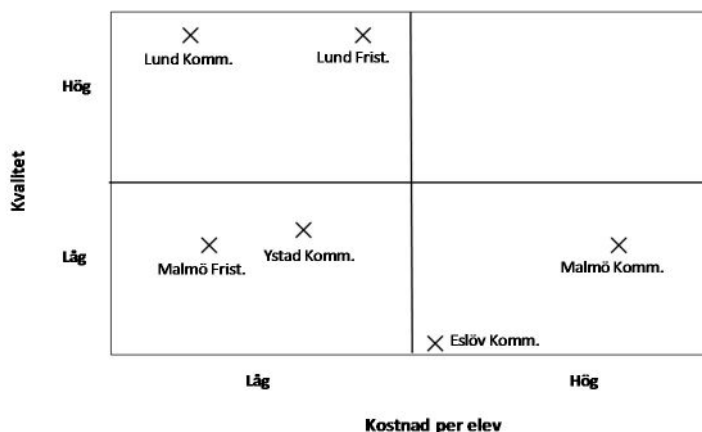
Marknadseffektivitet

Effektivitet på gymnasietmarknaden beräknas här enligt formeln: Marknadseffektivitet (ME) = Ortskvalitet (Q)/Genomsnittskostnad per elev (C). Aktuella värden för att kunna räkna ut marknadseffektiviteten har överförts från andra tabeller till tabell 48. För Ystads två fristående skolor har SCB varit förhindrad att lämna ut kostnadsuppgifter eftersom antalet skolor understiger tre. I Eslöv finns inte längre någon fristående skola.

Tabell 48:
Aktuella värden för beräkning av marknadseffektivitet

	Malmö		Ystad		Lund		Eslöv	
	Kommunala	Fristående	Kommunala	Fristående	Kommunala	Fristående	Kommunala	Fristående
Pendlingskvot	5,1		5,8		15		0,5	
Genomsnittskostn. per elev	105 000	82 423	87 569	-	81 400	90 894	94 700	-

En fyrfältstabell, med kvalitet i den vertikala dimensionen och kostnader i den horisontella dimensionen har skapats, figur 8.



Figur 8:

Marknadseffektivitet som kvalitets/kostnadskordinater för de kommunala och fristående huvudmännen i studiens centrumkommuner.

Mittlinjen i kvalitetsdimension utgör ett skapat genomsnitt och ligger approximativt på mittpunkten mellan högsta och lägsta pendlingskvot. Ovanför mittlinjen betraktas kvaliteten som hög och under mittlinjen som låg. Mittlinjen i kostnadsdimensionen utgörs av det oviktade genomsnittet av de nationella kostnaderna per elev för kommunala respektive fristående skolor. Till vänster om mittlinjen betraktas genomsnittskostnaden som låg och till höger om mittlinjen som hög.

Huvudmannakvalitet

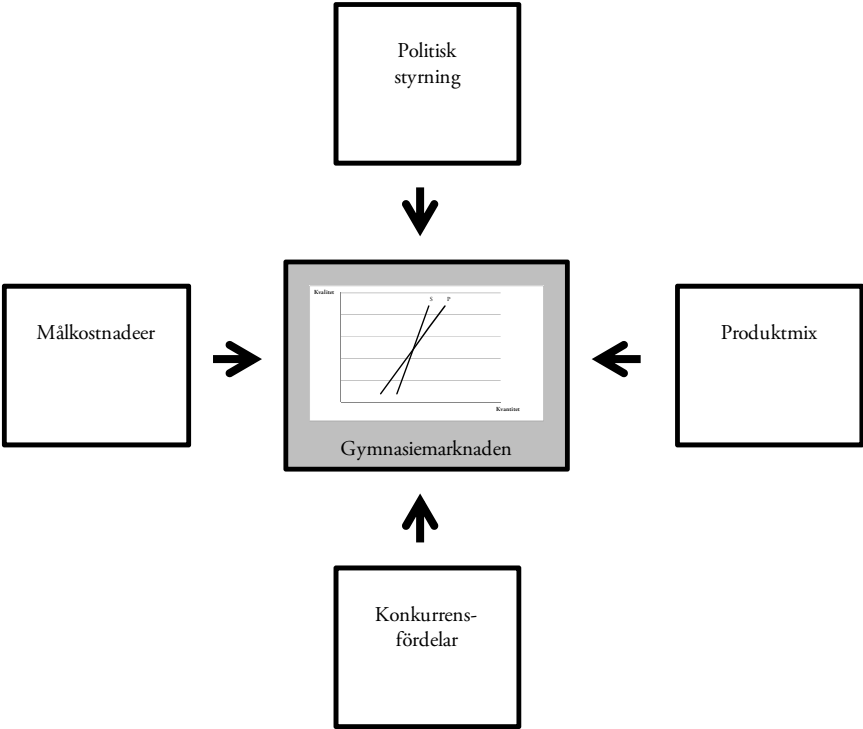
Huvudmannakvaliteten speglar marknadsandelen på orten för den kommunala respektive fristående huvudmannen uttryckt i antal elever i förhållande till ortens folkbokförda medborgare i gymnasieåldern. För år 2012/13 är dessa värden för kommunal respektive fristående huvudman: Ystad 146/44, Lund 160/59, (Eslöv 73/1) och Malmö (70/57). Eslöv hade knappast någon friskoleverksamhet varför staden har satts inom parentes.

Skolkvalitet

De gymnasieskolor på orten, kommunala och fristående, som fyller eller överfyller platserna i sin totala produktmix anses i denna studie ha den

marknadsmässigt högsta skolkvaliteten, se fyllda kryss i tabell 42. De skolor som uppfyller högsta kvalitet är i Malmö: Bladins Gymnasieskola, Malmö Borgarskola, Peabskolan, ProCivitas Privata Gymnasium, S:t Petri skola, Thorén Business School och Universitetsholmens gymnasium, Lund: Consensus vård och hälsogymnasium, Gymnasieskolan Spyken, Katedralskolan, Lars-Erik Larsson-gymnasiet, Ljud- och bildskolan, Lunds dans- och musikalgynasium, Lunds Tekniska Gymnasium och Polhemskolan, Ystad: Sydsåkanska gymnasiet, Eslöv: Bergagymnasiet.

7.7 Sammanfattning



Avhandlingens empiriska studie med hjälp av den i kapitel 3 skapade analysmodellen visar:

Marknadsstrukturen i södra och mellersta Skåne

Gymnasiemarknaden genomgår en omfattande regionalisering med en så omfattande elevpendling till Malmö och Lund att kommungränserna suddas ut eller raderas för ungdomarna i gymnasieåldern. Underlaget för egna gymnasieskolor undergrävs för vissa mindre kommuner samtidigt som regionala centrumkommuner som Lund fått en starkt växande efterfrågan till sina gymnasieskolor, främst de tre centralt belägna kommunala gymnasieskolor vilka är f.d. *läroverk*. Pendlingen till, efterfrågetrycket på, gymnasieplatser i Lund har blivit så stor, stort, att det uppkommit en gymnasie marknadsförändring. Eslöv har förlorat sin roll som lokalt skolmarknadscentrum vilket innebär att Lunds regionala skolmarknad och Lunds lokala skolmarknad sammanfaller. I Malmö är det företrädesvis fristående gymnasieskolor som dragit till sig de pendlande eleverna. Men även de i Malmö folkbokförda eleverna går i större utsträckning i fristående gymnasieskolor. I Malmö finns 12 kommunala och 24 fristående gymnasieskolor. Flertalet skolor har en central placering med närhet till järnvägsstationen eller högfrekventa busshållplatser. I Lund finns 4 kommunala och 14 fristående gymnasieskolor. Även i Lund har flertalet skolor en central placering med närhet till centralstationen eller viktiga busshållplatser. Vissa fristående gymnasieskolor har valt att etablera sig i det friskolekluster som uppkommit i f.d. S:t Larsparken.

Politisk styrning

Både rikspolitiker och lokala politiker kan påverka marknaden genom olika former av regleringar och marknadsanpassningar. Politikerna i elevernas hemkommuner har genomförandansvaret för medborgarnas gymnasieutbildning men råder inte över hela genomförandet. Etablering av fristående skolor och en omfattande elevpendling över en eller flera kommungränser har begränsat hemkommunens rådighet. Den empiriska studien visar att det föreligger en uppenbar risk för rollkonflikt mellan lokalpolitikernas olika ansvarsområden. Främst beror denna risk på hemkommunens producentroll. Hemkommunen är en av konkurrenterna på marknaden samtidigt som den ska värna om alla sina medborgares utbildning, oavsett var den sker, och i de flesta fall även bestämma priset samt betala för medborgarens utbildning. Kommunernas prissättningsroll ifrågasätts starkt av skolledare vid både kommunala och fristående gymnasieskolor och av lärarfackliga ombud.

Produktmix

Genom att välja produktmix, programsammansättning, kan gymnasieskolorna påverka både sin konkurrensförmåga och sina kostnads-/intäktsförhållanden. Det föreligger dock en skillnad mellan kommunala och fristående gymnasieskolor. De fristående gymnasieskolorna har större möjligheter att anpassa sin organisation medan de kommunala skolorna såsom en del av det kommunala genomförandeansvaret måste medverka till att kommunerna ska erbjuda sina medborgare ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar. Skillnaden i produktionskostnad mellan skollagstiftningens nationella program är stor mellan små kapitalintensiva yrkesprogram och stora högskoleförberedande program. Studien visar att de stora högskoleförberedande programmen finns vid flest antal skolor både i kommunala och fristående gymnasieskolor i både Malmö och Lund. I Malmö finns samtliga yrkesprogram vid såväl kommunala som fristående gymnasieskolor medan Lunds kommunala gymnasieskolor erbjuder 9 och de fristående skolorna 8 av de 12 yrkesprogrammen. I Malmö anordnas således yrkesprogram i större omfattning än i Lund. Studien visar att produktmixen är en viktig marknadsfaktor för gymnasieskolorna och är föremål för årlig revidering hos de kommunala huvudmännen. De fristående skolorna har större möjlighet att välja en differentieringsstrategi genom att nischa eller starkt nischa sina program. De fristående gymnasieskolorna måste dock erhålla tillstånd av Skolinspektionen för att kunna ändra sin produktmix. Skolledarna vid såväl de kommunala som de fristående gymnasieskolorna i både Malmö och Lund uppger tradition/service och konkurrens som skäl till vald produktmix men vanligtvis upprättas inte några ekonomiska kalkyler som beslutsunderlag. De gymnasieskolor som anordnar endast ett fåtal program lägger störst vikt vid att det ska föreligga ett samband mellan produktmixens olika program.

Konkurrensfördelar

Med gymnasieskolans marknadsisering har det klassiska kvalitetsbegreppet, utbildningskvalitet, utmanats och till och med marginaliserats till förmån för andra marknadskvalitativa begrepp. Med friheten att välja skola följer att det är eleverna som har företräde till tolkning av kvalitetsbegreppet. De empiriska studierna visar att det behövs andra kvalitetsbegrepp för att beskriva och analysera elevernas val av gymnasieskola och gymnasieskolornas möjligheter att skaffa sig konkurrensfördelar. Begreppen ortskvalitet, huvudmannakvalitet och skolkvalitet skapas och används i en avslutande modell för att bedöma marknadseffektivitet. Respondenterna pekar på ortens stora betydelse för elevpendlingen över en eller flera kommungränser. Inom ramen för ortens

kvalitet väljer eleven sedan gymnasieskola beroende på sina preferenser för antingen en kommunal eller fristående huvudman och deras profiler på sina skolor. Den enskilda skolans kvalitet avläses i denna studie i elevernas förstahandsval och skolornas förmåga att fylla sina programplatser med förstahands sökande. Flera skolledare pekar på just förstahandsvalet som indikator på skolans konkurrensfördelar. Bakom elevernas förstahandsval ligger en värdering av skolan och dess förmåga att tillgodose elevens preferenser. Här framträder begreppet läroverkstrenden samt centralitetsbegreppets betydelse för gymnasievalet. Med läroverkstrenden menas att vinnarna på den demografiskt krympande marknaden är de kommunala skolor, f.d. läroverk, som har en historia, är välkända och står för kvalitet. Med centralitet menas att skolan har ett centralt geografiskt läge på orten och närhet till frekventa kommunikationsnoder. Kommunikationsmöjligheterna tillhör således centralitetsbegreppet. Om konkurrenterna, skolorna, får spegla sig mot varandra anser skolledarna däremot att de gamla, traditionstygda kommunala skolorna har fler konkurrenshämmande faktorer än de ganska unga, nischade, entreprenöriella fristående skolorna. Denna syn går således på tvärs med läroverkstrenden för eleverna. Men skolledarna anser dock att det är eleverna som har all makt och tolkningsföreträde till kvalitetsbegreppen. I skolledarnas uppfattning om de fem konkurrenskrafternas betydelse sticker möjligheten att förhandla med leverantörer ut. Denna möjlighet har en sorts symbolisk betydelse för skolledarnas uppfattning om sitt friutrymme. Friheten att förhandla med leverantörer är en symbol för handlingsfrihet och en stor skiljelinje mellan offentliga och fristående skolor.

Målkostnader

Cost management i form av målkostnadskalkylering används i studien för att jämföra de ekonomiska förhållandena mellan kommunala och fristående gymnasieskolor. För de senare framträder då skillnaden mellan Non profit - och Profitskolorna tydligt. På den svenska gymnasie marknaden råder ej priskonkurrens utan i de flesta fall är det gymnasieelevernas hemkommun som sätter priset på marknaden. Studien visar att den stora olikheten i skolpeng från olika kommuner för lika prestation hos den fristående skolan ställer till stora bekymmer för de fristående skolorna och påkallar en förändring, om mer lika villkor ska uppnås. Den uppfattningen delas av skolledarna vid de kommunala gymnasieskolorna och de fackliga ombuden. Ett starkt förenklat räkneexempel på basis av i kostnadsdiagram presenterad nationell kostnadsstatistik och en därav upprättad målkostnadstabell visar på stora skillnader mellan de ekonomiska förhållandena i Malmös och Lunds gymnasieskolor. Med rådande

system för beräkning av den kommunala skolpengen är Malmös folkbokförda elever genomsnittligt sett mycket lönsamma för de i Malmö befintliga friskolorna medan de folkbokförda lundaeleverna är genomsnittligt olönsamma för de i Lund befintliga fristående skolorna. Fyllda eller till och med överfyllda gymnasieskolor och program, såsom är fallet i Lunds attraktiva kommunala *läroverk*, medger fullt kapacitetsutnyttjande och en press nedåt på kostnaderna. Det är dessa låga kostnader som ligger till grund för den skolpeng som ska betalas till de fristående skolor som har folkbokförda lundabor som elever och det är dessa låga kostnader som ska ligga till grund för den skolpeng som andra kommuner ska betala i interkommunal ersättning till Lund för sina medborgares utbildning i Lunds kommunala gymnasieskolor. De ekonomiska förhållandena i Malmö är det motsatta till Lunds ekonomiska förhållanden. Observera att denna beskrivning gäller för genomsnittet men för det enskilda programmet i den aktuella produktmixen kan avvikelserna från genomsnittet vara stora.

Marknadseffektivitet

Med begreppet marknadskvalitet som kvalitetsdimension och genomsnittskostnad per elev som kostnadsdimension har det varit möjligt att beräkna marknadseffektiviteten. Marknadskvaliteten har uttryckts med hjälp av de tre begreppen ortskvalitet, huvudmannakvalitet och skolkvalitet. Eftersom de enskilda gymnasieskolorna, både offentliga och fristående, inte har några egna medborgare har de i ortskvalitetshänseende hänförs till den ort, kommun, där de har sin verksamhet. Det betyder att såväl kommunala som fristående gymnasieskolor på orten tilldelats samma ortskvalitetsvärde. Genom att hos SCB beställa kostnadsuppgifter för de fristående skolor som ingått i den empiriska studien har det varit möjligt att i modellen redovisa genomsnittskostnaden per elev för både kommunala och fristående gymnasieskolor. De fristående gymnasieskolorna i Ystad var endast två stycken vilket var för få för att få ut uppgifter. I Eslöv fanns ingen fristående gymnasieskola. Resultatet av effektivitetsundersökningen kommer att diskuteras i kapitel 8.

8 Slutsatser och reflektioner

Denna avhandling handlar om 'Reglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasieområders funktion'. I de svenska skolreformerna vid 1990-talets början anges - *valfrihet, etableringsfrihet och konkurrens* – som medel för att uppnå förväntade effekter såsom- *bättre kvalitet, mångfald, profilering och olika inriktning, bättre incitament för kostnadseffektivitet och en mer effektiv resursanvändning, likvärdiga spelregler mellan såväl olika kommuners skolor som mellan kommunala och fristående skolor* (huvudmannaneutralitet min anm.) *och effektivitet*. En marknadsanpassning av välfärdstjänsterna har setts som en möjlighet att uppnå ökad effektivitet i produktionen av tjänsterna samt ett sätt att stärka brukarnas inflytande över verksamheten. Målet har varit att gå från en utbudsstyrd till en beställarstyrd verksamhet med större inflytande för den enskilda brukaren. Samhällets önskan har varit en struktur med mer marknadsmässiga inslag där kommunernas utförarroll tonats ned till förmån för beställarrollen. Det skulle skapa mer konkurrens mellan olika utförare (Edebalk och Svensson 2005). Med strukturella förändringar avses reglerade marknadsbildningar, kvasimarknader. Alla marknader är förvisso reglerade (Norén 2001 a) men för de indirekt finansierade (Söderström och Lundbäck 2002) offentliga marknaderna är det en nödvändighet eftersom de innehåller kontrasterande mål (Norén 2001 a). Samtidigt med beslut och införande av de marknadsskapande svenska skolreformerna började begreppet *kvasimarknad* användas för att beskriva den organisationsform som under 1990-talet infördes i den sociala sektorn i Storbritannien (Edebalk och Svensson 2005). En kvasimarknad är en marknad med både offentliga och privata inslag. Det är en marknad därför att den tillåter alternativa utförare att konkurrera med offentlig producent som tidigare hade monopol på att utföra tjänsten. Med *kvasi* menas att verksamheterna verkar under andra förutsättningar än på en fri marknad. På utförarsidan konkurrerar producenter, som nödvändigtvis inte behöver ha ett vinstintresse eller ens vara privat ägda, om offentliga kontrakt (Helgesson 2014). Kvasimarknaden kan ses som en omreglering av traditionell offentlig verksamhet med bibehållen skattefinansiering, indirekt finansiering (Söderström och Lundbäck 2002), och en åtskillnad mellan beställare och utförare så att privatpersoner, brukare, ges rätt att själva välja välfärdstjänster mellan konkurrerande leverantörer, mer självständiga offentliga enheter och ofta även

privata enheter (Whitty 2002). Införandet av kvasimarknader som styrsystem har motiverats utifrån två generella principer. Den ena principen gäller den individuella nivån där valfriheten anses ge större frihet och bättre anpassning till individuella preferenser. Den andra principen gäller systemnivån där valfriheten anses skapa konkurrens, som i sin tur ger högre effektivitet och bättre kvalitet (Vamstad 2015). Genom elevernas valfrihet att välja skola avsåg reformerna att skapa konkurrens mellan såväl offentliga som privata utförare och på så vis skapa högre effektivitet vilket är liktydigt med motiv att reducera kostnader och förbättra kvaliteten (Häger Glenngård 2013).

Nu lever vi i ett tidevarv där marknaden anses vara en organisationsprincip för produktion och styrning av välfärdstjänster (Helgesson 2014). Enligt Vamstad är det inte särskilt känt utanför Sveriges gränser att det svenska välfärdssystemet liberaliserats i så hög grad att produktionen av välfärdstjänster idag sker till en stor del på kvasimarknader (Vamstad 2015). Men när en välfärdstjänst produceras på en marknad gäller andra regler än när den produceras i en monopolistisk offentlig organisation. Tidigare har begreppet *avreglering* använts för att beskriva den nya situationen men numera används istället begreppet *omreglering* (Helgesson 2014). I litteraturen anförs såväl fördelar som nackdelar med marknadsregleringen, marknadsreformerna. Det kan vara problem med att förena de olika mål, kontrasterande (Norén 2001 a), som kvasimarknaderna förväntas lösa. Vissa författare använder begreppet *marknadsmislyckande* när marknaderna inte kan infria de förväntningar som ställs på dem (se Carlbaum 2014). Inom skolans område rör sig diskussionerna ofta om konflikten mellan att ge eleverna frihet att välja skola, att upprätthålla en jämn kvalitet, att sätta rättvisa betyg och att motverka segregation.

Men kvasimarknader är en praktik med stora variationer (Solli 2014). Inom skolans område finns skolmarknader och friskolor i många länder men den svenska varianten framhålls ofta i debatt och litteratur som speciell (se Lundahl m.fl. 2013, SOU 2013:56). Pålsson (2015) menar att inget land i världen organiserar skolan på det sätt som Sverige gör. Här får marknadens exkluderande logik, med vinst som enda drivkraft, förenas med välfärdens inkluderande logik i produktionen av tjänster inom skolområdet (ibid.). Kvasimarknader på det svenska skolområdet har snart funnits i tjugofem år. Marknadsbildningen möjliggjordes genom några politiska reformer i början av 1990-talet. Dessa omreglerande reformer innehåller ett antal element, förväntningar, som de politiska beslutsfattarna ställde på dem. Begrepp som valfrihet, konkurrens, höjd kvalitet, bättre resursutnyttjande, effektivitet, kostnadseffektivitet men även likvärdighet och lika villkor ingår i reformdokumentet. Flera av dessa begrepp

står även att finna i den vid 1990-talets början förhärskande förvaltningssynen, NPM (se Olsson 2015) och i kvasimarknadsteoriens bärande element (se bl.a. Le Grand 1991, Le Grand och Bartlett 1993). Men har den politiska omregleringen med kvasimarknadsbildningar infriat de ställda förväntningarna? Vilken innebörd har de fått på gymnasiemarknaden? Är det, såsom skoldebatten ibland kan tolkas, enbart de fristående gymnasieskolorna som är vinnare och kan dela ut vinst till sina ägare och de kommunala skolorna som är förlorare eller finns det en mer nyanserad bild?

Syftet med denna avhandling är att studera sambandet mellan marknadens reglering och effekter på regionala och lokala marknadens funktion.

Den empiriska studien omfattar två regionala gymnasiemarknader (se Skolverket 2011 b) inom samverkansområdet Fritt Sök i Skåne. Båda regionala marknaderna består av två lokala skolmarknader. Marknadens reglering och dess effekter gäller således välfärdsområdet 'skola' med särskilt fokus på den svenska gymnasieutbildningen.

I detta kapitel ska studien knytas ihop och dess resultat diskuteras med avseende på såväl teoretiska som empiriska implikationer. De empiriska implikationerna presenteras som reflektioner. Bidrag till teoribildningen samt förslag till framtida forskning på området ges i slutet av kapitlet.

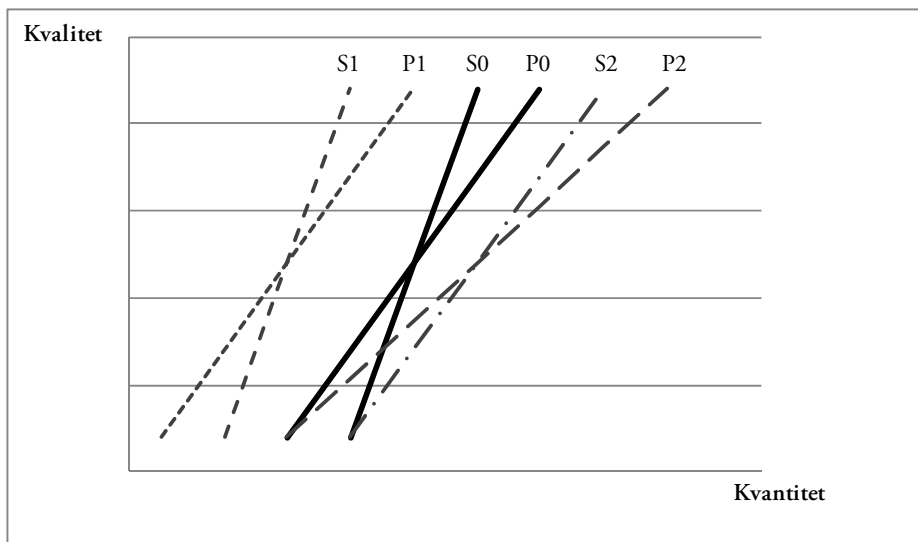
8.1 Kvasimarknad för gymnasieutbildning

8.1.1 Gymnasiemarknadens karaktär i ett schematiskt perspektiv

Såsom påpekats ovan gäller andra regler när en välfärdstjänst produceras på en marknad än när den produceras i en monopolistisk offentlig organisation (Helgesson 2014). Välfärdstjänsten *gymnasieutbildning* produceras på en kvasimarknad. Med *kvasi* menas att verksamheten verkar under andra förutsättningar än på en fri marknad (ibid.). Skolmarknaden för gymnasieutbildningar uppfyller inte grundantagandena för någon enskild av den ekonomiska teoriens marknadsformer/konkurrensformer. Gymnasiemarknaden avviker från den ekonomiska teoriens generella modell med en negativt lutande efterfrågekurva, en positivt lutande utbudskurva och ett marknadspris som bestäms av relationen mellan efterfrågan och utbud (se Lipsey 1963). Efterfrågan på skolmarknaden är ändlig och maximerad till det antal 16 -18-åringar som vid

varje tidpunkt finns i det aktuella upptagningsområdet. Kunden, eleven, betalar inte för tjänsten (Norén 2001 a) utan det är hemkommunens skyldighet att betala för den enskilda medborgarens utbildning, kallas i denna avhandling för *finansieringsansvar*. Den s.k. skolpengen är inte någon individuell voucher (Friedman 1962) inom vilken penningsumma eleven kan välja sin utbildning utan eleven har en fri rättighet att gå den utbildning som vederbörande sökt och antagits till. Det rör sig om 'open enrolment' (Le Grand 2011). Gränsen för rättigheten är politiskt beslutad till ett bestämt geografiskt område såsom kommun, samverkansområde eller hela riket. I princip måste hemkommunen betala vad en annan kommun begär för en utbildningsplats på ett program i sin kommunala gymnasieskola och i nivå med sina egna kostnader för en utbildningsplats vid en fristående gymnasieskola. Här anges *i princip* därför att i vissa fall bestämmer staten vilket pris som ska gälla. Kundernas efterfrågan, elevernas ansökan, på denna indirekt finansierade marknad (se Söderström och Lundbäck 2000) är oberoende av pris, programpris, vilket innebär att den ekonomiska teorins negativt lutande efterfrågekurva inte gäller på gymnasietmarknaden. På denna marknad med kvalitetskonkurrens har sökcurvan istället en positiv lutning, S0 i figur 9. Ju högre kvalitet som eleverna finner hos en ort och skola desto större söktalet. Ju större befolkning i gymnasieåldern som orten har desto fler sökande finns redan bland ortens egna folkbokförda medborgare. Inpendling till och utpendling från orten påverkar sökcurvan liksom de starka cykliska svängningarna i den svenska demografien. På en kvantitetsmässigt ändlig skolmarknad med frihet för eleverna att välja skola leder demografiska förändringar till parallellförskjutningar, *shifts*, i sökcurvan, S1. Förändringar i gymnasieelevernas pendlingsbenägenhet, till givet elevantal, leder till en ändrad lutning på sökcurvan, S2. Utbudsaktörerna, de enskilda kommunala och fristående gymnasieskolorna, på gymnasietmarknaden har inte någon marknadsmakt (Bergh och Jacobsson 2010) utan är pristagare (ibid.) som konkurrerar med kvalitet. På gymnasietmarknaden är kvalitet ett mångfacetterat begrepp som innehåller många fler faktorer än traditionell utbildningskvalitet. Bergh (2010) använder begreppet *marknadskvalitet*. Desto fler och bättre kvalitetsfaktorer som eleverna förknippar skolorna med på de olika orterna desto större konkurrensfördelar har skolorna. Utbudsaktörerna, skolorna, är kvantitetsanpassare men konkurrensen om eleverna på den kvantitetsmässigt ändliga skolmarknaden är en form av nollsummespel. Gymnasieutbildningen är *en helhetsprodukt* och kan inte utökas till fler tjänster eller minskas till färre tjänster. Detta är en skillnad mot t.ex. sjukvården där samma individer kan efterfråga vård för ett flertal olika sjukdomsslag. Kunderna, befolkningen inom *upptagningsområdet*, kan efterfråga mer och mer sjukvård per person (se Anell

2011). Även inom äldreomsorgen kan kunderna, brukarna, efterfråga mer eller mindre av omsorgsinsatser per person (se Sundin och Tillmar 2010, Salas 2013). En plats på en gymnasieutbildning däremot är definitivt till sitt innehåll. Gymnasiemarknaden är ändlig och demografiskt maximerad till det antal medborgare som finns i åldersspannet 16 – 18 år, egentligen 16 – 20 år men statistiskt anges 16 – 18. På gymnasiemarknaden varierar såväl sökbilden som platsutbudet med det folkbokförda elevantalet på orten samt antalet inpendlande elever till och utpendlande elever från orten. Det råder inte någon priskonkurrens på denna marknad men väl kvalitets- och kvantitetskonkurrens. Om prisvariabeln på den ekonomiska teorins klassiska marknadsdiagram byts ut mot kvalitet kan den svenska gymnasiemarknaden schematiskt beskrivas såsom framgår av figur 9.



Figur 9: Gymnasiemarknaden som en kvalitets- - kvantitetsrelation.

I figur 9 anges kvalitet på orten, kommunen, och dess skolor som variabel på y-axeln. X-axeln visar kvantitet, antalet elevplatser som söks respektive erbjuds. Diagrammet visar sökbild (S) och platsutbud (P) som en funktion av kvaliteten. Skärnings- (jämvikts-) punkter mellan sökande och erbjudna platser kan inträffa men är, till skillnad från de klassiska modellerna i den ekonomiska teorin, inte någon nödvändighet för denna marknad baserad på ett kvalitets- - kvantitetsförhållande och i avsaknad av pris som jämviktsregulator. Tvärtom framför många respondenter att det är en stor överetablering i de regionala

skolmarknadernas centrumkommuner. P-kurvan ligger där i sin helhet till höger om S-kurvan. S0 och P0 visar hur sökbild och platsutbud kan se ut i ett utgångsläge. Relativt S0 och P0 visar S1 och P1 hur ett shift i båda kurvorna kan se ut till följd av en demografisk nedgång i de aktuella kohorterna. S2 och P2 visar, hur kurvorna ändrar lutning vid en ändrad benägenhet i elevernas kvalitetsval, S2, och utförarnas benägenhet att anpassa sig, P2. Det för den svenska skolan rådande regleringen av skolpengen med de olika hemkommunerna som prissättare frammanar inte bara överetablering utan även därav följande kostnadshöjningar. Ej fyllda grupper i hemkommunernas kommunala skolor leder till högre genomsnittskostnader per elev vilket, enligt bidrag på lika villkor, tvingar dessa kommuner att betala en högre skolpeng till de fristående skolorna. Det hittills sällan diskuterade prissättningssystemet på den svenska skolans kvasimarknad torde vara marknadens största dysfunktion.

8.1.2 Definitionsanpassningar för gymnasimarknaden

Litteratur om kvasimarknader som redovisas i kapitel 1 och kapitel 2 visar att det rör sig om en praktik med stora variationer (Solli 2014). Gymnasimarknaderna utgör några av dessa varianter. Men marknaderna kan ses som resultat av pågående praktik d.v.s. de konkreta och upprepade aktiviteter som formar marknader. De är resultat av en pågående organisering som involverar många olika parter (Helgesson 2014). Utifrån detta synsätt har det hänt en hel del på kvasimarknaderna sedan Le Grand kom med sin teori år 1991. Ett exempel på en sådan förändring är den svenska skolmarknaden där budgeten i elevernas hemkommuner inte spelar någon roll alls för eleverna när de gör sina val av skolor. Le Grand (2011) har sedermera noterat detta och modifierat en av sina teser i kvasimarknadsteorin så att köparens makt inte längre är helt beroende av en öronmärkt budget eller voucher utan att det faktiskt även existerar 'open enrolment systems'. Men en svensk gymnasimarknad med total frihet för eleverna att välja skola skulle år 2015 kunna behöva ytterligare preciseringar för att lättare kunna karakteriseras och förstås. Den empiriska studien visar att för denna variant av kvasimarknad kan det vara befogat att göra följande preciseringar:

- staten formulerar mål och regler för verksamheten vid samt utövar kvalitetskontroll av såväl kommunala som fristående gymnasieskolor,
- staten beviljar etableringstillstånd för fristående skolor medan kommunerna har frihet att etablera kommunala gymnasieskolor,

- efterfrågan på gymnasieutbudet är vid varje tidpunkt direkt avhängig befolkningens storlek i de aktuella kohorterna vilket gör gymnasiemarknaden till ett territoriellt, kvantitativt nollsummespel
- de kommunala budgetprocesserna eller staten avgör priset per programelevplats för det kommande året. Priset mellan kommuner är förhandlingsbart medan skolpengen till fristående huvudmän regleras enligt lag, bidrag på lika villkor.

8.2 Modell för analys av gymnasiemarknadens funktion

Den erhållna bilden av gymnasiemarknadens struktur och funktion har i denna studie tagits fram med hjälp av den i kapitel 3 skapade analysmodellen med de fyra marknadskrafterna – politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar och målkostnader.

Politisk styrning: Förutsättningarna för kvasimarknadsbildningar inom gymnasie-utbildningen regleras och omregleras genom centrala politiska beslut. Men genomförandansvaret för den svenska skolan har staten delegerat till den lokala nivån, kommunerna. Kommunens genomförandansvar delas i denna studie upp på medborgaransvar, finansieringsansvar med prissättning och producentansvar. De två första ansvaren, rollerna, har av respondenterna betraktats som välfungerande och okontroversiella. Men att kommunerna har ett producentansvar för de egna gymnasieskolorna och därmed är en konkurrent på marknaden anses vara en komplikation med risk för rollkonflikter. Det är främst mellan medborgaransvaret och producentansvaret som det föreligger konfliktrisk. Skolledarna vid de kommunala skolorna har uttryckt önskemål om en högre grad av autonomi (jfr Clark 2005)) för att kunna konkurrera med de fristående gymnasieskolorna på mer lika villkor. Mot kommunernas prissättningsfunktion på denna marknad med 'open enrolment' (Le Grand 2011) riktas stark kritik från skolornas ledare och fackliga ombud. Gymnasiemarknadens prissättningsystem är dysfunktionellt genom att frammana överretablering, kostnadshöjningar och inbjuda till 'kreativ bokföring'.

Att *politisk styrning* inte bara har en direkt påverkan på marknadsstrukturen utan också en indirekt påverkan på produktmix, konkurrensfördelar och kostnader

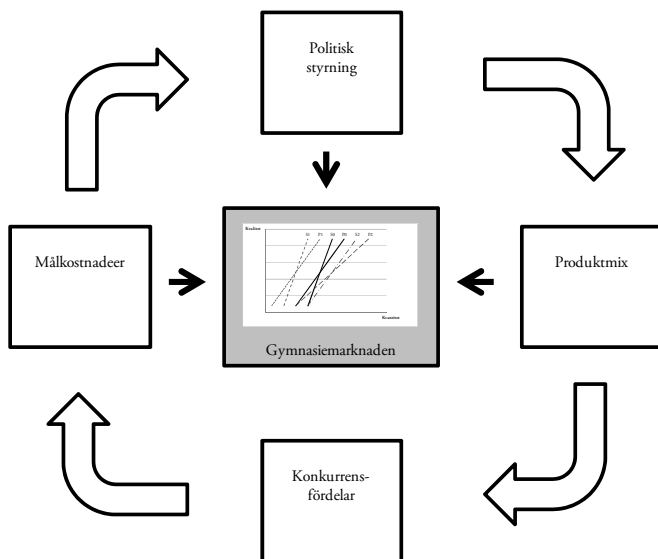
ligger i kvasimarknadens konstruktion men även de andra faktorerna har påverkan på varandra och på den politiska styrningen.

Produktmix: Studien visar att det sätt som kommuner och skolor utformar sin produktmix (Kotler m.fl. 2005), programsammansättning, på har stor betydelse för deras förmåga att konkurrera om eleverna. Genom att profilera och nischera produkterna i sin mix försöker skolorna skapa underlag för sina konkurrensstrategier (Porter 1980/1983). Den starkaste nischningen finns hos de fristående Non profitskolorna medan de kommunala skolorna har de minst nischade programmen. Profitskolorna har både nischade och allmänna program. De kommunala skolorna har i de flesta fall den längsta produktmixen medan de starkt nischade Non profitskolorna ofta erbjuder endast ett eller ett fåtal program. Men produktmixen påverkar inte bara den enskilda skolans attraktionskraft hos eleverna, skolans konkurrensfördelar, utan påverkar i hög grad även skolans intäkter och kostnader. Det finns både kommunala och fristående gymnasieskolor som stärker skolans ekonomi genom att bredda sin produktmix med särskoleutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskoleutbildning. Valet av produktmix och möjligheten att fylla platserna i den har stor betydelse för skolornas kostnadsutfall. Men konkurrens, tradition och service och, ibland, samband mellan produkterna styr kommunernas och de enskilda skolornas val av produktmix mer än kostnaderna.

Konkurrensfördelar: Skolorna kan skaffa sig konkurrensfördelar (Oliver 1997) genom att hålla hög kvalitet. Men på gymnasiemarknaden med en hög grad av valfrihet har det traditionella begreppet utbildningskvalitet fått konkurrens och marginaliserats till förmån för andra marknadskvaliteter (Bergh 2010). Begreppen ortskvalitet, huvudmannakvalitet och skolkvalitet skapas för att fånga dessa marknadskvaliteter. Ortskvaliteten är överordnad de båda andra kvalitetsbegreppen. Med valfrihet och konkurrens skulle, enligt marknadsreformerna, den svenska skolan uppnå en höjd kvalitet och lägre kostnader d.v.s. högre effektivitet.

Målkostnader: Rapporter på nationell nivå visar att marknadsregleringen infriat de flesta reformmålen men pekar även på misslyckanden, t.ex. kostnadshöjningar. Olika marknadsföringsinsatser för att hävda skolan i konkurrensen har sina kostnader och påverkar skolans målkostnadsutrymme. Den politiska nivån kan ha åsikter om olika kampanjer och, såsom var fallet i en av centrumkommunerna, även själv ta beslut om omfattande marknadsföringsinsatser med därav uppkommande kostnader. Målkostnadsdiskussioner förs med och påverkar beslut på den politiska nivån. Genom att

applicera målkostnadskalkylering (Kato m.fl. 1995) på ett konstruerat räkneexempel visar studien på tydliga skillnader mellan de två regionala centrumkommunerna. Den ena har genom fyllda grupper och fullt kapacitetsutnyttjande pressat sina kostnader medan kostnaderna ökat kraftigt i den andra centrumkommunen.



Figur 10. Analysmodellen kompletterad med pilar för indirekt påverkan.

Modifierad analysmodell: Användningen av analysmodellen i kapitel 5 – 7 har påkallat en utveckling, modifiering, av modellen så att det även framgår att analysfaktorerna har en indirekt påverkan på varandra. Den i kapitel 3 presenterade bilden av analysmodellen behöver kompletteras med pilar för att ange att det finns inbördes samband mellan analysfaktorerna. Alla fyra faktorerna påvekar varandra och skulle, i en direkt avbildning, ha pilar mellan sig men att rita in dem alla skulle förta modellens enkelhet. De yttre pilarna, den yttre kretsen, i figur 10. anger att det finns inbördes samband mellan analysfaktorerna.

8.3 Gymnasiemarknadens funktion i ett kvasimarknads-teoretiskt perspektiv

Kriterier för att värdera kvasimarknader

Kvasimarknadsteorin anger fyra kriterier för att värdera hur väl kvasimarknadsreformen fungerar (Le Grand 1991, Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013). Dessa är 1. effektivitet i form av hög kvalitet och låga kostnader, 2. anpassningsförmåga till kundernas behov och önsningar, 3. valfrihet som nödvändighet för att främja konkurrensen och höja effektiviteten, 4. jämlikhet d.v.s. leda till en rättvis fördelning.

1. Effektivitet i form av hög kvalitet och låga kostnader

Ett bedömningskriterium för kvasimarknader (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013) är effektivitet d.v.s. att erbjuda välfärdstjänster av hög kvalitet till låga kostnader. Med valfrihet och konkurrens mellan olika utförare har kvalitetsuppfattningen hos skolungdomarna starkt förändrats och blivit mer mångfacetterad. På gymnasimarknaden har eleverna tolkningsföreträde till kvalitetsbegreppet. Det klassiska kvalitetsbegreppet, *utbildningskvalitet*, har inte bara fått konkurrens av andra kvalitetsaspekter utan t.o.m. blivit marginaliserat (Bergh 2010) när total valfrihet och konkurrerande utförare inträtt på kvasimarknaderna. Utbildningskvaliteten ingår visserligen i marknadskvaliteten (ibid.) men här kan man se en stark kontrast (se Norén 2001 a) mellan elevernas mål och politikernas och professionens mål. Denna avhandling fångar den med valfriheten förändrade kvalitetssynen i tre nya begrepp: *Ortskvalitet*, *huvudmannakvalitet* och *skolkvalitet* där ortskvaliteten är överordnad de båda andra kvalitetsbegreppen. Genom etablering av friskolor på vissa orter och en viss irreversibilitet i anpassning av utbudet till antalet sökande hos såväl kommunala som fristående gymnasieskolor har utbudet av gymnasieplatser relativt sett ökat i så hög grad att det blivit en stark konkurrens men också en kraftig överetablering. För kommunerna utgör den skollagsenliga skyldigheten att erbjuda medborgarna ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar (SFS 2010:800) en restriktion som de fristående skolorna inte behöver ta hänsyn till vid val av optimal skolorganisation (se SOU 2001:12). Denna i och för sig p.g.a. lagstiftning påtvingade tröghet påverkar inte bara kommunernas egen kostnad utan, p.g.a. gällande prissättningssystem, även den skolpeng som kommunerna, enligt bidrag på lika villkor, ska betala till fristående skolor som utbildar kommunens medborgare. Studien visar dock att populära gymnasieskolor på populära orter kan fylla eller i något fall även 'överfylla' sina platser i en väl vald

produktmix, programsammansättning, och därmed uppnå lägre kostnadsnivåer per capita än andra gymnasieskolor i såväl offentlig som privat regi. Genom att kombinera värdena för marknadskvalitet med redovisad genomsnittskostnad per elev går det att bedöma kommunernas och de där befintliga kommunala och fristående gymnasieskolornas marknadseffektivitet. I figur 8 i kapitel 7 redovisas på vilken effektivitetsnivå som studerade kommuner och de där enskilda gymnasieskolorna hamnar.

2. Anpassningsförmåga till kundernas behov och önskingar

I kapitel 1 anges att Whitty bl.a. ser kvasimarknaden som en möjlighet för privatpersoner att själva välja välfärdstjänster mellan konkurrerande leverantörer, mer självständiga offentliga enheter och ofta även privata enheter (Whitty 2002). Denna karakteristik bekräftas i föreliggande studie med undantag av att de offentliga gymnasieskolorna knappast kan betraktas som *mer självständiga*. Skolledare vid kommunala gymnasieskolor ser inte några problem med den isomorfasta statliga omreglering, vilken kom med 2010 års skollag (SFS 2010:800) och läroplan Gy 11 (SFS 2010:235) utan finner istället den kommunala överbyggnaden och den s.k. kommunala *koncerngemenskapen* som en konkurrenshämmande nivå, vilken bidrar till olika villkor mellan de offentliga och privata utförarna. Skolledarna vid de kommunala gymnasieskolorna ser sig inte som mer självständiga, mer autonoma, sedan gymnasieskolan blivit en marknad. Clark (2005) menar att anhängare av marknadsbaserade utbildningsreformer hävdar att skolautonomi och konkurrens mellan skolor kan höja elevernas prestationer. Clark har studerat 1988 års Education Act i Storbritannien och de däri lämnade möjligheterna för Public High Schools att lämna den lokala skolmyndigheten, opt out, och bli kvasi-oberoende Grant Maintained (GM-) schools. Clarks studier visar signifikans när det gäller positiva effekter av skolautonomi med avseende på elevernas skolprestationer men när det gäller effekter av konkurrens kunde han endast antyda små om än viktiga ekonomiska effekter. Clarks resultat tycks ha gått de berörda kommunerna förbi. Studien visar att de kommunala gymnasieskolorna inte fått en högre grad av autonomi då skolformen blev marknadiserad. Men skolledarna i denna studie anser att om de via eget kapital-konto finge hantera sin ekonomi på längre sikt än ett budgetår skulle även de kommunala gymnasieskolornas ekonomi kunna hanteras på mer lika villkor med de fristående skolorna. En sådan förändring kan ses som att skolorna skulle kunna bli mer självständiga.

3. Valfrihet som en nödvändighet för att främja konkurrensen och höja effektiviteten

Ett bedömningskriterium för kvasimarknader (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013) är valfriheten. Valfriheten för medborgarna blir som störst när vouchern ges i form av en peng som kan användas fritt (Edebalk och Svensson 2005). På gymnasiemarknaderna används skolpengssystemet fritt vid förstahandsval till fristående skolor och sådana kommunala utbildningar som av staten beviljats riksrekrytering. Medborgarnas hemkommuner kan därutöver öka valfriheten för sina medborgare genom att sluta samverkansavtal med andra kommuner och därmed utöka det geografiska område inom vilket valfrihet ska gälla för förstahandsval till kommunala gymnasieskolor. På den gymnasiala kvasimarknaden är det inte bara skolpengen utan även storleken på det geografiska området för förstahandsantagning till kommunal gymnasieskola som bestämmer graden av valfrihet. Marknadens storlek har betydelse (Salas 2013). Genom samverkansavtal har alla kommunerna i Skåne och fyra av Blekinges fem kommuner blivit ett enda stort valfrihetsområde. De empiriska studierna av Malmös och Lunds regionala skolmarknad visar på en omfattande daglig pendling av gymnasister över en eller flera kommungränser för att få utbildning i en annan kommun än den mest närbelägna. Till skillnad från t.ex. äldreomsorgen (se Edebalk och Svensson 2005, Salas 2013) är gymnasisterna mobila och kompenserar geografiska ojämnheter i utbildningsutbudet genom att själva pendla över en eller flera kommungränser. Gymnasiependlingen har ökat kraftigt under den period som studerats i denna avhandling. Valfriheten ökar med storleken på marknadsterritoriet, åtminstone inom rimliga pendlingsmöjligheter. Graden av valfrihet är mycket stor på de studerade marknaderna.

4. Jämlikhet d.v.s. leda till en rättvis fördelning

Jämlikhet och rättvis fördelning i kvasimarknadsteorin har i skollagstiftningen sina motsvarigheter i *likvärdighet* för eleverna och *lika villkor* för utförarna. Respondenterna anser inte att det med gällande prissättningssystem råder lika villkor. Å ena sidan kan fristående gymnasieskolor få olika stor skolpeng från olika kommuner för samma prestation. Skillnaden har ibland varit så stor att rektor vid en Profitskola undrat hur lågpriskommuner egentligen kan klara utbildningen vid sin egen gymnasieskola till den aktuella skolpengsnivån. Å andra sidan måste kommunerna i sin skolpeng ta med driftskonsekvenserna av gjorda investeringar oavsett om den fristående skolan gjort motsvarande förbättringar eller ej. Det finns kommuner som dribblar med sin redovisning för att undandra grunder för bidragsberäkning och kanske kan sådana dribblingar vara anledningen till att begreppet *omställningskostnader* uppkommit. Kommunen har en lagenlig skyldighet att erbjuda sina medborgare ett allsidigt

urval av gymnasieprogram vilket inte gäller för de fristående skolorna. De senare har inte några egna medborgare. En neutral, statlig skolpeng efterlyses av flera respondentgrupper. De flesta respondenterna på alla fyra orterna anser att konkurrensen på skolmarknaden ej sker på lika villkor. Såsom påpekats ovan är marknadens prissättningssystem med de enskilda hemkommunerna som prissättare ett stort problem för de fristående skolorna. De får olika ersättning för lika insatser. De kommunala skolledarna betraktar skyldigheten att följa LOU och de av kommunen föreskrivna s.k. obligatoriska köpen som en olikhet. Den centrala kommunala överbyggnaden ser kommunala skolledare som en konkurrenshämmande olikhet. Politiker i Eslöv och Lund anser dock att *Lagen om bidrag på lika villkor* skapat en hyfsat jämn spelplan på det ekonomiska planet och den nya skollagstiftningen har hyfsat reglerna på verksamhetsplanet.

Förutsättningar för en väl fungerande kvasimarknad

För en väl fungerande kvasimarknad krävs att vissa förutsättningar, fem stycken, är uppfyllda (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013).

1. Den första förutsättningen är att en konkurrensbaserad marknadsstruktur föreligger.

I den empiriska analysmodellen är marknadsstrukturen summan av effekterna av vad de fyra faktorerna politisk styrning, produktmix, konkurrensfördelar och målkostnader åstadkommer.

Skolverket har i sina rapporter (Skolverket 2011 b, 2012 d) visat på den nationella nivån att marknadsbildningen innebär en ökad elevpendling i riktning mot större orter, vilket stämmer även för de i denna studie ingående marknaderna. Men denna studie visar att ortens storlek ensam inte är en tillräcklig förklaring till pendlingen utan även andra kvaliteter på orten spelar in. Mätt i *ortskvalitet*, *pendlingskvot*, har nämligen den i förhållande till Malmö mindre staden Lund en betydligt starkare ortskvalitet. Lund med sitt speciella kluster (jfr Porter 2000) av ett anrikt universitet, en stark prägel som studentstad, ett välkänt universitetssjukhus, domkyrka m.m. utgör en stark dragningskraft för gymnasieelever men även för friskoleetableringar. Malmö saknar en del av dessa komponenter i sitt varumärke, sin ortskvalitet. Lunds kommunala gymnasieskolor är relativt orörda och stora f.d. *läroverk* med en stark ställning hos befolkningen inte bara i Lund utan i hela mellersta Skåne. De kommunala gymnasieskolorna i Lund är så populära att skolorna med sina olika program inte bara är fyllda utan överfyllda. Studien visar också att huvudmannakvaliteten för kommunala skolor är hög i Lund och mycket lägre i Malmö. Det omvända förhållandet gäller huvudmannakvaliteten för fristående

skolor. Studien visar också att skolornas geografiska placering har stor betydelse. *Centralitet* är en viktig kvalitetsfaktor då skolorna ska vinna hållbara konkurrensfördelar (se Oliver 1996, 1997). Friskolorna har tidigt upptäckt vilken betydelse en central placering har för skolornas möjligheter att attrahera gymnasister. De har i hög grad etablerat sig i stadscentra eller i friskolekluster med närhet till kommunikationsnoder, vilket framgår av de blå cirklarna på kartorna i figur 5 och 7. I alla de fyra studerade centrumkommunerna är uppfattningen att marknaden erbjuder både ett stort och brett utbud men att utbudet blivit så stort att en kraftig överetablering råder. Konkurrensen har blivit så hård att den framtvingat såväl dimensioneringsminskningar genom indragningar av program och inriktningar på program som nedläggning av hela skolor. Det senare gäller både kommunala och fristående skolor. Detta gäller dock inte de studieförberedande programmen vid Lunds kommunala gymnasieskolor vilka är *överfulla*. Konkurrensen slår hårt men trots det anser politiker, fack och chefer för kommunala skolor på de olika orterna att de kommunala skolorna som sådana inte är hotade men väl enskilda utbildningar/program. Det är främst yrkesprogram som kan riskera att dras in eller minskas. I Malmö, där de folkbokförda elevernas benägenhet att pendla ut är liten, upplever respondenterna inte något hot från andra kommuners skolor men anser däremot att det är stor konkurrens mellan kommunala och fristående skolor i staden. De i denna rapport redovisade värdena på huvudmannakvalitet bekräftar detta. I Malmö är konkurrensen störst på yrkesprogrammen. Ystad känner den stora konkurrensen från fristående och kommunala skolor borta i väster vilket utpendlingssiffran från Ystad men framförallt från Skurup och Sjöbo visar. I Ystad betraktas de fristående gymnasieskolorna snarare som komplement till det kommunala utbudet än konkurrenter. Detta bekräftas också av relationen mellan huvudmannakvaliteten för den kommunala gymnasieskolan och de fristående gymnasieskolorna. Respondenterna i Lund ser inte någon nämnvärd konkurrens från andra kommuners skolor, vilket det mycket höga ortskvalitetsvärdet omvittnar, och ej heller från de fristående skolorna på orten, mer än på yrkesprogrammen. Fackligt ombud ser de stora, starka kommunala skolorna med hög kvalitet och gott rykte som ett hot för många fristående skolor. Värdena på huvudmannakvaliteten bekräftar detta. Eslöv har inte någon fristående skola att konkurrera med utan känner den stora konkurrensen från de ortsstarka skolorna i Lund och Malmö. Här är skillnaden mellan värdena på ortskvalitet i Lund och Malmö visavi Eslöv mycket stor. Bland de fristående skolorna ges både Ja- och Nej-svar på om de känner att konkurrenssituationen är ett hot. Den demografiska utvecklingen ses av de fristående skolorna som den största osäkerhetsfaktorn men även vinstdebatten och skillnaden mellan olika

kommuners bidrag skapar osäkerhet. I Malmö har de fristående skolorna en med den kommunala gymnasieskolan ganska jämbördig huvudmannakvalitet och kan därmed dra stor nytta av den stora inpendlingen samtidigt som många i Malmö folkbokförda ungdomar väljer fristående skolor och tar med sig en hög skolpeng. I Lund kan de fristående gymnasieskolorna, liksom de kommunala gymnasieskolorna, dra nytta av det mycket höga värdet på ortskvaliteten. Men jämfört med Malmö har de fristående gymnasieskolorna i Lund ett relativt mycket lägre värde på huvudmannakvaliteten och svårt att konkurrera med de kommunala f.d. läroverken med en central geografisk placering i staden. De lundabor som väljer fristående gymnasieskola istället för kommunal tar med sig en ganska låg skolpeng, genomsnittligt lägre än den fristående skolans egen genomsnittskostnad per elev. Studien visar att politiker, fackliga ombud och skolledare på alla fyra orterna är mycket medvetna om att den nya skolsituationen kräver marknadstänkande och att marknadsföring är en nödvändighet för att synas och konkurrera på marknaden. Marknadsföringskostnaderna är relativt låga hos alla respondentskolorna, vilket inte överensstämmer med vad som brukar framföras i den allmänna debatten. Men det är viktigt att påpeka att skolorna inte registrerar personalens och elevernas marknadsföringsinsatser som marknadsföringskostnader. Skolorna möter marknaden genom att försöka forma sig på ett konkurrensmässigt sätt. De väljer olika konkurrensstrategier och olika former av differentiering, nischning (Porter 1980). Studien visar att de kommunala skolorna på alla orterna kan klassas som allmänna och Non profitskolorna som nischade eller starkt nischade. Profitskolorna i Malmö är till övervägande delen nischade medan de är allmänna i Lund. Med den demografiska nedgången och hårdnande konkurrensen har de nischade skolorna dock vänt sig till en bredare målgrupp. De starkt nischade skolorna, Non profit, är hänvisade till att hålla sig inom sitt smala marknadssegment. Fyllda eller överfyllda kommunala gymnasieskolor i Lund, med övervägande fyllda kryss i produktmatrisen, har medfört ett högt kapacitetsutnyttjande, som i sin tur resulterat i en relativt låg kostnad per elev. Det senare är fallet trots att lokalkostnaderna i Lund inte är särskilt låga. Låga kostnader per elev har medfört lägre skolpeng till fristående gymnasieskolor vilket påverkat deras existensmöjligheter, eftersom de inte har samma ekonomiska skydd som de offentliga skolorna. Låga kostnader per elev innebär också lägre interkommunal ersättning, den skolpeng andra kommuner måste betala för sina medborgares gymnasieutbildning i Lund, lågkostnadskommunen. Studien visar att förhållandena i Malmö är de motsatta. Ett konstruerat räkneexempel redovisas i kapitel 7. Det visar, om än i förenklad och konstruerad form, vilka skillnader i kostnadsutfall som en starkt konkurrensbaserad

marknadsstruktur kan medföra. Studiens två fall, Malmös regionala skolmarknad och Lunds regionala skolmarknad, stämmer väl med den första förutsättningen för en väl fungerande kvasimarknad. På båda marknaderna rör det sig om en starkt konkurrensutsatt struktur.

2. Förutsättning nummer två är en korrekt och komplett information för att minska risken för asymmetrisk information.

Salas (2013) erinrar om att forskningen sedan länge pekat på bristen på information om de olika möjligheter som brukarna kan välja mellan. Denna studie visar att på gymnasiemarknaden är informationsflödet mycket stort och kampanjer med marknadsföring pågår under lång tid för att övertyga grundskolans årskurs 9-elever om vilken skola som är *'den rätta för dem'*. Informationsmetoderna är ganska lika för de tre grupperna kommunala, Non profit- och Profitskolorna. Men att skaffa sig perfekt information om kvaliteten i en komplex utbildningstjänst, som dessutom pågår under många år, är inte lätt. Salas menar att det är svårt för den enskilde att bedöma och välja skola efter kvalitetsskillnader. De svårigheterna leder till att konkurrensen uteblir och därmed också kvalitetsförbättringen vilken är en av reformens ändamål (ibid.). Skolorna distribuerar mycket material såväl elektroniskt som i pappersform. De bjuder in till gymnasieämbassor och öppna hus. Men att erbjuda gymnasieutbildning rör sig om att erbjuda en komplex tjänst vilken normalt sträcker sig över tre år. Först efter avslutad utbildning vet eleven möjligtvis innehållet och kvaliteten i tjänsten. Informationsflödet är stort, enligt några respondenter kanske för stort, men ändå är det svårt, om inte omöjligt, att träffa rätt i informationen om en så komplicerad tjänst som utbildning. Det föreligger således stor risk för informationsasymmetri.

3. Den tredje förutsättningen gäller låga transaktionskostnader och osäkerhet.

För de fristående skolorna krävs ett omfattande arbete med att ta fram ansökan till Skolinspektionen om att vinna inträde på marknaden. Även då friskolorna vill göra förändringar i sin produktmix eller dimensionering krävs arbete med ansökningshandlingar. I den allmänna debatten förs skolornas marknadsföringskostnader fram som en stor transaktionskostnad men studien visar att de pekuniära särkostnaderna inte är särskilt höga i någon av skolgrupperna. Dock påpekas att kostnader för personalens och elevernas insatser inte redovisas på marknadsföringskontot. Med den omfattande pendlingen på de båda studerade regionala skolmarknaderna har kommunernas kostnader för medborgarnas resor visserligen ökat men i förhållande till den totala skolbudgeten torde pendlingskostnaderna inte röra sig om någon stor andel av totalkostnaden. Ingen respondent har tagit upp denna effekt av

kvasimarknadsbildningen. Det för hela Skåne och västra Blekinge gemensamma samverksansområdet har å andra sidan medfört ett effektivare ansöknings-, antagnings- och betalningsförfarande. Antagningsförfarandet har förenklats genom möjlighet att skapa ett för hela samverkansområdet, ett stort antal kommuner och fristående skolor, gemensamt antagningssystem och en effektivare antagningsadministration. De administrativa systemen medger även månadsvisa utbetalningar av skolpengen vilket kan dra ner de totala kostnaderna. Det har framkommit att osäkerheten för skolplanerna har blivit större med tilltagande konkurrens och marknadsbildning. Planeringsosäkerheten medför att utförarna måste parera i större utsträckning än tidigare. Den stora tillgången på valalternativ har fått fler elever att känna sig osäkra, pröva på och 'turista'.

Respondenterna har inte klagat på marknadens transaktionskostnader men väl på elevernas benägenhet att pröva flera olika skolor och i värsta fall tappa ett helt gymnasieår. Detta kan tolkas till att marknadens transaktionskostnader inte är omotiverat höga. Marknaden fungerar väl i det första avseendet medan det är mera bekymmersamt om fler elever tvingas till en fyraårig skolgång.

4. Förutsättning nummer fyra kräver att det finns en samspelande motivationsstruktur mellan utförarna och brukarna.

För utförarna på en marknad utan priskonkurrens gäller det att skapa hållbara konkurrensfördelar så att skolan både på kort och lång sikt kan attrahera ett tillräckligt antal elever. Utförarna är både kvalitets- och kvantitetsanpassare. Det är antalet elever som bestämmer intäkten men skolpengen som eleverna för med sig är olika beroende på vilken kommun som är elevens hemkommun. Elevernas preferenser och uppfattning om en viss skolas kvalitet är en viktig utgångspunkt då skolan ska skaffa sig konkurrensfördelar. Det råder samstämmighet mellan de intervjuade skolledarna att eleverna har all makt och väljer med fötterna. Det betyder att utförarna får stå på tå för att vinna elevernas gunst. Existensen av kvasimarknadens tre valfrihetsalternativ - loyalty, voice och exit – för eleven (se Häger Glenngård 2013) tycks både gymnasieeleverna och skolledarna vara fullt medvetna om. Den ömsesidiga medvetenheten kan antyda en samspelande motivationsstruktur även om skolledarna menar att eleverna har all makt. På den kvalitets- och kvantitetsanpassande kvasimarknad som gymnasieskolorna befinner sig finns alltså en samspelande motivationsstruktur mellan utförare och brukare, även om brukarna är den starkare parten. Obalansen mellan parterna kan utgöra en risk för konflikt mellan individuella och samhälleliga mål. Det har inte ingått i denna avhandling att studera gymnasieskolans inre marknadsiering,

inre arbete (Lundahl 2002) men betygsinflation har diskuterats som en negativ effekt av gymnasieutbildningens konkurrensutsättning (se Vlachos 2011). Betygsinflation är en sådan oönskad effekt för vilken Helgesson (2014) menar att det behövs värdebalansering och ombalansering.

Civiliserade marknader förutsätter att det finns en god civiliserad, levande och välinformerad debatt om marknaderna som gör att olösta problem identifieras och adresseras i ett kontinuerligt arbete att utveckla marknaderna (Helgesson 2014 s. 11)

5. Den femte förutsättningen är frånvaro av adverse selection som t.ex. cream-skimming.

Eftersom alla gymnasieskolorna, kommunala och fristående, anslutit sig till det gemensamma ansöknings- och antagningssystem som samverkansområdet Fritt sök i Skåne förvaltar finns det särskilda enheter som sköter antagningen. Risken för cream-skimming är liten men det kan finnas en skillnad bland eleverna när det gäller motivation och benägenhet att pendla till populära orter, skolor och program för att få sin gymnasieutbildning. Det har inte ingått i denna avhandling att studera segregationsrisker eller faktisk segregation. Men även om friheten att välja skola formellt sett är lika så finns det de som hävdar att valfriheten reellt sett inte är lika (se Skolverket 2012 d).

8.4 Gymnasiemarknadens vinnare på utförarsidan

I ingressen till detta avslutande kapitel formuleras frågan: Har den politiska omregleringen med kvasimarknadsbildningar infriat de ställda förväntningarna? Vilken innebörd har de fått på gymnasiemarknaden. Är det, såsom skoldebatten ibland kan tolkas, enbart de fristående gymnasieskolorna som är vinnare och kan dela ut vinst till sina ägare och de kommunala skolorna som är förlorare eller finns det en mer nyanserad bild?

Fyrfältstabellen i figur 8 visar marknadseffektiviteten för de kommunala skolorna och de fristående skolorna i var och en av de fyra centrumkommuner som ingår i studien. Lunds skolor, både kommunala och fristående, är starka konkurrenter på marknaden och drar till sig så många pendlare elever att den dagliga *gymnasiebefolkningen* i staden ökar med faktorn 2,3 i förhållande till de i staden folkbokförda gymnasisterna. Ur Skolverkets statistik SIRIS kan utläsas beträffande förhållandet mellan inpendling och utpendling att Lund ligger i klar

topposition bland rikets storstäder och större städer. Lunds genomsnittskostnad per elev för de kommunala skolorna har för den studerade perioden sänkts i reala termer, trots att lokalkostnaden inte är särskilt låg. Sänkningen har medfört lägre skolpeng för lundamedborgares utbildning i fristående skolor och lägre interkommunal skolpeng för de kommuner utanför Lund vars medborgare går i Lunds kommunala gymnasieskolor. Lunds kommun och dess gymnasieskolor utgör ett tydligt exempel på hur starka konkurrensfördelar och utbildningsplanering med högt utnyttjande av befintlig kapacitet kan pressa kostnaderna och skapa en effektiv verksamhet, helt i enlighet med reformsyftena vid 1990-talets början och kvasimarknadsteorins grundelement (Le Grand 1991, Le Grand och Bartlett 1993). Lunds kommunala skolors starka position på kostnadssidan framgår även av det konstruerade räkneexempel som redovisas i kapitel 7. Om någon vinnare ska koras i *marknadsloppet i södra och mellersta Skåne* är det Lunds kommunala gymnasieskolor. Gymnasieskolan Spyken, Katedralskolan och Polhemskolan är så populära bland eleverna att alla program på dessa skolor är fyllda eller överfyllda, framgår av tabell 42 med fyllda kryss. Lunds kommun är en större stad med ett anrikt universitet, med tre av fyra gymnasieskolor som funnits länge över tid och som i sin produktmix innehåller nästan uteslutande högskoleförberedande program. Om begreppet *läroverkstrenden* används stämmer dessa tre skolor väl in på detta begrepp, *läroverk*. Kommunikationerna till och från Lund är mycket goda och korta till följd av den cirkulära arrondering som Lunds regionala skolmarknad har. Eftersom de fristående skolorna på en ort inte har egna medborgare kan de inte få ett eget värde när det gäller ortskvalitet. I figur 8 har därför alla Malmös fristående skolor sorterats in på orten Malmös kvalitetsnivå och alla Lunds fristående skolor på orten Lunds kvalitetsnivå. Detta innebär att vissa enskilda friskolor kan gynnas och andra missgynnas i den valda modellen. Som påpekats ovan har det inte varit möjligt att ange annat än kommunala skolor i Eslöv och Ystad. Lunds fristående skolor har den högsta genomsnittskostnaden hos de fristående huvudmännen men hamnar ändå i den vinnande kvadranten, till vänster om den vertikala mittlinjen, därför att Eslövs och Malmös kommunala genomsnittskostnader ligger väsentligt över de andra värdena. De skolor som ligger under den horisontella mittlinjen kan betraktas som gymnasiebrukens förlorare och i synnerhet de som hamnar i kvadranten Låg Kvalitet – Hög Kostnad per elev. Men modellen utgår från genomsnittskostnader per elev och det finns anledning att vara medveten om att det finns en stor variation mellan gymnasieskolans olika program. Yrkesprogram är normalt dyrare än studieförberedande program och mellan yrkesprogrammen finns en stor variation där de agrara och yrkestekniska programmen är klart dyrast. Prislistan

hösten 2012 för de olika programmen i Skånes olika kommuner framgår av bilaga 4.

8.5 Några reflektioner med empiriska implikationer

Gymnasiemarknaden - en kvasimarknad utan kontrakt

Många kvasimarknadsframställningar utgår från att utförarna, producenterna, konkurrerar om offentliga kontrakt (se bl.a. Häger Glenngård 2013). Kontraktet är att betrakta som ett avtal mellan en beställare, tillika betalare, och ett antal utförare. Bortsett från den kommunala vuxenutbildningen så används inte *kontrakt på skolområdet*. De privata utförarna, de fristående skolorna, upphandlas inte av någon beställare utan inträder som oberoende utförare på marknaden efter ett ansöknings- och godkännandeförfarande hos Statens Skolinspektion. Till de fristående skolor som blivit godkända måste elevernas hemkommuner betala skolpeng enligt skollagens föreskrifter om 'Bidrag på lika villkor'. Kommunerna har sedan mitten av 1990-talet rätt att själva bestämma om inrättandet av kommunala gymnasieskolor. Elevernas hemkommuner har en lagstadgad skyldighet att erbjuda sina medborgare ett allsidigt urval av gymnasieutbildningar vilken skyldighet de fristående huvudmännen inte har. Gymnasiemarknaden tillhör de tidiga, utpräglade kundvalsmodellerna där de privata utförarna inte står i något annat beroendeförhållande till betalaren, elevernas hemkommuner, än skolpengens storlek. Men studien visar att de kommunala gymnasieskolorna inte har tilldelats ett större oberoende, en högre grad av autonomi, när de ska konkurrera med oberoende privata utförare. I detta avseende råder ej heller lika villkor på marknaden. Inget annat land i världen organiserar skolan på det sätt som Sverige gör (Pålsson 2015). Men avsaknaden av beställare och kontrakt gör skolans kvasimarknadsvariant unik även inom det svenska välfärdsområdet. Denna skillnad mellan skolan och flera andra välfärdstjänster kan vara viktigt att uppmärksamma vid analys och jämförelser av kvasimarknadernas effekter. En effekt av detta sätt att organisera skolan kan den på flera ställen omnämnda överretableringen av skolor och platser vara.

Effektivitet på en gymnasimarknad med kontrasterande kvalitetsbegrepp

Effektivitet i form av hög kvalitet och låga kostnader är ett viktigt kriterium när kvasimarknadens funktion ska bedömas (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013). I ett kvasimarknadssystem med fritt skolval har eleverna stor makt och

tolkningsföreträdare till vad som är god skolkvalitet. Här rör det sig om marknadskvalitet (Bergh 2010) med ett flertal olika delbegrepp varav utbildningskvalitet är ett. Utbildningskvaliteten, vilken är den kvalitetsdimension som statsmakten, reformskaparen, torde avse med kvalitet, har med skolans marknadisering fått konkurrens och till och med blivit marginaliserad av brukarna, eleverna (ibid.). Här föreligger en väsentlig skillnad mellan samhällets kvalitetsuppfattning och den enskilda brukarens kvalitetsuppfattning. Om valfriheten ses som ett mål och inte som ett medel ligger samhällets och individens mål nära varandra men om det enda samhällsmålet är högre utbildningskvalitet finns ett åtminstone delvis dualistiskt förhållande mellan marknadsskapare och brukare. I denna studie med effektivitetsbedömning, se kapitel 7, av kommuner och enskilda skolor på gymnasieutbildningens kvasimarknad är det marknadskvalitet och marknadseffektivitet som beräknas och redovisas och inte utbildningskvalitet och utbildningseffektivitet. På gymnasiemarknader med helt fritt val och elevens rättighet till förstahandsantagning måste skolreformatörer och skolplanerare inse att elevernas kvalitetsuppfattning och reformatörernas kvalitetsuppfattning ligger ganska långt ifrån varandra. Många skolledare har insett det och anpassat sin verksamhet efter elevernas maktställning på marknaden. Men en övergripande fråga, som kan ställas utifrån denna diskussion, är om bättre utbildningskvalitet och högre utbildningseffektivitet som enda mål kan förenas med att reglera skolan som en kvasimarknad?

Kollektivtrafiken viktig för elevens valfrihet på gymnasiemarknaden

Valfrihet är ett annat viktigt kriterium när kvasimarknadens funktion ska bedömas. Valfriheten ses i kvasimarknadsteorin som nödvändig för att främja konkurrensen och höja effektiviteten (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013). Eftersom pendlingsmöjligheterna är så viktiga för att eleverna ska kunna ta sig över en eller flera kommungränser för att till fullo använda sin frihet att välja skola, är förekomsten av bra kollektiva kommunikationer av stor vikt. En för trafikplanerare liten ändring i tidtabellen kan betyda mycket för elevens frihet att välja skola. Tidtabellerna kan ha en stark styrningseffekt på gymnasiemarknaden och det är vanligtvis inte samma politiska organisationsnivåer som beslutar om trafik och som beslutar om skola. Regiontrafiken beslutas på den regionala nivån vilket innebär att det föreligger ett behov av samordning mellan region-/lokaltrafik och skola om elevens frihet att välja gymnasieskola ska fungera i praktiken.

Etableringsfrihet på gymnasiemarknaden

Med valfrihet som ett kriterium för att främja konkurrensen och höja effektiviteten (Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013) menas inte bara elevens frihet att välja skola utan även frihet för offentliga och privata huvudmän att etablera gymnasieskolor. De fristående huvudmännen kan själva välja etableringsort vilket betyder att de kan välja att inte etablera sig på orter med ett litet befolkningsunderlag. Friheten för landets kommuner att etablera gymnasieskolor kom inte med den s.k. kommunaliseringen (Prop. 1989/90:41) utan först med 1994 års läroplan (Prop 1992/93:250) och då nästan i en bisats (se Richardson 2004). Med denna nya valfrihet valde många små kommuner att inrätta egna gymnasieskolor. Med en under hela 1990-talet beskedlig etableringstakt i den fristående sektorn och en inlåsning av medborgarna till den egna kommunala gymnasieskolan eller en frihet att välja kommunal gymnasieskola inom ett snävt samverkansområde kunde de nya gymnasiekommunerna få ett 'planeringsbart' antal medborgare i sina gymnasieskolor och därmed ha kontroll över kostnader och skolpeng till sina medborgare i fristående gymnasieskolor. Medborgare som ville välja gymnasieutbildning i annan kommun var nämligen hänvisade till någon fristående skola på andra orter. Fr.o.m. början av 2000-talet, med begynnande demografisk uppgång i gymnasieåldrarna, kom en stark friskoleexpansion, även utanför de allra största städerna, med starkt nischade gymnasieskolor vilka valde en tydlig differentieringsstrategi (se Porter 1980) Elevpendling över en eller flera kommungränser för att gå i fristående skola på den större orten blev då vanligt på gymnasiemarknaden. När kommunerna insåg detta och medborgarna undrade varför man inte fick välja kommunal gymnasieskola i annan kommun uppstod ett demokratiskt tryck på hemkommunernas politiker och chefstjänstemän (egen yrkeserfarenhet). De gamla samverkansområdena och kommunalförbunden blev för trånga för att kommunerna skulle kunna matcha den nya konkurrenssituationen. Samverkansavtalet om ett Fritt sök i Skåne slöts vilket gav medborgarna rätt att välja även kommunal gymnasieskola i alla länets kommuner och sedermera även kommunerna i västra Blekinge. I en studie av kvasimarknadsmodellens funktion inom äldreboenden påpekas att marknadens storlek har betydelse och i små kommuner finns inte många utförare att välja mellan (Salas 2013). Med samverkansavtalet Fritt sök i Skåne skapades en stor territoriell marknad med 37 kommuner och en omfattande pendling av elever från mindre till större orter. Effekterna av denna förstärkta marknadisering har resulterat i dels att kommungränserna har blivit otydliga eller raderats för många elever, dels att gymnasieskolan blivit regionaliserad med en stark centralisering

inom skolmarknadsregionerna. Den beskrivna marknadsutvecklingen och dess effekter föranleder följande undran: Är det av såväl kvalitetsskäl som kostnadsskäl motiverat att kommunala gymnasieskolor finns på så många orter, nästan alla Sveriges kommuner, som idag? De fristående huvudmännen har valt att etablera sig på de större orterna av skäl som kanske kan vara relevanta även för offentliga gymnasieskolor. Utifrån det pendlingsmönster som de två fallstudierna utvisar kan det vara berättigat att ställa sig frågan om det är försvarbart att alla de orter som idag har gymnasieskola verkligen ska ha det även framdeles. Kanske skulle gymnasiemarknadens utveckling med en stark regionalisering och centralisering kunna återuppväcka frågan om gymnasieskolan som en regional angelägenhet? Men till skillnad mot de propåer som kom i slutet av 1990-talet borde det i så fall vara regionala skolmarknader (se Skolverket 2011 b) och inte landets administrativa regioner, som borde komma ifråga.

För att klara organisation, kvalitet och kostnader för den svenska grundskolan har riksdagen vid ett par tillfällen beslutat om annan kommunal indelning men för att klara gymnasieskolan har istället en omreglering skett. Nu är det marknaden, kvasimarknaden, som förväntas klara uppgiften. Men ensam gör den kanske inte det utan behöver hjälp av andra omregleringar. Ett annat och mer enhetligt huvudmannaskap och mer autonoma offentliga gymnasieskolor skulle kanske kunna medföra bättre kvalitet, lägre kostnader och en högre effektivitet på hela gymnasiemarknaden? Vid ansökningar från privata personer om att få starta eller utöka fristående skolor skulle en vidgad, regional aspekt kunna beaktas istället för dagens snäva kommunaspekt.

Gymnasiemarknadens prissättningsystem – en uppenbar dysfunktion

Gemensamt för kvasimarknaderna är att brukaren inte betalar eller betalar en väldigt liten del av kostnaden för den välfärdstjänst som denne får ta del av (Le Grand 1991, 2011). Hemkommunens rätt att bestämma skolpengen för sina medborgare i fristående skolor och anordnarkommunens rätt att ensidigt bestämma skolpengen för andra kommuners medborgare, interkommunal ersättning, var säkerligen ett sätt för staten att respektera den kommunala självstyrelsen och legitimera den då nyligen genomförda kommunaliseringen av den svenska skolan. Men är dessa principer förenliga med den idag långt drivna marknadiseringen? Få var väl de som vid 1990-talets mitt trodde att det inom ett antal år skulle finnas stora kommuner med mer än femtio procent av sina medborgare i annan kommuns skola och/eller i någon fristående skola. Den empiriska studien visar att skolledarna, både i de kommunala och privata

gymnasieskolorna, och de lärarfackliga kommunombuden anser att det är fel att en konkurrentsektor på marknaden bestämmer skolpengen, market price, för den andra konkurrentsektorn. Att varje enskild hemkommun betalar olika, mycket olika, skolpeng för en och samma utbildningstjänst skapar problem i de fristående gymnasieskolor som i en och samma undervisningsgrupp har elever från ett stort antal kommuner. Friskolan får olika skolpeng från olika kommuner för en och samma tjänst. Men det finns även olikheter som verkar åt motsatta hållet. Om kommuner gör stora investeringar t.ex. i en ny skola ska investeringens driftskostnader räknas in i underlaget för skolpengen. Detta ska ske oavsett om den fristående skolan gjort motsvarande förbättringar eller ej. Det finns respondenter som vid studiens intervjuer menat att kommuner kan 'dribbla' med sina kostnadsunderlag för att få ned skolpengen. Kontering på eller överföringar till centrala konton anges som ett sätt att göra sådana dribblingar. Dessa regler och manipulationer medför olika förutsättningar, olika villkor, för offentliga och privata gymnasieskolor. I den empiriska studien riktar skolledare vid såväl kommunala som fristående gymnasieskolor samt lärarfackliga ombud stark kritik mot nuvarande prissättningssystem och föreslår att det ska bytas ut mot rikspriser. Det befintliga prissättningssystemet är dysfunktionellt genom att det driver fram överetablering med sämre kapacitetsutnyttjande och stigande kostnader i de kommunala skolorna. Därmed stiger skolpengen per automatik. Med den högre skolpengen växer vinstutrymmet i de på marknads logik organisationsoptimerande och kostnadsjagande fristående skolorna. I den allmänna debatten har dessa fenomen inte diskuterats.

8.6 Bidrag till teoribildningen och förslag till fortsatt forskning

8.6.1 Bidrag till teoribildningen

Denna avhandling lämnar bidrag till teoribildningen vilka borde kunna användas i fortsatt forskning på marknadsbildningar inom välfärdstjänster: Kvasimarknadsdefinitionen har kompletterats på några punkter för att bättre kunna beskriva och analysera den variant av kundvalsmodell som gäller för en gymnasiemarknad med total frihet för eleverna att välja skola på en ändlig marknad. Att den ekonomiska teorins marknadsmodeller knappast existerar i renodlad form i praktiken är väl känt. Men att den generella modellen med en negativt lutande efterfrågekurva, en positivt lutande utbudskurva med marknadspris som jämviktregulator inte tillräckligt kan förklara den svenska gymnasieutbildningens kvasimarknad, visas i figur 9 där elevernas sökkurva och skolornas platskurva båda har en positiv lutning. När gymnasieutbildningens kvasimarknad åskådliggörs schematiskt i ett diagram måste nämligen y-axelns enhet *pris* bytas ut mot enheten *kvalitet*. För att bättre beskriva och analysera gymnasiemarknadens funktion skapas i avhandlingen med hjälp av några existerande teorier en analysmodell med fyra olika marknadskrafter - *politisk styrning*, *produktmix*, *konkurrensfördelar* och *mållkostnader*. Modellen utvecklas under studiens gång på så vis att inte bara direkta marknadspåverkande effekter kan utläsas för de olika analysfaktorerna utan även indirekta effekter. Den används för empiriska studier av två fall, två regionala skolmarknader av de tjugo som Skolverket (2011 b) funnit att riket kan delas in i, nämligen Malmö regionala skolmarknad och Lunds regionala skolmarknad.

Le Grands (1991, 2007, 2011) och Le Grands och Bartletts (1993) kvasimarknadsteori, Kotlers m.fl. (2005) teori om produktmix, Berghs (2010) skolkvalitetsbegrepp med marknadskvalitet, Olivers (1996, 1997) process- och analysmodell för generering av hållbara konkurrensfördelar, Porters (1980, 1983, 1985/1998, 2000, 2008) konkurrensmodell med fem krafter, tre strategier och klusterfördelar, och Katos (1993) och Kato m.fl. (1995) cost managementfilosofi med mållkostnads kalkylering har visat sig ha haft stort förklaringsvärde för denna studie av marknadsregleringen och dess effekter på den regionala/lokala gymnasiemarknadens funktion. Men forskningsområdet, är som fenomen förhållandevis nytt, ungefär 20 år, så det har funnits anledning att

i detta arbete förvänta sig ett interdependent behov av såväl deduktiva som induktiva ansatser (se Ramberg 1997). Under den empiriska studiens gång har det nämligen visat sig att det gängse kvalitetsbegreppet, *utbildningskvalitet*, inte ensamt kan täcka den kvalitetsuppfattning som omfattar elevernas syn på en skola på en gymnasieemarknad med total frihet för dem att välja skola. Marknadskvalitet omfattar fler komponenter än utbildningskvalitet. Orten, *ortskvaliteten*, har en stor och för många elever större betydelse än den enskilda skolans kvalitet, *skolkvaliteten*. Men självklart måste skolan hålla en hög kvalitet vilken ofta är grundad på historia, tradition, rykte och ett kommunikationsmässigt bra läge. *Läroverkstrenden* används som ett begrepp för att förklara dragningskraften till de nyss nämnda skolkvaliteterna. På en gymnasieemarknad med total frihet att välja skola konkurrerar alla skolorna med varandra inom det definierade territoriet. Konkurrensen är i vissa fall starkast mellan kommunala gymnasieskolor, i andra fall starkast mellan kommunala och fristående skolor och i ytterligare fall starkast mellan fristående skolor. Vissa elever föredrar kommunala huvudmän framför fristående och andra elever tycker tvärtom. Begreppet *huvudmannakvalitet* skapas för att fånga dessa skillnader i preferenser och faktiska val. Med hjälp av de framtagna kvalitetsbegreppen och en likaså i de empiriska studierna skapad kvot mellan inpendlande elever till en ort och utpendlande elever från denna ort kan, med förebild i utrikeshandelsteoriens *terms of trade*, en pendlingskvot bildas som mått på *ortskvaliteten*. När den på detta sätt preciserade ortskvaliteten i en fyrfältstabell kombineras med ortens genomsnittskostnad för såväl den kommunala gymnasieskolan som den fristående gymnasieskolan går det att positionsbestämma marknadseffektiviteten för en ort och dess kommunala respektive fristående gymnasieskolor. Om kvaliteten för de enskilda skolorna inom en ort sedan bestäms utifrån efterfrågetrycket på den produktmix och dimensionering i antal platser per produkt, som skolorna själva anger, går det även att avgöra vilka skolor som tillhör vinnarna på gymnasieemarknaden.

8.6.2 Några förslag till fortsatt forskning

En avhandling är avsedd att inom sitt syfte lämna svar på ett antal frågor men inte sällan leder ambitionen att finna svar på de uppställda frågorna till fler nya frågor. Föreliggande studie är inte något undantag i detta avseende. Det skulle vara intressant att få ta del av framtida forskning som:

- provar fyrkraftsmodellen, analysmodellen, på andra regionala skolmarknader än de här valda eller provar den på de två andra skolformerna med kundvalsmodell, nämligen förskolan och grundskolan.

- genom statistisk analys testar marknadseffektivitetsbegreppet på ett större antal gymnasieorter i Sverige.

- på kostnadsslagsnivå försöker finna orsaken till de stora kostnadsskillnaderna per elev mellan de offentliga gymnasieskolorna och de fristående gymnasieskolorna inom en kommun, t.ex. Malmö och/eller Lund, men även mellan kommunala skolor i olika kommuner och mellan fristående skolor i olika kommuner.

Om friskolekommitténs förslag (SOU 2013:56) realiseras med bl.a. obligatorisk kostnadsrapportering för de enskilda skolorna kommer tillgången på officiella data att väsentligt underlätta sådana studier.

I denna avhandling används begreppet *skolpeng* för det betalningsmedel som används på gymnasimarknaden men i praktiken används ett flertal olika priskategorier. Dessutom är det i de flesta fall så att den ena konkurrentsektorn, anordnarkommunerna, sätter priset för den andra sektorn, de fristående skolorna. Många respondenter i denna avhandling riktar stark kritik mot prissättningen på gymnasimarknaden. Det skulle även vara intressant att få ta del av framtida forskning som:

- studerar och jämför effekter av nuvarande prissättningsmodell med alternativa prissättningsmodeller där ingen av konkurrenterna sätter priset.

Av denna avhandling framgår också att kostnader och kostnadsanalyser inte tycks vara ett prioriterat område hos utbudsaktörerna på den svenska gymnasimarknaden, i varje fall inte i de kommunala skolorna som har starkt fokus på budget och budgetuppföljning. Det skulle därför också vara intressant att

- få ta del av resultat från forskningsprojekt som studerar sambandet mellan kostnadsmedvetande och kostnadsutveckling hos gymnasimarknadens utbudsaktörer.

Den parlamentariska friskolekommittén har lämnat många åtgärdsförslag i sitt betänkande (SOU 2013:56). Vissa av kommitténs förslag berör enbart de fristående skolorna men vissa förslag berör både de kommunala och fristående enheterna. I kommande utredningar och forskningsprojekt med anledning av kommitténs förslag borde resultaten som framkommit i denna studie kunna tjäna som en utgångspunkt. Kommitténs förslag kretsar nämligen till stor del

kring kvalitet, kostnader och nyckeltal, öppenhet och konkurrens på lika villkor samt politikens roller. Kommittén konstaterar att *ett uppenbart problem är att 'skolmarknaden' inte är så transparent som väl fungerande marknader bör vara.* Den i denna studie framtagna analysmodellen borde bidra till en ökad transparens på gymnasimarknaden.

English summary

Market regulation of the Swedish school system

Before the 20th century society tried to meet the growing demand for public welfare service within the framework of a monopolized tradition of administration. Inspired by new political ideologies (cf. Larsson 1994) and a new view of administration, NPM (cf. Hood 1991, 1995, Lapsley 2008, 2009, Almqvist 2004, 2005, Agevall 2005), a number of reforms in the late 1980s and the early 1990s eliminated the government's monopoly. The reforms altered the regulation of public welfare services by creating an opportunity for the formation of markets, quasi-markets (cf. Le Grand 1991, Le Grand och Bartlett 1993, Salas 2013), which were expected to lead to increased efficiency and reduced costs.

The introduction of quasi-markets as control systems has been motivated by two general principles (Vamstad 2015). One applies to the individual level where free choice offers greater freedom and better adaptation to individual preferences. The other principle applies to the systematic level at which freedom of choice is expected to generate competition which, in turn, is expected to lead to increased efficiency and higher quality (ibid.). For the Swedish school, the reregulation was intended to bring about a system change in the school system (Richardson 2004, Svensson 2010). The freedom of pupils to choose their schools and the opportunity for private providers, independent schools, to establish themselves in the education sector was expected to generate a competitive situation leading to increased efficiency through higher quality and lower costs (ibid.). This change was particularly noticeable in upper secondary school education, where a considerable degree of free choice for the pupils was introduced (Richardson 2004). By the time pupils have reached upper secondary school age, they have become sufficiently mature to be mobile over fairly long distances. Quasi-markets of the customer choice model (Norén 2003, Kastberg 2005) developed gradually in the course of the 1990's, expanding with full force in the first decade of the 21st century, as a result of the strong demographic increase of the age cohorts of 16-18.

Model of analysis

Focusing on the expected effects of the reforms and based on some relevant theories, a model is created for the description and analysis of the effects of the quasi-market on the function of regional and local upper secondary school markets. The model consists of four factors with an impact on markets – *political governing*, *product mix*, *competitive advantages* and *target costs*. The conditions of the market are regulated and reregulated through national political decisions. However, the government has delegated the responsibility of the overall responsibility of implementation for the Swedish schools to the local level, the local authorities. In the present study, the responsibility of implementation of the local authority has been divided into citizen responsibility, financial responsibility with pricing, and provider responsibility.

Empirical cases and findings

In the present dissertation the market regulation and its effects on the Swedish upper secondary school system is analyzed on two empirical cases, the regional school market of Malmö and the regional school market of Lund (cf Skolverket 2011 b).

Political governing: The first two kinds of responsibility, or roles, - citizen responsibility and financial responsibility - function well. The fact, however, that local authorities have a provider responsibility, which implies that they become competitors on the market, turns out to be a complication that may lead to conflicting roles. School leaders and union representatives are voicing serious criticism against the local authorities' pricing function on this market of 'open enrolment' (Le Grand 2011).

Product mix: This study reveals that the particular manner in which local authorities and schools shape their product mix (Kotler et al. 2005), that is their teaching programmes, has a great impact on their ability to compete for the pupils. By profiling and specializing the products in their mix, schools try to create a basis for their strategies of competition (Porter 1980/83). The choice of product mix and the ability to fill its intake is of great importance to the resulting costs of the schools. But competition, tradition and service and, sometimes, a connection between the products govern the choice of product mix more than the costs. The most prominent specialization is to be found among independent non-profit schools, while council schools offer the least specialized programmes. Profit schools offer both specialized and general programmes. Mostly, council schools have the longest product mix while the heavily

specialized non-profit schools offer only one or very few upper secondary school programmes.

Competitive advantages: Schools may gain competitive advantages (Oliver 1997) by maintaining a high quality. But on the upper secondary school market with an extensive freedom of choice, the traditional concept of quality of education has been exposed to competition and been marginalized in favour of other market qualities (Bergh 2010). In this dissertation the concepts *place brand*, *quality of responsible public and private organizations* and *school quality* are introduced to catch these market qualities. Place brand takes precedence over the other two quality concepts.

Targets costs: By opening up for free choice and competition, the reformers expected Swedish schools to achieve improved quality and reduced costs, that is increased efficiency. Reports at a national level reveal that the market regulation fulfilled most of the goals of the reform, but they also point to failures, for example increased costs. By applying target cost calculations (Kato et al. 1995) on a simulated case the present study can point to clear differences between the two regional main cities. Through maximized intakes and full utilization of their capacity, one has minimized their costs, while these costs have increased considerably in the other regional main city.

Market efficiency: A model of efficiency based on market qualities reveals great differences between the two regional main cities in this study and between the upper secondary schools located there. There are winners that get 'full value for money' but also clear losers among council schools as well as among independent schools.

Market structure: In this study, a comparative analysis is made of the two selected markets with an emphasis on the two regional centres of Malmö and Lund. It shows that a higher degree of free choice leads to extensive commuting among pupils across one or more municipal boundaries with a strong attraction towards the main cities of the regional markets. To the upper secondary school pupils, the municipal boundaries are blurred.

The regional school markets of both Malmö and Lund have gone through a strong regionalization. Lund has clearly the highest quota of commuting, the number of pupils commuting up to town divided by the number of pupils commuting down from town. Lund's population at the upper secondary school age is increasing by the factor 2.3 every day in relation to the city's own registered citizens in that age group. Young people's changing preferences in

Eslöv, Höör and Hörby have led to a structural change in that Eslöv has lost its position as the centre in a local school market within the regional school market of Lund.

Ystad as a local centre in Malmö's regional school market has also experienced a considerable decline after the regional agreement of collaboration on free choice of entrance application in Skåne (Fritt sök i Skåne) came into force in the year 2009. However, Ystad, as opposed to Eslöv, found a new and lower position of balance which was preserved during the demographic decline and the dissolution of the South Scanian Upper Secondary School Association (Sydskånska gymnasieförbundet).

Pupils attending upper secondary schools in Malmö have shown a clear preference for choosing independent schools. As a result, the municipal schools have lost considerable market shares. In Lund, both the municipal and the independent upper secondary schools have expanded. The strong preferences for the municipal schools in Lund have led to a severe overintake of the traditional former 'secondary grammar schools'. The popularity and the degree of intake makes these schools cost efficient despite the fact that the level of rents for premises in Lund is rather high.

The competitive situation and the level of costs in Malmö and Lund affect not only the municipal school budgets for the upper secondary schools but in a high degree also the compensatory transfer payment of the independent schools in the respective cities and the intermunicipal compensation/school capitation allowance that the other municipalities have to pay for the upper secondary school education of their citizens in Malmö and Lund.

However, to fully implement the pupils' free choice, a well-functioning public transportation system is necessary.

Reflections on markets for upper secondary schools

Upper secondary school markets belong to the quasi-market model, but in respect of the market conditions that Sweden has chosen for these markets they differ in some essential respects from the quasi-markets that have been created for other welfare sectors. For a market-regulated upper secondary school education with a completely free choice for the pupil it is no relevant *quality of education* as the only concept of quality, since other concepts of quality have overshadowed and even marginalized *quality of education* as a criterion of choice for the pupil.

The pricing system of the upper secondary school market is dysfunctional in that it leads to overcapacity and increased costs. This fact highlights the need for a reregulation of the pricing system of the upper secondary school market in order to break the soaring cost spiral.

Keywords: market regulation, quasi-market, functions of upper secondary school markets, market efficiency, market structure

Bilaga 1: Skolstatistikens nyckeltal med definitioner

Allmänt om kostnadsstatistiken

Genom att studera till exempel utveckling och förändring över tid, variationer och olika kostnadsslags andelar av totalkostnaden så kan ekonomiska uppgifter ge viktig information om verksamheten inom barnomsorg och skola. På riks- och kommun-nivå utgör dessa uppgifter även underlag för jämförelser och vidare analyser.

Genomsnittligt antal elever eller inskrivna barn

Medeltal av antalet inskrivna elever 15 oktober 2011 och 15 oktober 2010.

Totala kostnader (tusentals kronor)

Total

Denna statistikuppgift visar den totala kostnaden i tusentals kronor 2011.

Undervisning

Denna statistikuppgift visar den totala kostnaden för undervisning 2011. I statistiken ingår kostnader för: alla läro- och timplanebundna aktiviteter, främst löner, lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling samt kostnader för ev. vikarier.

I statistiken ingår inte kostnader för kompetensutveckling såsom kurs- och seminarieavgifter.

Följande statistikuppgifter avser kostnader per elev:

Totalt

Denna statistikuppgift visar den totala kostnaden per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för: lokaler och inventarier, skolmåltider, elevvård, undervisning, läromedel, utrustning och skolbibliotek, övriga kostnader, till exempel SYV-verksamhet, skolledning och administration samt grundskolans del av kommungemensam verksamhet såsom kompetensutveckling av lärare och personal, elevassistenter och skolvårdar.

I statistiken ingår inte kostnader för skolskjutsar.

Lokaler och inventarier

Denna statistikuppgift visar kostnaden för lokaler och inventarier per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för lokaler och inventarier, inklusive underhåll, städning och kostnader för vaktmästare avseende fastighetsskötsel. I kostnaden kan interna hyror vara självkostnadsberäknade eller marknadsmässigt beräknade.

I statistiken ingår inte kostnader för övriga vaktmästartjänster.

Undervisning

Denna statistikuppgift visar kostnaden för undervisning per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för: alla läro- och timplanebundna aktiviteter, främst löner, lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling samt kostnader för ev. vikarier.

I statistiken ingår inte kostnader för kompetensutveckling såsom kurs- och seminarieavgifter.

Skolmåltider

Denna statistikuppgift visar kostnaden för skolmåltider per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för skolmåltids- och caféverksamhet, dvs. kostnader för personal, livsmedel, transporter, administrativa kostnader, t.ex. för kostkonsulent och intäkter från t.ex. försäljning till fristående skolor och sameskolan.

I statistiken ingår inte lokalkostnader. Lokaler m.m. kan ingå för de kommuner som via entreprenad köper skolmåltider. För kommuner är kostnaden för skolmåltidsverksamheten nettoräknad så att intäkter för t.ex. försäljning har dragits från kostnaderna.

Läromedel, utrustning och skolbibliotek

Denna statistikuppgift visar kostnaden för läromedel, utrustning och skolbibliotek per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för: läromedel, dvs. skön- och facklitteratur, tidningar, tidskrifter, broschyrer och annat tryckt material samt för kopior framtagna för undervisningen. Datorer, maskiner och verktyg som används i undervisningen. Bild och ljudmedier, förbrukningsmaterial och programvara för undervisning. Kapital och servicekostnader för datorer, maskiner etc. Kostnader för resor i samband med studiebesök, kulturaktiviteter och lägerskolor. Bokinköp till skolbibliotek. Skolbibliotekarie.

Elevvård

Denna statistikuppgift visar kostnaden för elevvård per elev 2011. I statistiken ingår kostnader för: skolläkare och skolsjuksköterskor, skolkuratorer och skolpsykologer, köpta tjänster, t.ex. från landsting.

I statistiken ingår inte kostnader för lokaler, elevassistenter, personliga assistenter, skolvårdar och elevförsäkringar.

Övrigt

Denna statistikuppgift visar övriga kostnader per elev 2011. I statistiken ingår kostnader som inte redovisas inom andra kostnadsposter, t.ex. kostnader för barn- och ungdomskontoret/motsvarande och som fördelas ut på olika verksamhetsformer administration, skolledning, SYV, elevförsäkringar, elevassistenter, talpedagoger, skolvårdar och fritidspersonal, utvecklingsarbete och kompetensutveckling t.ex. kursavgifter, konferenser etc.

I statistiken ingår inte lönekostnader för vikarier under den tid ordinarie personal deltar i kompetensutveckling.

Bilaga 2: Förordning (1993:167) om skolindex

Inga bilagor

SFS nr: 1993:167

Departement/myndighet: Utbildningsdepartementet

Utfärdad: 1993-03-25

Ändrad: t.o.m. SFS 2002:1011

Ändringsregister: SFSR (Lagrummet)

Källa: Regeringskansliet / Lagrummet

1 § För justering av vissa bidrag inom skolområdet med hänsyn till kostnadsutvecklingen skall användas ett av regeringen för varje statligt budgetår fastställt skolindex.

Regeringen bestämmer när skolindex skall användas.

2 § Skolindex skall beakta dels löneutvecklingen för samtliga offentliganställda, dels varuprisutvecklingen, dock skall bortses från prisutvecklingen på sådana varor som normalt kan antas ha ingen eller ringa betydelse för kommunernas skolverksamhet. Löneutvecklingen skall ges vikten 0,716 och varuprisutvecklingen skall ges vikten 0,284. Förordning (2002:1011).

3 § Statistiska centralbyrån skall varje år ta fram underlaget till skolindex. Underlaget skall redovisas till regeringen senast den 30 november närmast före det budgetår som indexet avses bli tillämpat. Underlaget skall basera sig på de senast tillgängliga uppgifterna för en sammanhängande tolv månadersperiod. Förordning (2002:1011).

Bilaga 3 A: Intervjuguide 2012

(Användes i sin helhet vid skolledarintervjuerna och i valda delar vid intervjuer med presidieledamöter, förvaltningschefer och lärarfackliga ombud).

Namn:

Datum:

Tid:

1. (respondentens) - anställning/roll/funktion
2. Företaget/ Gymnasieskolan/Nämnden/Styrelsen
 - a. Ägare:
 - b. Koncernbildning:
 - c. Ägarkrav
3. Företagslogik/skollogik/verksamhetsidé
4. Målgrupp/potentiella elever
5. Konkurrens och marknad(från Porters femkraftsmodell)
 - a. Marknad/konkurrens och rivalitet i allmänhet
 - b. Med avseende på elevernas(kundernas) makt och position
 - c. Möjligheten att etablera nya skolor/nyetableringspotentialen
 - d. Möjligheten att skapa alternativ/substitut
 - e. Möjligheten att förhandla med leverantörer
6. Skolans konkurrensfördelar/kvalitet
 - a. Hur mäta/bedöma/veta
 - b. På kort sikt
 - c. Lång sikt
 - d. Kvalitetsmedvetande på skolan
7. Hot mot skolans verksamhet och existens
 - a. På kort sikt
 - b. På lång sikt
8. Marknadsföring
 - a. Marknadsstrategi/-strategier

- b. Konkreta insatser
 - c. Marknadsföringskostnader, absolut och relativt
9. Ekonomi
- a. Intäkter/Bidrag
 - b. Kostnader/resursomvandling
 - c. Gymnasieskolans kostnader (matris delas ut)
 - d. Vinst och vinstanvändning
 - e. Kostnadseffektivitet/kostnadsmedvetande
10. Resurser/resursbehov/resurskapital (från Oliver)
- a. Ekonomisk rationalitet
 - b. Strategiska resurser för skolan
 - c. Svårigheter att få tag på resurser på marknaden
11. Institutionella faktorer/institutionellt kapital(från Oliver)
- a. Sociala överväganden hos ledare och personal som underlättar eller försvårar ekonomisk rationalitet
 - b. Institutionella faktorer som underlättar eller försvårar skolans resursstrategi d.v.s. sådant som sitter i väggarna
 - c. Press från stat/kommun/nätverk på likformighet hos marknadens utbudsaktör
12. Skolledarens syn på den politiska nämndens 3 roller.
13. Skolledarens syn på att kommunerna sätter priset på marknaden
14. Skolledarens syn på områden där det inte råder konkurrens på lika villkor

Bilaga 3 B: Intervjuguide 2014

Kompletterande intervju

Datum:

Tid:

Namn

Befattning

Skola/förvaltning

Förra samtalet: Konkurrens och marknad, Politisk påverkan, Skolans konkurrensfördelar/kvalitet, Hot mot skolans verksamhet och existens, Marknadsföring och marknadsföringskostnader, Ekonomi, Resurser/resursbehov/ resurskapital och Institutionella faktorer/institutionellt kapital.

Detta samtal: Skolans programsammansättning

Programsammansättning 2011/2012:

Programsammansättning: 2013/2014?

1. Varför har skolan (förvaltningen) valt att erbjuda vart och ett av dessa program?

Konkurrensskäl

Intäkts-/kostnadsskäl

Serviceskäl

2. Varför har skolan (förvaltningen) valt att erbjuda den aktuella programsammansättningen?

Konkurrensskäl

Intäkts-/kostnadsskäl

Serviceskäl

3. Finns det inbördes samband mellan två eller flera av programmen i nuvarande programsammansättning som påverkat valet av programsammansättning.

Bilaga 4: Interkommunala priser i Skåne HT 2012

IKE HT2012 OY11
SKÅNE

Kommun	Program	BA	BAANL	BF	EE	EE	EK	ES	ESMUS	FT	FTIRA	IHA	HT	HU	HV	IN	NA	NB	RL	SA	TE	VF	VO	
B-S	Bygd	99 600			88 200	105 204	72 996	69 600	69 600	104 604		114 996					128 004	79 800			66 636	81 000		
Båstad							85 335					100 080										123 048		99 856
Essjö					91 344	110 179	84 368			124 829	119 709	137 911	90 946				129 015	89 251			112 970	84 368	98 320	94 134
Heisingborg					80 703	106 796	70 749	93 973	113 073	119 709	137 911	78 909	90 118	70 749	100 071		124 012	78 909	168 756		102 402	70 749	87 607	80 523
Hässleholm					78 732	109 824	83 076	86 652	98 748	105 936	151 336	82 164					83 780	78 480			107 124	85 476	91 600	75 936
Höganäs					101 048	113 616	77 276					88 528						78 958				77 276	95 728	
Karlshamn					99 000	96 900	80 100	93 300	117 000	107 000	179 700	96 900						80 800			127 500	81 100	103 700	84 700
Klippan					81 200	103 500	88 300	120 000	116 500	120 700	144 500	95 600						85 100	175 000		121 700	74 400	94 500	95 900
Kristianstad					106 061	119 368	71 391	52 826	59 450	77 421	118 049	98 220	79 514	59 450	91 744		111 949	65 936			89 500	61 553	75 357	115 375
Kävlinge					105 777	137 897				117 559		85 218									101 851		147 107	
Landskrona					75 920	112 272	81 205	102 876	112 814			85 618	90 922				156 600	94 472			90 922	81 205	99 639	76 930
Lund					95 724	126 984	75 216	91 800	124 416		116 100	127 200	93 600	107 500	80 000	102 700	115 100	81 600	158 500		110 040	75 372	90 396	116 964
Malmö					81 900	110 900	79 600	96 400	116 100		107 888						111 302	97 306			115 100	80 900	80 100	119 300
Osby					83 555	105 976	97 968					92 063					153 962	96 062				76 185	101 458	92 117
Osby							89 407				91 381	94 872												
Rönneby					85 658	124 538	86 236	102 596				90 512					102 882	139 462	197 668		88 044	101 846		
Sirarshamn					101 920	104 150	75 200	116 290		104 150		80 420	101 920				101 920	79 980			101 920	75 200	87 050	101 920
Skurup					154 200						154 200							168 000						
Svalöv										138 830	151 284						75 197	137 000						
Svedala					89 117					133 851								97 525			76 003	103 366		
Sydky. fob					77 327	87 701	76 200	91 843	106 721	96 836	127 123	77 553	86 371	98 706			78 576	150 454			82 471	80 018	81 180	80 341
Trelleborg					82 045	79 221	73 159	93 864	95 376	128 368		77 138					131 904	73 888			103 530	72 783	81 971	74 332
Vellinge					81 510	105 580	133 120										84 980				81 510	83 900		
Ångelholm					87 480	115 580	76 528	104 208				72 252					161 580	78 660			137 656	69 024	76 056	89 376
Ökeljunga							90 238										162 243	116 094				89 251	111 688	
Östra Göinge					83 500							91 300					138 700	88 500			102 000	88 500	97 000	114 400
Rönneby					103 600	131 700	80 600	101 600	73 600	116 500	147 700	80 600	88 000	74 300	97 600	123 200	78 400	174 275			108 000	73 200	86 600	107 700
Snitt Malmö marknad					96 456	122 126	86 461	95 493	77 140	100 829	112 829	136 174	82 228	98 597	80 000	108 808	164 466	83 114	158 985		100 755	76 069	86 266	110 610
Snitt Lund marknad					115 110					121 194		91 233	96 804	75 168	106 344	129 015	83 914				108 287	79 870	94 598	132 036
Högså Skåne					121 620	154 200	105 777	137 807		138 830	179 700	114 996	107 500	91 752	131 904	276 379	116 094	197 658			137 656	88 281	111 688	147 107
Snitt Skåne					103 184	120 285	85 501	107 367	79 980	114 256	144 582	84 941	94 213	77 971	101 788	143 989	84 941	165 485			107 126	77 780	90 742	116 363
Lägst Skåne					82 378	91 478	71 391	79 221	59 450	69 600	82 123	88 220	79 514	59 450	87 216	101 920	65 936	137 000			82 471	61 553	75 357	101 960

Bilaga 5: Gymnasiesamverkan i Skåne år 2011/12

Namn på kommun	Kommunala gymnasieskolor	Frisående gymnasieskolor	Totalt i kommun	Sko lverkets skolmarknadsindelning ¹
Bjuv	0	0	0	Reg. skolmarknad Helsingborg
Bro m ö lla	0 Gy-förbund	0	0	Reg. skolmarknad Karls hamn
Burlö v	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Bå s tad	1	2	3	Reg. skolmarknad Helsingborg
Es lö v	1	1	2	Reg. skolmarknad Lund
Helsingborg	4	17	21	Reg. skolmarknad Helsingborg
Hä s s le ho lm	4	1	5	Lokal skolmarknad Kristians tad
Hö ga nä s	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Hö rby	0	1	1	Reg. skolmarknad Lund
Hö ö r	0	2	2	Reg. skolmarknad Lund
Karls hamn	1	0	1	Reg. skolmarknad Karls hamn
Klippa n	2	0	2	Reg. skolmarknad Helsingborg
Kris tians tad	5	7	12	Lokal skolmarknad Kristians tad
Kävlinge	1	0	1	Reg. skolmarknad Lund
Lands kro na	3 Gy-förbund	2	5	Reg. skolmarknad Helsingborg
Lo mma	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Lund	4	15	19	Reg. skolmarknad Lund
Ma lm ö	12	24	36	Reg. skolmarknad Malmö
Olo fs trö m	1	0	1	Reg. skolmarknad Karls hamn
Os by	2	1	3	Reg. skolmarknad Växjö
Per s to rp	0	1	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ro nne by	2	0	2	Reg. skolmarknad Karls kro na
Si mris hamn	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Sjö bo	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Skurup	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
St affans to rp	0	0	0	Reg. skolmarknad Lund
Svalö v	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Sve dala	1	1	2	Reg. skolmarknad Malmö
Sö lves bo rg	1 Gy-förbund	0	1	Reg. skolmarknad Karls hamn
To melilla	0 Gy-förbund	1	1	Reg. skolmarknad Malmö
Tre lle bo rg	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Vellinge	1	0	1	Reg. skolmarknad Malmö
Ys tad	2 Gy-förbund	2	4	Reg. skolmarknad Malmö
Å s to rp	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ä nge l ho lm	1	3	4	Reg. skolmarknad Helsingborg
Örke lljunga	1	0	1	Reg. skolmarknad Helsingborg
Ö Gö inge	1	0	1	Lokal skolmarknad Kristians tad
To talt antal	58	81	139	

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.
- Alvesson, M. och Sköldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Upplaga 2:2, Studentlitteratur 1994.
- Alvesson, M. (2011) *Intervjuer – genomförande, tolkning och reflexivitet*. Malmö, Liber.
- Andersson, G., Larsson, R.G. (2006) *Boundless value creation. Strategic management accounting in value system configuration*. Acta Wexionensia No 94/2006, Business administration, Växjö-
- Anell, A. (2011) Hälsa och sjukvårdsinsatser i privat regi. I Laura Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Ax, C. och Ask, U. (1995) *Cost Management, Produktkalkylering och ekonomistyrning under utveckling*, Studentlitteratur, Lund 1995.
- Bengtsson, Y. m.fl. red. (1998) *Spyken 150 år. Historia och historier*. Lund 1998.
- Berg, G. (1983) *Organisationsutveckling i skolan eller utveckling av skolan som organisation*. D.1, Skolan i ett organisationsperspektiv, Lund: Studentlitteratur 1983.
- Berg, G. (1983) *Organisationsutveckling i skolan eller utveckling av skolan som organisation*. D.2, Skolan i ett utvecklingsperspektiv, Lund: Studentlitteratur 1983. Pedagogisk orientering, 9902654541.
- Berg, G. (1992) *Statlig Styrning och Kommunal Skoladministration*. En rapport från SLAV-projektet. Pedagogisk Forskning i Uppsala 104. Juni 1992. Pedagogiska Institutionen Uppsala Universitet.
- Bergh, A. (2010) *Vad gör kvalitet med utbildning? Om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning*. Örebro Studies in Education 29. Akademisk avhandling.
- Bergh, A. och Jakobsson, N. (2010) *Modern mikroekonomi : marknad, politik och välfärd*. Norstedts förlag.
- Bergström, F. and Sandström, M. (2007) *Konkurrens mellan skolor - för kvalitetens skull!* I A. Lindström (red) *Friskolorna och framtiden - segregation, kostnader och effektivitet*. Stockholm: Institutet för framtidsstudiers skriftserie: Framtidens samhälle nr 9/2007. Del 1 Kap. 2.
- Blomqvist, C. (1996) *I marknadens namn. Mångtydiga reformer i svenska kommuner*. Stockholm: Nerenius&Santérus förlag.

- Bradley, S. and Taylor, J. (2002) The effect of the quasi – market on the efficiency - equity trade – off in the secondary school sector. *Bulletin of Economic Research* 54:3, 2002, 0307-3378.
- Brunson, N. och Hägg, I. (1992) *Marknadens makt*, SNS Förlag, Stockholm.
- Bryman, A. och Bell, E. (2005) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Översättning: Björn Nilsson. Upplaga 1. Liber AB, Stockholm.
- Bryman, A. och Bell, E. (2011) *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Översättning: Björn Nilsson. Upplaga 2. Liber AB, Stockholm.
- Bunar, N. (2009) *När marknaden kom till förorten – valfrihet, konkurrens och symboliskt kapital i mångkulturella områdens skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlbaum, S. (2014) Marknadens misslyckande? Om behovet av utökad kontroll av fristående skolor. *Utbildning&Demokrati 2014, vol. 23, Nr 1, 39-56. Tema: Skolinspektion som styrning*.
- Chubb, J. E. and Moe, T. M. (1992) *A Lesson in School Reform from Great Britain*. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Clark, D. (2005) Politics, Markets and Schools: Quasi – Experimental Evidence on the Impact of Autonomy and Competition from a Truly Revolutionary UK Reform. Unpublished manuscript, University of Oxford.
- Danielsson, A. (1977) *Företagsekonomi – en översikt*. Studentlitteratur, andra upplagan, Lund 1979.
- Denscombe, M. (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Studentlitteratur, Lund, 2000. Svensk översättning av Per Larsson.
- Denscombe, M. (2004) *Forskningens Grundregler Samhällsforskarens handbok i tio punkter*. Studentlitteratur, Lund 2004. Svensk översättning av Per Larsson.
- Edebalk, P.G. och Svensson, M. (2005) *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. Tema Nord 2005:507. Nordiska Ministerrådet. Köpenhamn.
- Erixon Arreman, I, Lundahl, L. and Schedin, G. (2009) Marketing and competition – part of everyday life and pedagogic identities in upper-secondary school? Paper to be presented at the ECER Conference in Vienna, September 2009. Abstract. Available at <http://www.busv.umu.se/forskning/gymnasieprojektet.html>
- Erixon Arreman, I. and Holm, A-S. (2011) Privatisation of public education? The emergence of independent upper secondary schools in Sweden, *Journal of Education Policy*, 26 (2), pp. 225 – 243.
- Forsberg, H. (2015) *Kampen om eleverna – Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt i Stockholm, 1987 – 2011*. Akademisk avhandling vid Uppsala Universitet. Studier i utbildnings- och kultursociologi, 2015.
- Fredriksson, A. (2010) *Marknaden och lärarna: hur organiseringen av skolan påverkar lärares offentliga tjänstemannaskap*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. University Chicago Press. Fortieth anniversary edition.

- Glennerster, H. (1991) Quasi-Markets for Education? *The economic Journal*, Vol. 101. No. 408 (Sep. 1991). Pp. 1268-1276.
- 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.
- Hanspers, K. och Mörk, E. (2011) Förskola. I Laura Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Hansson, L. och Lind, J.-I. (1998) *Marknadsorientering i kommuner och landsting – erfarenheter och lärdomar från pionjäreernas kamp*. Stockholm: Nerenius&Santérus Förlag.
- Helgesson, C.F. (2014) *Civiliserade marknader? Introduktion till ett nytt sätt att förstå och organisera marknader*. Uppdrag Välfärd 2014.
- Hellström, M. (2002) *Resultatenheter i kommunalekonomisk verksamhet – struktur, process och effekt*. Lund Business Press, Lund studies in economics and management 69, KFS AB Lund 2002.
- Henrekson, M. och Vlachos, J. (2009) Konkurrens om eleverna ger orättvisa betyg. *DN-debatt 2009-08-17*.
- Holm, A.-S. and Erixon Arreman, I. (2009) Upper secondary education as a market – the expansion of independent schools in Sweden Paper presented at the NERA Congress in Trondheim, March, 2009. Abstract. Available at <http://www.busv.umu.se/forskning/gymnasieprojektet.html>
- Holme, I. M. och Solvang, B. K. (1997) *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund, svenska utgåvan. Översättare: Björn Nilsson
- 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.
- Häger Glenngård, A. (2013) *Objectives, actors and accountability in quasi-markets: Studies of Swedish primary care*. Lund University, School of Economics and Management, Departement of Business administration.
- Kastberg, G. (2005) *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Akademisk avhandling för filosofie doktorsexamen, Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, 2005.
- Kastberg, G. (2010) *Vad vet vi om kundval?* En forskningsöversikt av Gustav Kastberg, Lunds Universitet. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL.
- Kato, Y. (1993) Target Costing Support Systems: Lessons From Leading Japanese Companies, *Management Accounting Research*, Vol. 4, No. 1, pp. 33-47.
- Kato, Y., Böer, G. & Chow, C W. (1995) Target costing: An Integrative Management Process, *Journal of cost Management for the Manufacturing Industry*, Spring pp. 39-51.
- Kotler, Ph. m.fl (2005) *Principles of Marketing*. Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, Harlow, England. Fourth European Edition.

- Lancaster, K. (1969) *Introduction to Modern Microeconomics*. Columbia University, New York City.
- 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. (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.
- Larsson, R. (1994) *Politiska ideologier I vår tid*, Studentlitteratur 1994.
- Larsson, R. (2004) *Prototyping inom ABC och BSc. Erfarenheter av aktionsforskning inom tre organisationer*. Doktorsavhandling. Växjö University Press 2004.
- 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 rapportagebok om den svenska skolan*. Natur och Kultur, Stockholm.
- Lindbom, A. (2010) School choice in Sweden: Effects on student performance, school costs, and segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54 (6), pp. 615 – 630.
- Lindkvist, L. och Aidemark, L-G. (2005) *Sjukhus som bolag: om legitimitet och identitet*. SNS förlag
- Lipsey, R. G. (1963) *An Introduction to Positive economics*. Weidenfeld and Nicolson, London.
- Lubienski, C. (2003) Innovation in Education Markets: Theory and Evidence on the Impact of Competition and Choice in Charter Schools. *American Educational Research Journal*, June 20, 2003 vol. 40 no. 2 395-443.
- Lund, S. (2006) *Marknad och medborgare: elevers valhandlingar i gymnasieutbildningens integrations- och differentieringsprocesser*. Växjö: Växjö universitet
- 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. (2008) Skilda framtidsvägar. Perspektiv på det tidiga 2000-talets gymnasiereform. *Utbildning&Demokrati* 2008, vol. 17 Nr 1, s. 29 – 51. Tema: en reformerad gymnasieskola – med vilka ambitioner.
- 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. (2011) The emergence of a Swedish school market. In R. Hatscher & K. Jones (eds.) *No country for the young: education from New Labour to the Coalition* pp. 37 – 50. London: Tufnell.
- Lundahl, L. m.fl. (2013) Educational marketization the Swedish way. *EDU Education Inquiry*, Vol. 4, No 3, 2013.
- Lundström, U. and Holm, A-S. (2009) Market competition in upper secondary school education. Staff and student perceptions. Paper to be presented at the ECER Conference in Vienna, September 2009. Abstract. Available at <http://www.busv.umu.se/forskning/gymnasieprojektet.html>
- Lundström, U. and Holm, A-S. (2011) Market competition in upper secondary education: Perceived effects on teachers' work. *Policy Futures in Education* 9 (2), pp. 193 -205.
- Miles, M. and Huberman, A. (1994) *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Miron, G. (1996) Choice and quasi-market in Swedish education. *Oxford Studies in Comparative Education*, Vol 6, Nr 1, pp. 33-47.
- Montin, S. (2006) New Public Management på svenska. http://img.kb.dk/tidskriftdk/pdf/po/po_0029-PDF/po_0029_93264.pdf, s. 262 – 282, genererat den 23-1-2006
- 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. (2000) Offentliga marknader och brukarinflytande. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 4, nr 1, sid. 7-29.
- Norén, L. (2001 a) Staten och de offentliga marknaderna. *Kommunal ekonomi och politik*, volym 5, nr 2, sid. 31-50.
- Norén, L. (2001 b) Konsten att konstruera marknader. Solli, R & Czarniawska, B. (red), *Modernisering av storstaden*, s. 108-127. Liber, Malmö.
- Norén, L. (2003) *Valfrihet till varje pris – Om design av kundvalsmarknader inom skola och omsorg*. Bokförlaget BAS 2003.
- Norén, L. (2006) Inträdesbarriärer på offentliga marknader. Arbetsrapport.
- Nyhlen, Jon (2011) *Styrideal och konflikt – om friskoleetablering i tre norrländska kommuner*. Department of social sciences. Mid Sweden University Doctoral Thesis 104.
- Oliver, C. (1996) The institutional embeddedness of economic activity, In J. A. C. Baum and J. Dutton (eds.), *Advances in Strategic Management*, Vol. 13, JAI Press, Greenwich, CT, pp. 179-191.
- Oliver, C. (1997) Sustainable Competitive advantage: Combining institutional and resourcebased views. *Strategic Management Journal*, Vol. 18:9, pp. 697-713.

- Olsson, S-B. (2012) Malmö stads gymnasieskolor i en nedåtgående demografi, hårdnande konkurrens och ekonomi i balans – rapport efter genomförd organisationsutredning för utbildningsförvaltningen i Malmö stad. Utredning Utbildningsförvaltningen 2012-04-27.
- Olsson, S-B. (2015) *Marknadsskapande skolutveckling i skenet av NPM - framväxt och effekter av på gymnasieutbildningens marknadisering*, Skriftserie 2015:3, KEFU Skåne, Institutet för ekonomisk forskning vid Lunds Universitet.
- Patton, M.Q.(1987) *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Sage Publications 1987.
- 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.
- Porter, M. E. (1980/1983) *Competitive Strategy*, Free Press, New York. Svensk översättning (1983) *Konkurrensstrategi*. ISL förlag.
- Porter, M. E. (1985) *Competitive Advantage*, Free Press, New York , 1985.
- Porter, M.E. (2000) Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic development quarterly*, Vol. 14 No. 1, February 2000, pp 15-34 Sage Publications, Inc.
- Porter, M. E. (2008) The Five Competitive Forces That Shape Strategy, *Harvard Business Review*, January 2008, pp. 79-93.
- Proposition 1989/90: 41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- 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*.
- Pålsson, A-M. (2015) Bolagens roll i välfärdsproduktionen. Föreläsning på KEFU-dagen 2015.
- Ramberg, U. (1997) *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmått*. Lund Studies in Economics and Management 36. The Institute of Economic Research Lund University. Lund University Press 1997.
- Regeringen (2006) Anförande vid öppnandet av Skolforum på Älvsjömassan. *Skolforum i Stockholm 30 oktober 2006*. Jan Björklund, Skolminister.
- Richardson, G. (2004) *Svensk utbildningshistoria: skola och samhälle förr och nu*. Lund, Studentlitteratur, sjunde upplagan, 2004.
- Rönnberg, L. (2011) Education Governance by Marketisation and Quality assurance – Introductory Notes, *Education Inquiry*, Vol. 2, No. 4, December 2011, pp. 689 – 707.
- Salas, O. (2013) Har kvasimarknadsmodellen fungerat som den skall i äldreboendet? *The Journal of the Economic society of Finland* 2 2013, Årgång 66, tredje serien sid. 137 – 148.
- Salin, S. (2010) *Läroverkens utveckling i Sverige*. Lärarnas historia. Ett samarbete mellan TAM-arkiv och Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, SFHL och Stiftelsen SAF, 2010.
- SCB (2009) *Sveriges framtida befolkning 2009-2060*. Demografiska rapporter 2009:1, Statistiska centralbyrån 2009.

- Scherp, H-Å. (2002) *Lärares lärmiljö: att leda skolan som lärande organisation/Hans-Åke Scherp*
 Karlstad: Institutionen för pedagogik, Univ. 2002. Karlstad University studies 1403-8099;
 2002:44.
- SFS 1991:900 *Kommunallag*
- SFS 1993:167 *Förordning om skolindex*
- SFS 1999:1229 *Inkomstskattelagen*
- SFS 2007:1091 *Lag om offentlig upphandling, LOU.*
- SFS 2008:962 *Lag om valfrihet, LOV.*
- SFS 2010:235 *Förordning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394)*
- SFS 2010:800 *Skollagen*
- SKL (2011) *Enkätredovisning. Uppföljning av de nya bidragsreglerna inom skolområdet.* Stockholm.
- SKL (2014) *Ekonomirapporten Om kommunernas och landstingens ekonomi – december 2014.*
 Sveriges kommuner och Landsting, 1:a upplagan, Stockholm december 2014.
- SKOLFS 2011:144 *Läroplan för gymnasieskolan.*
- Skolporten (2012:1) *Skolforskning 2011. Skolportens Magasin 360, Om skolforskning i skola och förskola, Nr1, 2012.*
- Skolverket (2000) *Utbildning på entreprenad. Rapport NR 190.* Skolverket, 2000.
- Skolverket (2010) *Konkurrensen om eleverna. Kommunernas hantering av minskande gymnasiekullar och en växande skolmarknad.* Rapport 346. 2010.
- Skolverket (2011 a) *Skolor och elever i gymnasieskolan, läsåret 2010/11.* PM 2011-02-24. Dnr 71-2011:00014.
- Skolverket (2011 b) *Skolmarknadens geografi. Om gymnasieelevers pendling på lokala och regionala skolmarknader.* En fördjupning.
- Skolverket (2011 c) *Allt brokigare skolmarknad kräver saklig information.* Pressmeddelande 2011-11-02.
- Skolverket (2011 d) *Skolverkets lägesbedömning 2011 Del 2 – Bedömningar och slutsatser.*
 Skolverkets Rapport 364, 2011.
- Skolverket (2011 e) *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken - en kvalitativ studie.* Skolverket
 Rapport 362 2011.
- Skolverket (2012 a) *Elevutveckling och kostnadsutveckling i gymnasieskolan 2005 – 2009.*
 Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2012 b) *Skolor och elever i gymnasieskolan, läsåret 2011/12.* PM 8 mars 2012.
- Skolverket (2012 c) *Enskilda huvudmän och skolmarknadens ägarstrukturer.* Skolverkets aktuella analyser 2012.
- Skolverket (2012 d) *En bild av skolmarknaden. Syntes av Skolverkets skolmarknadsprojekt.*
 Skolverkets aktuella analyser 2012. .
- Skolverket (2013 a) *Beskrivande data 2012. Förskola, skola och vuxenutbildning.* Skolverket
 Rapport 383 2013.

- Skolverket (2013 b) *Skolverkets lägesbedömning 2013*. Skolverket Rapport 387 2013.
- Skolverket (2013 c) *Det svåra valet. Elevers val av utbildning på olika slags gymnasiemarknader*. Rapport 394 2013
- Skolverket (2013 d) *Elever per programtyp och program*. Skolverket Rapport 395 2013.
- Smith, E. (2012) *Corporate governance and entrepreneurship at the organisational level in a frame of property rights*. Akademisk avhandling. School of Economics and management/Lund University 2012.
- SNS (2011 a) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Laura Hartman (red.) Andra upplagan. Författarna och SNS Förlag, Stockholm.
- SNS (2011 b) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Laura Hartman (red.) Andra upplagan. Slutsatser och sammanfattning. SNS Förlag, Stockholm.
- SNS (2011c) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Laura Hartman (red.) Andra upplagan. Statistikbilaga. Författarna och SNS Förlag, Stockholm.
- Solli, R. (1999) *Lågmäld styrning – perspektiv på kommunala ekonomers yrkesroll*. SNS Förlag.
- Solli, R. och Czarniawska, B. red. (2001) *Modernisering av storstaden – Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*. Liber, Malmö.
- Solli, R. (2014) Kvasimarknader en praktik med stora variationer. I Blennberger, E. och Brytting, T. (red.) *Åldreomsorgen: Praktiken, debatten och framtiden*. Carlssons, s. 19 – 36.
- 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 2008:27 *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Betänkande av gymnasieutredningen. 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.
- Stigare, J. (2001) *Skolan och ungdomspucklarna*, Årsböcker i svensk undervisningshistoria 195, Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Sundin, E. och Tillmar, M. (2010) *Uppföljning av 'Eget val' inom bemtjänsten i Linköpings kommun. Utförarperspektiv*. HELIX Linköping 2012.
- Svalander, P-A. och Lindqvist, R. (1998) *S:t Göran som benchmark för sjukhusstyrelsens sjukhus*, SLL Landstingskontoret, Lund, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet m.fl. (1991) *Kommunala jämförelsetal 1991:2 Jämförelsetal för skolväsendet 1990*. Svenska Kommunförbundet, Skolöverstyrelsen och Statistiska Centralbyrån, Stockholm och Örebro 1991.
- 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.
- Tjeldvoll, A. (2008) School Management: Norwegian Legacies Bowing to New Public Management. *Managing Global Transitions 2008 Vol. 6*
- Utbildningsdepartementet (2008) Presskonferens med skolminister Björklund i mars 2008.
- Vamstad, J. (2015) En annan väg till individualisering av välfärdstjänster? – medskapande av barnomsorg i Sverige. *Politica, 47 – årg., nr 2 2015, 202 – 215*.
- Van de Poel, J:H:R: (1986) *Judgment and control – individual and organizational aspects of performance evaluation*. Wolters-Noordhoff B.V. – Groningen.
- Vlachos, J. (2010) *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygsättningen vid svenska skolor*. Uppdragsforskningsrapport 2010:6, Konkurrensverket, Stockholm 2010.
- Vlachos, J. (2011) Friskolor i förändring. I Laura Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* SNS Förlag.
- Wallén, U. (2003) *Effektivitet i grundskolan i anslutning till en stadsdelsnämndsreform*. Akademisk avhandling, EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Whitty, G. (2002) Quasi-markets in Education. *Education and Sociology: An Encyclopaedia, 473-484*.
- Yin, R.K. (2007) *Fallstudier: design och genomförande*. Swedish language edition published by LIBER AB, 2007.
- Yin, R. K. (2009) *Case Study Research. Design and Methods*. Fourth edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, inc..
- 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.
- Åsberg, R. (2001) Det finns inga kvalitativa metoder – och inga kvantitativa heller för den delen. Det kvalitativa – kvantitativa argumentets missvisande retorik. *Pedagogisk forskning i Sverige 2001 Årg 6 Nr 4, s. 270-292*.

Internetsökning:

- www.friskola.se/. Friskolornas riksförbund (2014), Fakta om friskolor 2014
- www.kfsk.se/sidor/verksamheter/barnochutbildning/gymnasieskola/frittsokiskane/Fritt_Sok_i_Skane

Artiklar i dagstidningar:

- Aftonbladet 2013-11-04, Till barn som bråkar.
- Kvällsposten, Kvp, 2012- 11-01, Friskolor förbättrar.
- Kvällsposten, Kvp, 2013-02-08, Eslöv: Skolungdom flyr kommunen.
- Kvällsposten, Kvp, 2013-04-11, Sveriges kunskapsresultat är alldeles för låga.
- Smålandsposten, SMP, 2012-01-3, 1 Marknadsföring styr inte gymnasievalet

Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2011-11-12, Fler gymnasier konkurrerar om färre elever.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2011-11-18, Tävlingen om eleverna del 3:
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2011-12-01, Tävlingen om eleverna del 5-
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2012-09-15, Elevflykt ökar kostnaderna i gymnasiet.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2012-09-17, Fulla skolor sänker kostnaderna.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2012-10-31, Trots motstånd – privata gymnasier får starta nytt.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2012-11-10, Det räcker inte med en plan B – ha en C också.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2013-01-10, Möjligheten att bryta mönster
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2013-01-15, Stämningen viktigare än kompisarna.
Sydsvenska Dagbladet, SDS, 2013-04-18, Risk att gymnasiekurser dras in.
Sveriges Television, SVT, 2013-11-04 Uttalande av utbildningsministern.

Särskilda samtal (utöver planerade och genomförda intervjuer):

2010-10-26 Professor Irvine Lapsley.

2012-12 -12 Matz Nilsson ,f.d. utbildningsdirektör i Malmö kommun.

2013-01- 12 Bo Gertsson, utvecklingschef i Staffanstorps kommun, f.d. projektansvarig för Sv.
Kommunförbundet m.fl. Kommunala jämförelsetal.

2014-11-17 Kaj Persson, redovisningschef i Lunds kommun.

2014-11-17 Uldis Skuja, f.d. ekonomidirektör i Lunds kommun.

Marknadsreglering och dess effekter på regionala och lokala gymnasiemarknaders funktion

Efter 40 års empirisk verksamhet som lärare, studierektor, rektor och skoldirektör inom den svenska gymnasieutbildningen var det inte helt obefogat att fullfölja en bordlagd doktorandutbildning med en avhandling inom området. Under den första halvan av mitt yrkesliv tjänstgjorde jag i det offentliga utbildningsmonopol med en mycket stark statlig styrning som varit gällande under hela 1900-talet. Den andra halvan kom att präglas starkt av kommunalisering och statlig omreglering. Skolans marknadsisering kom successivt under 1990-talet för att sedan bli mycket påtaglig i gymnasieskolan under den demografiska uppgången under 2000-talets första decennium.



Medan jag befann mig i händelsernas centrum fanns varken tid eller tillräckligt adekvata verktyg för att systematiskt analysera utvecklingsförloppet. I föreliggande avhandling, däremot, har jag fått tillgång till olika verktyg, teorier, med vars hjälp jag kunnat skapa en analysmodell för att studera marknadsregleringens effekter på regionala/lokala gymnasiemarknaders funktion. Med hjälp av nya kvalitetsbegrepp och en modell för beräkning av marknadseffektivitet har det även blivit möjligt att urskilja marknadsregleringens vinnare och förlorare bland de studerade gymnasieskolorna.

I FÄDRENS SPÅR FÖR FRAMTIDS SEGRAR

Som en uppvärmning inför disputationen och för att känna målsnörets magiska kraft debuterade jag den 1 mars 2016 i Vasaloppsspåret genom att åka halvvasans 45 km fram till målet i Mora.

