



SVENSKT NÄRINGSLIV

# Vinstintresset som samhällsintresse?

Vinst, valfrihet och innovation i välfärden

NIKLAS ELERT OCH MAGNUS HENREKSON  
JANUARI 2023

**Författare:**

**Niklas Elert och Magnus Henrekson**

# Förord

En av de mest omdebatterade frågorna i årets valrörelse var i vilken utsträckning vinster och utdelningar ska tillåtas för privata välfärdsföretag. Vinstintresset framställdes ofta som något som inte var eftersträvänsvärt och som därför borde begränsas. Väldigt sällan lyftes vinstintresset fram som en positiv kraft för utvecklingen av välfärdsbranscherna.

I denna rapport ställs frågan om vinstintresset för välfärdsföretag kan vara ett samhällsintresse? Det är ett välkommet byte av perspektiv.

I en marknadsekonomi vet vi att vinster har en central och viktig roll. De signalerar vilka företag som har de mest framgångsrika affärsmodellerna, vilket leder till att nya företag kan utveckla dessa affärsmodeller och utmana de mest framgångsrika företagen. Detta ökar konkurrensen och valmöjligheterna för konsumenterna. Vinsternas signalmekanism skapar därmed många små stegvisa innovationer som sammanlagt kan få stora positiva produktivitetseffekter. Möjligheten att ta ut vinst stimulerar också entreprenörer att ta risk och genomföra nya och mer radikala innovationer. Vinstintresset är därmed av avgörande betydelse för produktivitetens utvecklingen i ekonomin och hur mycket resurser som vi i slutändan kan lägga på vår gemensamma välfärd.

Marknaden för välfärdstjänster är dock en så kallad kvasimarknad, det vill säga den fungerar inte som en privat marknad där priserna bestäms av utbud och efterfrågan. Författarna visar i denna rapport att de institutionella ramvillkoren bestämmer om vinstintresset är ett samhällsintresse på en sådan marknad. Genom att studera skolan och äldreomsorgen visar de att reformer som ökar transparensen och valfriheten kommer att leda till en ökad konkurrens och fler innovationer. Detta innebär att resurserna spenderas mer effektivt och att kvaliteten i välfärden stärks. Vinstintressets roll som samhällsintresse tydliggörs och stärks därmed.

Rapporten är skriven av två välrenommerade forskare i nationalekonomi: professor Magnus Henrekson, Institutet för Näringslivsforskning, och filosofie doktor Niklas Elert, Handelns Forskningsinstitut. Analysen och slutsatserna är författarnas egna och behöver inte överensstämma med de som Svenskt Näringsliv har i frågan.

Min bedömning är att denna rapport har alla förutsättningar att bli en konstruktiv röst i en debatt som har blivit alltför polariserad och förenklad.

*Sven-Olov Daunfeldt*

Chefsekonom, Svenskt Näringsliv

# Innehåll

Sammanfattning .....	6
1 Inledning .....	8
1.1 Välfärdssektorns tillkortakommanden .....	8
1.2 Huvudsakliga reformförslag .....	14
2. Vinstintresse och valfrihet i välfärden - kontext. ....	19
2.1 Framväxten av Sveriges kvasimarknader .....	19
2.2 Välfärdens verktygslåda. ....	24
2.3 Innovationer och entreprenörskap .....	30
3 Skolan .....	39
Sammanfattning .....	39
3.1 Inledning: Den svenska skolans kunskapsfall. ....	40
3.2 Skolans kvasimarknader, innovation och kunskap: Vad säger evidensen? .....	44
3.3 Driftsformer: Finns det en roll för vinstintresset? .....	49
3.4 Reformförslag: Hur löser vi skolans informationsproblem? ...	53
3.5 Sammanfattning. ....	65

---

4	Äldreboenden .....	68
	Samanfattning .....	68
	4.1 Inledning: Vi blir allt äldre .....	69
	4.2 Äldreomsorgens kvasimarknader, innovation och kvalitet: Vad vet vi? .....	73
	4.3 Driftsformer: Finns det en roll för vinstintresset? .....	76
	4.4 Reformförslag: Hur löser vi äldreomsorgens informationsproblem? .....	78
	4.5 Sammanfattning.....	88
5	Avslutning .....	91
	Appendix A - Marknadsmodeller för skattefinansierade tjänster.....	94
	Appendix B - IB: Ett framgångsrikt system att lära av .....	95
	Appendix C - En segregationspeng som faktiskt har effekt .....	96
	Referenser.....	97
	Om författarna .....	115
	Författarnas tack.....	115

# Sammanfattning

I en marknadsekonomi styrs vad som produceras genom att priser skickar ut signaler om vad det behöver produceras mer av och vad det bör produceras mindre av. Viljan att göra vinst driver fram innovationer som i sin tur ökar produktiviteten i ekonomin. Frågan är om och i sådana fall hur dessa mekanismer kan bidra till att göra den offentliga sektorn mer effektiv?

När privata företag tillåts utföra tjänster inom den skattefinansierade delen av ekonomin skapas en så kallad ”kvasimarknad”, det vill säga en marknad där vissa egenskaper som kännetecknar den helt privata marknaden saknas. Priserna sätts exempelvis inte av utbud och efterfrågan och företagets intäkter kommer inte från privat betalande kunder, utan från skattemedel. De spelregler (ramverk) som politiken sätter upp kring dessa verksamheter blir därför avgörande: Inte minst bestämmer reglerna om konkurrensen mellan olika utförare (däribland privata vinstsyftande företag) leder till mer innovationer och, i slutändan, en bättre välfärdsproduktion för alla.

Syftet med rapporten är att studera ramvillkoren för två områden inom den svenska offentliga sektorn där privata företag getts möjlighet att verka, nämligen skolan och särskilda boenden för äldre. Vår slutsats är att privata aktörer har en viktig roll att spela på dessa marknader, men att ramverken behöver reformeras för att den fulla potentialen av deras inträde ska kunna realiseras.

Skolföretagens incitament styrs av de mål som skolan har. Är målen dåliga eller abstrakta leder inte företagets vilja att konkurrera och eftersträva vinst till önskvärda resultat, vilket är fallet i dag. Skolans kunskapssyn behöver därför ändras tillbaka till en mer traditionell form där kunskapsinnehållet i de olika ämnena är väl definierat. Tillsammans med ett reformerat betygssystem som innehåller en relativ komponent men normeras efter nivån på den absoluta kunskap som uppnås, skulle det ge förutsättningar för såväl offentliga som privata aktörer att förbättra undervisningen. Elever och föräldrar behöver också få möjlighet att göra mer informerade val. Kvalitetsjämförelser mellan skolor behöver därför bli mer tillgängliga och lättare att använda, något som blir möjligt med en faktabaserad kunskapssyn och mer tillförlitliga betyg.

---

För att marknaden för särskilda äldreboenden ska fungera bättre behöver valfriheten för brukaren öka. Detta skulle skapa en konkurrens mellan boenden och öka deras incitament att förbättra kvaliteten. Ett sätt att åstadkomma detta är att hålla fast vid den i nuläget dominerande upphandlingsmodellen, men att ge brukaren större möjligheter att välja mellan olika boenden (i hemkommunen och annorstädes) och att de får en ”peng” som följer med till det boende som väljs. Bättre och systematiska informations- och ratingsystem bör också införas. Upphandlaren måste ges möjlighet att ta hänsyn till företagens tidigare prestationer. Det blir också lättare att införa ratingsystem om en ökad möjlighet för brukarna att välja införs. Just dessa val bör fånga de subjektiva kvalitetsaspekter som annars är svåra att mäta och fastställa för särskilda äldreboenden.

Om marknaden för skolor och äldreboenden reformerades i den riktning som föreslås i rapporten skulle förutsättningarna att ta till vara marknadens och de privata företagens innovationskraft stärkas. Detta skulle pressa kostnaderna och stärka kvaliteten jämfört med i dag. Skattebetalarna skulle med andra ord få en skola och äldreomsorg där ramverken leder till att företagets vinstintressen stimulerar till nya innovationer och förbättrad kvalitet. En modell där vinstintresse och samhällsintresse går hand i hand.

# 1 Inledning

## 1.1 Välfärdssektorns tillkortakommanden

I texten ”The Crisis in Education” från 1954 skrev den politiska filosofen och författaren Hannah Arendt att utbildning

*är det område där vi bestämmer huruvida vi älskar våra barn tillräckligt för att varken förskjuta dem från vår egen värld och lämna dem till sitt öde eller förmena dem möjligheten att göra något nytt, något vi förbisett, och i stället i förväg förbereda dem för uppgiften att förnya vår gemensamma värld.*

Omvänt kanske äldreboendet kan sägas vara den plats där vi som samhälle tar hand om de människor som, efter bästa förmåga, ägnat sina liv åt att förnya den värld vi bor i. Ett samhälles sätt att utbilda sina barn och ta hand om sina äldre i livets slutskede säger ganska mycket om vad det prioriterar.

Och prioritera måste man göra. Utgångspunkten för den här texten, skriven av två nationalekonomer, är att alla resurser är begränsade. De har därför en alternativ användning, vilket gör det viktigt att fråga sig om den nuvarande användningen är den bästa – på kort och lång sikt. De politiker som konkurrensutsatte äldreomsorgen, skolan och andra skattefinansierade välfärdstjänster i början av 1990-talet gjorde det också delvis för att de skulle bli mer effektiva (Proposition 1991/92:95; Hartman 2011).

Frågan vi nationalekonomer tenderar att ställa är ”Vad ger oss bästa värde för pengarna?” Den frågan kan skava. Många känner sig obekväma med att sätta ett pris på skola och omsorg och annan välfärd. Samtidigt är frågan närmast oundviklig, vilket den aldrig sinande debatten om vinster i välfärden illustrerar. Varningar för läckage av skattemedel till vinstsyftande välfärdsföretag handlar åtminstone delvis om farhågan att vinstuttagen urholkar välfärden. Tillskyndarna av en vinstbegränsning tror att det skulle ge oss mer värde – bättre skola, bättre omsorg – för pengarna.



Eller så föredrar man att tänka på välfärdsproduktion i termer av moral – men empirin, hur landet faktiskt ligger, är knappast oviktigt för ens moraliska slutsatser. Välfärdsforskarna Henrik Jordahl och David Sundén har i en tidigare rapport till Svenskt Näringsliv kring vinstbegränsningar i välfärden konstaterat att det ”läckage” av skattemedel som vinstsyftande välfärdsföretag ofta anklagas för (se till exempel Reepalu 2016a, 2016b) i praktiken uppgår till några promille av välfärdens totala kostnader. Välfärdsföretagens genomsnittliga rörelsemarginal är i paritet med jämförbara branscher – de gör alltså inga övervinster (Jordahl och Sundén 2016).

Att den här sortens fakta inte är allmänt kända är uppenbart från opinionsundersökningar som visar att människor grovt överskattar storleken på de privata välfärdsföretagens vinster (Blix och Jordahl 2021). Om fler fick reda på hur litet ”välfärdsläckaget” egentligen är skulle debatten kring vinster i välfärden kunna se delvis annorlunda ut. Men det går så klart att motsätta sig vinster i välfärden ändå. En återkommande farhåga som förtjänar att tas på allvar är att konkurrensutsättning av välfärden drabbar viktiga värden. Den brittiske akademikern och tidigare Labour-parlamentsledamoten David Marquand (2004, s. 135) uttryckte en gång rädslan så här:

*Språket med köpare och säljare, producent och konsument hör inte hemma på den offentliga arenan och det gör inte heller de relationer som det språket implicerar. Människor är bara konsumenter på marknaden; på den offentliga arenan är de medborgare. Försök att stöpa om dessa relationer i en marknadsmässig gjutform underminerar den tjänstemannaetik som är den sanna garanten för kvalitet i den offentliga sektorn. Hela samhället blir fattigare när man gör det.*

Dessa farhågor delas i varierande utsträckning av tongivande ekonomer (se till exempel Bowles 2016). På teoretisk ekonomisk grund finns det anledning att tro att privatiseringar kan resultera i sämre tjänster om de utförs på fel sätt – men också anledning att tro att de kan resultera i bättre tjänster om de utförs på rätt sätt (Shleifer 1998). Konkurrensutsättningens tillskyndare menar också att konkurrensen, snarare än att göra samhällen moraliskt fattigare, faktiskt kan berika dem (Le Grand 2009).

Centralt för det vi kallar privatisering av skattefinansierade välfärdstjänster var upprättandet av så kallade kvasimarknader. De teoretiska anledningarna till att sådana marknader skulle kunna leverera bättre välfärdstjänster handlar dels om konkurrens, dels om driftsform. För det första kan konkurrensen mellan tjänsteutförare tvinga dem att bli bättre. För det andra kan privat ägande ge starkare incitament till effektivisering och kostnadsbesparingar än offentligt ägande.

Äldreomsorgens och skolans kvasimarknader ser dock ganska olika ut. De präglas i varierande grad av de två fenomenen valfrihet och vinstintresse. De två fenomenen har dessutom olika laddning; medan den allmänna opinionen är starkt positivt inställd till valfrihet i fråga om samtliga välfärdsområden är stödet till vinstsyftande välfärdsutförare svagt (Blix och Jordahl 2021, s. 176). Sannolikt förblir vinstbegränsningar i välfärden en högpotent fråga i den politiska debatten framöver.<sup>1</sup>

I den här rapporten analyserar vi vinstintressets och valfrihetens betydelse i skolan och äldreomsorgen, men också andra viktiga drag som karaktäriserar dessa marknader. Fokus kommer att ligga på hur dessa välfärdsområden kan bli mer innovativa, vilket vi ser som den enda garanten för att de långsiktigt ska kunna förbättras. Valfriheten och vinstintresset har viktiga roller att spela för denna innovationskraft, men det förutsätter att den *institutionella miljön* är den rätta.

Ekonomhistorikern Douglass North fick nobelpriset i ekonomi 1993 för sin forskning om institutioner. Han definierar institutioner som samhällets spelregler, eller ”de av människor konstruerade begränsningar som formar mänsklig interaktion” (North 1990, s. 3). Ekonomiska institutioner som strukturen på äganderätter och marknadernas funktionssätt är särskilt viktiga för det ekonomiska utfallet, eftersom de påverkar människors incitament till sådant som entreprenörskap och innovation. Skillnader i ekonomiska institutioner tros av många vara den fundamentala anledningen till skillnader i innovationskraft och ekonomisk utveckling länder emellan. När vi tar ett institutionellt perspektiv på skola och äldreomsorg handlar det med andra ord om att de regler, lagar och normer som aktörer i skol- och äldreomsorgssektorn omfattas av ska vara genomtänkta och exempelvis inbjuda till konkurrens och förändringstryck i rätt dimensioner.

En innovation brukar definieras som en ny kombination av (ny och gammal) kunskap. Det kan resultera i en ny vara eller tjänst, en ny produktionsmetod, öppnandet av en ny marknad eller ett nytt sätt att organisera en verksamhet eller bransch (OECD 2010; Schumpeter 1934). Uppskattningar gör gällande att innovationer svarat för upp emot nio tiondelar av den ekonomiska tillväxten i BNP per capita i industrialiserade länder

---

<sup>1</sup> Senast i juni 2018 röstade Sveriges riksdag om den så kallade Reepalu-propositionen (Proposition 2018/19:132) om införande av vinsttak för välfärdsföretag inom skola och omsorg. Förslaget föll, men vinstbegränsningar blev ändå en explosiv fråga i valet 2022.

sedan 1870 (Baumol 2010), och de beskrivs som “det enda sättet för de mest utvecklade länderna att säkerställa långsiktig produktivitetstillväxt” (Bloom m.fl. 2019, s. 163). Medan innovationer kan vara kostnadsdrivande ser många bedömare dem också som en förutsättning för att kunna göra mer med begränsade resurser, inte minst i välfärdssektorn (Torfing och Triantafillou 2016, s. 10).

Men medan förutsättningarna för innovationer identifierades som en viktig fråga för framtida välfärdsforskning för mer än tio år sedan (Hartman 2011) har forskare än så länge bara skrapat detta ämne på ytan. Visst ljus kastas av nya enkätresultat från SCB, som på uppdrag av Vinnova ställt frågor gällande innovationer och innovationsaktiviteter till privata och offentliga arbetsställen inom utbildning respektive vård och omsorg. Resultaten pekar på att innovationsaktiviteten är högre bland offentliga aktörer i båda branscherna, men att privata aktörer är jämförbara (vård och omsorg) eller bättre (utbildning) än offentliga aktörer när det kommer till att faktiskt realisera innovationer. Inom utbildning uppskattar respondenterna att innovationerna bidragit med störst nytta inom kategorierna ”nöjdare medarbetare” och ”kvalitet”, medan nyttan inom vård och omsorg varit störst för områdena ”effektivitet” och ”nöjdare medarbetare” (SCB 2022).

De förbättringar innovationerna innebär kan i det korta loppet tyckas triviala. Men ingen mindre än Albert Einstein kallade fenomenet ränta på ränta (*compound interest*) för den starkaste kraften i universum. Välfärdsområdet är inget undantag. Förbättringar och kostnadsbesparingar som i det korta perspektivet verkar futtiga kan få stora effekter på sikt, på både kvaliteten på tjänsterna och de offentliga utgifternas storlek.

För att ta ett exempel ligger svenska åttondeklassares matematikresultat i den internationella TIMSS-undersökningen klart lägre än vid den första mätningen 1995, men om en utbildningspedagogik eller teknologi innebar att resultatet förbättrades med två procent per år skulle det ta mindre än fem år för resultaten att återhämta sig till 1995 års nivå (mer om detta i kapitel 3). På ytterligare fem år skulle gapet till de bästa länderna slutas.

Det illustrerar att problemen i den svenska skolan inte är oöverstigliga, även om en sådan positiv utveckling knappast kommer till stånd av sig själv.<sup>2</sup>

Den granskning vi gör av skolan och äldreomsorgen är kritisk: Vi menar att alla förbättringsansatser måste grunda sig i att man vågar se systemets brister. Det ligger i sakens natur att de välfärdssystem vi skapat alltid, i någon mån och ur något perspektiv, kan anses ha misslyckats med det vi vill att de ska göra. Det finns alltid elever som inte lär sig tillräckligt eller boenden som inte tar hand om äldre med den omtanke och professionalism vi skulle vilja.

Det är värdefullt att journalister, forskare, politiker och vanliga medborgare uppmärksammar både enskilda tillkortakommanden, farhågor och mer systemiska problem. Ekonomen Albert O. Hirschman (1970) skulle beskriva det som ett av två huvudsakliga svar som står till buds när någon upplever att en organisation eller ett samhälle gör ”fel”. Det handlar om att använda sin röst (*voice*), alltså att försöka förbättra situationen genom att kommunicera, klaga och föreslå förändring. Det andra alternativet är att lämna organisationen (*exit*), vilket vi återkommer till.

Det finns aldrig helt säkra garantier för att vare sig *voice* eller *exit* är effektiva medel för att förbättra verksamheter, men tillsammans kan de bli synnerligen kraftfulla om regelverken är goda. På ett övergripande plan ser vi därför polycentricitet som en grundförutsättning för god välfärdproduktion (Ostrom 2008). I ett polycentriskt system har brukare eller kunder betydande valfrihet, samtidigt som många relativt autonoma beslutsenheter och nivåer samexisterar inom ramen för gemensamma regler och normer.

Vilka lärdomar ett samhälle drar av sina tillkortakommanden säger även det en del om vad det samhället har för prioriteringar. I sin bok *Adapt – Why Success Always Starts with Failure* identifierar ekonomijournalisten och författaren Tim Harford (2011) tre principer som är centrala för att vi människor ska kunna anpassa oss till verklighetens förändrade omständigheter och bli bättre på att lära oss. Vi betraktar samma utgångspunkter som centrala för att innovation ska komma till stånd.

---

<sup>2</sup> Trots att skolresultaten förbättrats en del under 2010-talet är de fortfarande inte tillfredsställande. I den senaste TIMSS-undersökningen i matematik för årskurs 8 från 2019 är Sveriges avstånd till de östasiatiska länderna stort. I matematik snittar de tre toppländerna Singapore, Taiwan och Sydkorea över 610 poäng medan Sverige ligger på 503. Nio västländer är bättre än Sverige i matematik. Hit hör bland andra USA (515 poäng), som har ett i stora stycken undermåligt skolsystem. I den första TIMSS-undersökningen 1995 var Sverige tvärtom 19 poäng bättre än USA och till och med de svagaste svenska eleverna utklassade sina amerikanska motsvarigheter.

1. Vi måste bejaka variation och försöka komma på och pröva så många nya idéer som möjligt.
2. De nya idéerna bör testas i relativt liten skala, så att misslyckanden inte får katastrofala följder.
3. Man måste tvinga sig själv att selektera, det vill säga att välja bort de experiment som misslyckas, till förmån för de som lyckas.

Vårt syfte är att, enligt Harfords modell, försöka lära av både tillkortakommanden och framgångar. Vi kommer att analysera vad det är i den svenska skolan och i den svenska äldreboendeomsorgen som fungerar och inte fungerar, för att komma fram till hur de systemen skulle kunna förbättras. Slutsatsen av vår analys är att både vinstintresse och konkurrens har fortsatt viktiga roller att spela inom både skolan och äldreomsorgen. Om de institutionella förutsättningarna är de rätta, kan marknadsmekanismernas innovationsfrämjande effekt bli vad nationalekonomen Caroline Hoxby (2003) kallat ”den tidvattensflod som höjer alla båtar”. Skolan och äldreomsorgen skulle då kunna bli bättre för alla. Över tid kan effekten bli i högsta grad betydelsefull.

Det betyder inte att mötet mellan välfärd och vinstintresse alltid är problematiskt, eller att man utan vidare och i alla lägen med ekonomen Samuel Bowles (2016, s. 27) (kritiska) ord kan låta ”priser göra moralens jobb”. Att särskilt vinstintresset kan vara ett tveeggat svärd på välfärdsområdet är heller inte något ekonomer blundat för (se till exempel Hart m.fl. 1997 och Shleifer 1998).

I grund och botten handlar problemet om att skolan, äldreomsorgen och många andra välfärdstjänster tillhandahåller så kallade trovärdighetsvaror (*credence goods*). Det innebär att tjänsteutföraren vet mer än brukaren om dennes behov. Det finns en reell risk att denna informationsasymmetri lockar vinstsyftande utförare att öka vinsten genom att sänka kvaliteten i dimensioner som är svåra för brukare och det offentliga att specificera, observera och verifiera. Om det varken är möjligt att verifiera innehållet i tjänsten (alternativt vilken omsorg eller utbildning som givits) eller att hålla producenten ansvarig för ett dåligt utfall, så kommer producenten sannolikt inte att leverera önskvärd kvalitet. Om det däremot går att verifiera kvaliteten, hålla producenten ansvarig eller både och, är det möjligt att ge producenten rätt incitament (Andersson m.fl. 2019).

Evidensen från den svenska konkurrensutsättningen av skolan och äldreomsorgen tyder faktiskt på att den lyckats hantera dessa problem förhållandevis väl. En litteraturöversikt av Blix och Jordahl (2021) konstaterar att friskolereformen ökat det svenska skolsystemets produktivitet, särskilt i grundskolan, även om konkurrensvinsterna inte varit tillräckliga för att förhindra ett resultatfall i internationella tester (se avsnitt 3.1). Vad gäller äldreomsorgsområdet har privatiseringen haft tydliga kostnadsfördelar och tycks också ha lett till vissa kvalitetsförbättringar (se avsnitt 4.1).

Samtidigt skulle konkurrensutsättningen sannolikt ha haft bättre effekter på båda områdena om de institutionella förutsättningarna varit bättre eller åtminstone förbättrats över tid. Förbättringar kan dock bara ske om man både är beredd att se systemets brister och har en genuin ansats för lärande.

## 1.2 Huvudsakliga reformförslag

Sett till kvasimarknadernas potentiella effekter på sådant som kvalitet kan man som sagt göra en grov indelning mellan två slags effekter, som forskningen i praktiken ofta inte särskiljer ordentligt (Broms m.fl. 2020). För det första en effekt som (ifall den finns) beror på skillnader mellan hur offentliga och privata utförare producerar välfärd. För det andra en effekt som (ifall den finns) beror på att konkurrensen mellan olika utförare (privata och offentliga) sporrar dem att göra bättre ifrån sig. Ovan nämnda evidens tyder på att bägge dessa effekter faktiskt bidragit till att stärka skolan och äldreomsorgen under de årtionden som gått sedan de privatiserades (Blix och Jordahl 2021).

Att effekterna varit ganska blygsamma är inte en anledning till att begränsa konkurrensen eller inskränka vinstintresset. Risken är då stor att man slänger ut barnet med badvattnet. Mer konstruktivt är att betrakta konkurrensen mellan ett flertal aktörer – offentliga, privata icke-vinstsyftande och privata vinstsyftande – som ett nödvändigt men sannolikt inte tillräckligt villkor för god välfärdsproduktion. Genom att vidta reformer som stärker de övriga villkoren som krävs för denna produktion ökar man sannolikheten för att kvasimarknaderna får gynnsamma effekter.

Faktum är att det går att härleda vissa av de problem som den svenska skolan och äldreomsorgen för närvarande dras med till det faktum att både vinstintresset och konkurrens ”används” på ett felaktigt vis. I bägge fallen är huvudorsaken informationsproblem av det slag vi beskrivit ovan.

I grund och botten kokar det ner till hur vi mäter kvaliteten i dessa välfärdstjänster. Ifall skolans och äldreomsorgens kvalitetsmått kunde bli mer tillförlitliga – vilket absolut är möjligt – kommer marknadsmekanismerna sannolikt att främja innovation för bättre kunskap och bättre omsorg i större utsträckning än de kan i dag. Rätt använda kan till och med kvasimarknadens mekanismer, i synnerhet det informerade brukarvalet, användas till att både verifiera kvaliteten och hålla producenten ansvarig för utfallet. Existensen av vinstsyftande aktörer med rätt incitament utgör en viktig pusselbit för att göra detta brukarval reellt, eftersom de har starkare incitament och bättre möjligheter än andra aktörer att svara på den efterfrågan som finns genom nyetablering och expansion.

Den svenska välfärds-”privatiseringen” har utmynnat i två huvudsakliga kvasimarknadsmodeller: entreprenadmodellen (som är den modell som främst används för särskilda boenden) och valfrihetsmodellen (som främst används på skolområdet) (Jordahl och Öhrvall 2013).<sup>3</sup> Vi beskriver dem mer ingående i nästa kapitel men förenklat och kortfattat bygger entreprenadmodellen på att en kommunal tjänsteman upphandlar en tjänst, och på så vis väljer vem som ska vara utförare (producent). Valfrihetsmodellen bygger å sin sida på att brukarna (kunderna) själva väljer utförare som sedan får brukarens värdecheck (peng). I bägge fallen möter vi privata aktörer, men ännu fler offentliga aktörer. Till skillnad från en normal marknad med privat finansiering och produktion utmärks kvasimarknader dessutom av att en anonym och frånvarande tredje part (skattebetalarna) där finansierar *alla* eller *de flesta* transaktionerna mellan producent och konsument.

Konkurrensen ser olika ut i de två modellerna: entreprenadmodellen kan sägas bjuda in till konkurrens *om* en marknad – vinnaren av en upphandling får rätt att driva kommunens äldreboende under den kommande perioden. Valfrihetsmodellen bjuder å sin sida in till konkurrens *inom* en marknad – ”alla” skolor får etablera sig, och den skola som lyckas att-rahera en viss elev får just denne elevs skolpeng (Andersson m.fl. 2014).

---

<sup>3</sup> Jordahl och Öhrvall (2013, s. 46) noterar att uppdelningen egentligen är mer komplicerad, och föreslår en typologi med sju dimensioner för marknadsmodeller av skattefinansierade tjänster. Deras typologi återfinns i Appendix A.

Entreprenadmodellen ställer alltså offentliga tjänstemäns val mellan ägarformer i fokus, och är således *top-down* till sin natur. I valfrihetsmodellen är det brukarval och konkurrensen mellan olika aktörer som är det centrala, varför den är mer *bottom-up*.

De två modellerna erbjuder även olika förutsättningar för att stimulera innovation. I entreprenadmodellen är det i första hand den (vinnande) privata utförarens vinstintresse som avgör dennes innovationsbenägenhet, medan det i valfrihetsmodellen handlar både om privata aktörers vinstintresse och den fortlöpande konkurrensen om brukarna (och deras pengar). Ingen av modellerna är någon garanti för att innovation kommer att ske. Upphandlingar anses till exempel i många fall minska kreativitet och hämma innovation, inte minst eftersom det är beställaren som bestämmer vad som behövs (SOU 2019:56, s. 92). Och för att valfrihetsmodellen ska kunna främja innovation och långsiktiga förbättringar krävs det att brukarnas möjligheter att göra informerade val är reella, vilket kan ifrågasättas på goda grunder vad gäller skolan. Samtidigt är de flesta forskare ense om att marknadsmodellens möjligheter till innovation är betydligt större än offentlig monopolproduktion (Shleifer 1998; Le Grand 2009).

Slutsatsen av vår analys är att om modellernas förutsättningar för innovation förbättras, vilket vi bedömer som möjligt i bägge fallen, så kan många av de problem och brister som för närvarande präglar skolan och äldreården avhjälpas. I synnerhet handlar problemen om vad för slags förbättringar utförare ska sträva mot i sitt innovationsarbete, vilket sätter fingret på de informationsproblem som för närvarande präglar både skola och äldreomsorg.

I fråga om skolan bottnar informationsproblemet i brister både i betygssystemen och i den kunskapssyn som för närvarande präglar skolsystemet. Bristerna gör att svenska betyg inte utgör ett tillförlitligt mått på kunskap. Följaktligen har inte familjer den vägledning de behöver för att kunna fatta ett kunskapsfrämjande val när de väljer skola åt sina barn. Systemfelet innebär samtidigt att skolor i nuläget inte ”belönas” för att tillhandahålla goda kunskaper, utan för att tillhandahålla höga betyg och goda resultat på nationella prov. Problemet beror inte på konkurrensen och vinstintresset men drivs i viss mån på av dessa faktorer. Förutsättningarna för kunskapsfrämjande innovation är med andra ord inte så goda som de skulle kunna vara.

Om Sverige följde andra länder och införde externt rättade nationella prov och ”inflationssäkrade” betyg skulle situationen förbättras markant. Men



sådana reformer måste sannolikt kombineras med att man i likhet med de högpresterande länderna i Asien inför läro- och kursplaner som tydligt stipulerar kursinnehållet och betonar lärarens ansvar att ge elever möjlighet att förvärva den kunskap de behöver för, att med Hannah Arendts ord, kunna fortsätta utveckla vår värld. Ifall dessa åtgärder infördes skulle konkurrensen (och vinstintresset) på skolmarknaden fungera som komplement till lärarens och utförarens plikt känsla. Resultatet vore en stimulans till ökade kunskaper, inte bara högre betyg.

Sammanfattningsvis lyder våra huvudsakliga reformförslag för skolan som följer:

- Reformen som förbättrar kunskapssynen och betygssystemet skulle kraftigt minska informationsproblemet och bygga in sunda incitament för kunskapsfrämjande innovation i valfrihetssystemet.
- Informationsproblemet kan mildras än mer genom att elever och föräldrar ges bättre beslutsunderlag i form av lättillgänglig och lättförståelig information och recensioner från brukare med erfarenhet av en skola.
- Om en skola gravt underpresterar bör driften kunna outsourcas till en extern aktör med dokumenterad kompetens på området. För att komma till rätta med den dåliga utbildningsmiljön kan den nye aktören ges större frihetsgrader kring pedagogik och ordningsregler.

Över lag är förslagen kring skolan i linje med det ramverk som den nya borgerliga regeringen presenterade i samband med det så kallade Tidöavtalet hösten 2022, vilket är hoppingivande.<sup>4</sup>

Informationsproblemet är betydande även när det kommer till entreprenadmodellen såsom den tillämpas för äldreboenden. Den sortens kvalitet som borde främjas är helt enkelt svår ”att sätta fingret på” (Lundberg m.fl. 2022) och därmed svår att skriva ner i ett upphandlingsavtal. Upphandlingar är dessutom ofta konserverande till sin natur, eftersom tjänstemannen blir den som bestämmer vad den upphandlade tjänsten ska innehålla. Detta är inte en god jordmån för omsorgsfrämjande innovationer.

För att bemästra problemet är vårt främsta förslag att den dominerande upphandlingsmodellen så långt det är möjligt kompletteras med brukarval.

---

<sup>4</sup> Se Samarbetspartierna Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (2022, s. 49–54).

Om föräldrar kan betros med att besluta om sina barns skola borde rimligen äldre och deras anhöriga kunna göra det i fråga om livets slutskede. Det kan exempelvis ske genom att den som gör ett aktivt val kan välja en annan vård-inrättning än kommunens anbudsvinnare. Ifall brukarval kombineras med ett väl genomtänkt och transparent ratingsystem grundat i brukarenkät-undersökningar skulle det gå att få tillförlitliga mått på just den sortens kvalitet som är svår att sätta fingret på, så att brukare lättare kan välja utefter den dimensionen. Precis som inom skolområdet blir konsekvensen för utförare att de tvingas konkurrera i de kvalitetsdimensioner som faktiskt spelar roll för brukarna, vilket banar väg för långsiktigt omsorgshöjande innovation.

Sammanfattningsvis lyder våra reformförslag för äldreomsorgen som följer:

- Den dominerande entreprenadmodellen bör ges en valfrihetskomponent. Informerade brukarval kan bidra till att utförarna konkurrerar med varandra i fråga om de kvalitetsdimensioner brukarna värderar mest.
- Transparenta informations- och ratingsystem kan göra både upphandlingar och brukarval mer informerade. Att möjliggöra för upphandlaren att ta hänsyn till anbudsgivares tidigare *track record* vore bara det en avsevärd förbättring.
- Tilläggstjänster (*topping-up*) bör institutionaliseras så att även kommunala aktörer kan erbjuda det.
- Som ett led i att höja kvaliteten på upphandlingarna kan ett nationellt upphandlingsföretag skapa en disciplinerande effekt hos alla utförare.

Medan vi även kommer att diskutera andra reformförslag är en viktig generell poäng att det inte finns – eller bör finnas – några vattentäta skott mellan entreprenadmodellen och valfrihetsmodellen. Inslag av den ena kan användas för att stärka den andra. Visst, den konkurrens som ett större valfrihetsinslag innebär kan användas för att göra äldreomsorgen mer innovativ, men upphandlingar kan också användas som en garanti för att elever inte drabbas mer än absolut nödvändigt om vissa utförare inte kan tillhandahålla en tillräckligt bra och trygg utbildning. Det finns även andra viktiga verktyg som behöver användas i större utsträckning – verktyg som stärker såväl brukarnas röst som tilliten inom modellerna. Och medan båda modellerna förutsätter inslag av krav och granskning från det allmännas sida, måste det vara rätt slags krav och rätt slags granskning.

## 2. Vinstintresse och valfrihet i välfärden – kontext

### 2.1 Framväxten av Sveriges kvasimarknader

Perioden då den svenska välfärdsstaten kunde kallas socialistisk var förhållandevis kort, även om intrycket lever kvar både bland svenskar och utländska observatörer. Den reformperiod som inleddes runt år 1980 fick Sverige att röra sig i marknadsvänlig riktning, kraftigare än något annat land om den offentliga sektorns storlek räknas bort (Bergh 2008).<sup>5</sup> Privatiseringen av skattefinansierade välfärdstjänster och upprättandet av kvasimarknader på välfärdsområdet har varit viktiga delar i detta skifte (för en fullständig tidslinje, se Blix och Jordahl 2021, Figur 4.2).

Entreprenadmodellen är som sagt den kvasimarknadsmodell som främst används inom den svenska äldreomsorgen, men också när det kommer till omsorgen om funktionshindrade, inom specialistsjukvården, samt inom ungdoms- och missbrukarvården. Modellen är *top-down* till sin natur: Politiker gör valet mellan offentlig och privat tjänsteproduktion och vilka aktiviteter som kan komma på fråga,<sup>6</sup> varefter utföraren av tjänsten utses genom ett upphandlingsförfarande. I detta skede av konkurrens om marknaden tävlar olika aktörer med anbud, men när vinnaren väl är utsedd får denne ett tidsbestämt monopol. Brukarnas möjligheter att själva välja är för det mesta

---

<sup>5</sup> Vidare har skattetrycket, alltså kvoten mellan de totala skatteintäkterna och BNP, sjunkit från 50 till 43 procent av BNP sedan 1990 (Ekonomifakta 2022) medan den offentliga andelen av de sysselsatta sjunkit från 45 till 33 procent sedan toppen 1993 (Ekonomifakta 2021).

<sup>6</sup> En kommun eller en region kan bestämma sig för att införa utmaningsrätt. Det innebär en initiativrätt till en prövning av om en upphandling ska genomföras på ett visst område. Den som vill driva en verksamhet åt kommunen på entreprenad har alltså bara rätt till sådan prövning i kommuner som infört utmaningsrätt, vilket för närvarande bara är 28 kommuner (SKR 2022).

begränsad, vilket också är en del av poängen. Entreprenadmodellen anses nämligen attraktiv när det finns politiska mål med en tjänst som brukare och utförare sannolikt inte lyckas förverkliga på egen hand (Blix och Jordahl 2021, s. 23).

Ifall ett privat företag vinner upphandlingen skiftar hela produktionsenheten från offentlig till privat produktion, vilket kan betraktas som en (tillfällig) privatisering. Det kraftfulla incitament som vinstintresset ger är det som i sådana lägen anses kunna stimulera till innovation och förbättringar av tjänstens kvalitet. Men samma vinstintresse riskerar också att leda till kvalitetsförsämrande kostnadsbesparingar, i alla fall när det kommer till kvalitet som är svår att definiera i ett avtal (Shleifer 1998). Krav och granskning av utförare betraktas därför som centrala verktyg för att säkerställa att vinstmotivet kanaliseras i ”rätt” riktning efter en upphandling. Behovet av granskning försvinner naturligtvis inte om utföraren är offentlig, men då är problemet snarare att incitamenten för all slags förändring är alltför svaga. Och medan krav och granskningar kan ha positiva effekter riskerar sådana kontroller också att vara demoraliserande.

Valfrihetsmodellen är den kvasimarknadsmodell som i huvudsak används på skolområdet i Sverige, men också inom förskolan, hemtjänsten och primärvården. Till skillnad från entreprenadmodellen kan valfrihetsmodellen beskrivas som *bottom-up* till sin natur eftersom det är brukare som väljer, utrustade som de är med en offentligt finansierad värdecheck eller peng (*voucher*). Här konkurrerar utförarna inte om marknaden utan inom marknaden, dit inträdet är ganska fritt. Nya utförare som uppfyller uppsatta krav är fria att försöka locka användare från existerande utförare. Utförarna kan vara såväl offentliga som privata, och de privata kan vara antingen vinstsyftande eller icke-vinstsyftande. Ifall en brukares val resulterar i ”privatisering” sker det alltså mer gradvis än i entreprenadmodellen, en brukare åt gången.

Valfrihetsmodellen sägs vara attraktiv när politikens huvudsakliga mål är att se till att tillräckligt god tjänstekvalitet tillhandahålls samtidigt som tjänsten är så pass enkel att utförare och brukare kan åstadkomma detta med sina interaktioner (Blix och Jordahl 2021, s. 23). Konkurrensen är det som anses ge utförare anledning att hela tiden förbättra verksamheten i valfrihetsmodellen, eftersom de annars går miste om den peng användarna har med sig. Centralt är att förlusten av pengarna är oattraktiv både för den osjälviske utföraren och för den egenintresserade utföraren som (bara) drivs av vinstintresse (Le Grand 2009).

Det svenska skiftet mot kvasimarknader sammanfaller med en trend i Västeuropa mot det som brukar kallas New Public Management (NPM) (Windrum och Koch 2008). Begreppet lanserades av den brittiske statsvetarprofessorn Christopher Hood (1991) och kan sammanfattas med att styrning i offentliga verksamheter ska baseras på mätbar prestation, att ansvar ska decentraliseras, att konkurrens ska uppmuntras och att kostnader ska sänkas (Dunleavy m.fl. 2006; Lapuente och Van de Walle 2020). Samtidigt har den svenska utvecklingen tydliga rötter i lokala initiativ. Exempelvis bröt det i mitten av 1980-talet ut en storpolitisk konfrontation rörande skattefinansierade privata förskolors vara eller icke vara, centrerad kring etableringen av den privata Förskolan Pysslingen AB. Den mångåriga tvisten resulterade till slut i fri etablering inom barnomsorgen 1991.<sup>7</sup>

En liknande utveckling skedde på äldreomsorgsområdet, där rättsläget tolkats som att kommuner hade monopol på utförandet av äldreomsorg tills Danderyds kommun anlätade en privat entreprenör år 1989. Kammarrättens bedömning var att det Danderyd gjorde inte var olagligt, vilket blev början på privatiseringen av äldreomsorgen (Bergman och Jordahl 2014). Att privata aktörer fick utföra äldreomsorg bekräftades i den nya kommunallagen (SFS 1991:900), som faktiskt beslutades i juni 1991 av den socialdemokratiska regeringen, och i ädelreformen 1992. Rättsläget förtydligades ytterligare i socialtjänstlagen 1992 (Proposition 1992/93:43). Tillsammans gjorde reformerna det möjligt för kommuner att inrätta kvasimarknader av entreprenadtyp inom äldreomsorgen (Edebalk 2018).

Friskolereformen genomfördes under samma tidsperiod. Den innebar att grundskolan (från 1992) och gymnasiet (från 1993) över en natt omvandlades till kvasimarknader av valfrihetsmodell. Elever och föräldrar utrustades med en värdecheck, den så kallade skolpengen, som uppgick till 85 procent av kommunens genomsnittliga elevkostnad. Pengen höjdes till 100 procent av den socialdemokratiska regeringen år 1997 i utbyte mot

---

<sup>7</sup> Eftersom privata företag inte hade förekommit inom barnomsorgen saknades regler för hur dessa skulle behandlas. Entreprenörer med koppling till Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) lanserade Förskolan Pysslingen AB med Electrolux som huvudfinansiär eftersom de såg en möjlighet att påverka opinionen gällande driftsformen både på förskoleområdet och andra välfärdsområden (Järåsäter 2006; Jordahl och Öhrvall 2013). För att stoppa Pysslingen ändrades statsbidragsbestämmelserna 1984 så att daghem som drevs i vinstsyfte inte kunde få statsbidrag, "Lex Pysslingen". Pysslingen hittade dock en lucka i lagstiftningen som gjorde att företaget ändå kunde komma i gång genom att kommuner upphandlade föreståndartjänsten från Pysslingen men drev daghemmet i egen regi. Den borgerliga regeringen som tillträdde 1991 avskaffade Lex Pysslingen. Från 1992 råder det därför i princip fri etablering inom barnomsorgen under förutsättning att man uppfyller vissa kvalitetskrav.

att de små skolavgifter som tidigare varit tillåtna förbjöds (Proposition 1995/96:200). Skolpengens värde betalades ut till den skola elevens föräldrar valt och marknaden öppnades upp för i princip vem som helst som önskade driva en skola (både inom ramen för ett vinstsyftande aktiebolag och i icke-vinstsyftande form).

Det är tänkbart att de svenska välfärdsreformerna aldrig skulle ha genomförts om inte marknadsentreprenörer beslutat sig för att utmana det existerande politiska systemet. Även om forskare med institutionella glasögon vanligtvis tänker sig att de politiska spelreglerna avgör hur entreprenörskap kanaliseras har det visat sig att entreprenörskap som utmanar existerande regelverk spelat en betydande roll för att skapa ekonomisk och institutionell förändring i allehanda sektorer i ekonomin (Li m.fl. 2006; Jörnmark 2013; Elert och Henrekson 2017; Deerfield och Elert 2022). Det gäller särskilt när rådande regler är icke-existerande eller oklara, vilket ofta beror på att makthavare och lagstiftare inte kunnat förutse eller föreställa sig en ny teknik eller en ny driftsform.

*Tabell 1* ger en uppfattning om hur stor andel av de offentligt finansierade välfärdstjänsterna som i dag utförs i privat regi. 16,1 procent av eleverna i grundskolan och 30,5 procent av gymnasieeleverna gick i en privat (vinstdrivande eller icke-vinstsyftande) friskola läsåret 2021/22. I jämförelse utförs 24 procent av timmarna i hemtjänsten till äldre i privat regi och 19 procent av de äldre boendebrukarna bor i ett privat drivet boende (Privat Vårdfakta 2021). Det är betydande andelar, men lejonparten av tjänsterna produceras alltså fortfarande av offentliga utförare.

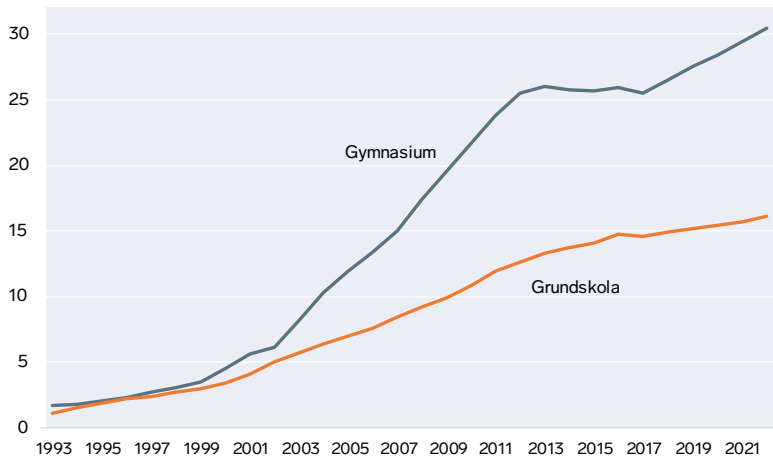
**Tabell 1. Andel offentligt finansierade välfärdstjänster i enskild regi (senast tillgängliga år)**

Tjänst	År	Andel (%)
Elever i grundskola	2021/22	16,1
Elever i gymnasiet	2021/22	30,5
Privata vårdcentraler	2020	44,0
Hemtjänsttimmar för äldre	2021	25,3
Särskilt boende för äldre	2021	20,8
Regionernas och kommunernas inköp från privata företag som andel av total kostnad	2020	13,2

Källa: Skolverket, SKR (2021) och Socialstyrelsen (2022).

Trenderna ser för övrigt ganska olika ut för de två områdena: Medan tillväxten är fortsatt stark i andelen av eleverna som går i friskolor, särskilt fristående gymnasieskolor (*Figur 1*), tycks tillväxten i särskilda boenden i privat regi ha stannat av sedan många år (*Figur 2*).

**Figur 1. Andel elever i friskola 1993-2022, procent.**



Källa: Skolverket.

**Figur 2. Andel personer 65 år och äldre på särskilt boende i enskild regi, procent.**



Källa: Socialstyrelsen (2022).

## 2.2 Välfärdens verktygslåda

### 2.2.1 Valfrihetens betydelse

Välfärdsforskaren Julian Le Grand (2009) menar att den verktygslåda som kan och brukar användas för att tillhandahålla välfärdstjänster innehåller fyra huvudsakliga verktyg (eller idealmodeller). Verktygen handlar om tillit, kontroll, röst och valfrihet. De kan alla betraktas som en del av det institutionella ramverket, alltså de regler och normer som påverkar denna tjänsteproduktion.

*Tillitsverktyget* innebär att staten litar på att utförare och fackmän tillhandahåller en bra välfärdstjänst. Politiker och byråkrater låter därför bli att lägga sig i de beslut som exempelvis läkare eller lärare fattar. När *kontrollverktyget* används ger staten tvärtom strikta order eller instruktioner för hur tjänsten ska tillhandahållas, ofta i kombination med mål- och belöningssystem. Det är lätt att tänka att det var på tillitens grund som välfärdstjänster levererades i Sverige innan NPM och kvasimarknader trädde in på arenan, men bilden är förenklad och idealiserad. För det



första förlitade sig inte den klassiska modellen enbart på tillit; den hade även inslag av de andra verktygen. För det andra är det uppenbart att nuvarande system också innehåller en stor tillitskomponent (men kanske borde innehålla en ännu större). Tillit har nämligen identifierats som en förutsättning för praktiskt taget all storskalig ekonomisk verksamhet (Rose 2012) och välfärdssektorn är inget undantag (Bergh och Bjørnskov 2014).

När *röstverktyget* används kommer det an på användarna att kommunicera vad de tycker till utförarna och det offentliga. De kan göra det genom allt från personliga möten till klagomål riktade till förtroendevalda. Som vi påpekade i inledningen går röstverktyget att koppla ihop med Hirschmans (1970) syn på hur någon kan förändra en organisation man anser ägnar sig åt fel saker. Röstverktygets betydelse är stor i all välfärdsproduktion, och så blir särskilt fallet om det saknas en valfrihetskomponent. Samtidigt gör just frånvaro av valfrihet att möjligheten att påverka med röst blir synnerligen trubbig; en producent med lokalt monopol har få incitament att faktiskt förändra verksamheten till följd av klagomål. Dessutom är det oftast bara den brukare som är värtalig och högutbildad som vet hur man ska sätta press på rektorer eller kommunala biståndshandläggare.

*Valfrihetsverktyget*, slutligen, innebär att brukarna kan välja mellan en rad olika utförare som, ofta men inte alltid, konkurrerar med varandra på en marknad. Le Grand (2009, s. 14) betonar att samtliga fyra verktyg har styrkor och bör vara en del av välfärdsverktygslådan, men menar med utgångspunkt i sin erfarenhet som praktiker och forskare att:

*I de flesta situationer har tjänster vars leveranssystem innefattar stora inslag av valfrihet och konkurrens de bästa förutsättningarna att leverera en god lokal tjänst. Om de utformas väl kan sådana system leverera tjänster som är av högre kvalitet, mer responsiva och mer effektiva än sådana som primärt förlitar sig på tillit, kontroll eller röst. Därtill – i kontrast till vad många tror – kommer de också att vara mer jämlika eller socialt rättvisa.*

Det Le Grand föredrar är med andra ord en kvasimarknad av valfrihetstyp. Den främsta skillnaden gentemot en vanlig marknad är det faktum att brukarna inte agerar med sina egna ekonomiska medel utan har med sig en offentligt finansierad värdecheck eller peng. Den jämlika köpkraft som pengens representerar är det som, i Le Grands ögon, gör valfrihetsmodellen till ett ”fundamentalt jämlikhetsskapande verktyg” (s. 54). Han anser att modellen kan undvika de orättvisor som skulle uppstå om tjänsterna i stället erbjöds på normala marknader.

Le Grand vore den förste att påpeka att de fyra verktyg (tillit, kontroll, röst och valfrihet) han ställer mot varandra grundar sig i olika antaganden om mänskligt beteende. När vi funderar på hur verktygen kan kombineras är det långt ifrån trivialt huruvida antagandena stämmer. Det är kanske särskilt tydligt när det kommer till de första två verktygen. Till att börja med grundar sig användningen av tillitsverktyget i ett antagande om att lärare, omsorgspersonal och andra välfärdsutförare i grund och botten är osjälviska – att de i första hand motiveras av omtanke om dem de är satta att hjälpa snarare än av materiellt egenintresse.

Det här är grunden för Le Grands stöd för ett system som i hög grad förlitar sig på valfrihet. Incitamenten för reform och förändring finns inbäddade i själva modellen. Då är det just själva konkurrensen om brukarna (och om deras resurser) som får människor att sträva mot innovation och bättre kvalitet. Så är dessutom fallet vare sig utförarna är själviska, osjälviska eller någonting mitt emellan. Den osjälviske utföraren kommer att vilja ha mer resurser för att kunna hjälpa fler människor, medan den själviske kommer att vilja ha mer resurser eftersom denne månar om sitt uppehälle eller vill maximera sin vinst. Och för den som är både självisk och osjälvisk (likt de flesta av oss) kommer dessa bevekelsegrunder att förstärka varandra.

## 2.2.2 Vinstintressets betydelse

Le Grand (2009) anser *inte* att ägarformen är central för att hans valfrihetsmodell ska fungera. Hans modell kan innehålla val mellan flera olika driftsformer, och även om en av dem är privata vinstsyftande företag går det också att tänka sig konkurrens mellan helt offentliga initiativ (till exempel statliga universitet som konkurrerar om studenter), eller mellan offentliga, icke-vinstsyftande privata och vinstsyftande privata alternativ. Men svenska välfärdsmarknader står ut internationellt i att ha ett stort inslag av vinstsyftande aktörer. Det gäller inte minst på skolområdet, där de privata alternativen i andra länder med få undantag är icke-vinstsyftande stiftelser (OECD 2019).

Att vinster i välfärden är kontroversiellt vet vi redan, men är det bra eller dåligt för kvaliteten på tjänsterna? För att få en teoretisk förståelse söker vi oss till en inflytelserik artikel i *Journal of Economic Perspectives* där nationalekonomen Andrei Shleifer (1998) diskuterar de generella förutsättningsarna för privat och offentligt ägande (stödd på Hart m.fl. 1997, där

han är medförfattare). I praktiken handlar resonemanget om entreprenadmodellens vara eller icke vara. Shleifer menar att upphandling är tämligen oproblematiske när staten vet vad den vill att producenter ska producera; tjänsten har då hög kontrakterbarhet, en klumpig term som betyder att den kvalitet man eftersträvar kan formuleras så pass tydligt i ett avtal att det inte råder några tvivel om vad man kan förvänta sig av leverantören. Ett ofta anfört exempel på en sådan tjänst är sophämtning.

Problemet är att staten ofta inte kan förutsäga, beskriva, stipulera, reglera och driva igenom exakt vad den vill. Vi har då att göra med icke-kontrakterbar kvalitet, eller kvalitet som är svår ”att sätta fingret på” (Lundberg m.fl. 2022). Som nämnts kan många välfärdstjänster betraktas som så kallade trovärdighetsvaror vilket innebär att utföraren vet mer än brukaren om dennes behov. Risker är då att den asymmetriska informationen lockar vinstsyftande utförare att sänka kvaliteten i dimensioner som är svåra för såväl brukare som det offentliga att specificera, observera och verifiera. Om det varken är möjligt att beskriva tjänsten eller verifiera vilken behandling som utförts (alternativt vilken omsorg eller utbildning som givits) eller att hålla producenten ansvarig för ett dåligt utfall, så kommer producenten sannolikt inte att leverera önskvärd kvalitet. Om det däremot går att verifiera kvaliteten, hålla producenten ansvarig, eller både och är det möjligt att ge producenten rätt incitament (Andersson m.fl. 2019).

Förutsägelsen är alltså enkel: ju lägre grad av kontrakterbarhet på tjänsten som upphandlas, desto större är risken för negativa effekter på kvaliteten om en privat utförare anlitas.<sup>8</sup>

För att illustrera detta fokuserar Shleifer på två investeringsincitament: (i) de investeringar som reducerar kostnader och (ii) de investeringar som förbättrar kvalitet eller leder till innovation. Under offentligt ägarskap är (de privatekonomiska) incitamenten att göra någon av dessa investeringar små, eftersom den fast avlönade offentliga tjänstemannen inte får del av avkastningen på investeringarna ifall de blir framgångsrika. Ifall tjänstemannen ändå väljer att investera drivs vederbörande av andra motiv, kanske den plikt känsla som är en förutsättning för tillitsmodellen eller press från ledningen om att möta vissa förändringsmål, för att tala med kontrollmodellen. En privat utförare har mycket starkare incitament till förändring

---

<sup>8</sup> Andersson m.fl. (2019) går igenom den empiriska upphandlingslitteraturen på området och visar att förutsägelsen på det hela taget stämmer. Alltså, ju lägre graden av kontrakterbarhet är på tjänsten som upphandlas, desto större är risken för att upphandlingen får negativa effekter på kvaliteten.

eftersom denne, i egenskap av ägare, själv tillgodogör sig avkastningen på sina investeringar. Men – och det är ett stort men – det är inte alltid dessa kraftfullare incitament är en bra idé.

Det handlar särskilt om tillfällen när kostnadsminskningar – som privata utförare har starkare incitament att genomföra än offentliga utförare – får negativa effekter på den sortens kvalitet som inte kan fastslås i avtalet med den offentliga beställaren. Ett exempel kan vara en situation då ett äldreboende låter kostnadsbesparingar gå ut över omsorgens kvalitet. Om sådana frestelser är överhängande kan svagare incitament enligt Shleifer vara att föredra. Det är ofta med stöd i varianter av detta argument som statligt ägande förespråkas, men Shleifer betonar att privat ägandeskap ändå kan ha en roll att spela, så länge något av nedanstående villkor är uppfyllda. Samtidigt som vi redogör för dem noterar vi att inget av kriterierna är skrivet i sten. Samtliga går att påverka med institutionella förändringar.

Det första kriteriet säger att *privat ägande sannolikt är att föredra i sektorer där innovationer har en viktig roll att spela*. Utförarens starkare incitament för innovation kan då kompensera för eventuella negativa kvalitetseffekter från kostnadsminskningar. Men huruvida sektorer som skolan och äldreomsorgen är grogrunder för innovation är en öppen fråga; det beror både på ägarformen och på långt ifrån obetydliga detaljer i den modell som används, inte minst vad för slags information som finns att tillgå. I fråga om den svenska skolan kan man exempelvis fråga sig ifall gällande kunskapssyn och mätsystem alls är kompatibla med kunskapsfrämjande innovation. Omvänt kan man fråga sig vilka institutionella förändringar som krävs för att den sortens innovationer ska bli möjliga.

Det andra kriteriet handlar om att *riskan för att kvaliteten drabbas blir mindre med valfrihet, alltså om det finns brukare som kan välja mellan olika utförare*. En säljare som drar ner på kvaliteten för att minska kostnader möter då konsekvenser i form av mindre efterfrågan. Här möts Shleifers och Le Grands resonemang, vilket tyder på att det kan vara en god idé att kombinera vinstintresse och valfrihet. I SNS Konjunkturråds rapport kring svenska upphandlingar menar Lundberg och medförfattare (2022, s. 56–58) till exempel att det är möjligt att värna icke-verifierbar kvalitet med ”kundvalssystem inom ramen för en upphandling eller andra liknande mekanismer som gör att efterfrågan varierar med subjektivt upplevd kvalitet”. De framhåller till och med Stockholms kombination av upphandling och kundval av särskilda boenden som en föredömlig modell.

Men valfrihet bygger på att brukarnas val faktiskt är reellt. Så är ofta inte fallet. Kostnaden för ett byte av såväl skola som särskilt boende är i regel hög för individen och det är långt ifrån säkert att det finns några alternativ att tillgå (Bergman och Jordahl 2014, s. 92).

Tillgången till tillförlitlig information är sannolikt avgörande för att sänka dessa kostnader, både på skol- och äldreområdet. Shleifers tredje kriterium tangerar också informationsfrågan, eftersom det handlar om värdet av ryktesmekanismer, eller det Le Grand kallar för röstverktyget. *Om privata utförare måste ta hänsyn till sitt rykte blir de mindre benägna att ägna sig åt kostnadsbesparingar som försämrar den icke-kontrakterbara kvaliteten.* Också denna dimension går att påverka. Exempelvis skulle ryktesmekanismen kunna tillvaratas genom att man inför ett ratingsystem modellerat på de som redan används för hotell, taxitjänster och andrahandsuthyrning (vilket även förordas av Lundberg m.fl. 2022, s. 13–14)

Om man ska vända på steken menar Shleifer att offentligt ägande endast är att föredra vid tillfällen då följande fyra villkor gäller *på en och samma gång*: (i) att det finns betydande möjligheter till kostnadsbesparingar som resulterar i minskning av (icke-kontrakterbar) kvalitet; (ii) att innovation spelar en relativt liten roll; (iii) att konkurrensen är svag och konsumentvalet ineffektivt; och (iv) att ryktesmekanismerna är svaga. Som Shleifer uttrycker det (1998, s. 140):

*I mitt tycke ger den här listan en rättvisande bild av hur svagt det normativa argumentet för statlig produktion generellt sett är.*

Man behöver inte köpa den slutsatsen fullt ut för att acceptera kontentan att förutsättningarna för framgångsrik välfärdsproduktion i privat, vinstsyftande regi inte är skrivna i sten. De förutsättningarna går i högsta grad att påverka genom institutionella reformer.

## 2.3 Innovationer och entreprenörskap

### 2.3.1 Innovationer

Roten till ordet innovation finns i latinets *innovare*, ”att förnya”. På ett generellt plan handlar innovationer om nya kombinationer av (ny och gammal) kunskap. I den ekonomiska sfären kan detta ta sig många olika uttryck: en ny produkt (vara eller tjänst), en ny produktionsmetod, öppnandet av en ny marknad eller ett nytt sätt att organisera en verksamhet eller bransch (OECD 2010; Schumpeter 1934). Även om innovationer som vi nämnt är ”det enda sättet för de mest utvecklade länderna att tillgodogöra sig hållbar långsiktig produktivitetstillväxt” (Bloom m.fl. 2019, s. 163), kan de spela en synnerligen stor roll även om de inte gör något avtryck i produktiviteten så som den mäts i nationalräkenskaperna. Modern bedömning är ett talande exempel.

Olika adjektiv kan användas tillsammans med ordet innovation. För det första är det rimligt att skilja på inkrementella och radikala innovationer. Inkrementella innovationer sker ofta inom ramen för existerande stora företag och innebär små förändringar som vanligtvis förstärker tidigare kunskap. Radikala innovationer introduceras desto oftare av nykomlingar och resulterar ofta i fundamentala förändringar inom en organisation eller bransch. De radikala innovationerna minskar värdet av tidigare kunskap och ökar osäkerheten, vilket kan resultera i det Schumpeter (1934) kallade ”skapande förstörelse” – en (nödvändig) nedbrytning av existerande strukturer för att bereda plats åt nya och mer värdeskapande strukturer. Två illustrativa exempel är hur telefonen snabbt kom att ersätta telegrafen för långväga kommunikation och hur eposten på senare år trängt undan konventionell postbefordran. I båda fallen har kommunikationen både blivit snabbare och säkrare samtidigt som kostnaden fallit till en bråkdel jämfört med tidigare.

För våra syften är ytterligare en innovationsuppdelning användbar, nämligen distinktionen mellan produkt-, process-, marknadsförings- och organisationsinnovationer. I samtliga fall kan dessa innovationer vara nya antingen för organisationen, för branschen eller för hela världen (Lubienski 2009).

En organisationsinnovation handlar om ett nytt sätt att organisera verksamheten hos ett företag eller en organisation, till exempel hur arbetskraften organiseras. På så vis kan man säga att skapandet av en kvasimarknad närmast regelmässigt leder till organisationsinnovationer, såsom uppkomsten

av privata utförare inom en sektor där det tidigare bara funnits offentliga alternativ (Lubienski 2009, s. 22–23). Oberoende av driftsformen kan man dessutom experimentera med olika managementformer; de tongivande ekonomerna Nicholas Bloom, John Van Reenen och deras medförfattare visar i en serie artiklar hur management (organisationsledning och -styrning) är A och O för företags förmåga att uppnå goda resultat (för en översikt av litteraturen, se Scurl m.fl. 2021). Sambandet tycks dessutom gälla både på vanliga marknader och inom olika välfärdssektorer, inklusive skolan (Bloom m.fl. 2015) och äldreomsorgen (Angelis och Jordahl 2015). Vi får anledning att återkomma till betydelsen av management i de kommande två kapitlen.

En marknadsföringsinnovation handlar om introduktionen av en ny design, förpackning eller produktplacering, men också om produktkampanjer och prissättning. Ett klassiskt exempel på kraften i marknadsföringsinnovationer är hur General Motors under Alfred P. Sloans ledning framgångsrikt utmanade Ford som dittills varit ohotad marknadsledare på den amerikanska bilmarknaden. Medan Henry Ford med hjälp av skal-ekonomi satsade på en ”standardbil” som allt fler skulle få råd med, förutsåg Sloan att stigande inkomster skulle skapa efterfrågan på variation och förnyelse. Därför satsade GM på flera märken och modeller som vände sig till olika marknadssegment (Pietrusza 2022). På kvasimarknader är det svårt att vara lika flexibel. Det är sällan möjligt för utförare att justera priset på en tjänst eller att erbjuda olika saker till olika kunder, även om de privata företag som exempelvis utför äldreomsorg å kommunens vägnar också kan erbjuda brukarna tilläggstjänster som dessutom skattesubventioneras.

Produktinnovation innebär en förbättring av en existerande produkt, eller utvecklingen av en ny produkt, där ordet produkt kan syfta antingen på en vara eller tjänst. Inom skolan kan tjänsteinnovationer handla om en ny eller markant förbättrad läroplan eller en ny utbildningsmjukvara, medan det inom äldreomsorgen kan handla om bättre omsorgsmetoder grundade i ett ökat medicinskt kunnande. Dock lider innovationslitteraturen av en betydande snedvridning mot teknologiska innovationer liksom av ett starkt fokus på de fysiska och materiella aspekterna av en innovation på bekostnad av de immateriella aspekterna. Sannolikt har forskare därför underskattat både innovationers betydelse för tjänstesektorn och tjänstesektorns ekonomiska betydelse (Gallouj och Savona 2009; Griliches 1990).

Nära kopplat till detta faktum är det som kallas Baumols kostnadssjuka, observationen att lönekostnaderna i den arbetsintensiva tjänstesektorn ökar trots att produktiviteten inte tycks stiga i samma utsträckning. Sjukan

beror på att stigande löner i innovativa sektorer med god produktivitetsutveckling ”spiller över” på mer lågproduktiva sektorer. Konsekvensen är att välfärdstjänster som skola och äldreomsorg tar alltmer av samhällets resurser i anspråk när BNP ökar (Baumol 2013).

Att påstå att produktiviteten i välfärdstjänstproduktionen står stilla framstår dock som vanskligt, och beror i hög grad på hur man mäter produktivitet. Karlson och Lundbäck (2022, s. 17) påpekar att om sjukvårdens produkt definieras som vårddygn eller patientbesök kommer vi att se en svag eller icke-existerande produktivitetsutveckling, i linje med Baumols kostnadssjuka. Men även om ett patientbesök tar lika lång tid som för hundra år sedan, så var

*ett patientbesök 1920 ... samtidigt inte samma produkt eller tjänst som ett patientbesök 2020 – kvaliteten har ökat radikalt. ... om produktiviteten istället definieras som räddade liv och fler levnadsår tycks det som om produktivitetsökningen är förhållandevis snabb.*

Samtidigt är det ofrånkomligt att Baumols kostnadssjuka blir en realitet när det finns en stark koppling mellan direkta tidsinsatser riktade till enskilda brukare (elever, patienter, omsorgsbehövande) och tjänstens kvalitet (Hartwig 2006). Likväl kan tjänsteinnovationer inom skolan och äldreomsorgen både spara resurser och göra betydande avtryck i det slags produktivitet som räknas för brukaren.

En processinnovation syftar slutligen på en ny eller förbättrad produktions- eller leveransmetod. På utbildningsområdet kan den till exempel ta formen av en effektivare undervisningsmetod. Sambandet mellan process- och produktinnovationer (till exempel en läroplan eller en undervisningsmetod) kan vara intimt och gränsdragningarna är inte självklara. Lägg därtill det faktum att de flesta tjänster (som utbildning eller vård) konsumeras samtidigt som de skapas, och att skapandet görs av utförare *tillsammans med* brukarna (Gallouj och Savona 2009). I skolan är denna samproduktion uppenbar och att stimulera den är synnerligen viktigt – en lärare kan knappast förmedla kunskap till en elev som inte lyssnar eller struntar i sina läxor (Fuglsang och Sundbo 2016). Likaså måste den äldre på olika sätt bidra till att få omsorg, exempelvis genom att uttrycka sina behov eller ge sitt godkännande. Detta är dock något som den dominerande schumpeterianska innovationssynen missar, eftersom ”kunderna” där antas vara tämligen passiva (Snyder m.fl. 2016).



## 2.3.2 Entreprenörskap

Innovationer sammanblandas ofta med uppfinningar, men en central skillnad är att en innovation faktiskt får spridning. Det är här vi finner en omedelbar koppling mellan innovationer och entreprenörskap. Enligt Schumpeter (1934) är entreprenören den förändringsagent som introducerar innovationer på marknader och således den ekonomiska utvecklingens motor. Ofta likställs entreprenörer med företagare, men den sammanblandningen kan ifrågasättas på flera grunder (Henrekson och Sanandaji 2020). För det första är långt ifrån alla företag innovativa. Ännu färre är framgångsrikt innovativa. Merparten av alla företag dör inom några år (Brown m.fl. 2008) och ytterst få utvecklas till innovativa superstjärnor (Daunfeldt och Halvarsson 2015).

Entreprenörskap behöver inte heller begränsa sig till marknadsarenan. Tvärtom indikerar studier att entreprenörskap spelar stor roll för innovationer i den offentliga sektorn. Detta kan både ta formen av småskaligt experimenterande ”på golvet” och ta sig mer radikala uttryck högre upp i den politiska hierarkin (Windrum och Koch 2008).

Vidare behöver konsekvenserna av framgångsrikt entreprenörskap inte alltid vara positiva, något William Baumol påpekade i en banbrytande artikel 1990 (se även Murphy m.fl. 1991). Baumols (1990) argument är att entreprenöriellt lagda människor i grund och botten är själviska snarare än osjälviska (om vi ska använda Le Grands terminologi) och drivs av att tjäna pengar. Huruvida de väljer att viga sina talanger åt aktiviteter som gynnar samhället avgörs därför främst av samhällets spelregler i form av lagar, regler och normer (North 1990). När reglerna skapar bra förutsättningar för produktiva aktiviteter kommer de flesta entreprenörer att koncentrera sig på att bygga välstånd genom att producera och sälja varor och tjänster som människor efterfrågar. Entreprenörskapet blir då välfärdshöjande. Under ett ”sämre” regelverk ägnar de sig i större utsträckning åt välfärdssänkande aktiviteter, som att manipulera den politiska processen för att skaffa sig fördelar eller (i extremfallet) organiserad brottslighet.<sup>9</sup>

Distinktionen mellan produktivt och icke-produktivt entreprenörskap är relevant också för välfärdens kvasimarknader. Vilka slags aktiviteter som dominerar beror i högsta grad på spelreglerna. De regler som gör det

<sup>9</sup> De flesta samhällen har en blandning av bra och dåliga lagar, regler och normer. Följden är att entreprenörer kan behöva ägna sig åt icke-produktiva aktiviteter för att lyckas, vare sig de vill eller ej. Att lobba politiker kan till exempel verka icke-produktivt men kan vara nödvändigt för att få de tillstånd som krävs för att alls kunna ägna sig åt produktiv verksamhet (Elert och Henrekson 2017).

möjligt för skolor att rätta sina nationella prov internt ger till exempel upphov till en icke-produktiv form av konkurrens, där skolor tävlar om att "erbjuda" elever höga betyg snarare än om att erbjuda goda kunskaper (avsnitt 3.1). Men incitamenten för icke-produktiva aktiviteter försvinner *inte* under ett system av offentlig produktion eller ens om alla utförare är osjälviska. Även då finns en betydande risk att tjänsten som ska utföras organiseras så att den passar utförarnas intressen snarare än brukarna.

Definitionerna av entreprenörskap är uppenbarligen många. Medan vi tar avstamp i den schumpeterianska synen på entreprenören som en (i grunden produktiv) innovatör är vårt synsätt tillräckligt brett för att omfatta relevanta aspekter av andra entreprenörskapsdefinitioner (såsom förmågan att se möjligheter och att bära osäkerhet). Entreprenörskap handlar i vår mening om förmågan och viljan hos individer, på egen hand eller inom organisationer (Henrekson och Stenkula 2016),

- att upptäcka och/eller skapa nya ekonomiska möjligheter
- att introducera sina idéer på marknader under osäkerhet
- att skapa värde, vilket ofta men inte alltid handlar om att försöka få ett företag att växa till sin fulla potential.

En myriad av människor som är verksamma i en rad olika sammanhang ryms inom denna definition. Gemensamt för dessa individer är att de inte verkar i ett vakuum. Det vore ett misstag att tro att entreprenörer ensamma kan få innovationsbaserat företagande att blomstra. Tvärtom: för att kunna förverkliga sina idéer, exempelvis genom att grunda ett företag och få det att växa, måste de samla och mobilisera ett flertal förmågor och resurser som andra människor besitter. Det är därför lämpligt att tänka på entreprenören som navet i ett stort samarbetsnät där även finansärer, nyckelpersonal och kunder ingår (Elert och Henrekson 2021).

Som vi ska se är brukarens roll synnerligen central på välfärdsområdet. Vi argumenterar genomgående för att den ska expanderas och stärkas ytterligare genom brukarval. Just tjänsteinnovationer präglas också av ett nära samarbete mellan brukare och utförare, vilket sätter fingret på hur viktigt det är med goda relationer (mellan elever och lärare, boende och omsorgspersonal). När det kommer till finansieringen är det offentliga en avgörande aktör, men det innebär inte att andra finansieringskällor är oviktiga. Det sätter fingret på en underskattad roll för vinstsyftande privata företag: deras tillgång till riskkapitalmarknaden gör det möjligt för efterfrågedriven nystart och expansion på ett sätt som inte alls skulle vara möjligt på en marknad där vinstintresset är kraftigt beskuret.

### 2.3.3 Vinst och konkurrens på vanliga marknader

Vinstintresset är kontroversiellt när det kommer till välfärdstjänster. Det är därför bra att förstå vilken roll det har för att få entreprenörer att innovera, både på en fri marknad och i offentligfinansierad välfärd. Som ekonomen Randall G. Holcombe (2013, s. 102) påpekat har de som driver och är verksamma i företag gott om andra drivkrafter utöver vinsten:

*Människor i företag drivs av många fler syften än vinst. De vill producera bra produkter åt sina konsumenter, de tycker om att utmanas på jobbet, prestigen i deras positioner och den känsla av mening och fullbordan som arbetet ger. Men alla dessa andra syften bygger på företagets lönsamhet. Om det går med vinst lever företaget vidare och kan stödja allehanda andra syften som de som driver eller jobbar i företaget har. Om det inte gör det kan företaget inte fortsätta.*

Vinstens betydelse blir kanske tydligast när det kommer till genereringen, selektionen och replikeringen av innovationer. När en entreprenör introducerar en innovation på en fri marknad kommer innovationen att generera en vinst ifall den efterfrågas av kunder. Vinsten är det som utgör selektionskriteriet: enbart de företag som går med vinst överlever på sikt och företags ägare har incitament att fortsätta driva det eftersom vinsten producerar inkomster (och i slutändan förmögenheter).

Den del av vinsten som överstiger marknadens riskjusterade avkastning brukar kallas entreprenörsräntan. Denna uppkommer på grund av att innovationen gett entreprenören ett tillfälligt monopol på marknaden denne skapat (Henrekson och Stenkula 2017). Entreprenörsräntan är en drivkraft för att ta tillvara outnyttjade värden och resurser på marknaden och kan betraktas som en ersättning för den som vågar ta de risker som är förknippade med framtagandet av nya innovationer.

I normalfallet kommer entreprenörsräntan successivt att urholkas. Det kan bero på att entreprenören självmant sänker sina priser för att nå fler kunder. En viktigare anledning är att andra företag och entreprenörer uppmärksammar den nya vinstmöjligheten. De kommer att göra vad de kan för att utmana entreprenören genom imitation och fortsatta förbättringar av innovationen. Sådana replikativa entreprenörer spelar en viktig roll för ekonomisk utveckling i fasen som följer på att en innovation introduceras, när en bredare tillämpning och kunskapsspridning äger rum (Baumol 2010). Ikoniska exempel är Samsungs snabba replikering av Apples Iphone och Macintoshs ikoner som Bill Gates omedelbart tog efter i Windows. Replikeringen kan (och bör) också spela en stor roll för innovationskraften

på kvasimarknader med brukarval. Själva grundidén till varför konkurrensen kan ha goda effekter är trots allt att utförare borde vilja imitera och överträffa den som hittat ett nytt smart sätt att locka brukare och deras värdecheckar (Le Grand 2009).

Med tiden urholkar alltså replikeringen på en fri marknad entreprenörsräntan och värdet med att vara först på plan. Men nyttan med innovationen försvinner inte utan skiftar till att bli ett konsumentöverskott (skillnaden mellan vad en person maximalt är villig att betala för en vara eller tjänst och vad denne faktiskt betalar). Yaleprofessorn och nobelpristagaren William Nordhaus (2005) uppskattar att uppfinnare, entreprenörer och producenter i genomsnitt erhåller mindre än tre procent av det värde deras aktiviteter bidrar med. Resten tillfaller i första hand konsumenterna i form av lägre priser och högre kvalitet. Konkurrens i kombination med möjlighet till vinstutdelning bidrar därför till att resurser används på ett effektivt sätt. Omvänt är varaktigt höga vinster ett tecken på (alltför) svag konkurrens (Holcombe 2013).

Ett viktigt element i konkurrensen som kvasimarknader för det mesta saknar är rörliga priser. En av motiveringarna bakom dem är trots allt att köpkraften ska vara jämlik (Le Grand 2009). Utförare konkurrerar alltså i stället i fråga om kvalitet (samtidigt som de inte kan använda högre priser för att signalera att de har högre kvalitet) och får ofta en fast ersättning ”per enhet”, exempelvis per elev eller per patient. Även om det finns synnerligen goda skäl till fasta priser lägger de ändå en hämsko på kvasimarknaders möjligheter att generera och sprida innovationer vars nytta i första hand tillfaller brukarna.

För att välfärdstjänster fortlöpande ska förbättras är sannolikt den omvandlingsprocess som drivs av förekomsten av entreprenörsräntor – och vinster – extra viktig. Just eftersom välfärdssektorer (inte minst skolan och äldreomsorgen) fortfarande domineras av offentliga utförare med svagare drivkrafter att innovera blir det än viktigare att de privata utförare som faktiskt finns kan ta risker och innovera i förhoppning om framtida avkastning.

En vinstbegränsning skulle i princip förbjuda välfärdssektorns entreprenörsräntor. Det skulle dämpa omvandlingstrycket och försvaga incitamenten att innovera. Samtidigt skulle vinstbegränsningen minska förekomsten av imitatorer, genom att minska både utförarens drivkrafter för innovation och viljan hos kapitalägare att investera i välfärdssektorn. Det skulle bli svårare att få externt kapital, vilket skulle tvinga välfärds-

företagen att växa genom medel de själva genererat. Vinstbegränsningen får alltså stora negativa konsekvenser för både konkurrensen och valfriheten. Som Jordahl och Sundén (2016, s. 23) uttrycker det:

*Ur ett sådant perspektiv ska vinster i välfärden inte ses som offentliga skattemedel som undantas välfärdsverksamheterna eller att de inte kommer brukarna tillgodo. Ett viktigt syfte med att tillåta vinster i välfärden är att driva på innovationsprocessen för högre kvalitet, att bättre ta tillvara kunskapsutvecklingen från övriga marknader, skapa möjligheter till kostnadsbesparingar och över tiden begränsa den offentliga sektorns kostnader för välfärden.*

Som vi redan konstaterat är det långt ifrån givet att ett innovationsprojekt lyckas. Felbedömningar sker naturligtvis hela tiden medan aktörerna lär sig, men fria marknader med välfungerande selektionsmekanismer bidrar till att minska omfattningen av två sorters misslyckanden: (i) att projekt som inte skapar tillräckligt värde för tillräckligt många kunder ändå överlever och (ii) att projekt med stor värdeskapande potential misslyckas ”i onödan” (Elert och Henrekson 2021).

Holcombe (2013) ger ett belysande exempel på hur de två felen samverkar. Han talar om en hypotetisk entreprenör som upptäcker ett bättre sätt att göra droskpiskor just som bilindustrin börjar komma i gång. Om bilen av någon anledning hade förbjudits just då kunde den entreprenöriella droskpisktillverkaren mycket väl ha funnit en guldgruva. Men med historiens klarsyn vet vi att det skulle ha inneburit att ett projekt utan verklig potential (droskpiskan) fått överleva på bekostnad av ett projekt med stor potential (bilen).

Behovet av goda selektionsmekanismer försvinner inte när vi lämnar fria marknader. I entreprenadmodellen står tjänstemannen med ansvar för upphandlingen för selektionen. I valfrihetsmodellen är det i stället ett stort antal brukare som genomför selektionen, på ett sätt som påminner mer om hur det går till på fria marknader. För att återknyta till Tim Harfords kriterier för lärande (avsnitt 1.1) framstår valfrihetsmodellen på det viset som mer attraktiv, just för att experimenten genomförs i mindre skala. *En* misslyckad skola eller *en* dålig matchning mellan skola och elev kan så klart få förödande konsekvenser (vilket vi diskuterar i kapitel 3). Men konsekvenserna är antagligen mindre och lättare att hantera än om en stor upphandling råkar ge en oseriös aktör ett *de facto* monopol på en kommunal tjänst i flera år.

Ett närliggande dilemma är att kvasimarknader med nödvändighet är konserverande: I någon mån måste man ju på kvasimarknader deklarerat vad utförarna ska tillhandahålla för tjänst och innehållet i den tjänsten. Just därför är risken stor att sektorns utvecklingsmöjligheter begränsas.<sup>10</sup> Det är inget litet problem. Pondera att man för att värna om transportsektorn skulle ha specificerat att transporttillverkarna måste tillhandahålla just droskor och hästar (och droskpiskor!) vid slutet av 1800-talet. Eller specificerat vad för slags apparater företag verksamma inom skrivmaskinsindustrin skulle tillhandahålla på 1970-talet. Skulle det ha blivit några bilar då? Eller några personatorer? De flesta produkt- och distributionsmarknader är oigenkännliga jämfört med för några årtionden sedan, vilket vi nog ska vara glada för.

I det perspektivet är det också relevant att komma ihåg (avsnitt 2.1) att flera av de frön som gav upphov till de kvasimarknader som i dag präglar välfärdssektorn kom från entreprenörer som aktivt utmanade rådande system utifrån. Utan dem hade de svenska marknaderna för välfärdstjänster antagligen sett annorlunda ut nu, ifall det ens gått att tala om dem som marknader. Samtidigt går det bara att spekulera kring hur många andra innovationer som aldrig ens lanserats på kvasimarknader för att (de potentiella) upphovsmännen gjort bedömningen att gällande lagstiftning gjort det meningslöst att försöka.

Lärdomen är att marknadslagstiftningen både måste etablera tydliga spelregler och försöka hålla dörren öppen för det nya. Det där som varken lagstiftare, producenter eller kunder fram tills alldeles nyss kunde föreställa sig. Med detta i åtanke tillämpar vi nu de lärdomar vi dragit om sambandet mellan vinst, valfrihet och innovationer inom välfärden på skolan (kapitel 3) och äldreomsorgen (kapitel 4).

---

<sup>10</sup> I någon mån går detta att undvika med så kallade funktionsupphandlingar, där resultatet av tjänsten är det som beskrivs, snarare än hur man når dit. Då är risken i stället att tjänsten inte blir tillräckligt konkret beskriven för att avtalet ska gå att följa upp (Lundberg m.fl. 2022).

# 3 Skolan

## Sammanfattning

I det här kapitlet undersöker vi den svenska skolans förutsättningar för kunskapsfrämjande innovation, med fokus på hur dessa förutsättningspåverkas av valfrihetsmodellens konkurrens och inslag av vinstintresse. Eftersom kunskapen kring den svenska skolans innovationskraft än så länge är bristfällig konsulterar vi internationell forskning kring skolinnovation, kvasimarknader och skolresultat. Vi tillämpar även de insikter vi fått från föregående kapitel om hur skolans möjligheter till innovation påverkas av det institutionella ramverket, alltså de lagar, regler och normer som gäller på skolmarknaden. Vi fokuserar på de fyra verktyg som finns till hands för att leverera välfärdstjänster: tillit, kontroll, röst och valfrihet. I en svensk kontext handlar det i synnerhet om hur konkurrens, driftsform och kunskapssyn påverkar skolornas innovationsmöjligheter.

Analysen visar att hindren för större innovationskraft i den svenska skolan beror på två institutionella förutsättningar som tillsammans ger upphov till ett betydande informationsproblem. För det första anförtror skolans kunskapssyn (institutionaliserad i läro- och kursplaner och i de berörda myndigheternas anvisningar) inte lärare ett reellt, kunskapsfrämjande uppdrag. Det får systemet att lida av bristande tillit, och innebär att läraren saknar mandat att förmedla det slags kunskap elever behöver. För det andra gör betygssystemets konstruktion (i hög grad en konsekvens av kunskapssynen) att betygen blir opålitliga kunskapsmått. Betygssystemet blir därigenom ett hinder för att skolor ska kunna konkurrera i termer av kunskap. Dessa snedvridande kontrollmått gör, i sin tur, att vinstintresset och konkurrensincitamenten kanaliseras i (delvis) fel riktning.

Kunskapssynen och betygssystemets konstruktion försvagar alltså tillsammans incitamenten till kunskapsfrämjande innovativ verksamhet på den svenska skolmarknaden. Våra viktigaste rekommendationer är därför att:

- Reformen som förbättrar kunskapssyn och betygssystem skulle skapa en självförstärkande effekt mellan tillit och kontroll. Informations-

problemet skulle minska betydligt, vilket skulle bygga in sunda incitament för kunskapsfrämjande innovation i valfrihetssystemet.

- Informationsproblemet kan mildras mer genom att elever och föräldrar ges bättre beslutsunderlag i form av information och recensioner. Tidigare och existerande brukares röst skulle då hjälpa blivande brukare med deras val.
- När en skola gravt underpresterar bör driften kunna outsourcas till en extern aktör med dokumenterad kompetens. För att komma till rätta med den dåliga utbildningsmiljön kan den nya aktören ges större frihetsgrader kring pedagogik och ordningsregler.

Om de reformer vi föreslår genomfördes skulle de fyra verktygen i välfärdens verktygslåda skapa synergier som främjar en svensk skola som både är mer innovativ och mer jämlik.

## 3.1 Inledning: Den svenska skolans kunskapsfall

Som vi redan konstaterat introducerades valfrihetsmodellen 1992 för grundskolan och året efter för gymnasiet. Ett par år senare dök de första jämförbara internationella testerna av elevkunskaper (PISA och TIMSS) upp. De innebar goda nyheter. I TIMSS i mitten av 1990-talet placerade sig svenska elever bäst i Europa i naturvetenskap och på andra plats i fråga om matematik. Även relativt svaga elever gjorde bättre ifrån sig jämfört med svaga elever i andra länder, och svenska elever presterade bättre över hela fördelningen jämfört med amerikanska elever. Några år efter introduktionen av en kvasimarknad med brukarval på skolområdet tycktes det svenska skolsystemet med andra ord vara både jämlikt och leverera goda kunskapsutfall.

Därefter vände utvecklingen nedåt. Det svenska snittresultatet i TIMSS föll mest av alla deltagande länders resultat mellan 1995 och 2011. Fallet var särskilt stort för de svagaste eleverna. PISA-resultaten bekräftade den dystra utvecklingen, men paradoxalt nog steg den svenska grundskolans genomsnittliga meritvärden kraftigt under samma period. Elever fick alltså bättre betyg samtidigt som de gjorde sämre ifrån sig på internationella kunskapstester, ett tydligt tecken på utbredd betygsinflation, alltså att lärarnas genomsnittliga krav för ett visst betygssteg sjönk över tid (Henrekson och Jävervall 2016; Henrekson och Wennström 2022, s. 64–66; SOU 2020:43).



Sedan tycktes utvecklingen vända på nytt. Sedan 2015 visar både PISA och TIMSS på förbättrade kunskapsresultat för svenska grundskoleelever, och att Sverige hämtat upp en stor del av det tidigare fallet. De nya, positiva resultaten framstår dock som osäkra, inte minst eftersom många av de svagaste eleverna antingen uteblivit eller exkluderats från proven.<sup>11</sup> Elever med svensk bakgrund gör bättre ifrån sig, och har hämtat upp hela fallet i läsförståelse, matematik och naturvetenskap i PISA och hälften av fallet i TIMSS sedan bottennoteringarna 2011/2012 (Heller Sahlgren 2022),<sup>12</sup> men andelen svenska elever som presterar riktigt bra är bara en bråkdel av andelen i de ledande länderna, och de bästa svenska eleverna gör avsevärt sämre ifrån sig än sina motsvarigheter i många andra länder, särskilt i matematik (Mullis m.fl. 2020, s. 559). Här finns alltså anledning till oro, inte minst som forskning visar att en stor andel elever som presterar på hög nivå har stor betydelse för ett lands välståndsutveckling (Heller Sahlgren och Jordahl 2022; Hanushek och Woessman 2015).

Lika bekymmersamt är hur illa det fortfarande går för elever från svagare bakgrunder. Exempelvis var skillnaderna i läsförståelse i PISA mellan elever med svensk och utländsk bakgrund enorma 85 poäng, och detta trots att många av de svagaste eleverna med utländsk bakgrund exkluderats eller uteblivit. Skillnaden i TIMSS naturvetenskap i årskurs 8 var 84 poäng och 29 procent av eleverna med utländsk bakgrund nådde inte ens elementär nivå (Heller Sahlgren 2022). Meritvärdena har dessutom fortsatt öka i vissa ämnen oberoende av de internationella mätningarna, vilket kan tolkas som att betygsinflationen består (SOU 2020:43).<sup>13</sup>

Alltså: medan återhämtningen framstår som osäker är det tämligen odiskutabelt att den svenska skolan upplevde ett kunskapsfall som mer eller mindre sammanfaller i tiden med 1990-talets valfrihetsreformer.

---

<sup>11</sup> Dels ändrades PISA-provet till att genomföras på dator, vilket minskar jämförbarheten med tidigare år, dels ökade exkluderingen och bortfallet kraftigt: en fjärdedel av eleverna utelämnades antingen i förväg eller föll bort på grund av att de var uttagna att göra provet men sedan inte gjorde det (Henrekson och Wennström 2019; Riksrevisionen 2021). Snittet bärs dessutom upp av att det är de som presterar bäst som relativt sett förbättrat sig i förhållande till snittet i andra länder. Även i den senaste TIMSS-mätningen 2019 ökade både exkluderingen och bortfallet, om än inte lika kraftigt (Henrekson och Wennström 2022a, s. 33). Det skedde trots detta ingen ökning i det genomsnittliga TIMSS-resultatet mellan 2015 och 2019 och resultatet försämrades för de svagaste eleverna.

<sup>12</sup> För en mer omfattande diskussion av Heller Sahlgren (2022) hänvisas till Henrekson och Wennström (2022b).

<sup>13</sup> I det betygssystem som infördes 2011 (A–F) har det genomsnittliga meritvärdet i årskurs 9 (16 ämnen) ökat med 7,6 procent till och med 2021. Sedan 2015 har betygsinflationen varit ca 3,2 procent (Skolverket 2021; Tankesmedjan Balans 2019).

Kunskapsfallet tycks dock ha inletts före skolreformerna (Holmlund m.fl. 2014), och det är viktigt att betona att skolan förändrades på andra vis under samma period: utöver friskolereformen listar Holmlund (2020) i en artikel i *Ekonomisk Debatt* decentralisering, skolval, nya läroplaner, nya betygssystem, förändrad lärarutbildning, skärpta inträdeskrav till gymnasieskolan, digitalisering, och en flora av statliga stöd till huvudmän. Hon konstaterar (s. 6) att det i princip är

*omöjligt att reda ut orsakerna bakom svenska elevers fall och uppgång i PISA-studien. Alltför många förändringar har genomförts mer eller mindre samtidigt för att det ska vara möjligt att isolera direkta orsakssamband.*

Nationalekonomerna Mårten Blix och Henrik Jordahl (2021, s. 135–136) vågar sig likväl på en försiktig tolkning. De sammanfattar studier kring effekterna av den svenska kvasimarknaden på skolområdet så här:

*... introduktionen av friskolor har ökat produktiviteten i det svenska skolsystemet. Detta är uppenbart i grundskolan ... där konkurrensen från friskolor lett till bättre prestationer utan ökade kostnader. ... På gymnasienivån är evidensen mer blandad. Elever på friskolor har bättre betyg och testresultat, och har större sannolikhet att ta examen i tid och fortsätta till högre utbildning. Men när man jämför internt och externt rättade prov gör elever på fristående gymnasieskolor faktiskt sämre ifrån sig men gynnas av generösare betygssättning. ... Slutligen bör det betonas att vinsterna från konkurrensen har varit ganska måttliga och inte motverkat raset i [den internationella kunskapsjämförelsen] PISA:s ranking.<sup>14</sup>*

Friskolereformerna bidrog alltså sannolikt inte till det svenska kunskapsfallet. Det är lite som tyder på att resultatet skulle ha blivit märkbart bättre om man genomfört allt det Holmlund (2020) räknar upp *utom* friskolereformen: Vår analys tyder i stället på att kombinationen av kunskapsyn, betygskriterier och den fragmentering som kommunaliseringen innebar var avgörande för kunskapsfallet. Det är till och med tänkbart att resultatutvecklingen kunde ha blivit ännu sämre utan friskolereformen. För det talar de svaga skolresultaten på de orter där föräldrarna har låg utbildning och skolan *de facto* fortfarande är ett lokalt monopol eftersom konkurrens helt saknas (Heller Sahlgren 2021).

<sup>14</sup> Vissa av Blix och Jordahls slutsatser kritiseras och nyanseras av Vlachos (2021) i *Ekonomisk Debatt*, men så vitt vi kan bedöma ifrågasätter han inte de huvudsakliga poängerna som presenteras i citatet.

---

Den viktiga frågan för framtiden är om, och i så fall hur, valfriheten och vinstintresset i framtiden kan användas för att främja kunskapsfrämjande innovation i den svenska skolan. Det förutsätter i grunden tre saker som vi redan berört när vi diskuterat kvasimarknader (särskilt i kapitel 2), nämligen:

1. att konkurrensen i systemet är omfattande,
2. att brukarnas valmöjligheter är reella och, framför allt,
3. att man så långt det är möjligt kommer till rätta med de stora informationsproblem som tycks präglade den svenska skolan.

Med Hannah Arendts ord ska skolan förbereda barn för uppgiften att förnya vår gemensamma värld. Det pekar på att det framför allt är i fråga om kunskap som skolor bör konkurrera, innovera och förbättra sig. Att föräldrar också håller skolans förmåga att förmedla kunskap högt framgår tydligt, men de kan bara fatta ett informerat val ifall det finns tillförlitliga mått på skolornas kvalitet.

Betyg borde vara ett uppenbart mått på skolors förmåga att förmedla kunskap, men den utveckling vi skildrat ovan kastar stort tvivel över skolmarknadens förmåga att producera tillförlitliga betyg under nuvarande ramverk. För att sätta problemen i det perspektiv de förtjänar är det gynnsamt att först gå igenom den evidens som finns kring sambandet mellan kvasimarknader, innovation och kunskap.

## 3.2 Skolans kvasimarknader, innovation och kunskap: Vad säger evidensen?

### 3.2.1 Innovationer i skolan

Drivkraften bakom en större teknikanvändning i klassrummet grundar sig i förhoppningen att teknologi skulle kunna främja elevers inläring, exempelvis genom att möjliggöra fler timmar med högkvalitativ, individualiserad inläring (Chatterji 2018). Datorer och bra mjukvara kan, enligt resonemanget, skapa en ”personaliserad” inläring som anpassar utbildningsinnehållet och sättet det lärs ut efter den enskilda eleven. I sammanhanget finns också en mycket robust litteratur kring vinsterna med det som kallas *tutoring* (Nickow m.fl. 2020). Namnet på metoden har ingen bra svensk översättning,<sup>15</sup> men i idealfallet innebär tutoring att en ämneskunnig person enskilt undervisar en eller några få elever. Det kan ses som ett praktexempel på det slags samproduktion mellan lärare och elev som präglar skolan eller i alla fall borde prägla den. En ny teknik kan förstärka den samproduktionen men riskerar också att försämra den.

Dessvärre är den evidens som finns kring skolors förmåga att framgångsrikt introducera teknologiska innovationer som leder till kunskaphöjande resultat inte uppmuntrande (Bulman och Fairlie 2016).<sup>16</sup> Det är också lite som tyder på att privata skolor skulle ha ett övertag i teknikanvändning jämfört med offentliga skolor trots att de kan förväntas ha större flexibilitet och starkare incitament (Chatterji 2018).

I en svensk studie från IFAU undersöker Hall med flera (2019) effekterna av så kallad 1:1-program, vars syfte är att göra informations- och kommunikationsteknologi till en viktig del av utbildningen i alla ämnen. De enda påvisbara effekterna av programmet är djupt problematiska.

---

<sup>15</sup> Vi har valt att inte översätta *tutor* och *tutoring* till svenska som handledare och handledning, vilket ofta varit brukligt. Det handlar snarare om det som på svenska har brukat benämnas privatlärare respektive privatundervisning, men den termen är i sammanhanget alltför begränsande då det inte nödvändigtvis är fråga om att föräldrar för egna pengar anlitar en privatlärare som undervisar deras barn utöver vad skolan erbjuder (även om det i dag finns en uppsjö företag som erbjuder sådana privatlärare).

<sup>16</sup> Bulman och Fairlie (2016) ger en översikt över litteraturen kring teknologi och utbildning. Deras sammanfattning är att ”studier av informationsteknik och datorinläring producerar blandad evidens med ett mönster av icke-resultat. Påtagliga undantag till mönstret återfinns i studier av utvecklingsländer och datorinlärningsinterventioner som fokuserar på matematik snarare än språk.”

1:1-program riskerar nämligen att öka ojämlikheten i skolan genom att försämra matematikkunskaperna och minska antagningen till studieförberedande gymnasielinjer för elever med lågutbildade föräldrar. Å andra sidan tycks användandet av så kallad CAL-mjukvara (*computer assisted learning*) vara förenligt med stora positiva inlärningseffekter också på kort sikt. Som Biasi med flera (2021, s. 12) uttrycker det i en ny översikt av litteraturen kring utbildning och innovation:

*CAL replikerar i praktiken framgången hos många andra interventioner som använder personligt anpassad [personalized] tutoring och mentorskap för att undervisa elever ”på rätt nivå”. Vi vet att ansatsen fungerar, men den är dyr.*

De blandade resultaten sätter fingret på att det vi för det mesta har i åtanke när vi talar om innovationer – nya tekniska lösningar – inte är någon kunskapsfrämjande universallösning i skolan. Risken att ny teknik försämrar istället för att stärka samproduktionen mellan lärare och elever tycks också särskilt stor för svaga elever. Det borde mana till försiktighet, men ännu mer till ett sunt utvärderingstänkande. Chatterji och Jones (2012, 2016) har till exempel introducerat plattformen EDUSTAR som snabbt utvärderar digitala inlärningsaktiviteter i klassrummet med hjälp av randomiserade experiment. Sådana snabba utvärderingar av mjuk- och hårdvara skulle kunna resultera i en tryggare introduktion av kunskapsfrämjande teknik i klassrummet.

Som vi konstaterat (kapitel 2) är ny teknik inte den enda sortens innovation som spelar roll på välfärdsområdet. I en tidig genomgång av evidensen för huruvida introduktionen av kvasimarknader på skolområdet alstrar innovationer finner faktiskt Lubienski (2009, s. 43) att sådana reformer främst tycks främja innovationer på lednings- och marknadsföringsområdet.<sup>17</sup> I sin nyare översikt diskuterar även Chatterji (2018) den stora potentialen hos organisatoriska innovationer och den omfattande litteraturen om nya organisations- och ledningsformer i skolan.

Att den sortens innovationer är betydelsefulla bekräftas av en internationell studie ledd av Nicholas Bloom och John Van Reenen kring sambandet mellan management/skolstyrning och -ledning och elevernas utbildnings-

---

<sup>17</sup> Beläggen för att kvasimarknadsreformer resulterar i nya sätt att undervisa och lära ut är desto skralare, enligt Lubienski (2009). I synnerhet är det lite som tyder på att skolor på en kvasimarknad åstadkommer fler radikala pedagogiska innovationer. Däremot tycks de vara framgångsrika i att ge spridning åt existerande pedagogik som kommer utifrån (t.ex. Montessori, Reggio Emilia och Waldorf), vilket kan betraktas som en innovation i ett nytt sammanhang.

resultat (Bloom m.fl. 2015). Studien omfattar åtta länder, däribland Sverige, och sambandet visar sig vara starkt positivt. Skolresultatens samband med skolledningskvalitet är betydligt starkare än med andra faktorer som lärartäthet och klasstorlek. Sambanden var också starkast i England där de mest tillförlitliga måtten på utbildningskvalitet finns att tillgå, men desto svagare i Sverige, där ju elevbetyg som vi konstaterat inte tycks vara tillförlitliga kvalitetsmått.<sup>18</sup>

Vidare finner forskargruppen att hälften av variationen i ledningsfunktionens kvalitet återfinns på landnivå – betydligt högre än i liknande studier de genomfört avseende andra delar av ekonomin, exempelvis tillverkning. Offentligt finansierade friskolor har dessutom en betydligt bättre ledningsfunktion än både offentliga skolor och helprivata alternativ. Författarna drar slutsatsen att (Bloom m.fl. 2015, s. 2):

*Skillnader i den institutionella miljön har särskilt stora effekter på hur skolor drivs.*

Detta talar för att kvasimarknader *kan* ha en positiv effekt på skolresultat genom att sporra till innovationer på managementområdet. Men hur ser sambandet mellan kvasimarknadsreformer, driftsform och skolresultat ut?

### **3.2.2 Kvasimarknader och skolresultat: Två potentiella effekter**

Som vi konstaterat är det ganska svårt att uttala sig om effekterna av den svenska friskolereformen, eftersom den dels var universell, dels sammanföll i tiden med flera andra stora förändringar av den svenska skolan. För att bättre kunna uttala sig om de faktiska effekterna av sådana reformer behöver man hitta sammanhang där det är lättare att identifiera orsaks-sambanden. På ett teoretiskt plan kan det som sagt röra sig om två slags positiva effekter från konkurrensutsättning: en direkt effekt som följer av att privata skolor är bättre på att undervisa än offentliga alternativ och en indirekt effekt där den ökade konkurrensen får alla skolor att skärpa sig.

I en ny internationell metastudie utvärderar Shakeel med flera (2021) effekterna av att introducera program med skolval och skolpeng (*vouchers*). Fokus ligger på 21 randomiserade kontrollstudier som valts

---

<sup>18</sup> Andra studier bekräftar sambandet mellan bättre skolledning och goda utbildningsutfall, se till exempel Dobbie och Fryer (2013) och Angrist m.fl. (2012). Fryer (2017) ger också stöd för att management-utbildning av rektorer har en kausal, positiv effekt på elevers inläring.

ut med mycket strikta kriterier för att kunna identifiera kausala samband (och inte bara korrelationer). Metastudien ger stöd för att resultaten är bättre hos elever i de privata skolorna och att system med skolval och skolpeng är kostnadseffektiva även när kommunala och privata alternativ presterar lika bra.

I en översiktsartikel med något mildare inkluderingsvillkor sammanställer Cohodes och Parham (2021) studier om effekten av *charter*-skolor.<sup>19</sup> Likt svenska friskolor är *charter*-skolor offentligt finansierade, och i dag hemvist för omkring sex procent av samtliga amerikanska elever i offentligt finansierade skolor. Författarna konstaterar att elevernas resultat i *charter*-skolor är i nivå med jämförbara traditionella alternativ, men att *charter*-skolor genomgående har betydligt bättre testresultat i storstadsområden. Det gäller i synnerhet icke-vita elever och socioekonomiskt svaga grupper (se till exempel Angrist m.fl. 2013; Walters 2018). Vissa av effekterna är så stora att några års vistelse i *charter*-skolor för svarta elever helt skulle överbrygga avståndet till vita elever (*the black-white achievement performance gap*) (Chabrier m.fl. 2016).

En viktig förklaring till de stora effekterna är att offentliga skolor i amerikanska storstäder, som utgör jämförelsegruppen, ofta är usla. Utanför storstadsområdena blir förbättringen för elever som börjar på en *charter*-skola inte lika stor jämfört med kontrollgruppens elever eftersom det offentliga alternativet är bättre. Som Cohodes och Parham (2021) sammanfattar det:

*Charter-skolor tenderar att vara som mest framgångsrika när den alternativa skolan för elever som inte erbjuds en plats gör dåligt ifrån sig.*

Vidare tillämpar framgångsrika *charter*-skolor ofta ett så kallad *No More Excuses Curriculum*, en pedagogisk modell som betonar höga förväntningar, gott uppförande, matematik och läskunnighet (Thernstrom och Thernstrom 2004). En metaanalys av *No More Excuses*-skolor visar på betydande inlärningsvinster i både matematik och engelska (Cheng m.fl. 2017). Trots de ganska universellt goda resultaten har *No More Excuses*-programmen kritiserats för sin disciplin och till och med anklagats för att vara rasistiska och förtryckande. Men även om disciplinen tycks ha en positiv effekt på elevernas testresultat visar analyser att den inte är direkt nödvändig (Felix 2020). Den enskilt viktigaste faktorn bakom *No More Excuses*-skolors framgång är i stället deras höga grad av intensiv

---

<sup>19</sup> De flesta studierna i Cohodes och Parhams (2021) genomgång utnyttjar det faktum att eleverna tilldelas en plats på charter-skolorna genom lottnings, vilket gör det möjligt att tolka identifierade effekter kausalt. Chabrier m.fl. (2016) ger en tidigare detaljerad översikt över resultaten från lottningslitteraturen, medan Epple m.fl. (2016) ger en översikt över långsiktiga effekter.

*tutoring* (Dobbie och Fryer 2013; Chabrier m.fl. 2016). Som vi minns förklarade även Biasi med flera (2021) de påvisbara framgångarna för så kallad CAL-mjukvara med att den tekniken kunde replikera *tutoring*.

Hur påverkar då valfrihetsreformer och friskolor de elever som stannar i existerande offentliga alternativ? Förhoppningen med brukarval är ju att konkurrensen ska få offentliga skolor att förbättra sig för att inte förlora elever (och deras skolpeng); farhågan är att effekten i stället blir den motsatta – att friskolor bara skadar de offentliga alternativen genom att suga upp resurser och duktiga elever (Epple m.fl. 2017). I en ny meta-studie av amerikanska skolvalsprogram finner Jabbar med flera (2022) en liten men positiv konkurrenseffekt på elevers testresultat. De konstaterar att avsaknaden av en negativ effekt kanske kan mildra kritikers oro för att konkurrensen ska skada de elever som ”lämnas kvar” på grund av skolvalsprogram. Resultaten stämmer med Cohodes och Parhams (2021) översikt, som visar att konkurrensen från *charter*-skolor på det hela taget resulterar i små men positiva resultat effekter för elever i kringliggande traditionella offentliga skolor och att de långsiktiga effekterna kan vara större (Figlio m.fl. 2020).<sup>20</sup>

Cohodes och Parham (2021) drar slutsatsen att den positiva konkurrenseffekten beror på de fristående alternativens kvalitet. När väl högpresterande *charter*-skolor etablerar sig följer förbättringar av matematik- och läsresultaten hos de offentliga alternativen. Sämre *charter*-skolor har däremot försumbara effekter på kringliggande skolors resultat. Författarna (2021, s. 24) understryker att vinsterna sannolikt vore större om *charter*-skolornas framgångsrika utbildningsstrategier anammades av andra skolor, i ett exempel på det slags replikativa entreprenörskap vi diskuterat (kapitel 2):

*Att låna strategier från de kvickare charter-organisationerna kan bidra med viktiga lärdomar till traditionella offentliga skolor under och efter COVID-19-pandemin. Charter-skolors användning av högintensiv tutoring har inte fått särskilt stor spridning ... trots att den fått nationell uppmärksamhet som ett sätt för utbildningssystemet att återhämta sig efter pandemin.*

<sup>20</sup> De flesta sådana här studier använder en så kallad *difference-in-differences-ansats* för att identifiera orsakssambanden. Medan många studier visar att fristående skolor har en positiv konkurrenseffekt på offentliga skolor finns också studier som inte finner någon konkurrenseffekt alls samt studier som finner blandade eller rent av negativa effekter. På det hela taget överväger dock studier som visar positiva eller neutrala resultat (Cohodes och Parham 2021). I en ny studie studerar Princetonforskarna Campos och Kearns (2022) introduktionen av lokala valfrihetszoner i Los Angeles (*Zones of Choice*) och finner stora positiva effekter över tid på elevernas kunskapsresultat i hela det område som omfattas av valfriheten. Vinsterna är dessutom koncentrerade till de skolor som varit svagast.



Ett försiktigt sätt att tolka de internationella resultaten är att valfrihet och konkurrens mycket väl kan resultera i kunskapsfrämjande innovation hos både offentliga och fristående skolor men att det inte sker per automatik. En sådan slutsats stämmer ganska väl med Blix och Jordahls (2021, s. 135–136) sammanfattning av den svenska friskolereformen, vilken vi redogjorde för tidigare. Även om reformen ökat produktiviteten i det svenska skolsystemet har vinsterna varit ganska måttliga och inte kunnat hindra den generella nedgången i kunskapsresultaten fram till 2011/2012.

Det är alltså långt ifrån uppenbart att den svenska kvasimarknaden på skolområdet lett till markant förbättrade elevresultat, vilket annars kunde ha varit en tydlig indikation på att valfrihetsmodellen stimulerar till kunskapsfrämjande innovationer, även om själva innovationerna är svåra att fånga empiriskt. Innan vi går närmare in på detta kommer vi att diskutera något som är närmast unikt för den svenska skolmarknaden: det stora inslaget av vinstsyftande aktörer.<sup>21</sup>

### 3.3 Driftsformer: Finns det en roll för vinstintresset?

Inträdet på den svenska skolmarknaden var länge praktiskt taget oregerat, frånsett vissa grundkrav om att kunna visa på möjligheten att tillhandahålla en utbildning i nivå med den offentliga utbildningen, tillgång till lokaler, huvudsaklig överensstämmelse med den nationella läroplanen, en tillräcklig elev efterfrågan och samma lärarkvalifikationer som i offentliga skolor.<sup>22</sup> Det fanns inga kompetenskrav på ägarna, och inte heller några begränsningar för skolor i aktiebolagsform att betala utdelningar till ägarna eller att sälja aktierna vidare. Den enda begränsningen var att friskolorna inte fick “plocka russin ut kakan”, alltså anta elever baserat på studieförmåga eller socioekonomisk bakgrund. Först 2010 blev friskolorna tvungna att följa den nationella läroplanen (SFS 2010:800)

<sup>21</sup> Här kan dock noteras att 12 procent av *charter*-skolorna i USA drivs i företagsform, vilket betyder att de i normalfallet är vinstsyftande (Morin och Sandström 2022).

<sup>22</sup> Här gällde bestämmelserna i 1985 års skollag (SFS 1985:1100). Enligt 8 § var fristående skolor skyldiga att använda ”lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.” Denna säkerhetsventil innebar i praktiken att det blev mycket svårt för Statens skolinspektion att ifrågasätta lärarnas kompetens på de friskolor som startades. För dem som anställdes före 1 juli 2011 gäller detta fortfarande (Skolverket 2021).

och nationella prov blev inte obligatoriska förrän 2013 (Henrekson och Wennström 2022a, kapitel 7).

De politiker som sjösatte detta i vissa stycken hyperliberala regelverk hade uppenbarligen en stark tro – för att inte säga övertro – på föräldrarnas förmåga att välja bra skolor och framför allt på deras förmåga att rata skolor som hade låg kvalitet. Efterhand har regelverket stramats åt, i form av bland annat skärpt prövning för att få driva friskola (avseende erfarenhet, insikt, ekonomiska förutsättningar och lämplighet) (Proposition 2017/18:158). Från halvårsskiftet 2022 gavs staten även ökade möjligheter att stänga friskolor (SFS 2022:115).

Vinstsyftande företag spelar en större roll på den svenska skolmarknaden än i alla andra länder med kvasimarknader. Sedan Chile vände ryggen åt offentlig finansiering av vinstsyftande skolor år 2015 är Sverige det enda landet som (än så länge) varken begränsar möjligheten till aktieutdelningar för privata skolor eller saknar begränsningar för inträdet av vinstsyftande skolor.<sup>23</sup>

Att detta är kontroversiellt vet vi redan, men i praktiken finns det både för- och nackdelar med vinstsyftande och icke-vinstsyftande aktörer på skolmarknaden. Själva variationen kan ha ett värde i sig. Som vi tidigare varit inne på (kapitel 2) är valfrihetsförespråkaren Le Grand (2009) noggrann med att inte framhålla en viss driftsform framför andra. Konkurrenten om brukarnas resurser på en kvasimarknad ger enligt honom både självvisa och osjälviska aktörer goda incitament att förbättra sig, vilket tycks vara i linje med den evidens vi gick igenom tidigare om konkurrensens effekter (Cohodes och Parham 2021).

Glaeser och Shleifer (2001) visar till exempel i en teoretisk artikel att entreprenöriella icke-vinstsyftande utförare kan vara mer effektiva än både offentliga och vinstsyftande utförare i situationer när ”mjuka” incitament är av stor betydelse. I synnerhet tycks icke-vinstsyftande utförare minska risken för kostnadsbesparingar som gör kvaliteten lidande i situationer när konkurrens- och ryktesmekanismer inte gör privata utförares incitament mjukare, något vi problematiserade i kapitel 2. Genom att välja en icke-vinstsyftande driftsform kan utföraren trovärdigt signalera för såväl brukare som anställda som huvudmän att man inte prioriterar vinsten

---

<sup>23</sup> Vissa delstater i USA kan tillåta skattefinansierade vinstsyftande skolor. Ett exempel är Milwaukee i Wisconsin. En reform 1990 (Milwaukee Parental Choice Program) tillät vinstsyftande aktörer, men trots att drygt 30 procent av alla elever i staden är en del av detta program så fanns det 2018 inte längre några vinstsyftande skolor kvar i systemet. Däremot var över 90 procent av friskolorna religiösa (E. Henrekson m.fl. 2020).

framför allt annat. På så vis kan en icke-vinstsyftande driftsform främja lojalitet. Den är även en förutsättning både för att få filantropiska gåvor och ”bidrag in natura” i form av ideellt arbete.<sup>24</sup>

Paradoxalt nog finns risken att bristen på starka incitament får en kvasi-marknad att fungera sämre. Exempelvis ifrågasätter Vlachos (2011, s. 70–71) förhoppningen att alla skolor oavsett driftsform skulle anpassa verksamheten efter söktryck och familjers önskemål. Medan vinstsyftande företag rimligen borde göra det är det i hans tycke inte självklart att andra aktörer kommer att förhålla sig till ökad konkurrens på det viset. Hårt ansatta kommunala skolor kan till och med *uppskatta* ett minskat söktryck, medan stiftelser och ideella föreningar inte drivs av någon enkelt definierad vinstlogik. Några månar om exklusivitet och vill driva högkvalitativa skolor för en avgränsad grupp elever, andra vill bidra till stärkt sammanhållning inom etniska eller religiösa grupper och en del drivs av särskilda pedagogiska idéer. Enligt Chatterji (2018) kan icke-vinstsyftande skolor med anledning av sina svagare incitament även ha mindre anledning att anamma nya innovationer (se även Hoxby 2003). Det är därför inte självklart att icke-vinstsyftande skolor väljer att expandera som svar på ett ökat söktryck, vilket ju är hela grundlogiken i brukarvalsmodellen. Och även om viljan till expansion skulle finnas kan svårigheter med att ta in kapital omöjliggöra det.

En tolkning av argumentet är att skolmarknaden skulle fungera bättre ju fler vinstsyftande aktörer som fanns där, och att det vore bäst om alla skolor vore vinstsyftande, just för att de mekanismer som möjliggör nyetableringar och nedläggningar, expansion och kontraktion kan förväntas fungera bättre då. Mot det kan man invända att aktörernas samverkan potentiellt är viktigare än de enskilda aktörerna. Även om icke-vinstsyftande skolor saknar starka drivkrafter att växa kan de, i linje med Cohodes och Parhams (2021, s. 24) logik, fungera som goda exempel som sporrar vinstsyftande aktörer med expansionsförmåga att ta efter dem. Genom att konkurrenter sprider deras idéer och arbetssätt kan idédrivna innovatörer på så sätt få en stor inverkan på hur välfärdsmarknaderna ser ut (SOU 2019:56, s. 13). Rimligen har icke-vinstsyftande skolor också all anledning att försvara sin ”marknadsposition”, alltså behålla verksamheten på nuvarande nivå, samtidigt som vinstsyftande skolor har all anledning att imitera dem ifall de är framgångsrika.

---

<sup>24</sup> Ett svenskt exempel är Stiftelsen Viktor Rydbergs skolor, där flera av Sveriges förmögna personer genom åren suttit i styrelsen och stött verksamheten. Läsåret 2021/22 drev stiftelsen åtta skolor och hade nästan 4 000 elever.

Perspektivet kring aktörers förmåga och drivkrafter för att expandera kastar också ljus över förekomsten av skolkoncerner. Medan vinstsyftande välfärdsföretag betraktas med skepsis i allmänhet, verkar det särskilt vara fallet för dem som ingår i en större grupp – på grund av deras drivkrafter och förmåga att expandera. En återkommande farhåga är att koncernerna utarmar den kommunala skolan genom att locka till sig alla högpresterande elever, vilket antas försvaga den generella skolmiljön.<sup>25</sup> Samtidigt är det viktigt att betona de konstruktiva roller skolkoncerner kan spela på valfrihetsmarknaden.

För det första kommer koncernen att måna om sitt rykte, vilket kan ta betydande skada om en enda koncernenhet blir anklagad för att missköta sig (Caremas vårdhem Koppargården är ett exempel vi kommer att diskutera i nästa kapitel). Den medielogiken kan man vara skeptisk till (se till exempel Bergström 2022), och ändå inse att rädslan för rykteskada utgör en (potentiellt) effektiv drivkraft hos ledningen för att undvika allvarliga problem i någon enda av koncernens enheter (mer om ryktesmekanismer i avsnitt 3.4.3).

För det andra kan koncernen bygga upp strukturkapital som både befintliga och nya skolor kan dra nytta av, exempelvis i fråga om stödssystem, kunskapsöverföring och nätverk av samarbetspartners. Strukturkapitalet kan användas i alla skolor och således bidra till spridningen av nya arbetsätt och innovationer (Fuentelsaz m.fl. 2016; Greenhalgh m.fl. 2004). Med det sagt tycks detsamma gälla för icke-vinstsyftande koncernliknande skolorganisationer: En ny studie kring amerikanska *charter*-skolor som öppnar nya enheter visar att de skapar goda resultat i nivå med den ursprungliga enheten (Cohodes m.fl. 2021).

En annan aspekt av konkurrensen är hur utträde ska hanteras. Rent krasst är logiken med skolval och skolpeng att skolor som inte attraherar tillräckligt med elever bör straffas ekonomiskt. I idealfallet fungerar skolvalet som en återkopplingsmekanism som ger skolor ”på glid” möjlighet och anledning att korrigera kurs: att pröva nya lednings- och arbetssätt eller imitera andra skolor. Alla skolor kommer dock inte att lyckas vända utvecklingen. För att värna om de elever som riskerar att komma i kläm är det därför

---

<sup>25</sup> Som exempel kan nämnas ett replikskifte mellan statsvetaren Gabriel Heller Sahlgren och Boel Vallgård, utredare vid Uppsala Kommun. Heller Sahlgren (2018) visar i en rapport att friskoleelever är nöjdare med skolmiljön, men Vallgård (2018) menar att en rimligare tolkning är att ”friskolekoncernerna bidrar till en sämre skolmiljö för elever, om man ser till alla skolans elever i en kommun.”

centralt med ett väl utarbetat system för att hantera misslyckanden, vilket vi återkommer till som en del av våra reformförslag (avsnitt 3.4.4).

Sammantaget känns det svårt att argumentera för att en enda driftsform är att föredra på skolmarknaden. Snarare är det en styrka hos det nuvarande systemet att många olika driftsformer ryms inom samma ramverk. En sådan ”låt tusen blommor blomma”-ansats rimmar väl med Tim Harfords två första kriterier för hur lärande går till, nämligen genom (i) att bejaka variation i idéer och (ii) att dessa idéer testas i så pass liten skala så att konsekvenserna av misslyckanden blir begränsade. På skolområdet handlar det om att elever ska drabbas så lite som möjligt. När det kommer till det tredje (selektions)kriteriet, att välja vilka idéer som förtjänar att leva vidare och vilka som inte gör det, lägger valfrihetsmodellen detta ansvar på de enskilda brukarna, alltså föräldrarna. I kontrast till entreprenadmodellen där ett ”stort” tjänstemannabeslut definierar en hel kommuns verksamhet under en överskådlig tid är detta kanske att föredra. Men det bygger på att brukarna faktiskt är kapabla att fatta ett riktigt val, vilket för oss till våra reformförslag.

### **3.4 Reformförslag: Hur löser vi skolans informationsproblem?**

Den svenska skolans ras i internationella kunskapsmätningar fram till 2012 sammanföll som bekant med att svenska elevers betygsgenomsnitt gradvis ökade. Även om Sverige sedan dess hämtat upp en del av tappet (genom att de relativt sett bäst presterande eleverna förbättrat sig) har betygen fortsatt att stiga. Det finns alltså all anledning att ifrågasätta betyg och liknande resultatindikatorer som mått på faktisk kvalitet och kunskapsutveckling.

Detta är grunden i den svenska skolmarknadens informationsproblem, och det vi betraktar som den största hämskon för att realisera skolans potential för kunskapsfrämjande innovation. Diskrepansen mellan faktisk kunskapsnivå och kunskapsindikatorer som betyg har att göra med hur dessa indikatorer ”skapas”, vilket blottlägger ett stort systemfel. Systemfelet beror för det första på det regelverk som omgärdar betygssättningen, för det andra på den kunskapssyn som styr undervisningen både till form och innehåll, och för det tredje på att brukarvalet inte är tillräckligt starkt och informerat.

### 3.4.1 Betygsättningen

År 1994 gick Sverige från ett relativt till ett mål- och kriteriebaserat betygssystem. Systemet innebär (åtminstone på pappret) att eleven inte jämförs med andra elever utan enbart bedöms utifrån huruvida denne uppnått kunskapsmålen (Nordin m.fl. 2019). Samtidigt decentraliserades betygssättningen till lärarna, så att de tilläts sätta sina egna betyg praktiskt taget utan extern insyn (Henrekson 2017). Dessutom ökade pressen på lärarna att sätta högre betyg än vad som är motiverat givet styrdokumentet, inte minst till följd av det fria skolvalets konkurrens (SOU 2020:43). Att de tre faktorerna tillsammans resulterar i betygspress uppåt är ganska uppenbart.

Man behöver inte heller anta att de berörda aktörerna är vidare själviska för att se problemet. Betyg är det viktigaste urvalsinstrumentet för att läsa vidare efter gymnasiet (SOU 2021:72, s. 23). Även om föräldrars önskan att välja en skola där barnen lär sig så mycket som möjligt är genuin måste den med nödvändighet samsas med önskan att välja en skola som *ger intrycket av* att ge så bra utbildning som möjligt i form av höga betyg. Omvänt vill de flesta lärare säkert ge eleverna en bra utbildning, men trycket – från elever, föräldrar och rektorer – att ge höga betyg kommer att vara stort och större än om betygssystemet varit relativt.

Det finns också tecken på att skolkonkurrensen i kombination med decentraliserad betygssättning driver på betygsinflationen, även om effektsambanden är små (Holmlund m.fl. 2014; Nordin m.fl. 2019). Driftsformen tycks också vara en (liten) bov i dramat: både på grundskolenivå och gymnasienivå finns studier som tyder på att friskolor är generösare med betygssättningen än kommunala skolor (Vlachos 2018; Ernestam 2018; Skolverket 2019, 2020; Edmark och Persson 2022). Skillnaderna är dock små,<sup>26</sup> och de kommunala grundskolorna verkar vara på god väg att bli lika generösa som fristående grundskolor (Ernestam 2018).

Den i särklass viktigaste förklaringen till avvikelser mellan betyg och nationella provresultat på skolnivå är faktiskt att det i skolor med hög genomsnittlig prestationsnivå är *svårare* att få bra betyg i förhållande till resultatet på de nationella proven. Skolorna praktiserar alltså en ”informell” relativ betygssättning, som förklarar så mycket som 40 procent av

---

<sup>26</sup> Enligt Skolverket (2019) kan skillnader i betygssättning mellan fristående och kommunala skolor endast förklara omkring 1,5 procent av de totala avvikelserna mellan skolor i betygssättningen från de nationella proven i åk 9. Skillnaden drivs huvudsakligen av att friskolor är mer benägna att höja elever som haft F på det nationella provet till ett E (en sådan höjning väger lika tungt som att höja fyra elever ett enda betygssteg högre upp på skalan). På gymnasiet är förklaringsgraden ännu mindre: endast 0,5–1 procent av de totala skillnaderna i betygssättning i relation till de nationella proven mellan skolor i matematik, svenska och engelska kan förklaras av att friskolorna är mer generösa (Skolverket 2020).

de totala skillnaderna mellan olika skolors betygssättning i relation till de nationella proven (Skolverket 2019).

Än mer anmärkningsvärda är de exceptionellt stora avvikelserna mellan betyg och nationella provresultat på vissa skolor oavsett driftsform (Skolverket 2019). I över hälften av de svenska skolorna har åtminstone hälften av eleverna i genomsnitt höjts ett steg i matematik. I engelska var det ungefär lika många skolor med negativa som med positiva avvikelser, men variationen är enorm: i en skola har eleverna i genomsnitt höjts drygt ett och ett halvt betygssteg medan mer än åtta av tio elever sänkts ett betygssteg i genomsnitt i en annan skola. På en skola har eleverna i genomsnitt fått ett matematikbetyg som är hela två betygssteg högre än deras betyg på det nationella provet.

Avvikelser av det här slaget demonstrerar tydligt att skolor kan använda betygssättningen som konkurrensmedel. Det utgör sannolikt en delförklaring till att vinsterna med det svenska skolvalet varit ganska måttliga och inte motverkat kunskapsrasen. Att ett system som belönar och möjliggör höga betyg till låg ansträngning inte är vidare kunskapsfrämjande är knappast förvånande: Forskningen visar att elever lär sig mindre när det är lätt att få höga betyg (Betts och Grogger 2003; Figlio och Lucas 2004).<sup>27</sup> Konkurrensen skapar kanske incitament för innovation, men eftersom systemet inte belönar kunskaper är det inte på kunskapsområdet man kommer att innovera. Den kreativa potentialen har alltså fått utlopp i fel riktning.

Det kan tyckas att detta uppenbara systemfel borde gå att åtgärda med några få, enkla åtgärder; som Blix och Jordahl (2021, s. 152) påpekar borde man redan från början ha kunnat förutse att friskolereformen skulle ge starkare incitament till betygsinflation. Dessvärre tycks regeringens senaste beslut om nya principer för betygssättning snarare peka i motsatt riktning genom att ge den enskilde lärarens bedömning av elevens kunskapsnivå ännu mer tyngd (SFS 2022:146). Läraren får alltså större möjlighet att (medvetet eller omedvetet) frisera situationen.<sup>28</sup>

I Faktaruta 1 skisserar vi hur ett robustare betygssystem skulle kunna se ut. Kontentan är att betygen bör involvera en absolut komponent, som mäter faktisk kunskapsnivå, och en relativ komponent, som hindrar de högsta

---

<sup>27</sup> För att använda terminologin från kapitel 2 ger skolmarknadens spelregler, särskilt för de vinstsyftande utförarna, incitament att innovera i (delvis) icke-produktiv snarare än produktiv riktning (Baumol 1990). Med Shleifers (1998) terminologi satsar man på kvalitetssänkande besparingar i stället för kvalitetshöjande innovationer.

<sup>28</sup> Se t.ex. Letmark och Turesson (2022) där bl.a. Henrik Jordahl intervjuas om denna risk.

betygen från att ”sticka i väg” uppåt. Värdet i en sådan förankring illustreras av att många skolor som sagt i praktiken fortfarande tillämpar en form av relativ betygssättning, vilket är en viktig anledning till att betygsinflationen inte är kraftfullare än den är (Skolverket 2019, s. 5). Relativa betyg skulle alltså kunna göra betygssystemet inflationssäkert. Betyg för olika årskullar skulle då bli jämförbara på ett rättvisande sätt, vilket är viktigt för att skapa en välfungerande skolkonkurrens.

### **Faktaruta 1. Ett alternativt betygssystem**

Ett kunskapsfrämjande betygssystem behöver både absoluta och relativa inslag. Betyg som endast avspeglar relativ position kan undergräva motivationen för den som vet med sig att han eller hon presterar svagt (Mähl 1992). En skala från 0 till 100 poäng skulle göra det möjligt att även spegla den faktiska kunskapsnivån. Den relativa positionen kombineras alltså med ett omdöme som speglar hur mycket av kunskapsstoffet en elev tillgodogjort sig.

Det bör vara näst intill omöjligt att få 100 poäng, för att de studiemotiverade eleverna ska lära sig mer. I Frankrikes tjugopoängsskala är det utomordentligt svårt att slå i taket (en elev på 6 000 nådde den nivån 2017). Att ett franskt genomsnittsbetyg på 15-17 är exceptionellt bra framgår av att brittiska universitet brukade likställa ett snitt på 20,0 (det vill säga MVG i samtliga ämnen) i det tidigare svenska betygssystemet med 14-15 i det franska. Omvänt bör betyget F (tidigare IG = icke godkänd) ersättas av en låg siffra. Steget från F till E (0 till 10) är i praktiken lika stort som steget från E till A (10 till 20). Om avståndet mellan varje bokstavs-betyg gjordes lika stort, och icke godkänd inte heller omöjliggjorde fullständiga gymnasiebetyg skulle det i stället bli upp till framtida arbetsgivare att avgöra om betygen är tillräckliga för att individen ska kunna bli en produktiv medarbetare. Fördelen med detta framgår av att även de som får svaga men fullständiga gymnasiebetyg klarar sig bra på arbetsmarknaden medan motsatsen gäller för dem som hoppar av eller inte blir behöriga för gymnasiet (Nordström Skans m.fl. 2017).

Vidare kan nationella prov (baserade på den kunskapssyn vi kommer att plädera för i avsnitt 3.4.2) användas för att kalibrera genomsnittet i respektive skolklass. Samma genomsnitt bör göras bindande för andra närliggande ämnen utan nationella prov. Om proven anonymiseras kan ordinarie lärare svara för huvuddelen av rättningen utan att veta vilka prov de rättar och vid vilken skola dessa skrivits. Systemet kan byggas så att det blir



omöjligt att ha ett betygsmedelvärde på enskilda skolor eller klasser som avviker från genomsnittsbetyget på det nationella provet på skolan eller i klassen; för att det ska vara möjligt att ge en elev ett betyg som avviker uppåt så måste en annan elev avvika nedåt. Restriktionen bör också göras bindande för närliggande ämnen utan nationella prov.

Den här sortens betygsreform skulle avspegla att kunskapsupbyggnaden i ett ämne är kumulativ, så att ett bra slutbetyg i ett ämne blir målet. Därmed behöver enskilda svackor under skoltiden inte leda till betygstapp som blir omöjliga att ta igen senare.<sup>29</sup>

Relativa betyg driver fram förbättringar över tid och ett väl utformat betygssystem har visat sig vara ett bättre instrument för antagning till högre utbildning än tester (Silva m.fl. 2020). Anonymiserade nationella prov som eventuellt rättas externt kan sedan användas för att kalibrera genomsnittet i respektive klass; i de flesta länder i Europa knyter man redan hela eller delar av slutbetyget till resultaten på sådana prov (Blix och Jordahl 2021). Att extern rättning är nödvändig understryks av Skolinspektionens omrättningar av nationella prov, som visade att de fristående skolornas ursprungliga rättning var alltför generös (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2016). De nationella proven måste emellertid testa rätt innehåll, vilket vi återkommer till när vi diskuterar skolans kunskapssyn.

Om Sverige genomför en betygsreform i den riktning vi föreslår berövas skolorna möjligheten att påverka betygssättningen på ett otillbörligt sätt. I stället blir de tvungna att konkurrera i fråga om undervisningens kvalitet. Reformen skulle även ta fasta på att slutresultatet är det som räknas och att det finns flera vägar dit. Det skulle minska behovet av processinspektioner och detaljstyrning. Vinstintresse och konkurrens skulle då ge incitament att förbättra kvalitet, snarare än att tumma på den.

### 3.4.2 Kunskapssynen

Den nuvarande betygssystemproblematiken uppstod inte i ett vacuum. Den är sannolikt ett symptom på ett betydligt värre problem: den kunskapssyn som präglar den svenska skolan sedan 50 år tillbaka. I kontrast till en klas-

<sup>29</sup> Här har en viss förbättring skett i det betygssystem som började gälla hösten 2022, se <https://www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/aktuella-forandringar-pa-gymnasial-niva/andringar-i-hur-betyg-ska-sattas-och-nya-allmanna-rad>.

sisk kunskapssyn grundad i traditionella ämnesindelningar och faktabaserad inläring gör den nuvarande synen gällande att kunskap skapas i ett socialt sammanhang. I förlängningen innebär det att det inte finns något som uppfattas som objektiv kunskap. Vi beskriver de två kunskapssynerna mer i detalj i Faktaruta 2 nedan, men konstaterar att den nya synen slog igenom fullt ut i 1994 års läroplaner, alltså synnerligen nära i tiden med skolans valfrihetsreformer (Henrekson och Wennström 2022a).

Den nuvarande kunskapssynens betydelse som ett hinder för kunskapsfrämjande innovation kan knappast överdrivas. Den innebär att en isolerad betygsreform för inflationssäkra betyg av det slag vi nyss skisserade sannolikt skulle få begränsade effekter. Reformen skulle bara få ”tänder” om också läro- och kursplaner förändrades och återgick till att premiera en klassisk faktabaserad kunskapssyn. I praktiken skulle det innebära att man tydligt stipulerar kursinnehållet och, framför allt, betonar lärarens ansvar att ge elever möjlighet att förvärva den kunskap med tillhörande färdigheter de behöver för, att med Arendts ord, kunna fortsätta utveckla vår värld. Att de kunskapsmässigt högpresterande länderna i Asien har den sortens läro- och kursplaner är knappast en slump. (I Appendix B beskrivs ett sådant framgångsrikt system, IB-programmet, som 2022 erbjuds på 29 skolor i Sverige.)

I grund och botten handlar kunskapssynen om att använda tillitsverktyget i välfärdstjänsternas verktygslåda. Ändrade läroplaner skulle sända en tydlig signal genom systemet om hur värdefulla lärare faktiskt är, och att lärarnas ansvar ligger i att förmedla kunskap. Ifall en kunskapssynsreform genomfördes samtidigt med en betygsreform skulle en synergi skapas mellan tillit och kontroll. Utförarens plikt känsla skulle då samverka med incitamenten att attrahera fler brukare, eftersom det skulle handla om att erbjuda reell kvalitet. Det skulle bygga in en naturlig strävan mot förbättring och innovation i systemet. Konkurrenten (och vinstintresset) på skolmarknaden skulle därmed stimulera ökade kunskaper, inte bara högre betyg och lägre kostnader per elev. Den höga kostnaden för att byta skola skulle också sjunka markant om kursplanerna gjordes mer konkreta.

Det hoppfulla är att en återgång till den klassiska kunskapssynen är fullt möjlig att genomföra. De positiva konsekvenserna skulle dessutom snabbt slå igenom. För en gång skull är det också fråga om ett slags ”gratislunch” – elevernas kunskaper skulle förbättras över hela linjen, och detsamma gäller för möjligheterna till kunskapsfrämjande innovation på skolmarknaden.

## Faktaruta 2. Två kunskapssyner

Skolan växte fram för att lära ut sådant som vi människor inte lär oss naturligt på egen hand. Beprövad erfarenhet och modern neurovetenskaplig forskning visar att den här sortens kunskaper förmedlas bäst av ämneskunniga lärare. Det sker genom en stegvis progression inom ramen för ämnen som utkristalliserats över tid. Genom övningar och innötning på varje nivå appliceras den nya kunskapen. En viktig men indirekt effekt av denna inlärningsmetod är att elever tillägnar sig kompetenser som kreativitet, kritiskt tänkande och problemlösningsförmåga. Dessa kompetenser är inte fristående utan utvecklas som en bieffekt vid studier av ämnen på alltmer avancerad nivå, där varje ny nivå bygger vidare på de tidigare. Traditionella ämnesindelningar och faktabaserad inläring – grunden i den klassiska kunskapssyn som tidigare präglade den svenska skolan – är därför det bästa sättet att bygga den kunskap som behövs för att lösa problem, tänka kritiskt och utveckla sin kreativitet (händelsevis viktiga aspekter av entreprenörskap).

Under efterkrigstiden blev den klassiska kunskapssynen alltmer ifrågasatt i läroplaner och andra styrdokument. I stället växte det fram en postmodernistiskt inspirerad, socialkonstruktivistisk kunskapssyn som förnekade världet av systematiskt framtagna och kontrollerbara fakta. I Sverige nådde den nya kunskapssynen sin kulmen i 1994 års läroplaner, det vill säga nästan samtidigt som valfrihetsreformerna genomfördes.<sup>30</sup>

Inom den nya synen anses kunskap skapad i ett socialt sammanhang. Det leder i förlängningen till att det inte finns något som uppfattas som objektiv kunskap. För att till fullo förstå något måste varje elev därför konstruera sin egen kunskap. Det tros ske bäst om barnet från tidig ålder utgår från sina egna erfarenheter, snarare än tillgodogör sig tidigare insamlad och överförd kunskap som läraren förmedlar. Betoningen ligger på att diskutera och ifrågasätta det studerade ämnet *samtidigt* som man lär sig ämnets grunder. Det slås inte fast att ett visst ämne har en kärna som eleverna förväntas tillägna sig eller att det är en prioriterad uppgift för lärare att förmedla kunskap. Så medan kreativitet, problemlösning och kritiskt tänkande är en bieffekt av alltmer avancerade ämnesstudier i det klassiska synsättet, kan de betraktas som huvudfokus i den kunskapssyn som skolarbetet under senare decennier.

<sup>30</sup> Nya läroplaner med tillhörande kursplaner infördes 2011 (Lgr11) och 2022 (Lgr22). Lgr11 var en förbättring jämfört med 1994 års läroplan i meningen att den angav ett så kallad centralt innehåll i respektive ämne. Dock definierades inte djup och svårighetsgrad utifrån det centrala innehållet och betygskriterierna/kunskapskraven definierades nästan undantagslöst utan tydlig koppling till det centrala innehållet. Det är långt ifrån självklart att Lgr22 är en signifikant förbättring i detta hänseende – se till exempel Enkvist (2022) och Larsson (2022).

### 3.4.3 Det informerade valet

Om familjer i första hand bryr sig om sina barns kunskapsutveckling när de väljer skola blir det sannolikt i fråga om utbildningens kvalitet som skolor kommer att konkurrera. Omfattande forskning visar att familjer, även om de också bryr sig om annat, värdesätter skolarnas genomsnittliga betyg eller provresultat. En illustration är de betydande skillnaderna i bostadspriser i områden som är jämförbara frånsett att det ena området ger barnen tillträde till en ”bättre” skola i länder eller städer som inte tillämpar skolval. Som Burgess (2016, s. 54–55) konstaterar i en genomgång av litteraturen gör frånvaron av brukarval att skolvalet blir ett boendeval.<sup>31</sup>

Om familjer i stället fattar sitt val på basis av andra faktorer, till exempel (den långt ifrån triviala frågan) om skolan erbjuder en trygg och trivsamt miljö, är det längs den dimensionen konkurrensen kommer att ske. I marknadsföringen, särskilt till gymnasiet, förekommer också att skolorna lockar med fina datorer, vacker utsikt, att lektionstiden är förlagd så den enkla kan kombineras med ett deltidsjobb eller att det är möjligt att få körkortsutbildning i skolans regi. Huruvida sådana lockbeten är negativa eller positiva för elevernas kunskapsutveckling beror förstås på om det flyttar fokus och resurser bort från en effektiv kunskapsförmedling (avsnitt 3.2.1). Medan det är möjligt att tänka sig skolor med lägre kunskapsmässiga ambitioner som erbjuder en trygg miljö, är det, med det vi lärt oss om *No More Excuses*-modellens framgångar (se avsnitt 3.2.2) svårt att inte se ett minimum av trygghet och trivsel som en förutsättning för kunskapsbaserad inläring.

En större fråga är om familjer har den information som krävs för att fatta ett kunskapsfrämjande val. Förutsättningarna för detta blir sämre i ett land där betyg inte är en tillförlitlig kunskapsindikator. De reformer av betygssystemet och kunskapsynen som vi diskuterat är därför nödvändiga

---

<sup>31</sup> I en pionjärstudie finner Black (1999) att en femprocentig ökning av grundskolors testresultat ökar huspriserna med två procent. Senare studier hittar effekter i samma storleksordning, se till exempel Black och Machin (2011) och Burgess (2016). I en studie av hur Paris huspriser påverkas av närheten till goda kommunala skolor (med effekter i samma storleksordning som andra studier) finner Fack och Grenet (2010) dessutom att effekten av de offentliga skolornas kvalitet på huspriserna blir mindre ju fler offentligt finansierade privata skolalternativ som finns i närheten. Föräldrar i socialt utsatta storstadsområden ser också skolvalet som en möjlighet att ge sina barn en bättre skolgång även om de inte har råd att bosätta sig i områden med attraktiva skolor (Bunar 2010, s. 55; Segerfeldt 2021). Mönstret tycks gå igen för andra välfärdstjänster: människor i allmänhet värdesätter valfriheten men tendensen är särskilt tydlig bland lågutbildade och minoriteter (Le Grand 2009, s. 64–67).

för att brukarvalet ska bli mer informerat, men processen behöver inte stanna där. Ett uppenbart sätt att förbättra informationsunderlaget när det kommer till både prestationsmässiga faktorer och andra faktorer som föräldrar och elever värderar är att kräva att kommuner i god tid före skolvalet ger alla vårdnadshavare transparent och lättöverskådlig information om upptagningsområdets skolor.

*Utbildningsguiden* är en webbsida för information om skolors kvalitet som publiceras i Skolverkets regi. Den redovisar kvalitet på skolnivå, såsom betygsgenomsnitt, resultat på nationella prov och resultat från elevenkäter. Sidan är dock inte särskilt känd, och redovisningen lider av flera brister. Det är till exempel inte möjligt att i samma vy jämföra resultaten på nationella prov och betyg i ett specifikt ämne, vilket försämrar överblicken och kan ge utrymme för betygsinflation. Någon redovisning av hur väl en skola presterar om man tar hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund finns inte heller, trots att ett sådant etablerat verktyg finns för betygen i årskurs nio, det så kallade SALSA-värdet. Så länge det nationella provet rättas av skolan saknas också ett ankare som gör att resultaten rättvisande speglar kunskapsnivån. Just denna brist kan inte *Utbildningsguiden* lastas för, men få skulle påstå att sidan i nuläget fungerar som en praktisk guide för brukare på jakt efter vägledning.

Det borde gå att ändra på utan alltför mycket besvär. Eftersom det finns brett forskningsstöd för att konsumenter, särskilt brukare av välfärdstjänster, fattar sämre beslut när informationen de får är komplex och svårtillgängligt presenterad (Besanko m.fl. 2013, kap. 10; Bergman 2013), bör jämförande information som sidor som *Utbildningsguiden* tillhandahåller bygga på några få väl valda kvalitetsmått, medan den som vill fördjupa sig ges möjlighet att göra det. Dessutom har det visat sig att familjer i dag, när de tar hänsyn till mätbara skolresultat, tenderar att fokusera på skolans absoluta resultatnivå, vilket speglar elevsammansättningen i högre grad än skolornas förädlingsvärde – alltså skolans bidrag till elevernas kunskapsutveckling över flera årskurser (SOU 2020:28). Mått på utbildningskvalitet som tar hänsyn till skolors förädlingsvärde, det vill säga kunskapsprogressionen över flera årskurser som skolan åstadkommer för sina elever, vore också värdefullt. Dock kan direkta mervärdesmått vara problematiska, inte minst så länge betygen inte är tillförlitliga kvalitetsmått.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Se vidare SOU 2020:28, s. 282 och Morin (2020).

Parallellt bör man undersöka möjligheten till mer formaliserade ryktesmekanismer. Vi har redan nämnt att ryktesmekanismer kan vara potentiellt värdefulla, men det är i någon mån en öppen fråga hur väl de fungerar. Vlachos (2010) menar till exempel, med hänvisning till amerikansk evidens (Ravitch 2010), att det är ovanligt att skolor faktiskt tvingas stänga på grund av att kunderna väljer bort dem, vilket skulle kunna bero på att vissa kundgrupper är illa informerade eller ointresserade. Å andra sidan tyder senare amerikansk evidens på att *charter*-skolor stänger ner i större utsträckning än offentliga skolor, och att det är just de skolor som gör sämst ifrån sig som stänger, medan överlevnarna levererar bättre resultat över tid (Chabrier m.fl. 2016; Cohortes och Parham 2021).

I sin upphandlingsrapport argumenterar Lundberg med flera (2022) för att Sverige kan säkra kvaliteten i upphandlingar genom att ”verka för ett europeiskt ratingsystem som tar hänsyn till tidigare leveranser och gå före genom att införa det för svenska upphandlingar”. Det systemet kan enligt författarna modelleras på de system som redan används för hotell, taxi-tjänster och andrahandsuthyrning. Det finns goda skäl att på liknande vis stärka ryktesmekanismerna på skolmarknaden och andra områden med brukarval.

Om (blivande) brukare ges bättre beslutsunderlag i form av lättillgängliga, tillförlitliga och jämförbara recensioner från brukare med erfarenhet av en skola skulle existerande brukares röst på allvar bli en potent kraft, just för att den kan hjälpa blivande brukare med deras val, och skapa synergier mellan röst och valfrihet. Även om kostnaden för att byta skola upplevs som för stor för en brukare får alltså dennes missnöje ändå en disciplinerande effekt på skolutföraren på grund av risken att den avskräcker framtida brukare.<sup>33</sup> Utrustade med bättre information, tillförlitliga ryktesmekanismer och reella skolval borde föräldrar ha bättre möjligheter att välja den ”mix” av resultat, trivsel och andra faktorer som de föredrar för sina barn.

En reform av skolvalet som var nära att genomföras sommaren 2022 innan det föll i riksdagen gällde avskaffandet av kötid som urvalsgrund.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Ryktesmekanismer kan dock bara vara verkligt effektiva om det finns en överskottskapacitet i systemet. Om det råder brist på skolplatser kommer brukare inte att ha ett reellt val, och således sakna den faktiska möjligheten att straffa skolor som missköter sig genom att vända sig någon annanstans (Bergman och Jordahl 2014).

<sup>34</sup> Ett mer likvärdigt skolval. Utbildningsutskottets betänkande 2021/22:UbU33, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-mer-likvardigt-skolval\\_H901UbU33](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-mer-likvardigt-skolval_H901UbU33).

Det fanns visst fog för förslaget: Om brukare – särskilt från socioekonomiskt svaga områden – ska ges en reell möjlighet att välja måste de naturligtvis ha möjlighet att fatta valet *efter* att de nåtts av strukturerad information om möjliga alternativ, alltså vid tidpunkten för skolvalet. I nuläget ställer emellertid många (framsynta) föräldrar sina barn i kön till populära friskolor redan när de föds. Det gör skolvalet till ett icke-val för dem som är senare ute.

Samtidigt är det sannolikt vanskligt att helt avskaffa köerna, eftersom de, på en kvasimarknad med jämlik köpkraft, förmedlar viktig kunskap av det slag som priser förmedlar på vanliga marknader (jfr Hayek 1945). En lång kö är en signal om god kvalitet för brukare och utgör även ett viktigt underlag för skolor och deras investerare när de funderar på expansion. En rimlig kompromiss är därför att begränsa den tid man faktiskt får stå i kö till ett par år, gärna i kombination med att man reserverar en viss andel av skolplatserna så att de inte kan väljas förrän vid tidpunkten för skolvalet. På så vis ges sent inflyttade familjer och familjer som av en eller annan anledning är ”sent ute” reella möjligheter att välja attraktiva skolor (Morin och Sandström 2022).

### **3.4.4 Misslyckanden: Komplettera med en upphandlingsmodell**

Som vi påpekat är logiken med skolval och skolpeng att skolor som inte attraherar tillräckligt med elever bör straffas ekonomiskt. I idealfallet fungerar skolvalet som en återkopplingsmekanism som ger svagare skolor möjlighet och anledning att korrigera kurs. Misslyckanden är likväl ofrånkomliga i ett konkurrenssystem, men det är viktigt att de inte drabbar eleverna mer än absolut nödvändigt.

För det första kan det därför vara önskvärt att minimera risken att dramatiska misslyckanden alls inträffar (Harford 2011). Det kan åstadkommas genom att kräva en bankgaranti från den som driver en skola i aktiebolagsform. Garantin skulle dels ge incitament till ännu en aktör, banken, att bevaka skolans ekonomi. Dels skulle den skydda elever mot en plötslig nedläggning genom att ett utlöst garantibelopp tillfaller den skola som åläggs att ta hand om elever vars skola lagts ner. På så vis sätts också en prislapp på kommunens skyldighet att utan dröjsmål se till att alla elever i kommunen har en skolplats, vilket är värdefull information för såväl skolorna själva som för kommunens huvudmän. En ökande andel av

friskolorna ingår i koncerner med ett stort antal skolor.<sup>35</sup> Det är rimligt att större skolkoncerner som driver ett visst antal skolor åläggs att ge koncernborgen för ett års drift när de startar en ny skola.

När misslyckanden ändå inträffar bör de vara kostsamma, men inte för eleverna utan för utförarna. Det offentliga måste därför undvika att ingripanden tar formen av en *bailout* som räddar skolans ägare undan konsekvenserna av deras dåliga val. En metod vore att ge Skolinspektionen rätt att sätta underpresterande skolor under tvångsförvaltning snarare än att bara stänga dem.<sup>36</sup> I ett sådant läge bör även en kompletterande upphandlingsmodell kunna användas, det vill säga att driften av den underpresterande skolan outsourcas till en extern aktör med dokumenterad kompetens på området, så att denne kan värna om eleverna. I dag är regelverket sådant att kommunen själv måste driva en skola efter en nedläggning oavsett hur illa skickad man är till detta.

Man bör även överväga möjligheten att ge den utförare som tar över en skola större frihetsgrader när det kommer till att utforma pedagogik och ordningsregler på ett sätt som kommer till rätta med en dålig utbildningsmiljö. Det finns amerikanska belägg för gynnsamma effekter när kroniskt underpresterande skolor ersätts med en friskola, så kallade *charter takeovers*, sannolikt eftersom de som tar över oftast använder den sortens *No More Excuses*-pedagogik vi redan diskuterat (Abdulkadiroglu m.fl. 2016). Uppmuntrande nog är effekterna på studieresultaten i nivå med dem man finner för elever i storstäder som aktivt valt en *charter*-skola (Angrist m.fl. 2013).<sup>37</sup> Med andra ord går det att få barn från svåra sociala omständigheter att prestera väl förutsatt att skolor kan använda adekvat pedagogik (Cohodes och Parham 2021). Vad huvudmannen än använder för ersättningsmodeller och incitament bör övertagandet betraktas och kommuniceras som ett stort förtroende; när drabbade elevers framtid bokstavligen står på spel finns det små marginaler för utföraren att göra fel.

---

<sup>35</sup> Hösten 2022 drev den största skolkoncernen Academedia 230 grund- och gymnasieskolor. Internationella Engelska Skolan drev 42 grundskolor och en gymnasieskola, Kunskapsskolan drev 29 grundskolor och sju gymnasieskolor och ThorenGruppen drev 27 gymnasieskolor.

<sup>36</sup> Från 1 juli 2022 får Skolinspektionen befogenhet att stänga kommunala och enskilda skolor, samt förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt (Prop.2021/22:45).

<sup>37</sup> Ett alternativ är att modellera sig på engelska Academy Schools, som också har stora frihetsgrader när det kommer till pedagogik och ordningsregler. Eftersom de deltar i samma slutexamina som övriga engelska skolor är skillnaderna i fråga om undervisning i praktiken små. För ett reportage från en sådan skola hänvisas till Garne (2014).



## 3.5 Sammanfattning

Vi har visat att hindren för större innovationskraft i den svenska skolan beror på två institutionella förutsättningar som tillsammans skapar ett betydande informationsproblem: kunskapssynen och betygssystemets konstruktion försvagar tillsammans incitamenten till kunskapsfrämjande innovativ verksamhet. Följden har blivit att skolor inte konkurrerar i fråga om kunskap. Våra viktigaste förslag för att komma till rätta med problemet är följande:

- Reformen som förbättrar kunskapssyn och betygssystem kan skapa en självförstärkande effekt mellan tillit och kontroll. Informationsproblemet kommer att minska betydligt, vilket bygger in sunda incitament för kunskapsfrämjande innovation i valfrihetssystemet.
- Informationsproblemet kan mildras än mer genom att elever och föräldrar ges bättre beslutsunderlag i form av lättillgänglig och lättförståelig jämförande information och recensioner från brukare med erfarenhet av en skola. Tidigare och existerande brukares röst kan då hjälpa blivande brukare med deras val och göra konkurrensen till en kunskapsfrämjande kraft.
- Om en skola gravt underpresterar bör driften kunna outsourcas till en extern aktör med dokumenterad kompetens. Denne bör kunna ges större frihetsgrader kring pedagogik och ordningsregler för att komma till rätta med den dåliga utbildningsmiljön.

Om de reformer vi föreslår genomfördes skulle de fyra verktygen i välfärdens verktygslåda – tillit, kontroll, röst och valfrihet – skapa synergier som främjar en svensk skola som både är mer innovativ och mer jämlik. De fyra verktygen opererar så klart på flera olika nivåer, men vi identifierar de viktigaste sätten som reformförslagen påverkar dem nedan.

*Tilliten* stärks om den rådande kunskapssynen förändras, så att lärare anförtros med ett reellt, kunskapsfrämjande uppdrag. Till syvende och sist är det lärarna som ska, eller i alla fall borde, ansvara för våra barns utveckling under en avgörande period av deras liv. Det hoppfulla är att en återgång till den klassiska kunskapssynen är fullt genomförbar, och att de positiva effekterna sannolikt skulle märkas snabbt. För en gång skull är det också fråga om en ”gratislunch” – elevernas kunskaper skulle förbättras över hela linjen.

*Kontrollen* stärks ifall betygssystemet reformeras så att skolor konkurrerar i termer av just kunskapsfrämjande innovation. Vinstintresset och de incitament konkurrensen skapar kan då kanaliseras bort från betygsinflation och mot ett långsiktigt fokus på att rusta eleverna för framtiden. Kombinerat med reformer av kunskapssynen skapas även en självförstärkande effekt mellan tillit och kontroll – konkurrensen (och vinstintresset) på skolmarknaden kompletterar lärares och utförares plikt känsla och skapar en god jordmån för kunskapsfrämjande innovation.

Brukarnas *röst* och *valfrihet* stärks genom att bygga mer lättillgängliga och lättförståeliga informations- och ratingsystem. Tidigare brukares röst kan då på allvar bli en potent kraft just för att de kan hjälpa blivande brukare med deras val. Även här finns synergier med de två andra verktygen: Om utförare i än större utsträckning än i dag måste ta hänsyn till sitt rykte blir de mindre benägna att ägna sig åt kostnadsbesparingar som försämrar den icke-kontrakterbara kvaliteten. Omvänt blir det lättare att byta skola – starkt valfrihet – ju mer konkreta kursplanerna är, vilket skulle bli en effekt av en ändrad kunskapssyn.

Med en realistisk kunskapssyn och utvärdering av konkurrerande skolor grundad på kunskapsresultat kan utförare fokusera på de faktorer som främjar elevernas kunskapsutveckling. Behovet av myndigheters detaljstyrning minskar också i ett system där skolor vet vilka målen är och kan utveckla nya vägar att nå dem inom ramen för skolpengen. Valfrihetssystemets konkurrens, som i nuläget förstärker de olyckliga effekterna av de institutionella bristerna, skulle sannolikt även förstärka de positiva effekterna av reformerna.

Avslutningsvis ska sägas att vi i diskussionen inte direkt tar upp frågan om elevsegregation, vilken har ökat markant på senare år, delvis på grund av skolvalet (SOU 2019:40).<sup>38</sup> Samtidigt konstaterar Utredningen om en mer likvärdig skola att det finns sådana brister i dagens skolvalssystem att ”möjligheterna för att göra det svenska skolvalet mindre segregeringande måste betraktas som goda” (SOU 2020:28, s. 267). Vi gör inte anspråk på att kunna lösa segregationen i sig,<sup>39</sup> men dess negativa konsekvenser blir

<sup>38</sup> Med det sagt finns det studier som visar att skolval kan bidra till att minska boendesegregationen (Heller Sahlgren 2020).

<sup>39</sup> Se Appendix C för en diskussion kring möjligheterna att mildra segregationen som tar sin utgångspunkt i observationen att det i nuläget helt saknas principer för och insyn i hur den socioekonomiska tilläggs-/omfördelningspengen beräknas eller fördelas. Kontentan i förslaget är att tydligare koppla denna informella *disadvantage premium* till eleven, för att på så sätt sporra friskolor att expandera genom att locka till sig elever från utsatta områden.

otvivelaktigt mindre ifall skolvalet reformeras enligt de linjer vi föreslår, så att det blir det slags tidvattenvåg som höjer alla båtar (Hoxby 2003). Om skolkvaliteten ökar över hela linjen och skolor i utsatta områden anammar pedagogiska metoder som bevisligen passar svagt presterande elever behöver inte val av skola och boende bli lika avgörande för den enskildes framtid som de i nuläget är.

# 4 Äldreboenden

## Sammanfattning

I det här kapitlet fokuserar vi på vård och omsorg på särskilda boenden för äldre, som jämte hemtjänst för äldre är det huvudsakliga sättet att tillhandahålla äldreomsorg i Sverige. Analysen visar att även äldreomsorgen lider av ett omfattande informationsproblem, som, tillsammans med frånvaron av brukarval, står i vägen för utförarens möjlighet att på allvar konkurrera i fråga om omsorgshöjande kvalitet. Våra viktigaste slutsatser lyder:

- För att göra boendeomsorgen mer innovativ bör den dominerande entreprenadmodellen så långt det är möjligt ges en valfrihetskomponent. Det kan exempelvis ske genom att brukarna aktivt kan välja en annan vårdinrättning än den anbudsvinnaren tillhandahåller. Utförarna måste då konkurrera med varandra i fråga om de kvalitetsdimensioner brukarna värderar högst.
- Samtidigt kan transparenta informations- och ratingsystem göra brukarvalet mer informerat, vilket skapar synergier mellan brukarens val och värdering. Att möjliggöra för upphandlaren att ta hänsyn till anbudsgivarens tidigare *track record* vore en förbättring i samma riktning.
- Eftersom många privata äldreboenden redan erbjuder brukare tilläggstjänster (till reducerat pris till följd av rutavdrag för hushållsnära tjänster) bör den sortens *topping-up* institutionaliseras så att det också kan erbjudas av kommunala aktörer.
- Som ett led i att höja kvaliteten på upphandlingarna kan ett nationellt upphandlingsföretag skapa en disciplinerande effekt genom att se till att utförare med en stark förhandlingsposition i en kommun inte kan frångå sitt uppdrag utan att stöta på problem i andra kommuner.

Stärkt brukarval tillsammans med förbättrade möjligheter att konkurrera både med pris och kvalitet skulle bygga in sunda utvecklingsincitament och långsiktigt förbättra äldreomsorgens innovationsklimat. Ökat brukarval torde också få positiva effekter på de anställdas motivation, eftersom det sannolikt är mer motiverande att agera på önskemål från brukare som behöver hjälp än att följa tjänstemannens krav ”från ovan”. Konkurrensen ger även dem i ledningsposition ökad anledning att vara lyhörda och öppna för de anställdas intraprenörskap så att det kan få spridning i organisationen.

Vi inleder med en skildring av utvecklingen av den svenska äldreomsorgen mot bakgrund av den demografiska utmaning Sverige står inför och den konkurrensutsättning som skett (avsnitt 4.1). Efter en genomgång av svensk och internationell evidens (avsnitt 4.2), diskuterar vi de driftsformer som för närvarande präglar den svenska marknaden för särskilda boenden, med ett särskilt fokus på vinstintressets roll (avsnitt 4.3). Där efter beskriver vi det informationsproblem vi identifierat som det största hindret för omsorgsfrämjande innovation bland svenska äldreboenden och skisserar en lösning. Fokus ligger på större valfrihet, bättre informations- och ratingsystem, *topping-up*-lösningar och sunda kontrollåtgärder (avsnitt 4.4). I avsnitt 4.5 sammanfattar vi de lärdomar vi dragit.

## 4.1 Inledning: Vi blir allt äldre

I Sverige är äldreomsorgen kommunernas ansvar. Medan omkring 200 000 brukare får stöd i hemmet lever drygt 100 000 personer permanent i särskilt boende, vilket är det gemensamma namnet för flera boendeformer för dem med stora omsorgsbehov. Ansvaret för dessa boenden ligger på kommunal nivå. Av de boende är ungefär två tredjedelar äldre (den sista tredjedelen har funktionshinder).<sup>40</sup> Även om offentlig produktion ännu dominerar, har antalet privata aktörer som vi redan konstaterat ökat betydligt under 2000-talet (kapitel 2).

---

<sup>40</sup> Till de särskilda boendeformerna hör äldreboende, servicehus, gruppboendestäder och de sjukhem som överfördes från landstingen i samband med ädelreformen 1992, då äldreomsorgen kommunaliserades. De äldre betalar i regel hyran på boendena själva, men tjänsterna är i huvudsak skattefinansierade med en statligt reglerad maxtaxa på 2 200 kronor för de tjänster som erbjuds.

Medan över 150 kommuner infört en valfrihetsmodell för hemtjänsten sedan *Lagen om valfrihetssystem* (LOV) infördes 2009, är det bara drygt 20 kommuner som gjort detsamma i fråga om särskilt boende (SKR 2021). För särskilda boenden är i stället entreprenadmodellen den dominerande formen av konkurrensutsättning; det rör sig alltså inte om konkurrens *inom* en marknad som på skolområdet, utan konkurrens *om* en marknad, vilket sker genom upphandling (Broms m.fl. 2020).<sup>41</sup>

Hur har då modellen fungerat? Även om vinstdebatten inte varit lika hätsk på äldreområdet som på skolområdet finns det ändå en utbredd skepsis mot vinstdriven vård i livets slutskede, vilket säkert bidrar till att så många kommuner behållit äldreomsorgen helt i egen regi. Blix och Jordahl (2021, s. 114) sammanfattar evidensen kring den privatisering av äldreboenden som faktiskt ägt rum på följande sätt:

*Det tycks som att privatiserad äldreomsorg har distinkta kostnadsfördelar. Vissa kvalitetsförbättringar med privatisering går också att observera: minskad dödlighet [mortality rates] och bättre processkvalitet i äldreboenden. Äldreboenden i offentlig regi har å sin sida en fördel vad gäller strukturella kvalitetsskillnader, även om denna fördel är mindre tydlig än de privatdrivna boendenas försteg gällande processkvalitet.*

På det hela taget tycks alltså privatiseringen ha haft gynnsamma effekter. I synnerhet kostnadseffekterna är relevanta, då särskilda boendeformer är den absoluta största posten när det kommer till omsorgskostnader för äldre och funktionsnedsatta (Gralén m.fl. 2019). Den demografiska förändring Sverige står inför, med en växande andel äldre, ökar sannolikt dessa kostnader.

Även om det i grund och botten är något positivt att vi lever längre går det inte att blunda för att omsorgskostnaderna för en 95-åring är fem gånger högre än för en 75-åring (Karlson och Lundbäck 2022). Äldreomsorgen behöver således göra mer med samma eller mindre resurser, vilket understryker behovet av att göra det bästa av den innovationspotential som finns. Med en liknande motivering beskriver Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen i ett betänkande (SOU 2020:14) den potential för kostnadsbesparingar och kvalitets- och trygghetshöjningar som kan realiseras om äldreomsorgen blir bättre på att tillgodogöra sig ny teknik.

---

<sup>41</sup> Det verkar vanligast att äldreboendeupphandlingar lockar nio aktörer (Broms m.fl. 2020). Att delta i upphandlingar är dyrt – ett konkurrenskraftigt anbud kan kosta hundratalsentals kronor. Medan fler anbudsgivare generellt betraktas som bättre än färre, kan kostnaden för att förbereda ett anbud göra det relevant att i stället tänka i termer av ett optimalt antal budgivare (Lundberg m.fl. 2022).

Samtidigt kan tekniken både hjälpa och stjälpa också på detta område. Som ett betänkande från Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen (SOU 2017:21, s. 663) uttrycker det:

*Hur möjliga effektivitetsvinster kan hämtas hem beror till stor del på hur verksamheten organiseras och anpassas till de nya tekniska lösningarna. Tekniken i sig leder inte till ökad effektivitet.*

Under många år har också tendensen varit att antalet äldre i särskilt boende minskat medan antalet äldre med hemtjänst ökat. Den utvecklingen är knappast förvånande både därför att människor brukar vilja bo hemma så länge som möjligt och därför att kommunernas kostnader för äldreboenden är så mycket högre. Mycket av den välfärdsteknik inom äldreomsorgen som SOU 2020:14 diskuterar sparar också stora summor just eftersom exempelvis trygghetslarm eller medicinpåminnare kan förlänga den tid som äldre kan bo hemma. Likväl hamnar omkring hälften av alla svenskar fortfarande i särskilt boende i livets slutskede.

På samma tema konstaterar en internationell översiktsstudie kring forskning om effektivitet och produktivitet på äldreboenden (Tran m.fl. 2019) att det enda sättet för äldreboenden att hantera sina långsiktiga utmaningar är att förbättra produktivitet och effektivitet genom tjänste- och processinnovationer. Som vi konstaterat samproduceras de flesta välfärdstjänster av utförare och brukare (Gallouj och Savona 2009). Den boende måste exempelvis uttrycka sina behov, samarbeta med personalen och även ge sitt medgivande, exempelvis i fråga om tekniska lösningar som kameraövervakning nattetid. Likväl har få studier undersökt preferenserna för införande av välfärdsteknik inom äldreomsorgen – sannolikt behövs mer kunskap på detta område. Ett ensidigt fokus på välfärdstekniken riskerar annars att missa målet. Det kan till och med vara kontraproduktivt, exempelvis om tekniken undergräver kontroll, oberoende och andra faktorer som brukare värdesätter (Persson och Olofsson 2022).

Hur påverkar då den nu dominerande upphandlingsmodellen förutsättningarna för omsorgsfrämjande innovation bland Sveriges äldreboenden? Den grundläggande logiken bakom införandet av en entreprenadmodell handlar, i ett ekonomiskt perspektiv, om utförarens driftsform. Ifall ett vinstsyftande privat företag vinner upphandlingen skiftar hela produktionsenheten från offentlig till privat produktion, vilket kan betraktas som en (tillfällig) privatisering. Med sina ”hårdare” incitament borde vinstsyftande privata äldreboenden ha större anledning till både kostnadsbesparingar och innovation än offentliga verksamheter (Shleifer 1998).

Ett bredare men närliggande argument är att blotta hotet om att ett privat företag skulle komma in och vinna nästa anbudsomgång (och således marknaden) borde motivera även offentligt drivna äldreboenden att ta efter privata utförares *best practices* för att få fortsätta bedriva sin verksamhet (Broms m.fl. 2020). Med Le Grands (2009) logik borde det hotet sporra både själviska utförare, som bara vill tjäna pengar, och osjälviska vårdgivare, som vill fortsätta driva verksamheten för att kunna hjälpa människor.

Samtidigt finns det skäl att tvivla på att entreprenadmodellen skulle vara en bra grogrund för innovationer. För det första eftersom brukare sällan kan välja utförare (frånsett i de kommuner som infört LOV). I stället blir brukare anvisade den utförare som vunnit upphandlingen i deras upptagningsområde och *de facto* har ett lokalt monopol under avtalstiden. Konkurrenten sker alltså om marknaden, inte inom den, och det är inte brukarnas gunst man konkurrerar om utan den upphandlande tjänstemannens. Modellen innebär dessutom att det finns ett visst antal äldreboendeplatser i en kommun; utbudet är alltså oelastiskt, medan efterfrågan bestäms administrativt av biståndshandläggare. Att behovet inte bestäms oberoende av antalet tillgängliga platser minskar ytterligare incitamenten till innovation. Det leder också till stora skillnader mellan kommuner i hur stort behov den äldre måste ha för att få en plats. Samtidigt innebär privatiseringen att vinnaren tar över kommunens lokaler och personal. Övertagandet minskar givetvis den finansiella risken jämfört med att behöva skaffa egna lokaler, men begränsar starkt äganderätten vis-à-vis en del av de fysiska tillgångarna.

Sammantaget försvagar dessa faktorer drivkrafterna att utveckla verksamheten och det långsiktiga innovationsarbetet. Vår analys gör dock gällande att det enskilt största problemet för innovation inom äldreområdet är en informationsmässig marknadsimperfektion. Vi har redan i kapitel 2 bekantat oss med argumentet att privatägandets starkare incitament är ett tveeggat svärd: Det är helt enkelt svårt att definiera och mäta många viktiga kvalitetsaspekter inom äldreomsorgen, och just de drivkrafter som kan resultera i omsorgsfrämjande innovation riskerar också att sänka verksamhetens icke-kontrakterbara kvalitet (Hart m.fl. 1997). Som Lundberg och medförfattare (2022, s. 13) konstaterar i SNS Konjunkturråds upphandlingsrapport ställer det regelverk som finns kring offentlig upphandling



*krav på transparens, likabehandling, förutsägbarhet, öppenhet och proportionalitet. Dessa grundläggande principer gör det svårare att värna om kvalitet som är svår att "sätta fingret på", det som ekonomer brukar kalla icke verifierbar kvalitet och som skulle kunna beskrivas som "mjuka" kvalitetsaspekter.*

Därtill finns aspekter av kvalitet som går att "sätta fingret på" men som ändå lyser med sin frånvaro i upphandlingsavtalen. Allt från magsår till dödlighet kan sägas tillhöra den kvalitetskategorien (Broms m.fl. 2020). I synnerhet dödlighet har blivit ett mycket vanligt mått på detta slags kvalitet i vetenskapliga studier, som enligt Bergman med flera (2016) sannolikt inte nämns i upphandlingsavtalen eftersom det vore en alltför otydlig eller till och med tveetydig (*noisy*) kvalitetsindikator. Det är också tänkbart att avtal som betonar sådana kvalitetsmått skulle sända fel signaler till utförarna: för mycket fokus på att förlänga de äldres liv riskerar att göra livskvaliteten sekundär, och att andra viktiga behandlingar skjuts upp (Le Grand 2009).

Den evidens vi redogjort för tyder på att den svenska äldreboendemarknaden klarat att navigera dessa problem tämligen väl. Som vi ska se i nästa avsnitt gäller det inte minst i jämförelse med andra länder. De utmaningar en åldrande befolkning ställer oss inför sätter likväl fingret på att ytterligare förbättringar behövs – eller snarare: att rätt incitament för förbättringar byggs in i systemet.

## 4.2 Äldreomsorgens kvasimarknader, innovation och kvalitet: Vad vet vi?

Innovationslitteraturen på äldreboendeområdet är begränsad. En systematisk översiktsstudie av Brodtkorp med flera (2019) definierar innovationer som nya lösningar som både möter sociala behov och leder till nya och förbättrade förmågor och relationer liksom till en bättre användning av tillgångar och resurser. Författarna drar slutsatsen att ledarskap är A och O för framgångsrika innovationer som leder till en mer patientfokuserad vård. De påpekar att (s. 8)

*[f]ramgångsrika innovationer kan förknippas med högkvalitativt management och ett ledarskap karaktäriserat av engagemang och partnerskap.*

Precis som på skolområdet tycks alltså ledarskap vara centralt för god äldreomsorg. Rätt slags motivation bland anställda är sannolikt avgörande för en sektor präglad av många små innovations- och förbättringsmöjligheter som bara kan identifieras av någon med intim kännedom om miljön (Fuglsang och Sundbo 2016). Samtidigt måste de i ledningsposition ha goda (moraliska eller ekonomiska) skäl att vara lyhörda för den här sortens intraprenörskap så att det sprids i organisationen (Baker och Nelson 2005). Det handlar också om att ha en strategi för att bygga in sådana innovationer i organisationens strukturkapital så att detta ”omsorgs-DNA” kan spridas effektivt till övriga arbetsställen, när nya verksamheter startas eller tas över från andra utförare vid vunna upphandlingar.

Vi har kunnat konstatera att bättre management (organisationsledning och styrning) hänger ihop med såväl bättre resultat för företag verksamma på vanliga marknader som med bättre skolresultat (i Sverige och andra länder). Angelis och Jordahl (2015) använder den metod som utvecklats av Nicholas Bloom och John Van Reenen (2007; se kapitel 2 och 3) för att med hjälp av intervjuer jämföra *management practices* i 500 privata och offentligt ägda svenska äldreboenden. De finner att de privatägda boendena genomgående har en bättre managementfunktion än de offentliga.

Detta är särskilt tydligt vad gäller användningen av incitament. Privata boenden utmärker sig nämligen när det kommer till att stödja, attrahera och behålla personal som gör bra ifrån sig, men de är också bättre på att vidareutbilda eller omplacera anställda som gör sämre ifrån sig. I den SNS-rapport (Angelis och Jordahl 2014) som utgör underlag för deras senare studie undersöker författarna om det finns något samband mellan managementkvalitet och kvaliteten på omsorgen. Trots att undersökningen kompliceras av databegränsningar finner författarna (s. 78)

*ett visst stöd för positiva samband mellan managementkvalitet och några mått på omsorgskvalitet, men också många fall då samband saknas. Utifrån vår studie går det inte att säga att det rör sig om orsaks-samband, det vill säga att en utförare som förbättrar sin managementkvalitet därmed också kommer att förbättra sin omsorgskvalitet. Men vi noterar att sambanden ligger i linje med den internationella litteratur där slutsatser av denna typ börjar bli etablerade.*

Precis som när det gällde skolan kan man tala om två slags kvalitetseffekter av att öppna upp äldreboendemarknaden för privata alternativ (beroende på hur det görs). Dels finns en *driftsformseffekt*, där någon driftsform är bättre på att leverera högre kvalitet än de andra. Dels har

vi en *konkurrens effekt*, där själva konkurrensen mellan olika enheter (offentliga, ideella eller vinstsyftande) får effekter på kvaliteten. Aktuellt för äldreboenden är också att konkurrens effekten kan fungera på olika vis beroende på om det är fråga om upphandling (konkurrens om en marknad), valfrihet (konkurrens inom en marknad) eller både och.

Systematiska översiktsstudier av den internationella litteraturen visar att vinstsyftande utförare över lag gör sämre ifrån sig kvalitetsmässigt än ideella privata utförare och offentliga utförare (Comondore m.fl. 2009; Xu m.fl. 2013; Bos m.fl. 2017). De vinstsyftande utförarna verkar även göra sämre ifrån sig i fråga om tillfredsställelse hos anställda, men bättre ifrån sig i fråga om kostnadseffektivitet (Bos m.fl. 2017). Delvis avvikande resultat ges i en översiktsstudie av Tran med flera (2019) som rapporterar att de flesta studier finner att stora vinstsyftande äldreboenden har högre produktivitet och är mer effektiva än icke-vinstsyftande äldreboenden.

Som vi redan konstaterat ser den svenska bilden inte lika dystert ut när det kommer till hur privata utförare presterar, även om man tycks kunna nå delvis olika slutsatser beroende på vad för slags kvalitet som studeras. Ett mönster är att privata utförare gör sämre ifrån sig i fråga om strukturell kvalitet (till exempel bemanningsnivå och boendestandard) men bättre ifrån sig i fråga om processkvalitet (som brukarens delaktighet i utvecklingen av sin omsorgsplan) (Stolt m.fl. 2011; Winblad m.fl. 2017).<sup>42</sup> I en studie som är noggrannare än många föregångare med att skilja på driftsforms- och konkurrens effekten konstaterar Broms m.fl. (2020) att svenska privata äldreboenden i genomsnitt tillhandahåller tjänster av jämförbar kvalitet med offentliga utförare.

Hur är det då med konkurrens effekten? I en ny översiktsstudie av den internationella evidensen kring sambandet mellan äldreboendekonkurrens, priser och kvalitet finner Yang med flera (2021) blandade resultat. Vissa studier i översikten rapporterar att mer konkurrens leder till högre kvalitet medan andra pekar på motsatsen (en bild som bekräftas av Tran m.fl. 2019). Däremot tycks de flesta studier finna att hårdare konkurrens leder till något lägre priser. Bland de institutionella faktorer som sannolikt bidrar till den otydliga bilden lyfter författarna fram offentlig information kring kvalitet. En slutsats är att om kvalitetsinformation är lättillgänglig

---

<sup>42</sup> Det går också att tolka evidensen olika. Medan Socialstyrelsen (2012) i en jämförelse gör gällande att skillnaderna mellan privat och offentlig drift skulle vara liten menar Bergman och Jordahl (2014, s. 50) att privata boenden gör bättre ifrån sig i de flesta kvalitetsdimensioner de rimligen kan påverka.

och tillförlitlig är det alltså större chans att konkurrens mellan äldreboenden får gynnsamma effekter, något vi återkommer till.

Yang med flera (2021) påpekar att konkurrensen spelar en begränsad roll för Sveriges del, eftersom upphandlingsmodellen dominerar så kraftigt. (De nöjer sig därför med att rapportera samma skillnader mellan driftsformer som vi redogjorde för ovan.) Icke desto mindre kan Bergman med flera (2016) visa att dödligheten (ett i högsta grad relevant mått på icke-kontrakterbar kvalitet) är lägre i äldreboenden i kommuner som öppnat upp för privat utförande (de gör ingen åtskillnad mellan upphandling och valfrihet med argumentet att så få kommuner anammade LOV). Författarna tillskriver den gynnsamma effekten en kombination av privat ägande och konkurrens om marknaden. Slutsatsen får visst stöd hos Broms med flera. (2020), som finner att hotet om privat konkurrens (mätt som förekomsten av privata företag på marknaden) tycks leda till att offentliga utförare förbättrar sig. Vidare finner de att personalkvaliteten är högre bland privata äldreboenden i kommuner som öppnat för LOV. Däremot är det lite som tyder på att större konkurrens om marknaden (mätt som fler anbud) skulle leda till högre kvalitet.

En försiktig tolkning av resultaten är att den svenska privatiseringen av särskilda boenden i ett internationellt perspektiv varit framgångsrik. Både driftsformeffekten och konkurrens-effekten pekar i gynnsam, eller i vart fall inte ogynnsam, riktning.

## 4.3 Driftsformer: Finns det en roll för vinstintresset?

Som vi redan konstaterat har offentliga, icke-vinstsyftande och vinstsyftande privata utförare olika för- och nackdelar vad gäller att leverera bra tjänster. Sannolikt behövs därför alla tre också inom äldreomsorgen. Medan offentligt drivna äldreboenden ännu är normen har antalet privata aktörer ökat betydligt under 2000-talet; var femte brukare finns numera på offentligt finansierat boenden i privat regi (Socialstyrelsen 2022). Så mycket som nio tiondelar av de anställda inom den privata äldreomsorgen arbetar i vinstsyftande företag (Trydegård 2018). En majoritet av kommunerna bedriver dock *alla* särskilda boenden helt i egen regi, medan en betydande andel av de äldre på privata äldreboenden återfinns i storstäderna.

Exempelvis hade förortskommunen Vellinge våren 2022 enbart privata boenden.

Många boenden ingår också i kedjor, och det tycks ha skett en konsolidering på senare år. Tillsammans har de svenska börsbolagen Ambea och Attendo omkring hälften av tillstånden för att driva särskilda boenden, följda av ett norskt och ett danskt företag (Nilsson 2021). Men eftersom en relativt liten andel av den totala omsorgen är i privat regi dominerar kommunerna ändå stort över dessa företag.

Medan de ideella aktörerna endast står för en liten del av äldreomsorgen i Sverige har många andra länder öppnat välfärdssektorn enbart för icke-vinstsyftande utförare.<sup>43</sup> Enligt den ekonomiska logiken minskar de ideella utförarnas mjukare incitament som sagt risken för kvalitetsförsämrade besparingar. Likväl är det lite som tyder på att svenska vinstsyftande äldreboenden tummar på kvaliteten på något systematiskt sätt jämfört med andra utförare (Blix och Jordahl 2021).

De vinstsyftande aktörerna har också bättre möjligheter (och drivkrafter) än de icke-vinstsyftande aktörerna att skaffa kapital och expandera. Med Bergman och Jordahls (2014, s. 117) ord är det inte uppenbart vilken aktör som är att föredra, varför de landar i att låta

*alla tre organisationsformer – offentlig, privat vinstsyftande och privat icke-vinstsyftande – tävla mot varandra i syfte att ge de lämpligaste organisationerna och enheterna chansen att visa hur bästa möjliga äldreomsorg kan åstadkommas.*

Vi delar den slutsatsen, och menar att den pekar i riktning mot införandet av ett valfrihetssystem också på äldreboendeområdet. Ett sådant system skulle samtidigt göra det möjligt att avsevärt mildra det informationsproblem vi tidigare identifierat, vilket vi kommer att diskutera härnäst.

---

<sup>43</sup> Exempelvis i Nederländerna har äldreomsorgen nästan uteslutande bedrivits av ideella eller icke-vinstsyftande organisationer, även om fler vinstsyftande aktörer dykt upp på senare år. I Australien har de vinstsyftande aktörerna vuxit kraftigt de senaste åren och har nu blivit större än de icke-vinstsyftande (Karlson och Lundbäck 2022).

## 4.4 Reformförslag: Hur löser vi äldreomsorgens informationsproblem?

### 4.4.1 Inför valfrihet

Som vi påpekat är valfrihetsmodellen motiverande för innovation och förbättringar både för själviska och osjälviska aktörer, eftersom ingendera vill bli av med de resurser som ett byte av utförare innebär (i det ena fallet för att tjäna pengar, i det andra för att kunna hjälpa andra). Lundberg med flera (2022, s. 58) framhåller Stockholms stads modell ”för upphandling och kundval av särskilda boenden för äldre” som ett föredöme. Medan driften upphandlas enligt LOU tilldelas inte brukarna en plats av kommunen utan kan välja utförare. Det vore eftersträvansvärt med ett större mått av valfrihet för brukare på boenden också i resten av Sverige.

För att ett sådant system på allvar ska kunna leverera goda utfall och bygga in sunda incitament för förändring och innovation måste dock de villkor som karaktäriserar en god valfrihetsmodell vara uppfyllda:

1. Konkurrensen bör bli så omfattande som möjligt. Enligt Le Grand (2009) är detta, snarare än driftsformen bland de konkurrerande utförarna, den yttersta garanten för att tjänsten som levereras blir av hög kvalitet.
2. Man måste vinnlägga sig om att brukarnas möjlighet att välja är reell och att det går att fatta ett informerat val.
3. Omvänt måste man, för att minska risken för skumning, begränsa utförarnas utrymme för att själva påverka sitt brukarunderlag (som vi kommer att se är det däremot viktigt att de får välja i andra dimensioner).

Att tro att man tillgodoser kraven överallt bara genom att införa valfrihet är förstås illusoriskt. Samtliga tre krav hänger också ihop med en annan svårighet: det stora informationsproblem som präglar äldreomsorgen till följd av svårigheterna kring att mäta kvalitet. Men i viss mån kan informationsproblemet lösas just genom att ersätta en ren upphandlingsmodell med ett valfrihetssystem. Detta eftersom en sådan mekanism skulle låta efterfrågan variera med brukarnas subjektivt upplevda kvalitet (Lundberg m.fl. 2022; Bergman och Jordahl 2014).

En jämförelse med kollektivtrafiken är belysande för hur systemet skulle kunna fungera. En utförare med ett monopol på en buslinje i ett område kan inte luta sig tillbaka utan måste erbjuda så hög kvalitet som möjligt

för att locka kunder som annars tar bilen, cyklar eller går. Med samma logik kan en kommun upphandla ett äldreboende som blir en stor aktör men ändå ingår i ett kundvalssystem, varför vinsterna blir osäkra (och påverkbara) för utföraren (Lundberg m.fl. 2022). För att konkurrensneutralitet mellan upphandlingsvinnare och andra aktörer ska råda måste dock ersättningen (till exempel per boende och dygn) vara likvärdig för verksamheter i kommunens egen regi, för upphandlad drift och för helt privata boenden som deltar i kundvalssystemet. Det är inte en trivial fråga eftersom risker och etableringskostnader för etablering via LOU och LOV skiljer sig mycket åt (mer om detta nedan).

Både vinstsyftande och ideella aktörer skulle ha roller att fylla i detta system. En valfrihetsmodell utan vinstsyftande aktörer vore mindre konkurrensutsatt och skulle därför ha svårare att upprätthålla och utveckla kvaliteten än en modell som tillåter vinstsyftande aktörer. Sannolikt skulle ett valfrihetssystem kunna förbättra möjligheten för icke-vinstsyftande aktörer att konkurrera med nya verksamheter. Den möjligheten är kanske särskilt relevant när det kommer till *topping-up*, vilket skulle möjliggöra för just icke-vinstsyftande aktörer att hitta sin nisch och erbjuda en skraddarsydd tjänst som skiljer sig från det offentliga standardpaketet (mer om detta i avsnitt 4.4.3).

Med en boendepeng som följer den enskilde brukaren skulle dennes bedömning av vad som är en god kvalitet bli vägledande för utförarna. Ett sådant system borde följa en så kallad *nudge*-logik (Thaler och Sunstein 2008). En *nudge* ("knuff") kan beskrivas som en valstruktur som förändrar människors beteende på ett förutsägbart sätt utan att avsevärt inkräkta på deras valmöjligheter. På äldreboendeområdet skulle det kunna innebära att kommunen erbjuder icke-väljare en plats på anbudsvinnarens äldreboenden, medan den som fattar ett aktivt val får ta med sig sin vårdpeng till den utförare man valt. Ett annat alternativ är att möjliggöra brukarval inom LOU, det vill säga att kommunen upphandlar flera äldreboenden och sedan låter brukare välja mellan dessa. Ytterligare ett är att, som i Stockholms stad, låta ersättningen följa brukaren, vare sig denne väljer ett upphandlat boende, ett som erbjuds enligt LOV eller en av kommunens egna enheter. Oavsett vilken lösning kommuner och regioner väljer är det centrala att alla utförare underkastas samma disciplinerande konkurrensmekanism.

En förutsättning för att valfrihetssystemet ska kunna fungera är dock att den utförare som drar ner på kvaliteten för att minska sina kostnader drabbas av minskad efterfrågan. Detta förutsätter att det finns överskotts-

kapacitet, så att ingen leverantör kan vara säker på att få avsättning för hela sin kapacitet. Ifall ett LOU-system kombineras med LOV bör det därför aldrig kvarstå en så kallad beläggningsgaranti för upphandlade enheter. Icke-väljare bör alltså inte bara placeras ut på boenden där det finns ledig kapacitet, just för att en viktig del av marknadsdynamiken är att de som gör sämst ifrån sig måste känna av konsekvenserna. (Vissa kommuner slussar därför i stället icke-väljare till de utförare som höll högst kvalitet under föregående period.) Samtidigt som överskottskapacitet gör systemet dyrare behöver det inte bli så på längre sikt, eftersom det höjer den långsiktiga innovationskraften till följd av den stärkta valfriheten, konkurrensen och ryktesmekanismerna (Bergman och Jordahl 2014).

Ett närliggande problem är att många mindre, glesbefolkade kommuner sannolikt saknar underlag för mer än en utförare (Petersen och Hjelmar 2014). Skillnader i inträdeskostnader går här inte att bortse ifrån: Bergman och Jordahl (2014) gör en grov uppskattning att de finansiella inträdeshindren för särskilda boenden som erbjuds via ett LOV-system är tio gånger högre än hindren för de äldreboenden som upphandlas och 100 gånger högre än hindren för att etablera hemtjänst inom LOV. Författarna menar att en privat äldreboendeutförare sannolikt måste riskera åtminstone 10 miljoner kronor (kostnaden för lokal och en minsta effektiv skala om 50 personer med mera), en uppskattning som sannolikt är i underkant (även omräknat till 2022 års kostnadsläge).

Betyder de höga inträdeskostnaderna att det i praktiken inte skulle bli någon valfrihetsmodell för äldreboenden i stora delar av Sverige även om kommunen inför en sådan på pappret? Kanske, men marknadsmöjligheter är inte skrivna i sten. Inträdeskostnaden för en ny skola ligger sannolikt närmare inträdeskostnaden för ett äldreboende än för ett hemtjänstföretag (som i princip bara behöver två personer och en bil). Likväl har det, efter friskolereformen 1992, etablerats fristående grundskolor i 185 av Sveriges 290 kommuner. Nästan alla kommuner har folkbokförda elever som går i en fristående grundskola i en annan kommun (Almega 2021). Man kan därför fråga sig om idén att privata äldreboenden inte skulle kunna etablera sig inom ett LOV-system blivit en del av en självuppfyllande profetia som fått kommuner att låta bli att etablera ett LOV-system?

Att exempelvis öppna upp för en ”nationell” äldreboende-LOV skulle sannolikt ha små effekter på kort sikt. På längre sikt är det dock fullt tänkbart att möjligheten att kunna konkurrera om anbuds-vinnarens vårdpeng är tillräcklig för att sporra till nya inträden. I linje med idén om ”utmaningsbarhet” (*contestability*; Baumol m.fl. 1982) skapar dessutom blotta



riskerna att en producent kan bli ersatt ett slags konkurrenstryck som både förbättrar kvalitet och sänker priser på marknader där detta är möjligt (Domberger och Jensen 1997). Här finner vi också en roll för just de vinstsyftande privata företagen, eftersom sådana på ett helt annat sätt än icke-vinstsyftande utförare har tillgång till kapital och således bättre möjligheter att gå in på en ny marknad.

Att storleken på marknaden ska likställas med storleken på kommunen är hur som helst långt ifrån uppenbart. I nuläget varierar valfrihetssystemens geografiska avgränsning från LOV-kommun till LOV-kommun; medan vissa godkänner boenden utanför kommungränsen gör andra inte det. Om en nationell äldreboende-LOV infördes kan man till och med tänka sig att kommuner skulle vara *skyldiga* att godkänna boenden utanför kommunen, eller åtminstone att privata aktörer ges rätt att få prövat i domstol huruvida kommuner har gjort vad de kan för att skapa en marknad som är stor nog för att åstadkomma utmaningsbarhet. Ett närliggande alternativ är att införa ett riksintag (eller åtminstone ett regionintag) av det slag som tillämpas för fristående gymnasieskolor. Större upptagningsområden skulle kraftigt minska riskerna för nya aktörer. En brukare i storstaden skulle då kunna välja ett äldreboende med fina omgivningar på landsbygden (där driftskostnaderna sannolikt är lägre), men låta bli att ändra folkbokföringsort så att folkbokföringskommunen betalar omsorgspengen till landsbygdskommunens utförare.

En motsättning som valfrihet på äldreboendemarknaden har gemensamt med skolmarknaden är att det konkurrenstryck som i längden borgar för innovation och god kvalitet också riskerar att gå ut över brukarna. I bästa fall får konkurrensen de utförare som annars skulle missköta sig att förbättra verksamheten, men i värsta fall kommer de att misslyckas med detta. Själva konkurshotet kan dessutom leda till felaktiga incitament och få företaget att ta allt större risker (exempelvis satsa på låg kvalitet), eftersom man vet att den ekonomiska nedsidan ändå blir densamma om man misslyckas.

Konkursen må ha en (viktig) avskräckande effekt på andra utförare men kommer även att drabba brukarna på boendet mycket hårt. Även om de kan byta till en annan utförare är detta förenat med stora personliga kostnader. Den andra sidan av myntet är att en regelrätt *bailout* eller räddning av en utförare som misskött sig förvisso skulle vara ett sätt att värna om brukarna, men samtidigt sända helt fel signaler till andra utförare om konsekvenserna och minska valfrihetens disciplinerande effekt. Ett sätt att mildra dessa problem vore att kräva att utförare ska vara finansiellt starka,

exempelvis genom att ”införa vissa krav på relationen mellan eget kapital och skulder, eller på bankgarantier eller någon annan form av försäkring” (Bergman och Jordahl 2014, s. 94). Som vi var inne på avseende skolan skulle en bankgaranti ge incitament till ännu en aktör, banken, att bevaka utförarens ekonomi och samtidigt skydda brukare mot en snabb nedläggning genom att beloppet från en utlöst garanti tillfaller den utförare som åläggs att ta hand om de brukare som plötsligt finner sig utan boende.

#### 4.4.2 Det informerade valet

Valfrihet är ett viktigt verktyg vid produktion av välfärdstjänster. Att alls möjliggöra ett byte i de kommuner där detta för tillfället inte är möjligt sänker naturligtvis kostnaden för att byta vårdinrättning eller hemtjänstutförare jämfört med en situation utan brukarval. Kostnaden kan sannolikt sänkas ytterligare med hjälp av transparenta informations- och rating-system som möjliggör mer välinformerade val och förbättrar brukarnas möjligheter att göra sina röster hörda.

Att ryktesmekanismen har en viktig disciplinerande effekt, särskilt för stora företag, understryks av den kraftigt negativa publicitet företaget Carema drabbades av rörande äldreboendet Koppargården i Vällingby (och senare rörande ett fåtal ytterligare äldreboenden) 2011. Hurvida det fanns saklig grund för anklagelserna är omdiskuterat (Stenshamn 2013). Icke desto mindre drabbades varumärket så hårt att man sålde sin sjukvårds- och tjänsteverksamhet och döpte om återstoden till Vardaga. Det ekonomiska priset för ett kritiserat företag kan med andra ord bli väldigt högt om både upphandlande kommuner och brukare kan välja bort det.

En central del av informationsproblemet när det kommer till brukarval inom både äldreomsorgen och skolan är att det (ofta) är någon annan än den som drar nytta av tjänsten (barnet, den äldre) som är den som väljer (föräldrar, släktingar). Anhöriga har svårt att veta något om kvaliteten på den demenssjuka släktingens äldreboende, i synnerhet på förhand, när valet ska fattas. Kostnaderna (framför allt de psykiska) för ett byte av såväl skola som äldreboende är också höga (Bergman och Jordahl, 2014, s. 91). Det är tungt vägande skäl för att låta brukarundersökningar utgöra ett viktigt och transparent inslag i det informationsmaterial som erbjuds nya brukare.

Redan i nuläget sammanställs flera viktiga brukarundersökningar årligen. I Socialstyrelsens brukarenkät, *Äldreguiden*,<sup>44</sup> och i myndighetens redovisning av indikatorer, *Öppna jämförelser*, redovisas kvalitetsmått i flera dimensioner, däribland upplevd kvalitet. Resultaten av den här sortens undersökningar bör naturligtvis standardiseras och presenteras på ett överskådligt och lättbegripligt sätt, i synnerhet för de mest utsattas skull. Det kan också utgöra grunden för, eller åtminstone en viktig komponent i, det slags ratingsystem som Lundberg m.fl. (2022, s. 14) efterfrågar när det kommer till upphandlingar:

*Grundtanken är att bygga system som liknar rating av hotell, taxi-tjänster och andrahandsuthyrning av privatbostäder på nätet, genom utrymme för subjektiv värdering av svårsmätbara kvalitetsegenskaper. ... Sverige bör verka för ett europeiskt ratingsystem som tar hänsyn till tidigare leveranser och gå före genom att införa det för svenska upphandlingar.*

Ett sätt att mildra problemet med att många äldre saknar kapaciteten att fatta ett informerat val när det väl börjar bli dags att flytta till boende, vore en annan *nudge*-lösning, i detta fall för att tidigarelägga omsorgsvalet. Exempelvis skulle svenskar på 80-årsdagen kunna nås av relevant information och uppmanas att fatta ett val eller åtminstone uttrycka vilka önskemål som ska bli vägledande om/när det väl blir aktuellt att flytta till ett omsorgsboende, om man vid tiden för flytten inte längre är kapabel att fatta ett informerat val. Tanken med en *nudge* är som sagt att förändra människors beteende på ett förutsägbart sätt utan att avsevärt inkräkta på deras valmöjligheter (Thaler och Sunstein 2008), och i det här fallet skulle själva poängen till och med vara att utvidga valmöjligheterna.

I ett system utan brukarval skulle ratingsystemet kunna fungera som en värdefull informationskälla för upphandlande huvudmän, förutsatt att de tilläts att ta hänsyn till anbudsgivarnas tidigare leveranser och renommé. I nuläget har offentliga upphandlare begränsat utrymme att väga in historisk information, vilket får absurda konsekvenser. Såsom reglerna kring opartiskhet tolkas får huvudmännen inte tillmäta varumärke eller tidigare leveranshistorik någon betydelse, vilket kan leda till paradoxen att när en upphandling måste göras om för att en leverantör misskött sig kan denne

---

<sup>44</sup> Dock ska noteras att *Äldreguiden* dels bygger på självrapporterade svar, det vill säga från omsorgsgivarna själva, dels på brukarenkäter. Detta ökar betydelsen av att det också finns objektivt verifierbara kvalitetsmått, inte minst om medicinsk kvalitet på särskilda boenden, och att dessa mått också redovisas för brukarna.

vara med och lämna anbud igen (Lundberg m.fl. 2022). Förändringar i dessa regler är centrala ifall god kvalitet ska kunna belönas och dålig kvalitet bestraffas.

I kombination med brukarval skulle ett institutionaliserat röstverktyg som grundar sig i brukares upplevda kvalitet kunna vara gynnsamt för att värna tjänsternas kvalitet. Brukarundersökningar är självklart inte perfekta, men de fångar upp sådana kvalitetsaspekter som annars är svåra att mäta. De möjliggör ”en meningsfull sammanvägning av många olika aspekter av omsorgen” (Bergman och Jordahl, 2014, s. 71), som man sedan kan komplettera med andra kvalitetsmått. Något som i dag ofta saknas är till exempel redovisning av objektivet verifierbara kvalitetsmått om den medicinska kvaliteten på särskilda boenden (Morin 2020). Baserat på den forskning som finns om gemene mans förmåga att ta till sig utvärderingsinformation förespråkar Bergman och Jordahl (2014) en så kallad ”enkel front med djup” (s. 56). Några få väl valda kvalitetsmått bör alltså presenteras på ett lättillgängligt sätt, samtidigt som mer detaljerad information finns att tillgå för den som vill veta mer.

Att göra brukaren, snarare än den offentlige tjänstemannen, till beslutsfattare och kravställare får sannolikt också en positiv effekt på de anställdas moral. Rimligen är det mer motiverande att agera på önskemål från brukare som behöver hjälp (och annars kan flytta) än att tvingas hålla sig till ofta fyrkantiga och värdesänkande krav som stipuleras ”från ovan”. Ökad motivation bland anställda är centralt inom en tjänstesektor präglad av många små innovations- och förbättringsmöjligheter som bara kan identifieras av den som har intim kännedom om miljön.

Sedan ska sägas att kundvalet, ens när det är reellt i bemärkelsen att det finns flera organisationer och enheter att välja mellan, inte alltid är något den äldre vill ha. Att omsorg är en tjänst som samproduceras av utförare och brukare och därför bygger på tillit och långsiktiga relationer innebär att kontinuitet i omsorgen kan vara en viktig kvalitetsaspekt i sig. I ett sådant perspektiv framstår bytesmöjligheten sannolikt inte som attraktiv för alla brukare eftersom den riskerar att undergräva en central aspekt av det man värdesätter. Flera forskare betonar också risken för ökad ojämlikhet eftersom alla inte har goda förutsättningar att välja, till exempel för att de saknar förmåga att fatta rationella beslut (Szebehely 2011, s. 244). Med Barnes och Priors (1995, s. 58) ord kan ”värden som förtroende, säkerhet och tillit vara mer uppskattade av brukarna än möjligheten att välja.”

Dock bör betonas att samma slags ojämlikhet rimligen gäller för brukares förmåga att göra sin röst hörd; det problemet kan till och med vara värre. Enligt Le Grand (2009) finns det få anledningar att tro att *voice* utan *choice* skulle gynna de svagaste brukarna. Snarare är det de med god utbildning och kontakter som har lättast att göra sina röster hörda i ett system utan brukarval. Att, likt Barnes och Prior (1995), måla upp en motsättning mellan kvalitet och valfrihet är att göra sig skyldig till en falsk dikotomi. Le Grand (2009) menar att den relevanta frågan i stället är huruvida möjligheten till god kvalitet (och värden som förtroende, säkerhet och tillit) främjas av existensen av ett val. Även om man inte utnyttjar sitt brukarval fyller utmaningsbarheten en viktig funktion.

### 4.4.3 Topping-up

För att en kvasimarknad ska kunna leverera jämlika utfall måste utförarna ges mindre möjlighet att själva ”välja” i flera avseenden. Exempelvis bör äldreboenden, i en modell med brukarval, inte ges möjlighet att ”plocka russin ur kakan”, för att minska risken att de fokuserar på brukarna med minst vårdbehov. Å andra sidan kan man fråga sig om en annan definierande aspekt hos idealiska kvasimarknader, den jämlika köpkraften, alltid är eftersträvsvärd på äldreomsorgsområdet.

Som vi konstaterat lägger denna begränsning en betydande hämsko på innovation jämfört med på en fri marknad. Vid fasta priser per brukare kan nämligen utföraren inte utveckla en bättre tjänst och ta ut ett högre pris för denna tjänst. Dessutom försvagar det fasta priset den prispress nedåt som uppstår på fria marknader när andra utförare replikerar den nya innovationen. Pressen att fortsätta innovera minskar och samtidigt uteblir den del av värdet från en innovation som på en fri marknad tillfaller konsumenterna i form av ett större konsumentöverskott (skillnaden mellan upplevt värde och det pris man betalar).

Möjligheten till *topping-up* inom äldreomsorgen skulle (med all sannolikhet) gynna köpstarka brukare på ett sätt som, om man ska tala med Le Grand (2009), strider mot valfrihetsmodellens jämlikhetstanke. I praktiken är det dock redan ett faktum att många privata äldreboenden erbjuder brukare extra tjänster utöver de biståndsbedömda insatserna (till reducerat pris till följd av att brukarna kan utnyttja sitt rutavdrag för hushållsnära tjänster). Man kan också fråga sig om äldreomsorgen ”måste” vara lika utjämnande som skolan. Värden den äldre får ska naturligtvis

vara jämlik, men få höjer på ögonbrynen när vuxna människor får olika inkomster och livsförutsättningar beroende på val de fattar under sina arbetsliv. Att äldreomsorgen ska utjämna dessa skillnader är inte uppenbart, särskilt inte om man genom att förbjuda skillnader stänger dörren för förbättringar (som på sikt kommer alla till del).

Som Karlson och Lundbäck (2022) uttrycker det när de diskuterar tilläggs-tjänster inom hemtjänsten kan de fungera som ”ett slags experimentverkstad och en värdemätare på vad äldre egentligen behöver hjälp med”. De förbättrade möjligheterna att konkurrera både med pris och kvalitet vore avgörande för att förbättra innovationsklimatet inom äldreomsorgen, så att den blir successivt bättre för alla. Snarare än att smyga med att den sors kvalitetshöjande tilläggs-tjänster erbjuds bör de därför institutionaliseras så att även kommunala aktörer kan erbjuda dem.

#### **4.4.4. Kontrollåtgärder**

Det offentliga måste ställa ordentliga krav på utförare, vare sig de är privata eller inte, vinstsyftande eller icke-vinstsyftande. Vid upphandlingar är två exempel på sådana kontrollverktyg vitesklausuler, som aktiveras om utförare bryter mot avtalet, och förlängningsoptioner, en automatisk förlängning av ett avtal för att belöna väl utfört arbete. Likt alla kontrollverktyg missar de målet ibland och kan, om de används felaktigt, stjälpa mer än de hjälper (Bowles 2016).

Till saken hör, som vi redan konstaterat, att frågan om vad som är bra respektive dålig kvalitet är långt ifrån enkel att besvara. Som Bergman och Jordahl (2014, s. 94) uttrycker det:

*Exempelvis kan ersättning per patientmöte leda till att läkare delar upp det som annars hade varit ett möte till två, utan att patienten får mer sammanlagd tid eller bättre hjälp. Ett annat exempel, som finns dokumenterat i litteraturen, är att incitament baserade på att en tillräckligt hög andel av patienterna med vissa symptom får adekvat behandling, kan slå fel. Tanken med incitamentet var förstås att fler skulle få rätt behandling. Det visade sig dock att läkarna minskade inrapporteringen av dessa symptom, eftersom även detta ledde till en högre kvot, medan det däremot var oklart om antalet patienter som faktiskt fick adekvat behandling ökade.*

Därtill har vi det faktum att den kvalitet som till slut levereras i hög grad kommer ”att vara beroende av kontraktsvillkor och uppföljningsrutiner” (Lundberg m.fl. 2022, s. 92). Det ställer krav på kunskap, motivation och handlingsutrymme hos huvudmannen.<sup>45</sup> Att förlängningsoptioner används närmast slentrianmässigt är talande – om det inte föreligger ett reellt hot om att inte få förnyat kontrakt för en utförare som missköter sig försvinner själva poängen med optionen (Bergman och Jordahl 2014). Ofta finner man en motvilja bland beställarna att kräva att avtalsvillkor blir uppfyllda, av den enkla anledningen att sådana konfrontationer betraktas som jobbiga. En alltför svag uppföljning kan därför skada tilliten, eftersom ”det blir lätt för fuskande leverantörer att undkomma upptäckt eller också är konsekvenserna av att fuska så små att det lönar sig att underprestera” (Lundberg m.fl. 2022, s. 13).

Det hela kokar ofta ner till den enskilde upphandlarens motivation och moral.<sup>46</sup> Kravverktyg minskar med andra ord inte behovet av moraliskt handlande; tvärtom illustrerar det att man måste skapa en synergieffekt mellan incitament och moral för såväl huvudmannen som utföraren (jfr Bowles 2016). Samtidigt signalerar alltför mycket uppföljning och kontroll avsaknad av tillit, vilket riskerar att skada förhållandet till leverantören (Lundberg m.fl. 2022).

Sveriges kommuner har olika förutsättningar för att kunna göra ett bra upphandlingsjobb. Fler samordnade upphandlingar mellan mindre kommuner är därför sannolikt en god idé. En annan tänkbar ”lösning” för att möjliggöra bättre upphandlingar och uppföljningar vore att ge kommuner med små resurser möjlighet att vända sig till ett bolag, som skulle kunna ligga under Sveriges Kommuner och Regioner.<sup>47</sup> En möjlig förebild är här Combient,<sup>48</sup> ett företag som ägs av och hjälper 34 av Nordens

---

<sup>45</sup> Med det sagt finner Dahlström m.fl. (2018) inte entydigt stöd för att bättre kvalitet på den personal som ansvarar för upphandlingen leder till mindre missnöje med densamma.

<sup>46</sup> Rent formellt är det en region eller en kommun som ansvarar för att bevaka regelefterlevnaden för en viss upphandlad tjänst eller verksamhet, men i praktiken ligger ansvaret hos en enskild person. Viljan att ingripa och konfrontera leverantören kan av flera skäl trubbas av. Ett första skäl är att sannolikheten att granskaren känner utförarens representanter väl är hög, vilket ökar den sociala kostnaden för en konfrontation. Ett andra skäl är att en konfrontation leder till kraftigt ökad arbetsbelastning för den som konfronterar och om det leder till en juridisk process uppstår dessutom betydande juridiska kostnader (som eventuellt hamnar på ett annat ställe i kommunens redovisningssystem).

<sup>47</sup> Karlson och Lundbäck (2022) påpekar att SKR är ett exempel på den sortens samarbete mellan lokalt och regionalt förankrade aktörer som är viktiga i vård och omsorg i många länder.

<sup>48</sup> Se <https://combient.com>.

största företag (med tyngdpunkt inom Wallenberggruppen) med digitaliseringar. Att tunga intressenter ligger bakom har en disciplinerande effekt för både Combient och dess underleverantörer: om de missköter sig gentemot ett företag i ägargruppen kommer också andra företag att vända sig mot dem. Etableringen av ett upphandlingsföretag med den sortens ägarstruktur skulle skapa en liknande disciplinerande effekt, exempelvis genom att se till att utförare med en stark förhandlingsposition i en kommun inte kan frångå sitt uppdrag utan att stöta på problem i andra kommuner.

Upphandlingsföretaget skulle samtidigt kunna spela en viktig roll som kunskapsförmedlare. Företaget skulle kunna (och ha alla incitament att) förmedla kunskap och lärdomar om upphandlingar mellan kommuner, så att de med svaga uppföljningssystem kan lära av de starka. Företaget skulle också kunna spela en viktig roll för att ”certifiera” aktörer, alltså sätta en kvalitetsstämpel på företag som vill etablera sig i en ny kommun (antingen med ett anbud eller inom en valfrihetsmodell). Ett upphandlingsföretag behöver naturligtvis inte begränsa sig till äldreomsorgen, men då kunskapen om olika välfärdstjänster är synnerligen kontextspecifik är det viktigt med en viss områdesspecialisering mellan företagets olika delar.

## 4.5 Sammanfattning

Äldreboendesektorns måste hantera de utmaningar som kommer med en åldrande befolkning med allt högre krav. Möjligheterna till detta blir större om sektorns förutsättningar för innovation förbättras. Att det finns goda möjligheter att förbättra verksamheter både med tekniska och mjukare innovationer står bortom allt tvivel – men potentialen kan bara realiseras om ett betydande informationsproblem hanteras.

I grund och botten handlar det om att den sortens kvalitet som utförarens innovationsverksamhet borde fokusera på sällan går att nagla fast i ett avtal. Bristfälliga prestationsmått kan leda till att vinstintresset i upphandlingsmodellen kanaliseras i (delvis) fel riktning. Medan ökad kontroll och detaljstyrning kan vara nödvändigt på vissa områden, finns en betydande risk att sådana åtgärder underminerar utförarens och anställdas moral. Vår viktigaste förslag för att komma till rätta med problemet är därför att:



- Den dominerande entreprenadmodellen bör kompletteras med en valfrihetskomponent, exempelvis genom att brukarna aktivt kan välja en annan vårdinriktning än anbudsvinnarens. Utförarna måste då konkurrera med varandra i fråga om de kvalitetsdimensioner brukarna värderar högst.
- Samtidigt kan transparenta informations- och ratingsystem göra brukarvalet mer informerat. Det skapar synergier mellan brukarnas val och deras värdering av de tjänster de får (*choice* och *voice*). Att göra så att upphandlaren tar hänsyn till anbudsgivares tidigare *track record* vore en viktig förbättring i samma riktning.
- Eftersom många privata äldreboenden redan erbjuder brukare tilläggstjänster bör den sortens *topping-up* institutionaliseras så att även kommunala aktörer kan erbjuda detta. Vinstintresset i kombination med brukarnas val skulle då både leda till förbättringar och sända tydliga signaler om vad brukarna värderar.
- Som ett led i att höja kvaliteten på upphandlingarna kan ett nationellt upphandlingsföretag skapa en disciplinerande effekt genom att se till att utförare med en stark förhandlingsposition i en kommun inte kan underprestera utan att stöta på problem på andra håll i landet.

Om de reformer vi föreslår genomförs kommer de fyra verktygen i välfärdsverktygslådan – tillit, kontroll, röst och valfrihet – skapa synergier som främjar en mer innovativ och kvalitetsfokuserad omsorg på särskilda boenden.

Brukarnas *valfrihet* stärks genom själva införandet av ett valfrihetssystem, men valet blir mer informerat om det kombineras med transparenta informations- och ratingsystem. På en och samma gång bygger det in förbättringsincitament i äldreomsorgen och värnar den sortens kvalitet som är svår att sätta fingret på. Då kan brukarna och deras anhöriga själva vara med och värna kvaliteten samtidigt som det upphandlade alternativet garanterar en hög lägstanivå. Tidigare brukares röst blir då en potent kraft, just för att den kan hjälpa blivande brukare med deras val.

Införandet av ett ratingsystem stärker möjligheten att *kontrollera* verksamheten i de dimensioner brukarna i egenskap av recensenter själva värderar. Kanske kan olika sätt att institutionalisera ryktesmekanismer – i synnerhet på en så grundläggande nivå som att upphandlare ska kunna

ta hänsyn till orderhistorik – ännu mer ses som en fråga om *tillit*. En utförare som varken straffas eller belönas för tidigare beteende har ingen anledning att bygga långsiktiga relationer med kunderna, vare sig de är brukare eller upphandlare. Ett nationellt upphandlingsföretag kan skapa en disciplinerande effekt som bidrar till långsiktighet i fråga om både kontroll och tillitsskapande relationer.

I praktiken står det redan kommuner fritt att öppna för brukarval inom äldreomsorgen. Att så få gjort det vittnar om att många dörrar för konkurrens och innovation tillåts förbli stängda i onödan. Så länge en hög minimivå på kvaliteten garanteras kan stärkt brukarval tillsammans med förbättrade möjligheter att konkurrera både med pris och kvalitet långsiktigt förbättra äldresektorns innovationsklimat.

## 5 Avslutning

Vi har analyserat vinstintressets och valfrihetens betydelse på två centrala områden i den skattefinansierade välfärdssektorn – skolan och äldreomsorgen – med fokus på hur dessa områden kan bli mer innovativa, vilket vi betraktar som den enda garanten för långsiktiga förbättringar. Medan valfriheten och vinstintresset har viktiga roller att spela för innovationskraften står betydande informationsproblem i vägen för att den på allvar ska blomma ut.

På skolområdet beror informationsproblemet i huvudsak på två faktorer. För det första innebär den rådande kunskapssynen (institutionaliserad i bland annat läro- och kursplaner) att lärare saknar det mandat som krävs för att kunna förmedla det slags kunskap elever behöver. För det andra gör betygssystemets konstruktion att betyg inte är tillförlitliga mått på kunskap. Vinstintresset och de incitament som skolmarknadens konkurrens skapar kanaliseras därför i (delvis) fel riktning. Följden är att skolor inte kan konkurrera i termer av just kunskap.

- Reformerna som förbättrar kunskapssynen och betygssystemet skulle kraftigt minska informationsproblemet och bygga in sunda incitament för kunskapsfrämjande innovation i valfrihetssystemet.
- Informationsproblemet kan mildras genom att elever och föräldrar ges bättre beslutsunderlag i form av lättillgänglig och lättförståelig information och recensioner från brukare med erfarenhet av en skola.
- Vid tillfällen när en skola gravt underpresterar bör driften kunna outsourcingas till en extern aktör med dokumenterad kompetens. Det är rimligt att den nye aktören ges större frihetsgrader kring pedagogik och ordningsregler för att komma till rätta med den dåliga utbildningsmiljön.

Informationsproblemet är betydande även när det kommer till marknaden för särskilda boenden eftersom den sortens kvalitet som borde främjas

inom äldreomsorgen är svår ”att sätta fingret på”. Därmed är den svår att skriva ner i ett upphandlingsavtal. Det gör det svårt för utförare att veta i vilka dimensioner de ska förbättras och innovera.

- Den dominerande entreprenadmodellen bör därför så långt det är möjligt ges en valfrihetskomponent. Informerade brukarval kan bidra till att utförarna konkurrerar med varandra i fråga om de kvalitetsdimensioner brukarna värderar högst.
- Transparenta informations- och ratingsystem kan göra både upphandlingar och brukarval mer informerade. Att möjliggöra för upphandlaren att ta hänsyn till anbudsgivares tidigare *track record* vore bara det en avsevärd förbättring.
- Tilläggstjänster (*topping-up*) bör institutionaliseras så att även kommunala aktörer kan erbjuda det.
- Som ett led i att höja kvaliteten på upphandlingarna kan ett nationellt upphandlingsföretag generera en disciplinerande effekt hos alla utförare.

Slutsatsen av vår analys är att om modellernas förutsättningar för innovation förbättras, så kan många av de problem och brister som präglar skolan och äldreomsorgen avhjälpas. Rimligen är många av poängerna av vår analys också giltiga för andra välfärdsområden. Exempelvis mår entreprenadmodellen sannolikt ofta bra av att kombineras med inslag av brukarval.

I ett vidare perspektiv betraktar vi polycentricitet som en grundförutsättning för god välfärdsproduktion. Polycentricitet brukar användas för att beskriva ett system där brukare har betydande valfrihet, och där många relativt autonoma beslutsenheter och nivåer samexisterar inom ramen för gemensamma regler och normer (Ostrom 2008; Aligica och Tarko 2012). Brukare kan då experimentera och välja olika typer av lösningar som passar deras särskilda omständigheter, men utfallen blir bara verkligt gynnsamma om det polycentriska systemets regler och normer främjar värdeskapande produktion. De informationsproblem vi identifierat vad gäller skolan och äldreomsorgen beror i stor utsträckning på att det institutionella ramverket ofta kommer till korta, vilket är anledningen till att vi så ingående diskuterat hur det kan förbättras.

---

Resultatet av det slags reformer vi föreslår skulle på intet vis bli perfekta system för produktion av skola och äldreomsorg. Men det skulle resultera i system som vore bättre på att lära sig, enligt de principer vi listade inledningsvis (Harford 2011):

1. Vi måste bejaka variation, och försöka komma på och pröva så många nya idéer som möjligt.
2. De nya idéerna bör testas i relativt liten skala, så att misslyckanden inte får katastrofala följder.
3. Man måste tvinga sig själv att selektera: att välja bort de experiment som misslyckas, till förmån för de som lyckas.

Bättre regelverk som kommer till rätta med informationsproblemen inom skolan och äldreomsorgen, och inom välfärden generellt, skulle stärka alla de tre stegen i kedjan. System präglade av valfrihet, konkurrens och vinstintresse får då rätt incitament för långsiktiga förbättringar.

Slutligen tål det att påpekas att de flesta välfärdstjänster är och förblir producerade i offentlig regi. Medielogiken tycks vara sådan att privata välfärdsutförare granskas hårdare än offentliga – i en text där han ondgör sig över mediernas hetsjakt på friskolor och friskolekoncerner påpekar till exempel Bergström (2022) att Skolinspektionen listar ”grundskolor som underpresterat grovt år efter år utan att huvudmannen ingripit; 26 av 28 skolor har en kommunal huvudman. Det leder varken till nyheter eller granskning.” Även om kommunala och privata utförare har olika förutsättningar kan man tycka att all verksamhet borde granskas lika ingående, oavsett driftsform. Å andra sidan är det kanske just för att våra välfärdsystem har så stora offentliga inslag som det blir extra viktigt att de privata utförarna gör så bra ifrån sig som möjligt. Det är sannolikt bara därifrån utvecklingspotentialen och innovationskraften som kan lyfta hela sektorn kan komma.

# Appendix A

## Marknadsmodeller för skattefinansierade tjänster

1.	Hur matchas brukare och utförare?	Valfrihet eller anvisning
2.	Hur träder utförare in på marknaden?	Starta egen eller ta över befintlig utförarenhet alternativt vinna tidsbegränsat kontrakt
3.	Vem är huvudman?	Kommun/region eller utförare
4.	Är verksamheten tillståndspliktig?	Ja eller nej
5.	Vem sätter priset?	Beställare eller utförare
6.	Hur sätts priset?	Fritt eller reglerat
7.	Vem bär risken för volymförändringar?	Beställare eller utförare

Källa: Jordahl och Öhrvall (2013, s. 46).

# Appendix B

## IB: Ett framgångsrikt system att lära av

Den globala gymnasieutbildningen *International Baccalaureate Diploma Programme* (IBDP) erbjöds 2022 vid 3 421 skolor i 157 länder, varav 29 var svenska.<sup>49</sup> En elev läser sex ämnen på djupet och examineras i dem i en tentamen som görs och anonymiseras innan den distribueras till examinators. Processen övervakas av *chief examiners*, som säkerställer likvärdighet och gör betygsinflation omöjlig. Betygsskalan (1–7) tillämpas för samtliga elever världen över, vilket innebär att ett slutbetyg har samma värde oavsett var eleven studerat.<sup>50</sup>

Sedan starten 1968 har lärare och examinatorer successivt utvecklat kursinnehåll, läromedel och pedagogik. Enligt en årlig utvärdering är det näst intill konsensus bland universitetsrektorer i USA och Storbritannien att IBDP är det gymnasieprogram som bäst förbereder för akademiska studier. Detta gäller inte enbart förmåga att bli bra på att organisera och ta ansvar för de egna studierna (kognitiva och icke-kognitiva förmågor) utan det är också bäst för att utveckla interkulturell förmåga, kreativitet och förmåga att hantera höga krav (ACS International Schools 2016).

---

<sup>49</sup> <http://www.ibo.org/programmes/diploma-programme/what-is-the-dp/key-facts-about-the-dp>.

<sup>50</sup> IB:s goda resultat är i linje med den evidens som finns att en slutexamen är ett effektivt sätt att erhålla hög kvalitet (Woessman 2016).

# Appendix C

## En segregationspeng som faktiskt har effekt

Ett sätt att använda skolvalet för att mildra segregationen vore att införa en explicit *disadvantage premium* och ge skolor en extra summa per elev från en socioekonomiskt svagare bakgrund. Riksrevisionens (2022) granskning av skolpengen visar att det saknas generella principer för hur den socioekonomiska tilläggs-/omfördelningspengen beräknas eller fördelas. 125 kommuner saknar helt sådana system medan det finns kommuner som omfördelar mer än 20 procent av den totala skolpengen i sitt omfördelningssystem. Hellberg (2021) visar i en genomgång för *Kvartal* att det framför allt i storstäderna är mycket stora skillnader mellan stadsdelar beroende på graden av social utsatthet; mer utsatta områden får i genomsnitt 44 500 kronor mer per elev i Stockholm.

Vad vi har kunnat utröna innebär de olika system som används att kommunen enligt någon modell beroende på elevsammansättning bestämmer den genomsnittliga skolpengen på skolnivå inklusive ett eventuellt socioekonomiskt tillägg. Det går alltså inte att fastställa att en viss elev bidrar med en skolpeng som är  $x$  kronor högre.

Om hela denna *de facto* skolpengsökning var tydligt kopplad till den specifika eleven skulle det kraftigt öka friskolornas intresse för att expandera genom att locka till sig elever från utsatta områden. Samtidigt skulle de utveckla eller ”låna in” effektiva metoder för att undervisa elever från utbildningsmässigt svagare bakgrund. Som vi konstaterat går det att med ändamålsenlig pedagogik få barn från svåra sociala omständigheter att prestera väl.

En extrapeng är sannolikt att föredra framför kvotering, eftersom varje skola då ges en möjlighet att hitta sin (optimala) mix av variation i elevunderlaget. Dock finns en risk för det slags negativa reaktioner som brukar utlösas av åtgärder som innebär positiv särbehandling. En integrationspeng är därför sannolikt bara verkningsfull om den kombineras med ett moraliskt budskap som betonar vilket problem segregationen innebär och att integrationspengen är ett viktigt led i lösningen (Bowles 2016). Det skulle öka möjligheterna att skapa den sortens synergi mellan ekonomiska incitament och moral som krävs för att en integrationspeng inte ska motverka sitt syfte.



---

# Referenser

- Abdulkadiroglu, A., J. D. Angrist, P. D. Hull och P. A. Pathak (2016). "Charters without Lotteries: Testing Takeovers in New Orleans and Boston". *American Economic Review* 106(7), 1878–1920.
- ACS International Schools (2016). *The University Admissions Officers' Report 2016*. Heywood, Surrey: ACS International Schools. <http://www.acs-schools.com/University-Admissions-Officers-Report-2016>.
- Aligica, P. och V. Tarko (2012). "Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25(2), 237–262.
- Almega (2021). "Vilka konsekvenser får friskolornas vinstförbud för elever och kommuner?". Stockholm: Almega. <https://www.almega.se/app/uploads/2021/10/vilka-konsekvenser-far-friskolornas-vinstforbud-for-elever-och-kommuner.pdf>.
- Andersson, E., N. Janlöv och C. Rehnberg (2014). *Konkurrens, kontrakt och kvalitet: hälso-och sjukvård i privat regi*. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi och Myndigheten för vårdanalys. Rapport 2014:5. Stockholm: Finansdepartementet.
- Andersson, E., H. Jordahl och J. Josephson (2019). "Outsourcing Public Services: Contractibility, Cost, and Quality". *CESifo Economic Studies* 65(4), 349–372.
- Angelis, J. och H. Jordahl (2014). *Att styra och leda äldreomsorg: Hur går det till och vad kan förbättras?* Stockholm: SNS Förlag.
- Angelis, J. och H. Jordahl (2015). "Merciful Yet Effective Elderly Care Performance Management Practices". *Measuring Business Excellence* 19(1), 61–69.
- Angrist, J. D., S. M. Dynarski, T. J. Kane, P. A. Pathak och C. R. Walters (2012). "Who Benefits from KIPP?". *Journal of Policy Analysis and Management* 31(4), 837–860.
- Angrist, J. D., P. A. Pathak och C. R. Walters (2013). "Explaining Charter School Effectiveness". *American Economic Journal: Applied Economics* 5(4), 1–27.

- Arendt, H. (1954 [2006]). "The Crisis in Education". Omtryckt i H. Arendt (2006) *Between Past and Future: Eight Exercises in Political Thought* (s. 170–193). New York, NY: Penguin Books.
- Baker, T. och R. E. Nelson (2005). "Creating Something from Nothing: Resource Construction Through Entrepreneurial Bricolage". *Administrative Science Quarterly* 50(3), 329–366.
- Barnes, M. och D. Prior (1995). "Spoilt for Choice? How Consumerism Can Disempower Public Service Users". *Public Money and Management*, 15(3), 53–59.
- Baumol, W. J. (1990). "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive". *Journal of Political Economy* 98(5), 893–921.
- Baumol, W. J. (2010). *The Microtheory of Innovative Entrepreneurship*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baumol, W. J. (2013). *The Cost Disease: Why Computers Get Cheaper and Health Care Doesn't*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Baumol, W. J., J. C. Panzar och R. D. Willig (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bergh, A. (2008). "Explaining the Survival of the Swedish Welfare State: Maintaining Political Support through Incremental Change". *Financial Theory and Practice* 32(3), 233–254.
- Bergh, A. och C. Bjørnskov (2014). "Trust, Welfare States and Income Equality: Sorting out the Causality". *European Journal of Political Economy* 35(1) 183–199.
- Bergman, M. (2013). *Upphandling och kundval av välfärdstjänster – en teoribakgrund*. Stockholm: Uppdrag Välfärd.
- Bergman, M. och H. Jordahl (2014). *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*. Rapport till Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi. Rapport 2014:1. Stockholm: Finansdepartementet.
- Bergman, M., P. Johansson, S. Lundberg och G. Spagnolo (2016). "Privatization and Quality: Evidence from Elderly Care in Sweden". *Journal of Health Economics* 49(September), 109–119.

Bergström, H. (2022). "Mediernas hetsjakt på friskolor". Stockholm: Timbro. <https://timbro.se/smedjan/mediernas-hetsjakt-pa-friskolor-ett-journalistiskt-valorshaveri>.

Besanko, D., D. Dranove, M. Shanley och S. Schaefer (2013). *The Economics of Strategy*. Sjätte upplagan. New York, NY: John Wiley.

Betts, J. och J. Grogger (2003). "The Impact of Grading Standards on Student Achievement, Educational Attainment, and Entry-level Earnings". *Economics of Education Review* 22(4), 343–352.

Biasi, B., D. J. Deming och P. Moser (2021). "Education and Innovation". NBER Working Paper nr 28544. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Black, S. (1999). "Do Better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education". *Quarterly Journal of Economics* 114(2), 578–599.

Black, S. E. och S. Machin (2011). "Housing Valuations of School Performance". I E. A. Hanushek, S. Machin och L. Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education*, Vol. 3. (s. 485–519). Amsterdam: Elsevier.

Blix, M. och H. Jordahl (2021). *Privatizing Welfare Services: Lessons from the Swedish Experiment*. Oxford: Oxford University Press.

Bloom, N., R. Lemos, R. Sadun och J. Van Reenen (2015). "Does Management Matter in Schools?". *Economic Journal* 125(584), 647–674.

Bloom, N. och J. Van Reenen (2007). "Measuring and Explaining Management Practices Across Firms and Countries". *Quarterly Journal of Economics* 122(4), 1351–1408.

Bloom, N., J. Van Reenen, and H. Williams (2019). "A Toolkit of Policies to Promote Innovation". *Journal of Economic Perspectives* 33(3), 163–184.

Bos, A., P. Boselie och M. Trappenburg (2017). "Financial Performance, Employee Well-Being, and Client Well-Being in For-profit and Not-for-profit Nursing Homes: A Systematic Review". *Health Care Management Review* 42(4), 352–368.

Bowles, S. (2016). *The Moral Economy*. New Haven, CT: Yale University Press.

Brodtkorb, K., R. Skaar och Å. Slettebø (2019). "The Importance of Leadership in Innovation Processes in Nursing Homes: An Integrative Review". *Nordic Journal of Nursing Research* 39(3), 127–136.

- Broms, R., C. Dahlström och M. Nistotskaya (2020). "Competition and Service Quality: Evidence from Swedish Residential Care Homes". *Governance* 33(3), 525–543.
- Brown, C., J. Haltiwanger och J. Lane (2008). *Economic Turbulence: Is a Volatile Economy Good for America?* Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bulman, G. och R. W. Fairlie (2016). "Technology and Education: Computers, Software, and the Internet". NBER Working Paper nr 22237. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Bunar, N. (2010). "The Controlled School Market and Urban Schools in Sweden". *Journal of School Choice* 4(1), 47–73.
- Burgess, S. M. (2016). "Human Capital and Education: The State of the Art in the Economics of Education." IZA Discussion Paper nr 9885. Bonn: Institute of Labor Economics.
- Campos, C. och C. Kearns (2022). "The Impact of Neighborhood School Choice: Evidence from Los Angeles' Zones of Choice". Tillgänglig på SSRN. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3830628](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3830628).
- Chabrier, J., S. Cohodes och P. Oreopoulos (2016). "What Can We Learn from Charter School Lotteries?". *Journal of Economic Perspectives* 30(3), 57–84.
- Chatterji, A. K. (2018). "Innovation and American K–12 Education". *Innovation Policy and the Economy* 18(1), 27–51.
- Chatterji, A. K. och B. F. Jones (2012). "Harnessing Technology to Improve K-12 Education". Brookings Institution Policy Brief 2012-05. Washington, DC: Brookings.
- Chatterji, A. K. och B. F. Jones (2016). "Learning What Works in Educational Technology with a Case Study of EDUSTAR". Brookings Institution Policy Memo 2016-1. Washington, DC: Brookings.
- Cheng, A., C. Hitt, B. Kisida och J. N. Mills (2017). "'No Excuses' Charter Schools: A Meta Analysis of the Experimental Evidence on Student Achievement". *Journal of School Choice* 11(2), 209–238.
- Cohodes, S. R. och K. S. Parham (2021). "Charter Schools' Effectiveness, Mechanisms, and Competitive Influence". NBER Working Paper nr 28477. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

- 
- Cohodes, S. R., E. M. Setren och C. R. Walters (2021). "Can Successful Schools Replicate? Scaling up Boston's Charter School Sector". *American Economic Journal: Economic Policy* 13(1), 138–167.
- Comondore, V. R., P. J. Devereaux, Q. Zhou, S. B. Stone, J. W. Busse, N. C. Ravindran och K. E. Burns (2009). "Quality of Care in For-Profit and Not-for-Profit Nursing Homes: Systematic Review and Meta-analysis". *BMJ* 339:b2732.
- Dahlström, C., M. Nistotskaya och M. Tyrberg (2018). "Outsourcing, Bureaucratic Personnel Quality and Citizen Satisfaction with Public Services". *Public Administration* 96(1), 218–233.
- Daunfeldt, S. och D. Halvarsson (2015). "Are High-Growth Firms One-Hit Wonders? Evidence from Sweden". *Small Business Economics* 44(2), 361–383.
- Deerfield, A. och N. Elert (2022). "Entrepreneurship and Regulatory Voids: The Case of Ridesharing". *Entrepreneurship Theory and Practice*, publicerad online.
- Dobbie, W. och R. G. Fryer (2013). "Getting Beneath the Veil of Effective Schools: Evidence from New York City". *American Economic Journal: Applied Economics* 5(4), 28–60.
- Domberger, S. och P. Jensen (1997). "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects". *Oxford Review of Economic Policy* 13(4), 67–78.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow och J. Tinkler (2006). "New Public Management is Dead—Long Live Digital Era Governance". *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(3), 467–494.
- Edebalk, P. G. (2018). *Den "nya äldreomsorgen": Reträtt och prövningar 1994–2006*. Forskningsrapport i socialt arbete, vol. 2018, nr 4. Lund: Socialthögskolan, Lunds universitet.
- Edmark, K. och L. Persson (2022). "Resultat och betygssättning i gymnasiefriskolor". *SNS Analys* 88. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Ekonomifakta (2021). Sysselsatta i den offentliga sektorn. <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/Offentlig-sektor/Sysselsatta-i-den-offentliga-sektorn/>.

Ekonomifakta (2022). Skattetrycket.

<https://www.ekonomifakta.se/fakta/skatter//skattetrycket-historiskt/>.

Elert, N. och M. Henrekson (2017). "Entrepreneurship and Institutions: A Bidirectional Relationship". *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 13 (3), 191–263.

Elert, N. och M. Henrekson (2021). "Innovative Entrepreneurship as a Collaborative Effort: An Institutional Framework". *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 17(4), 330–435.

Enkvist, I. (2022). "Läroplanen är en del av Sveriges försvar". *Svenska Dagbladet*, 25 augusti.

Epple, D., R. Romano och R. Zimmer (2016). "Charter Schools: A Survey of Research on Their Characteristics and Effectiveness". I E. A. Hanushek, S. Machin och L. Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education, Vol. 5* (s. 139–208). New York, NY och Amsterdam: North-Holland.

Epple, D., R. Romano och M. Urquiola (2017). "School Vouchers: A Survey of the Economics Literature". *Journal of Economic Literature* 55(2), 441–492.

Ernestam, J. (2018). "Systematiken i betygssättningen är det som väcker frågor". *Läraryrskommitténs utredningsblogg*. 4 juni. <https://www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundet-utredningsblogg/systematiken-i-betygssattningen-ar-det-som-vacker-fraagor>.

Fack, G., och J. Grenet (2010). "When Do Better Schools Raise Housing Prices? Evidence from Paris Public and Private Schools". *Journal of Public Economics* 94(1–2), 59–77.

Felix, M. (2020). "Charter Schools and Suspensions: Evidence from Massachusetts Chapter 222". Discussion Paper nr 2020.10. Cambridge, MA: MIT Department of Economics, School Effectiveness and Inequality Initiative och National Bureau of Economic Research.

Figlio, D. N., C. Hart och K. Karbownik (2020). "Effects of Scaling up Private School Choice Programs on Public School Students". NBER Working Paper nr 26758. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Figlio, D. N. och M. Lucas (2004). "Do High Grading Standards Affect Student Performance?". *Journal of Public Economics* 88(9), 1815–1834.

- Fryer, R. G., Jr (2017). "Management and Student Achievement: Evidence from a Randomized Field Experiment". NBER Working Paper nr 23437. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Fuentelsaz, L., J. Gómez och S. Palomas (2016). "Interdependencies in the Intrafirm Diffusion of Technological Innovations: Confronting the Rational and Social Accounts of Diffusion". *Research Policy* 45(5), 951–963.
- Fuglsang, L. och J. Sundbo (2016). "Innovation in Public Service Systems". I M. Toivonen (red.) *Service Innovation. Novel Ways of Creating Value in Actor Systems*. Vol. 6. Tokyo: Springer.
- Gallouj, F. och M. Savona (2009). "Innovation in Services: A Review of the Debate and a Research Agenda". *Journal of Evolutionary Economics* 19(2), 149–172.
- Garne, Cecilia (2014). "Läslinjen". *Fokus*, 24 januari. <https://www.fokus.se/utrikes/laslinjen/>.
- Gilraine, M., U. Petronijevic och J. D. Singleton (2021). "Horizontal Differentiation and the Policy Effect of Charter Schools". *American Economic Journal: Economic Policy* 13(3), 239–276.
- Glaeser, E. L. och A. Shleifer (2001). "Not-for-Profit Entrepreneurs". *Journal of Public Economics* 81(1), 99–115.
- Gralén, K., F. Hjalte och U. Persson (2019). *Hälso- och sjukvårdsutgifternas utveckling i Sverige*. Ihe Rapport 2019-5. Lund: Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi.
- Greenhalgh, T. R. G., F. Macfarlane, P. Bate och O. Kyriakidou (2004). "Diffusion of Innovations in Service Organizations: Systematic Review and Recommendations". *The Milbank Quarterly* 82(4), 581–629.
- Griliches, Z. (red.) (1990). *Output Measurement in the Service Sector*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Hall, C., M. Lundin och K. Sibbmark (2019). "A Laptop for Every Child? The Impact of ICT on Educational Outcomes". IFAU Working Paper 2019:26. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Hanushek, E. A. och L. Woessmann (2015). *The Knowledge Capital of Nations: Education and the Economics of Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Hayek, F. A. (1945). "The Use of Knowledge in Society". *American Economic Review* 35(4), 519–530.
- Harford, T. (2011). *Adapt: Why Success Always Starts with Failure*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Hart, O., A. Shleifer och R. W. Vishny (1997). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons". *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127–1161.
- Hartman, L. (2011), "Slutsatser". I L. Hartman (red.). *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd* (s. 258–276). Stockholm: SNS Förlag.
- Hartwig, J. (2006). "Productivity Growth in Service Industries – Has 'Baumol's Disease' Really Been Cured?". KOF Working Paper nr 155. Zurich: KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Hellberg, L. (2021). "Ojämnt penningregn över skolor i utsatta områden". *Kvartal*, 21 februari. <https://kvartal.se/artiklar/den-ojamlika-skolan-del-1/>.
- Heller Sahlgren, G. (2018). "Friskolornas elever är mer nöjda med skolmiljön". *Svenska Dagbladet*, 7 januari. <https://www.svd.se/a/VR19j4/friskolornas-elever-ar-mer-nojda-med-skolmiljon>
- Heller Sahlgren, G. (2020). "Skolvalet, kunskaperna och likvärdigheten". Stockholm: Timbro.
- Heller Sahlgren, G. (2021). "Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019". Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Heller Sahlgren, G. (2022). "Kunskapsskolans återkomst". Stockholm: Timbro.
- Heller Sahlgren, G. och H. Jordahl (2021). "Test Scores and Economic Growth: Update and Extension". IFN Working Paper nr 1408. Stockholm: Institutet för Näringslivsforskning (IFN).
- Henrekson, M. (red.) (2017). *Kunskapssynen och pedagogiken*. Stockholm: Dialogos.
- Henrekson, E., F. O. Andersson, F. Wijkström och M. R. Ford (2020). "Civil Society Regimes and School Choice Reforms: Evidence from Sweden and Milwaukee". *Nonprofit Policy Forum* 11(1), 1–37.
- Henrekson, M. och S. Jävervall (2016). "Svenska skolresultat rasar – vad vet vi?". Stockholm: Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).



- Henrekson, M. och T. Sanandaji (2020). "Measuring Entrepreneurship: Do Established Metrics Capture Schumpeterian Entrepreneurship?". *Entrepreneurship Theory and Practice* 44(4), 733–760.
- Henrekson, M. och M. Stenkula (2016). *Entreprenörskap – Vad, hur och varför*. Lund: Studentlitteratur.
- Henrekson, M. och M. Stenkula (2017). "The Entrepreneurial Rent: The Value of and Compensation for Entrepreneurship". *Journal of Entrepreneurship and Public Policy* 6(1), 11–25.
- Henrekson, M. och J. Wennström (2019). "Därför kan vi inte längre lita på Pisa". *Kvartal*. 17 december. <https://kvartal.se/artiklar/darfor-kan-vi-inte-langre-lita-pa-pisa/>.
- Henrekson, M. och J. Wennström (2022a). *Dumbing Down: The Crisis of Quality and Equity in a Once-Great School System—and How to Reverse the Trend*. Cham, CH: Palgrave Macmillan.
- Henrekson, M. och J. Wennström (2022b). "Kunskapsskolans återkomst? Knappast ens en halvsanning". *Kvartal*, 22 oktober. <https://kvartal.se/artiklar/kunskapsskolans-aterkomst-knappast-ens-en-halvsanning/>.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holcombe, R. (2013). *Producing Prosperity: An Inquiry into the Operation of the Market Process*. London: Routledge.
- Holmlund, H. (2020). "Vad kan den nationalekonomiska forskningen lära oss om framgångsfaktorer i skolan?". *Ekonomisk Debatt* 48(3), 6–23.
- Holmlund, H., J. Häggblom, E. Lindahl, S. Martinson, A. Sjögren, U. Vikman och B. Öckert (2014). *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration* 69(1), 3–19.
- Hoxby, C. M. (2003). "School Choice and School Productivity. Could School Choice Be a Tide That Lifts All Boats?". I C. M. Hoxby (red.), *The Economics of School Choice* (s. 287–342). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Jabbar, H., C. J. Fong, E. Germain, D. Li, J. Sanchez, W. Sun och M. Devall (2022). "The Competitive Effects of School Choice on Student Achievement: A Systematic Review". *Educational Policy* 36(2), 247–281.

Jordahl, H. och D. Sundén (2016). *Vinstbegränsning i välfärden*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.

Jordahl, H. och R. Öhrvall (2013). "Nationella reformer och lokala initiativ". I Henrik Jordahl (red.), *Välfärdstjänster i privat regi: framväxt och drivkrafter* (s. 33–87). Stockholm: SNS Förlag.

Järlsäter, H. (2006). "Pysslingen 1984–1997". Stockholm: Pysslingen Förskolor och Skolor.

Jörnmark, J. (2013). *Teknik slår politik*. Riga: Tangent Förlag.

Karlson, N. och M. Lundbäck (2022). *Rätt att välja: framtidens vård och omsorg*. Stockholm: Dialogos.

Lapuate, V. och S. Van de Walle (2020). "The Effects of New Public Management on the Quality of Public Services". *Governance* 33(3), 457–727.

Larsson, H.-A. (2022). "Fritt fram för historielöshet". *Axess* 21(4), 40–41.

Le Grand, J. (2009). *The Other Invisible Hand*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Letmark, P. och R. Turesson (2022). "Risk för betygsinflation när lärare får ökad makt". *Dagens Nyheter*, 6 oktober. <https://www.dn.se/sverige/risk-for-betygsinflation-nar-larare-far-okad-makt/>.

Li, D. D., J. Feng och H. Jiang (2006). "Institutional Entrepreneurs". *American Economic Review* 96(2), 358–362.

Lubienski, C. (2009). "Do Quasi-Markets Foster Innovation in Education? A Comparative Perspective". OECD Education Working Papers nr 25. Paris: OECD Publishing.

Lundberg, S., M. Arve, M. Bergman och L. Henriksson (2022). *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*. Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS Förlag.

Marquand, D. (2004). *Decline of the Public: The Hollowing out of Citizenship*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell Publishing.

- Morin, A. (2019). "Stärkt kvalitetsredovisning i välfärden". Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Morin, A. och M. Sandström (2022). "Vårda friskolereformen: Konkreta förslag i stället för slag i luften". Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Mullis, I. V. S., M. O. Martin, P. Foy, D. L. Kelly och B. Fishbein (2020). *TIMSS 2019 International Results in Mathematics and Science*. Boston, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- Murphy, K. M., A. Shleifer och R. W. Vishny (1991). "The Allocation of Talent: Implications for Growth". *Quarterly Journal of Economics* 106(2), 503–530.
- Mähl, P. (1992). *Betyg – men på vad? En bok om kunskapssyn och prov*. Andra upplagan. Stockholm: HLS Förlag.
- Neilson, C. (2013). *Targeted Vouchers, Competition among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*. Doktorsavhandling. New Haven, CT: Yale University.
- Nickow, A., P. Oreopoulos och V. Quan (2020). "The Impressive Efforts of Tutoring on Pre-K-12 Learning: A Systematic Review and Meta-Analysis of the Experimental Evidence". NBER Working Paper nr 27476. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Nilsson Å. (2021). "Lista: Här är storspelarna på äldreboendemarknaden". *Dagens Samhälle*, 28 oktober.
- Nordhaus, W. D. (2005). "Schumpeterian Profits and the Alchemist Fallacy". Yale Working Papers on Economic Applications and Policy No 6. New Haven, CT: Department of Economics, Yale University.
- Nordin, M., G. Heckley och U. Gerdtam (2019). "The Impact of Grade Inflation on Higher Education Enrolment and Earnings". *Economics of Education Review* 73(December), 101936
- Nordström Skans, O., S. Eriksson och L. Hensvik (2017). *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS Förlag.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2010). *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*. Paris: OECD.

OECD (2019). *Economic Survey of Sweden*. OECD Economic Surveys, mars 2019. Paris: OECD Publishing. <http://www.oecd.org/eeco/surveys/economic-survey-sweden.htm>.

Ostrom, E. (2008). "Polycentric Systems as One Approach for Solving Collective Action Problems". School of Public & Environmental Affairs Research Paper nr 2008-11-02. Bloomington, IN: Indiana University.

Persson, U. och S. Olofsson (2022). "Att kartlägga värdet av äldreomsorg". SNS Forskningsrapport. Stockholm: Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.

Petersen, O. H. och U. Hjelm (2014). "Marketization of Welfare Services in Scandinavia: A Review of Swedish and Danish Experiences". *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(4), 3–20.

Pietrusza, D. (2022). "Henry Ford and Alfred P. Sloan: Industrialization and Competition". Arlington, VA: Bill of Rights Institute. <https://bill-of-rights-institute.org/essays/henry-ford-and-alfred-p-sloan-industrialization-and-competition>.

Privat Vårdfakta (2021). Fakta och statistik om den privat drivna vård- och omsorgsbranschen. <https://www.almega.se/app/uploads/sites/3/2021/09/vardfakta-2021.pdf>.

Proposition 1991/92:95. Om valfrihet och fristående skolor. Stockholm: Utbildningsdepartementet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/valfrihet-i-skolan\\_GG03230/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/valfrihet-i-skolan_GG03230/html).

Proposition 1992/93:43. Ökad konkurrens i kommunal verksamhet. Stockholm: Civildepartementet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/okad-konkurrens-i-kommunal-verksamhet\\_GG0343](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/okad-konkurrens-i-kommunal-verksamhet_GG0343).

Proposition 1995/96:200, Fristående skolor m.m. Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/49b72d/contentassets/028728288d6647cfa8df9ccaa345e2ed/prop.-199596200>.

Proposition 2017/18:158. Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden. Stockholm: Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/4952fd/contentassets/7b7d3935e24d457d80741eee4d116d2f/okade-tillstandskrav-och-sarskilda-regler-for-upphandling-inom-valfarden-prop.-201718158.pdf>.

Proposition 2018/19:132. Ett starkare skydd för välfärdssystemen. Stockholm: Finansdepartementet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ett-starkare-skydd-for-valfardssystemen\\_H603132](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/ett-starkare-skydd-for-valfardssystemen_H603132).

Proposition 2021/22:45. Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister. Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2021/11/prop.-20212245/>.

Ravitch, D. (2010). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*. New York, NY: Basic Books.

Reepalu, I. (2016a). ”Vi behöver reglera vinsterna i välfärden”. *Dagens Nyheter*. 18 mars. <http://www.dn.se/debatt/vi-behoover-reglera-vinsterna-i-valfarden/>.

Reepalu, I. (2016b). ”Vinstreglering ökar tilltron till välfärden”. *Dagens Samhälle*, 30 mars. <http://www.dagenssamhalle.se/debatt/vinstreglering-oekar-tilltron-till-vaelfaerden-23831>.

Riksrevisionen (2021). *Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande*. RiR 2021:12. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2022). *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17. Stockholm: Riksrevisionen.

Rose, D. C. (2012). *The Moral Foundation of Economic Behavior*. New York, NY: Oxford University Press.

Samarbetspartierna Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (2022). ”Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige 2022–2026”. <https://mb.cision.com/Public/4669/3648119/994c611dffa285e6.pdf>.

Sanandaji, N. och G. Heller Sahlgren (2022). *Normboken: Vad spelar normer för roll och hur har det utvecklats över tid?* Stockholm: Vulkan.

SCB (2022). ”Innovation i välfärden”. Stockholm: Statistiska centralbyrån. [https://www.scb.se/contentassets/baea7e4e08624dc3a7a3a813f7a0dcf0/uf0315\\_2020a01\\_br\\_uf88br2202.pdf](https://www.scb.se/contentassets/baea7e4e08624dc3a7a3a813f7a0dcf0/uf0315_2020a01_br_uf88br2202.pdf).

Scur, D., R. Sadun, J. Van Reenen, R. Lemos och N. Bloom (2021). ”The World Management Survey at 18: Lessons and the Way Forward”. *Oxford Review of Economic Policy* 37(2), 231–258.

Schumpeter, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Segerfeldt, F. (2021). *Föräldrar i utsatta områden gillar det fria skolvalet*. Stockholm: Almega.

SFS 1985:1100. Skollag. Stockholm: Utbildningsdepartementet.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-19851100\\_sfs-1985-1100](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-19851100_sfs-1985-1100).

SFS 1991:900. Kommunallag. Stockholm: Finansdepartementet.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-1991900\\_sfs-1991-900](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-1991900_sfs-1991-900).

SFS 2010:800. Skollag. Stockholm: Utbildningsdepartementet.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800\\_sfs-2010-800](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800).

SFS 2022:115. Lag om ändring i skollagen (2010:800). Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://svenskforfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2022-02/SFS2022-115.pdf>.

SFS 2022:146. Lag om ändring i skollagen (2010:800). Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://svenskforfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2022-03/SFS2022-146.pdf>.

Shakeel, M. D., K. P. Anderson och P. J. Wolf (2021). "The Participant Effects of Private School Vouchers Around the Globe: A Meta-Analytic and Systematic Review". *School Effectiveness and School Improvement* 32(4), 509–542.

Shleifer, A. (1998). "State Versus Private Ownership". *Journal of Economic Perspectives* 12(4), 133–150.

Silva, P, L. Nunes, C. Seabra, A. Balcão Reis och M. Alves (2020). "Student Selection and Performance in Higher Education: Admission Exams vs. High School Scores". *Education Economics* 28(1), 1–18.

Skolverket (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*. Rapport 475. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2020). *Analyser av likvärdig betygssättning i gymnasieskolan. Jämförelser mellan kursbetyg och kursprov*. Rapport 2020:3. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2021). *Slutbetyg i grundskolan – våren 2021*. Dnr. 2021:1562. Stockholm: Skolverket.

SKR (2021). Tjänsteområden med LOV. Sveriges Kommuner och Regioner, 11 nov. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/valfrihetssystemochersattningsmodeller/socialomsorgvalfrihetssystemersattningsmodeller/valfrihetssystemikommunerbeslutslaget2021/tjansteomradenmedlov.58868.html>.

SKR (2022). Utmaningsrätt i kommuner och regioner. Sveriges Kommuner och Regioner, 27 april. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/privatautforarekonkurrens/utmaningsratt.1841.html>

Snyder, H., L. Witell, A. Gustafsson, P. Fombelle och P. Kristensson (2016). ”Identifying Categories of Service Innovation: A Review and Synthesis of the Literature”. *Journal of Business Research* 69(7), 2401–2408.

Socialstyrelsen (2012.) *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2022). Statistik om äldre och personer med funktionsnedsättning efter regiform 2021. Art.nr. 2022-3-7784. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*. Betänkande av Utredningen om nationell kvalitetsplan för äldreomsorgen. Del 2. Stockholm: Socialdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/03/sou-201721/>.

SOU 2019:40. *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga till Långtidsutredningen. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*. Betänkande av Utredningen om Idéburens aktörer i välfärden. Stockholm: Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/4aeada/contentassets/978c3f825a704a9696e10dbb5ce40086/ideburen-valfard-sou-201956.pdf>.

SOU 2020:14. *Framtidens teknik i omsorgens tjänst*. Betänkande av Utredningen om välfärdsteknik i äldreomsorgen. Stockholm: Socialdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/03/sou-202014/>.

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Betänkande från Utredningen om en mer likvärdig skola. Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/04/sou-202028/>.

SOU 2020:43. *Bygga, bedöma, betygssätta – betyg som bättre motsvarar elevernas kunskaper*. Betänkande av Betygsutredningen 2018. Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/4a3d31/contentassets/fe3346ccd9f84e00a50f340411515aa7/bygga-bedoma-betygssatta-betyg-som-battre-motsvarar-elevernas-kunskaper-sou-202043-ny-version.pdf>.

SOU 2021:72. *Högskoleprovets organisation och styrning*. Betänkande från Högskoleprovutredningen. Stockholm: Utbildningsdepartementet. <https://www.regeringen.se/4a5664/contentassets/09858c3309ef49fa88556c2e7cdd163b/hogskoleprovets-organisation-och-styrning-sou-202172>.

Statskontoret (2012). *Lagen om valfrihetssystem: Hur påverkar den kostnader och effektivitet i kommunerna?* Rapport 2012:15. Stockholm: Statskontoret.

Stenshamn, C. (2013). *Löggen om Koppargården: skandalen bakom Caremaskandalen*. Stockholm: Timbro.

Stolt, R., P. Blomqvist och U. Winblad (2011). "Privatization of Social Services: Quality Differences in Swedish Elderly Care". *Social Science & Medicine* 72(4), 560–567.

Svanborg-Sjövall, K. (2013). *Kentucky Fried Children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*. Stockholm: Timbro.

Szebehely, M. (2011). "Insatser för äldre och funktionshindrade i privat regi". I L. Hartman (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd? Vol. 2* (s. 215–257). Stockholm: SNS Förlag.

Tankesmedjan Balans (2019). "Grundskola – jämförelse av betygsresultat över tid – årskurs 9". Riket-slutbetyg-per-ämne-över-tid-1.pdf.



- Thaler, R. och C. Sunstein (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Thernstrom, A., och S. Thernstrom (2004). *No Excuses: Closing the Racial Gap in Learning*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Torfin, J. och P. Triantafillou (2016). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tran, A., K. Nguyen, L. Gray och T. Comans (2019). "A Systematic Literature Review of Efficiency Measurement in Nursing Homes". *International Journal of Environmental Research and Public Health* 16(12), 2186.
- Trydegård, G.-B. (2018). "Olika mycket privatisering i kommunerna". *Äldre i Centrum*, 9 mars. <https://aldreicentrum.se/teman/omsorgensmarknad/olika-mycket-privatisering-i-kommunerna/>.
- Tyrefors Hinnerich, B. och J. Vlachos (2016). *Skillnader i resultat mellan gymnasieelever i fristående och kommunala skolor*. Rapport 2016:10. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Upphandlingsmyndigheten (2022). Samordnad upphandling. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/samordning/samordnad-upphandling/>.
- Vallgård, B. (2018). "Skoldebattören blundar för ett negativt mönster". *Svenska Dagbladet*, 22 januari. <https://www.svd.se/a/6nke8O/skoldebattoren-blundar-for-ett-negativt-monster?metering=offer-klarna>.
- Vlachos, J. (2010). *Betygets värde. En analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Uppdragsforskningsrapport 2010:6. Stockholm: Konkurrensverket.
- Vlachos, J. (2011), "Friskolor i förändring". I Hartman (red.) *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd* (s. 66–110). Stockholm: SNS Förlag.
- Vlachos, J. (2018). "Trust-Based Evaluation in a Market-Oriented School System". I M. Dahlstedt, och F. Fejes (red.), *Neoliberalism and Market Forces in Education: Lessons from Sweden* (s. 212–230). London: Routledge.
- Vlachos, J. (2021). "Lärdomar från privatiseringsexperimentet?". *Ekonomisk Debatt* 49(5), 79–82.

- Walters, C. R. (2018). "The Demand for Effective Charter Schools". *Journal of Political Economy* 126(6), 2179–2223.
- Winblad, U., P. Blomqvist och A. Karlsson (2017). "Do Public Nursing Home Care Providers Deliver Higher Quality than Private Providers? Evidence from Sweden". *BMC Health Services Research* 17(1), 1–12.
- Windrum, P. och P. M. Koch (red.) (2008). *Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management*. Cheltenham och Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Woessman, L. (2016). "The Importance of School Systems: Evidence from International Differences in Student Achievement". *Journal of Economic Perspectives* 30(3), 3–31.
- Xu, D., R. L. Kane och T. A. Shamlivan (2013). "Effect of Nursing Home Characteristics on Residents' Quality of Life: A Systematic Review". *Archives of Gerontology and Geriatrics* 57(2), 127–142.
- Yang, O., J. Yong och A. Scott (2021). "Nursing Home Competition, Prices, and Quality: A Scoping Review and Policy Lessons". *The Gerontologist*, publicerad online.

# Om författarna

**NIKLAS ELERT** är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Handels Forskningsinstitut (HFI) sedan hösten 2022. Mellan 2014 och 2022 arbetade han vid Institutet för Näringslivsforskning (IFN) där han gjorde huvuddelen av sitt arbete på denna rapport. År 2014 försvarade han sin doktorsavhandling *Economic Dynamism: Essays on Firm Entry and Firm Growth* vid Örebro Universitet. Hans forskning fokuserar på ekonomisk dynamik, sambandet mellan institutioner och entreprenörskap samt effekterna av utbildningsinsatser i entreprenörskap. Tidigare har han arbetat som ledarskribent, bland annat på Expressen.

**MAGNUS HENREKSON** är professor i nationalekonomi och var vd för Institutet för Näringslivsforskning (IFN) 2005–2020. Han var till och med 2009 innehavare av Jacob Wallenbergs forskningsprofessur på Handelshögskolan i Stockholm. Han disputerade vid Handelshögskolan i Göteborg 1990 på avhandlingen *An Economic Analysis of Swedish Government Expenditure*. Under 1990-talet sökte han i flera projekt hitta förklaringar till varför den ekonomiska tillväxten varierar mellan länder. Sedan slutet av 1990-talet forskar han huvudsakligen om entreprenörskapets ekonomi och företagsklimatets bestämningsfaktorer.

## Författarnas tack

Vi vill tacka David Audretsch, Maria Minniti, Mirjam van Praag och övriga deltagare på IFN:s konferens *Entrepreneurship, Human Capital, and Collaborative Innovation Blocs* i Vaxholm i augusti 2022, för kommentarer på en uppsats som behandlar delar av rapportens innehåll. Rapporten har tillkommit som en del av författarnas pågående forskning finansierad av Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse och Marianne och Marcus Wallenbergs Stiftelse.





[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

**Tryck:** Arkitektkopia AB, Bromma, 2023