

MARKNADSSKOLAN

EN SVENSK MODELL

*En rapport om det
svenska skolsystemets
marknadisering och brister*

Alexander Losjö Dahlström
Nationalekonom- & juriststudent

Detta är en rapport utgiven av det socialdemokratiska studentförbundet, S-studenter. Rapportförfattarens analys och reformförslag fungerar som underlag för diskussioner inom förbundet. Flertalet reformförslag, så som att förstatliga skolan, står S-studenter bakom sedan tidigare.

Alexander Losjö Dahlström studerar till jurist och nationalekonom på Lunds universitet. Alexander har sedan tidigare en kandidatexamen i nationalekonomi från Göteborgs universitet, och är ordförande för Lunds socialdemokratiska studentklubb (LSSK).

S-studenters presidium: Emma Fastesson Lindgren, Henrik Svensson, Adonay E. Kidane
Design: Julius Wallin
Foto: Emil Nordfjell
Utgiven 2022, Stockholm.

INNEHÅLL

1. Inledning	4
1.1. Syfte och avgränsningar	4
2. En historisk genomgång	5
2.1. Växande skillnader och sämre kunskaper	6
3. Problemen i svensk skola	7
3.1. Marknadsskolan är dysfunktionell och skapar dåliga resultat	8
3.1.1. Vinstdrivna skolor leder till besparingar som försämrar kvaliteten	8
3.1.2. Fri etablering för friskolor dränerar kommuners ekonomi	9
3.2. Dagens system för huvudmannaskap skapar problem	10
3.2.1. Kommunalt huvudmannaskap försvårar central styrning	10
3.3. Skolans finansieringssystem motverkar likvärdigheten	11
3.4. Skolans betygssystem skapar en orimlig utslagningseffekt	12
3.5. Dagens skolval är dysfunktionellt och orättvist	12
3.5.1. Offentlighetsprincipen gäller inte fristående skolor	13
4. Vägen framåt - ett svenskt skolsystem för framtiden	14
4.1. Framtidens friskolor	15
4.2. Framtidens huvudmannaskap	15
4.3. Framtidens finansiering	16
4.4. Framtidens betygssystem	17
4.5. Framtidens skolval	17
5. Slutsats och reformförslag	19
Referenser	20

1. INLEDNING

Skolan är en grundpelare i det svenska välfärdssamhället. Svensk skola ska vara en plats där arbetarens söner går i samma klass som direktörens döttrar och ingen av dem åtnjuter fördelar eller nackdelar på grund av sin bakgrund. Det viktiga i skolan ska vara flit, inte bakgrund. Den svenska skolan ska, precis som Per Albin Hansson beskrev i sitt berömda folkhemstal, inte känna till några kelgrisar eller styvbarn. Ingen ska lämnas efter, men ingen ska heller hindras från att gå före.

I dag ser verkligheten inte ut så. Likvärdigheten i svensk skola försämrats. Barns socioekonomiska och utbildningsmässiga bakgrund blir allt viktigare och har större påverkan på deras skolresultat. Skillnaderna mellan skolor och mellan elever ökar och lärare runt om i Sverige känner att någonting har gått sönder i det svenska skolsystemet.

Denna rapport syftar till att presentera reformförslag för att vända utvecklingen och skapa ett nytt svenskt skolsystem.



1.1. SYFTE OCH AVGRÄNSNINGAR

Syftet med denna rapport är att presentera sammanhängande och systemskiftande reformförslag för ett nytt svenskt skolsystem. Det långsiktiga målet med reformförslagen är att vända utvecklingen i svensk skola, som under de senaste decennierna på en systemnivå har präglats av sjunkande kunskapsresultat, försämrad likvärdighet och en oförmåga att uppfylla sin kompensatoriska uppgift.

Rapporten är avgränsad till den svenska grundskolan och reformförslagen som rör denna. Under rapportskrivningen har ett tiotal intervjuer med skolforskare, sakkunniga och skoldebattörer genomförts.

För att nå sitt syfte tar rapporten avstamp i en historisk genomgång av den svenska skolan sedan friskolereformen genomfördes

1992, med fokus på utvecklingen av nyckelmått som likvärdighet och kunskapsutveckling. Därefter tydliggörs de problem den svenska skolan och det nuvarande skolsystemet står inför i dag. I detta avsnitt djupdyker rapporten i fem specifika problemområden. Vidare stakar rapporten ut vägen framåt för den svenska skolan med fördjupade lösningsmöjligheter för dess fem största problem.

Avslutningsvis presenteras slutsatser och reformförslag. Reformförslagets mål är att skapa ett skolsystem som uppfyller sitt kompensatoriska uppdrag, och som garanterar alla rätten till en god, likvärdig utbildning oavsett var i landet du bor eller vilken socioekonomisk och utbildningsmässig bakgrund du har.

2. EN HISTORISK GENOMGÅNG

Den svenska skolan ska vara likvärdig, det vill säga ge alla elever goda förutsättningar oavsett deras bakgrund. Den har ett kompensatoriskt uppdrag, med andra ord ska den kompensera för elevernas olika bakgrunder, så att de som växer upp i tuffare förhållanden har samma möjligheter att tillgodogöra sig sin utbildning som de som inte gör det. Ett lyckat kompensatoriskt uppdrag skapar likvärdighet i praktiken.

På 1980-talet var den svenska skolan ett internationellt föredöme. Svensk skolas likvärdighet lyftes i internationella jämförelser som en av världens bästa¹.

1989 överfördes huvudmannaskapet för skolanställda från statlig nivå till kommunal av Ingvar Carlssons regering², det som i folkmun ofta kallas för kommunaliseringen av svensk skola, trots stora protester från Lärarnas riksförbund³.

1992 infördes, efter en hastig utredning, det nuvarande skolsystemet av Carl Bildts regering genom den så kallade friskolereformen. OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) varnade för att reformen var outredd⁴ och innebar tydliga risker för en försämrad likvärdighet⁵.

Friskolereformen reformerade bland annat skolans finansieringssystem och möjliggjorde för vinstdrivande företag att äga och driva skolor⁶, det som i folkmun i dag kallas för marknadsskolan.



Sammantaget lade reformen grunden för många av de problem som beskrivs utförligare i senare delar av denna rapport. OECD ställde sig frågande till hur reformförslagen tagits fram och huruvida det skulle genomföras småskaliga försök innan reformen förverkligades⁷. OECD hävdade också specifikt att reformerna var ideologiskt grundade⁸. Friskolereformen blev startskottet för den tydliga nedgång i likvärdighet och resultat som följde i den svenska skolan.

2.1. VÄXANDE SKILLNADER OCH SÄMRE KUNSKAPER

Sedan början av 1990-talet har den svenska skolan konsekvent tappat i likvärdighet. Betydelsen som elevers socioekonomiska bakgrund har på deras skolgång ökade avsevärt under 2000-talet och har uppnått historiskt höga nivåer. Diagram 1 från Lärar-

nas riksförbunds antologi "Likvärdig skola" visar på spridningen av meritvärde och elevsammansättning (i diagrammet mätt som föräldrarnas genomsnittliga utbildningsnivå per skolenhet) som båda ligger på historiskt mycket höga nivåer⁹.

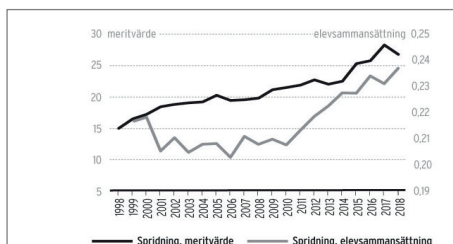


Diagram 1. Skolsegregationens utveckling i grundskolan, 1998-2018.

Källa: Skolverket. Egna bearbetningar av Lärarnas riksförbund för deras antologi "Likvärdig skola"⁴⁷.

Kunskapsmässigt har den negativa utvecklingen som pågick fram till år 2012 brutits. Diagram 2 visar svenska elevers resultat i PISA-undersökningarna i matematik, läsförståelse och naturvetenskap mellan år 2000, då mätningarna började, och 2018. Oroväckande är dock att kunskapsförsämringen har börjat vända samtidigt som likvärdigheten

fortsätter att minska och betydelsen av en elevs socioekonomiska bakgrund ökar. Detta tyder på att de starkast presterande eleverna drar ifrån, och de sämre presterande lämnas kvar. Det nuvarande skolsystemet lyckas alltså inte i tillräckligt stor utsträckning med sitt kompensatoriska uppdrag.

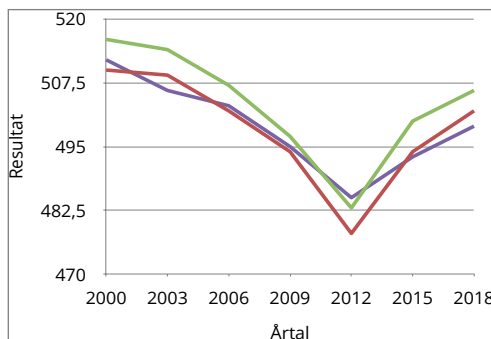
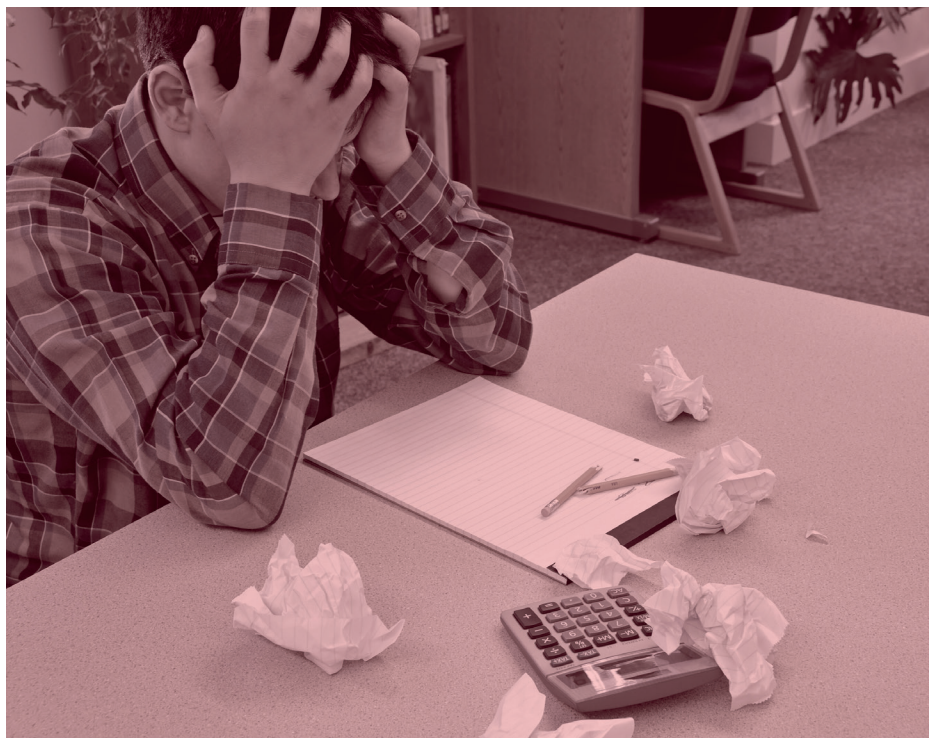


Diagram 2. Resultatutveckling matematik, läsförståelse och naturvetenskap, 2000-2018.

Källa: OECD.



3. PROBLEMEN I SVENSK SKOLA

Problemen i det svenska skolsystemet, som har lett till den nuvarande utvecklingen, är många. Roten till dessa problem är marknadsskolan och de incitament som skapas av marknadsstyrningen. Men det finns fler strukturella problem som påverkar likvärdigheten negativt och i vissa fall har en direkt antikompensatorisk effekt. Dessa inkluderar det nuvarande huvudmannaskapet (vem som ansvarar för en enskild skola, kommunen eller en fristående aktör), det nuvarande finansieringssystemet och det nuvarande systemet för skolval. Vidare skapar andra systemutformningar en systematisk, onödig utslagning av elever, såsom det nuvarande betygssystemet.

Dessa problem är i grund och botten symptom på en skolpolitik som inte sätter barns rätt till en likvärdig utbildning först, oavsett var i landet du bor och vilken familjebakgrund du har.

De strukturella problemen kan delas in i de fem grupper nämnda ovan: marknadsskolan, huvudmannaskapet, finansieringsmodellen, betygssystemet och skolvalet. Dessa grupper är inte helt ömsesidigt uteslutande eller helt kollektivt uttömmande av problemen i dagens skola, men utgör tillsammans de stora strukturella problemen.

3.1. MARKNADSSKOLAN ÄR DYSFUNCTIONELL OCH SKAPAR DÅLIGA RESULTAT

Den svenska marknadsskolan, för vilken friskolereformen blev ett startskott, bygger på antagandet att skolan fungerar såsom vilken annan vanlig marknad som helst. De ideologiska förespråkarna hävdar att konkurrensen på marknaden ska slå ut de dåliga skolorna, oavsett huvudman, och leda till att bara de bästa och mest effektiva skolorna blir kvar. Problemet med det här resonemanget är att skolan varken är, kan bli eller borde vara en fungerande marknad.

I Sverige råder skolplikt i grundskolan enligt 7 kap. 2 § skollagen (2010:800). Elever och deras vårdnadshavare kan därför inte välja bort att gå i skolan. Till skillnad från en vanlig, fungerande marknad saknas möjligheten att avstå från att ta del av den. Likaså saknas möjligheten att reklamera sin skolgång om undervisningen varit undermålig.

Samtidigt överkompenseras konsekvent fristående skolor jämfört med kommunala¹⁰ genom ett finansieringssystem som garanterar lika hög kompensation till fristående som kommunala skolor, trots att det bara är kommunala skolor som har utbudsansvaret, med andra ord ansvaret att tillgodose en skolplats, rörande skolplikten¹¹.

Det är egentligen väldigt enkelt: den världsunika marknadsskola som är Sveriges skolsystem, skapar ett riggat system för att ge friskolor, framförallt sådana drivna i aktiebolagsform, stora marknadsfördelar. Systemet är dessutom utformat utan adekvata kontroll- och bestraffningsmekanismer för om och när skolföretag missköter sig. Det innebär att skolföretag kan ta beslut som drar ned kvaliteten, till exempel minska lärartätheten och försämrade öppetiderna på skolans bibliotek, utan att lida några konsekvenser.

3.1.1. VINSTDRIVNA SKOLOR LEDER TILL BESPARINGAR SOM FÖRSÄMRAR KVALITETEN

Sedan 1990-talet har dessa vinstdrivande aktiebolagsskolor¹² spridit sig som en löpeld över Sverige. I dag utgörs den klara majoriteten av fristående skolor av aktiebolagsskolor. Deras övergripande mål är att göra så stor vinst som möjligt, i enlighet med 3 kap 3 § aktiebolagslagen (2005:551). Det här medför en risk för jakt på besparingar som gör att kvaliteten på undervisningen och skolan i stort riskerar att bli lidande.

Besparingsjakt syns överallt i aktiebolagsdrivna skolor. Ett tydligt exempel är andelen behöriga lärare på Sveriges grundskolor. Obehöriga lärare tjänar betydligt sämre än behöriga och får heller inte fast anställning, utan jobbar ofta under anställningskontrakt för en termin i taget¹³. Detta innebär naturligtvis en besparing för skolföretagen, men en ökad andel obehöriga lärare har också visat sig påverka elevers studieresultat

negativt^{14, 15}. 72,2% av lärare på kommunala skolor är behöriga, i jämförelse med enbart 62,1% i fristående skolor¹⁶.

Ett annat lika tydligt exempel är lärartätheten på friskolor drivna av aktiebolag kontra kommunala skolor. Kommunala skolor med över 100 elever har en lärartäthet på 7,9 lärare per 100 elever. Motsvarande siffra för fristående skolor drivna i aktiebolagsform är 6,8 lärare¹⁷. Detta innebär naturligtvis också

en besparing för fristående skolor, men har likväl visat sig påverka elevers studieresultat negativt¹⁸.

Exemplen på besparingsjakt är många och inkluderar också saker som fastigheter och skolbibliotek, där tillgången till NO-salar, ordentliga skolgårdar och ordentliga utbud och öppettider på skolbiblioteket ingår.

3.1.2. FRI ETABLERING FÖR FRISKOLOR DRÄNERAR KOMMUNERS EKONOMI

Det nuvarande systemet för etableringar av friskolor, i folkmun ofta kallat den fria etableringsrätten, saknar en möjlighet för kommuner att lägga in veto mot en friskole-etablering¹⁹. Likaså tillåter det friskoleetableringar även på platser utan direkt behov av en ny skola.

Vad som tas hänsyn till, förutom att den ansökande huvudmannen anses lämplig, stipuleras i 2 kap. 5 § 4 st. skollagen: "För att godkännande ska lämnas krävs därutöver att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas."

Detta innebär, tillsammans med utformningen av skolans finansiering, att kommunala

skolor på kort sikt kan skadas allvarligt ekonomiskt på grund av systemets nuvarande utformning. Därtill tolkar Skolinspektionen, som ansvarig myndighet, "påtagliga negativa följder" betydligt mindre strikt än kommunerna själva²⁰.

Systemet innebär en inskränkning i det kommunala självstyret och minskar kommunernas förmåga att planera sina skolupptagningsområden på ett adekvat sätt. Det innebär stora hinder för att uppnå en strävan om en allsidig social sammansättning på Sveriges skolor, samt tvingar många kommunala skolor till stora nedskärningar när en för kommunen oönskad friskola öppnar. Dessa nedskärningar blir möjliga att genomföra på grund av dagens system för huvudmannaskap.

3.2. DAGENS SYSTEM FÖR HUVUDMANNASKAP SKAPAR PROBLEM

Huvudmannaskapet för skolor i Sverige ligger i dag på kommunen för kommunala skolor och på skolans styrelse för fristående skolor²¹. Det skapar ett fragmenterat system med drygt 800 olika huvudmän för grundskolor runt om i Sverige²². Att huvudmannaskapet för fristående skolor inte ligger i offentlig regi, likt huvudmannaskapet för till exempel fristående vårdcentraler²³, innebär en avsaknad av möjlighet till ansvarsutkrävning och av demokratisk kontroll för föräldrar och medborgare.

Om medborgare är missnöjda med eller oroliga för utvecklingen i en eller flera kommunala skolor kan de rösta på ett parti som vill sköta skolan i kommunen annorlunda, alternativt höra av sig till den lokala

utbildningsnämnden. Är de däremot missnöjda med eller oroliga för utvecklingen i en fristående skola kan kommunen i dagens system inte påverka eller stänga ned skolan. Det kan däremot regionen göra med fristående vårdcentraler som inte uppfyller vissa krav. Istället måste en förälder till ett barn på skolan vända sig till Skolinspektionen för att ha en möjlighet att få skolan stängd eller kräva förändring²⁴. Att huvudmannaskapet inte är samlat i offentlig regi medför en sämre kontroll över vad gemensamma skattemedel faktiskt används till och en avsaknad av möjlighet till ansvarsutkrävning om de missbrukas. På samma sätt försvårar det kommunala huvudmannaskapet en tydligare styrning.

3.2.1. KOMMUNALT HUVUDMANNASKAP FÖRSVÅRAR CENTRAL STYRNING

Det kommunala huvudmannaskapet för offentliga skolor har inneburit en mindre centraliserad styrning av svensk skola. En tydlig central styrning var en nyckelkomponent i den skola som under 80-talet klassades som en av världens bästa²⁵. Utrymme fanns självklart för regional påverkan och regionala beslut, men dessa var inom ramen för den statliga styrningen.

I dag är verkligheten omvänd. Skolverket beskrev redan 2011 i sin rapport "Kommunalt huvudmannaskap i praktiken" hur kommunpolitiker ser de nationellt centralstyrda må-

len för skolan "mer som ambitiösa visioner än som underlag för styrning av sin skolverksamhet"²⁶. Samma rapport drar slutsatsen att kommunernas tolkning av uppdraget som huvudman "kan hindra dem att agera för att öka likvärdigheten och väsentligt förbättra måloppfyllelsen i skolorna"²⁷. Ett kommunalt huvudmannaskap skapar med andra ord tydliga skillnader mellan kommunerna i arbetet med likvärdighet och styrning.

Vidare har många små kommuner på landsbygden i dag inte möjlighet att ha en skolförvaltning på samma nivå för

verksamhetsutveckling som storstadskommuner har. Detta innebär en tydlig risk för små kommuners skolor att halka efter.

Jämförda resultat mellan skolor i kommuner med större städer och landsbygdskommuner talar sitt tydliga språk: kunskapsnivåerna är lägre för skolor i landsbygdskommuner²⁸. Detta är ett

likvärdighetsproblem och inte förenligt med ett skolsystem som ska garantera alla elever en likvärdig utbildning. Det ska inte, som det gör i dag, spela någon roll för ett barns skolresultat om hen växer upp i Sorsele eller Stockholm. Dessa skillnader spås dessutom på av det nuvarande finansieringssystemet.

3.3. SKOLANS FINANSIERINGSSYSTEM MOTVERKAR LIKVÄRDIGHETEN

I dag finansieras friskolor via en modell med ett till varje elev individuellt kopplat grundbeloppsbidrag i enlighet med 10 kap. 37 § skollagen (2010:800), i folkmun ofta kallat skolpeng eller elevpeng. Finansieringen av kommunala skolor måste inte fördelas på samma sätt, men eftersom friskolor ska få sin ersättning via en individuell elevpeng väljer många kommuner att finansiera de kommunala skolorna på samma sätt.

Systemet med individuellt kopplad skolpeng har kritiserats länge. Riksrevisionen lyfte senast i juni 2022 att systemet behöver förändras eftersom det påverkar likvärdigheten i skolan negativt. Bland annat genom att friskolor och kommunala skolor har en lika hög ersättningsnivå trots att det enbart är kommunala skolor som har ett utbudsansvar att ta emot skolpliktiga grundskoleelever²⁹.

Riksrevisionens rapport fastslår vidare att den individuella elevpengen, kopplat med den fria etableringsrätten för friskolor, skapar tydligast negativa effekter när friskolor etablerar sig i områden där det inte finns ett tillräckligt stort elevutbud för en ny skola³⁰.

Om friskolan då tar ett antal elever från en existerande skola skapar det negativa effekter för den existerande skolans möjligheter att bibehålla ett adekvat stöd för de elever som går kvar, och om den existerande skolan är kommunal innebär det ofta en höjning av skolpengen i kommunen³¹ vilket direkt påverkar även den nya friskolans skolpeng och därmed spär på överkompenseringen. Systemet blir alltså kostnadsdrivande.

Svårigheten för de tidigare etablerade skolorna att bibehålla ett ordentligt stöd för de elever som går kvar riskerar att resultera i en ökad andel elever som blir underkända i något eller några ämnen. Med dagens betygssystem skapar detta en farlig utslagseffekt för de elever som inte kan börja gymnasiet.

3.4. SKOLANS BETYGSSYSTEM SKAPAR EN ORIMLIG UTSLAGNINGSEFFEKT

2021 gick ca 116 000 elever ut nian. Av dessa var nästan 24 procent underkända i minst ett ämne och 13,6 procent underkända i något av grundämnena svenska, engelska eller matematik³². Nästan 14 procent av niondeklassarna som gick ut grundskolan 2021 saknade gymnasiebehörighet³³, vilket är var sjunde elev, totalt ca 16 000 unga. Andelen gymnasiebehöriga har de senaste 15 åren pendlat mellan nära 89 procent som högst och cirka 85 procent som lägst³⁴. 2021 års siffror är med andra ord inte bara en anomali.

Utbildningsnivåns inverkan på en individs hälsa är tydlig, bland annat i sambandet utbildningsnivå-medellivslängd³⁵. Bland unga i åldrarna 25–34 år som saknar gymnasieexamen var arbetslösheten år 2020 24 procent. Bland samma åldersgrupp med gymnasieexamen var siffran bara 6 procent³⁶. Avsaknad av gymnasieexamen bidrar också till försämrad psykisk ohälsa³⁷.

Det nuvarande betygssystemets möjlighet till ett underkänt betyg i grundskolan med ett så tydligt utstraffande utfall är därför anmärkningsvärt. Detta stänger ute tusentals elever varje år från att börja gymnasiet, inte minst på praktiska program, vilket innebär en mycket kraftig utslagningseffekt och svåra konsekvenser för de berörda eleverna. Underkända betyg saknades i grundskolan mellan 1962–2011³⁸ och är därmed en historisk parentes i det svenska betygssystemet.

Norge har inte något underkänt betyg i grundskolan idag. Alla elever har rätt till gymnasieutbildning, oavsett vilka betyg de fått³⁹. Ett system likt detta saknar den orättvisa utslagsmekanism som Sveriges betygssystem i dag är präglad av och skapar istället en möjlighet till förbättrade livschanser för tusentals elever.

3.5. DAGENS SKOLVAL ÄR DYSFUNCTIONELLT OCH ORÄTTVIST

Det nuvarande skolvalssystemet, som infördes i och med friskolereformen 1992⁴⁰, har inte fungerat som det var tänkt och har på senare år haft direkt antikompensatoriska effekter. Skolvalssystemet har på grund av sin utformning direkt motverkat strävan efter en allsidig social sammansättning i grundskolorna, primärt via kösystemet som urvalsgrund.

Kösystem innebär att föräldrar med hög kunskap om skolsystemets utformning, ofta högskoleutbildade och med ett stort socialt kapital, kan ställa sina barn i kö till friskolor som uppfattas som attraktiva så tidigt som på BB. Denna informationsasymmetri mellan olika föräldrar och vårdnadshavare skapar en i grunden orättvis verklighet för Sveriges grundskoleelever. Köer som urvalsgrund

bidrar till att minska likvärdigheten. Kösystem är också en av de primära orsakerna till att fristående skolor ofta lyckas bibehålla ett homogent elevunderlag och därigenom bidra kraftigt till skolsegregationen, utförligare beskrivet i avsnitt 3.2. Ett skolsystem med ett oreglerat skolval tenderar att öka segregationen mellan elever utifrån deras akademisk bakgrund samt mellan barn som har olika socioekono-

miska bakgrunder, men detta kan motverkas genom genomtänkta regleringar⁴¹.

Avsaknaden av reglering kring marknadsföring och avsaknaden av offentlig statistik och information för fristående skolor bidrar ytterligare till den orättvisa utformningen av det nuvarande systemet för skoval.

3.5.1. OFFENTLIGHETSPRINCIPEN GÄLLER INTE FRISTÅENDE SKOLOR

Möjligheten för vårdnadshavare att fatta informerade beslut kring sitt barns skolgång försvårades ytterligare när lagstiftningen 2020 omtolkades så att statistik rörande friskolor inte längre betraktades som offentlig information⁴². Detta innebär långtgående problem för såväl föräldrar som myndigheter och övriga medborgare. Trots att samhället via skattsedeln gemensamt finansierar friskolor kan föräldrar inte få fram statistik om skolor där deras barn går eller potentiellt vill gå, vilket försvårar jämförelser mellan olika skolor.

Vidare innebär det också ett tydligt demokratiproblem. När statistik som elevsammansättning och dylika siffror ses som affärs-

hemligheter snarare än offentlig information innebär det en tydlig inskränkning i de grundvalar av öppenhet och transparens som den svenska demokratin är byggd på. Det försvårar möjligheten till granskning av friskolor av både journalister och medborgare, och påverkar därigenom också medborgares möjlighet till ansvarsutkrävning av sina folkvalda.

Dagens svenska skolsystem är kantat av problem med en dysfunktionell marknads-skola, ett fragmenterat system för huvudmannaskap, ett i grunden snedfördelande finansieringssystem, ett betygssystem med alltför hård utslagning och ett orättvist skolvalssystem.

4. VÄGEN FRAMÅT - ETT SVENSKT SKOLSYSTEM FÖR FRAMTIDEN



Framtiden för den svenska skolan ligger i ett skolsystem där likvärdigheten och det kompensatoriska uppdraget står i centrum. Som beskrivs i rapportens inledning måste skolan vara en plats där din bakgrund inte spelar någon roll för möjligheten att få en bra undervisning och att kunna lyckas i skolan. Skolsystemet måste präglas av liberalen Fridtjuv Bergs idéer om likvärdighet och tillämpa socialdemokraten Per Albin Hanssons idéer om folkhemmet: skolan ska inte känna till några kelgrisar eller styvbarn. Ingen ska lämnas efter men ingen ska heller hindras från att gå före.

Detta borde inte vara en kontroversiell politisk fråga. Historiskt präglades skolpolitiken

av långa, välgenomtänkta utredningar. Den traditionen slogs sönder av den framhastade friskolereformen. I dag är många partier till höger förblindade av ideologisk bokstavstro eller lobbyistinflytande för att se vad som håller på att hända med svensk skola. En nästintill enig lärarprofession, med lärarfacken i spetsen, pekar alla på samma sak. Utvecklingen måste brytas.

Vägen framåt kräver ett helt omtag. Lösningen är breda, systemskiftande reformer, indelade nedan i fem grupper, för att bryta utvecklingen och säkerställa en likvärdig skola som på riktigt uppfyller sitt kompensatoriska uppdrag.

4.1. FRAMTIDENS FRISKOLOR

För att trygga kvaliteten och se till att skolans pengar går till skolans elever måste den svenska marknadsskolan bort. Det första steget är en förändrad lagstiftning där skolor inte tillåts att drivas som aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, enskild firma eller ekonomisk förening. De skolor som för närvarande drivs i sådana former kan då välja att antingen omvandla sig till skolor drivna i annan form, såsom stiftelse eller kooperativ drivna som ideell förening, eller leva vidare som offentlig skola. För fristående skolor som ingår i en koncern måste även koncernens moderföretag vara i stiftelseform. Vidare bör det nuvarande systemet för etableringar av friskolor reformeras och kommunerna ges ett veto mot ansökningar om nyetablering av friskolor. Därtill bör skolinspektionens möjlighet att avslå ansökningar ökas.

Det innebär inte att friskolor har spelat ut sin roll fullständigt i ett framtida skolsystem.

Stiftelsedrivna och kooperativa skolor med elevernas och utbildningens bästa i fokus är och bör fortsatt ses som ett fullgott alternativ i det svenska skolsystemet.

I ett system där den fria etableringsrätten och skolföretagen är borta måste tydliga krav ställas för att få starta nya friskolor. Specifikt bör nya friskolor erbjuda någonting som den offentliga skolan inte gör: ett pedagogiskt, inriktningsmässigt eller geografiskt alternativ. Skolor som har en alternativ pedagogisk grundtanke, mycket specifik inriktning eller vill starta på en plats på landsbygden där ungdomarna har mycket långt till närmsta skola, kan tillföra mycket till en liten grupp elever och vårdnadshavare. Uppfyller de inte någon av dessa kriterier bör de däremot inte få starta. Redan existerande friskolor som drivs i eller omvandlas till stiftelse- eller kooperativ form bör inte omfattas av sådana krav.

4.2. FRAMTIDENS HUVUDMANNASKAP

I ett framtida skolsystem måste likvärdigheten värnas inte bara givet socioekonomisk bakgrund, utan likväl givet var du än bor i Sverige. Ett förstatligande av skolan, med både statligt huvudmannaskap och statlig finansiering, skapar möjligheter för en tydligare central styrning och därigenom en starkt likvärdighet, inte minst geografiskt.

För att inte tappa det regionala inflytandet bör ett statligt huvudmannaskap kompletteras med uppbyggandet av regionala enheter, liknande i antal och geografisk avgränsning Sveriges län, som har ansvar för kvalitets-

uppföljning, stöd, planering och dylikt. Med dessa enheter minimeras den potentiella nedgången i lokalt och regionalt inflytande som ett förstatligande kan innebära, och enheterna kan rekrytera skolledare i regionen för att låta dessa arbeta med ledning och styrning på ett regionövergripande plan.

Vidare behöver detta förstatligande av huvudmannaskapet gälla alla skolor, både kommunala och fristående, för att få bort dagens fragmenterade system och samla alla svenska skolor under en huvudman. Detta skulle inte innebära att fristående

skolor slutar drivas i fristående form, utan enbart att huvudmannaskapet hamnar hos det offentliga, som det i dag är för privata vårdcentraler. Att huvudmannaskapet för en fristående skola går från en enskild huvudman till det offentliga innebär ökad möjlighet för ansvarsutkrävning och en ökad demokratisk kontroll för medborgarna, som i dag saknas i systemet. Ett förstatligt huvudmannaskap utan att samtidigt göra huvudmannaskapet offentligt för friskolor skulle också riskera att cementera ett parallellskolesystem, där fristående och offentliga skolor arbetar efter helt olika förutsättningar.

I samband med förstatligandet bör också styrningen av skolan med fördel övergå från målstyrning till regelstyrning och i samband med det börja ställa tydliga krav på att alla skolor ska ha ordentliga skollokaler, såsom skolbibliotek och adekvata NO- och hemkunskapssalar.



4.3. FRAMTIDENS FINANSIERING

Ett framtida finansieringssystem för skolan måste utformas på ett sätt som garanterar en ökad likvärdighet och inte, likt dagens system, oskäligt överkompenserar vissa aktörer. Givet ett förstatligande av skolans huvudmannaskap och finansiering bör dagens system med individuell elevpeng ersättas med en socioekonomiskt viktad klasspeng. Eftersom en skolas kostnader till stor del är fasta bör även intäkterna till största del vara det, för att undvika de negativa effekter det nuvarande systemet skapar.

Klasspengen bör bestå av en större, fast del och en mindre, rörlig del för att kompensera för potentiella avvikande elevunderlag och motverka snedvridna incitament. Skulle skolan inte förstatligas utan behållas i kommunal regi är en direkt anslagsfinansiering – ett system där finansieringen baseras på en i förväg bestämd budget, baserad på ett antal faktorer – ett fullgott alternativ till en klasspeng.

Den orättvisa överkompenseringen av fristående skolor, som kompenserar dessa på samma nivå som kommunala skolor trots att dessa saknar samma utbudsansvar rörande skolplikten, bör också tas bort i ett modernt finansieringssystem. Ersättningen till fristående skolor bör därför läggas på en nivå som motsvarar 85% av ersättningen till kommunala skolor, i linje med den ersättningen som förelåg mellan 1992 och 1996⁴³. Vidare bör det utredas om det finns fog för att skapa någon form av landsbygdstillägg för fristående och kommunala skolor långt ut på landsbygden.

Avslutningsvis bör möjligheten för kommuner att ge extra bidrag till fristående skolor, som i dag finns i form av möjliga bidrag till lokalkostnader, tas bort för att inte upprätthålla otillbörliga fördelar för fristående skolor.

4.4. FRAMTIDENS BETYGSSYSTEM

Ett framtida betygssystem i grundskolan ska inte ha samma utslagningseffekter som dagens system. Det underkända betyget i grundskolan är en historisk abnormalitet i Sveriges moderna skolsystem⁴⁴. Likväl är det jämförelsevis ett hårt system i relation till Norges⁴⁵. Vidare skapar det stora utslagningseffekter för en grupp unga som leder till en högre arbetslöshet och högre nivåer av psykisk ohälsa bland dessa.

I ett framtida, modernt betygssystem behöver betyget underkänt tas bort i grundskolan för att ge alla elever en chans till gymnasiestudier, oavsett hur snabbt man utvecklas och vilka förutsättningar man har under sin högstadietid. Det här kan med fördel göras i samband med en framtagning av

en ny läroplan och nya bedömningsmatriser. Vidare bör årskursen vid vilken betyg börjar utdelas höjas från årskurs 6 till årskurs 7. Givet att många skolor i dag är uppdelade i enheter med årskurs 4-6 respektive 7-9 är det inte rimligt att skolenheter som inte är skapta och anpassade, och lärare som i vissa fall inte är utbildade, för att ge betyg gör det. Elever bör få betyg när de börjar högstadiet, i årskurs 7. Då hamnar de på en skolenhet och får lärare som har vanan, utbildningen och kompetensen att sätta betyg. Som ett ytterligare led i detta bör möjligheten för skolor att själva välja att sätta betyg från årskurs 4 tas bort.

4.5. FRAMTIDENS SKOLVAL

Framtidens skolval på grundskolenivå måste bygga på rättvisa grunder. Alla aktörer måste aktivt verka för en allsidig social sammansättning och därmed minska segregationen i skolan. Offentligt drivna skolor primärt genom adekvat sammansatta skolupptagningsområden och privatdrivna skolor primärt genom ett urval som garanterar det.

Huvudregeln bör vara att elever går i den offentliga skola som ligger närmast dem och är en del av deras skolupptagningsområde. Den andel av befolkningen som vill söka sig till en skola som erbjuder en fristående aktör, alternativ pedagogik eller en på landsbygden geografisk specifik plats bör kunna göra det, men blir antalet som söker sig till dessa fristående skolor fler än antalet

platser får platserna då lottas ut. Vidare bör en urvalsgrund vid namn kvot - som föreslogs i SOU 2020:28⁴⁶ - införas, för att addera urvalsmöjligheten att ett begränsat antal platser kan baseras på socioekonomisk bakgrund. En dylik urvalsgrund bör kunna användas för urvalet av ett bestämt antal platser till de elever som sökt sig till skolan, för att, tillsammans med avskaffandet av kötid, säkerställa att alla skolor präglas av en allsidig social sammansättning.

Det hela kan enkelt illustreras med två exempel.

Adam är 12 år och ska börja högstadiet i en stor, svensk stad. Hans nuvarande skola har inget högstadium, så han blir tilldelad den kommunala högstadieskolan som gäller för



honom enligt närhetsprincipen. Vill Adam av någon anledning börja på en annan kommunal högstadieskola, till exempel för att han har nära vänner som ska gå där, kan han önska att få plats där i stället, och kan om det finns möjlighet i form av lediga platser, börja där istället. Han har däremot ingen garanti att få en plats på den andra kommunala skolan. Vill Adam istället söka sig till en friskola med en alternativ pedagogik har han rätt att göra det. Förutsatt att han inte har några syskon som går på skolan får han ingen förtur. Söker det sig fler elever utan förtur till skolan än vad denna har platser lottas det vilka elever som får platserna. Har Adam otur att inte bli lottad att få börja, får han börja i den skola han är tilldelad och hoppas att lotten faller på honom om någon elev i den fristående skolan slutar.

Samtidigt ska Anna, 12 år, också börja högstadiet. Hon bor med sina föräldrar långt ute på landsbygden och den närmaste kommunala högstadieskolan ligger 40 minuter bort med buss. Däremot har den lokala bygdens föräldrar gått ihop och startat en liten, kooperativt driven friskola i den närmaste orten, bara fem minuter bort. Anna blir tilldelad den kommunala högstadieskolan enligt närhetsprincipen, som ligger 40 minuter bort. Vill Anna istället gå på den lokala friskolan har hon rätt att söka till den. Eftersom skolan ligger långt ut på landsbygden och elevunderlaget är begränsat, är det osannolikt att antalet sökande överstiger antalet platser på skolan. Anna har därför mycket goda chanser att få börja på den mindre, lokala friskolan om hon vill det. Samtidigt är hon också garanterad att få börja på den större, kommunala högstadieskolan längre bort om hon vill det.

5. SLUTSATS OCH REFORMFÖRSLAG

Det svenska skolsystemet är i akut behov av systemskiftande reformer. Det är tydligt att den skadliga utvecklingen som pågått i 30 år, sedan friskolereformens införande, fortsätter. Likvärdigheten är på historiskt låga nivåer och tusentals elever går varje år ut grundskolan utan möjlighet att kunna börja gymnasiet.

Nedgången i internationella kunskapsmätningar har visserligen vänt, men även där har skillnaderna mellan de högst och lägst presterande eleverna ökat. Följande reformförslag bildar en systembrytande effekt och skapar tillsammans en svensk skola där kontrollen som uppfyller sitt kompensatoriska uppdrag, där kontrollen ligger hos medborgarna och där lärandet och likvärdigheten står i centrum.

Utifrån slutsatserna föreslår rapporten:

AVSKAFFA MARKNADSSKOLAN

- Förbjud vinstdrivande bolagsformer såsom aktiebolag från att äga och driva skolor.
- Ändra etableringsreglerna för friskolor och inför ett kommunalt veto mot etableringar.
- Tillåt enbart nya friskoletableringar som erbjuder ett alternativ till den kommunala skolans pedagogik, inriktning eller, i glesbygd, geografiska plats.

FÖRBÄTTRAT OCH TYDLIGARE HUVUDMANNASKAP

- Förstatliga skolans huvudmannaskap, inklusive huvudmannaskapet för friskolor.
- Säkerställ en organisering av skolan

med regionala organ som bibehåller det regionala inflytandet.

- Återinför regelstyrning av skolan i kontrast till dagens målstyrning.

TA BORT DEN KONFLIKTSKAPANDE INDIVIDUELLA SKOLPENGEN

- Ändra finansieringsmodellen för skolan, från dagens individuella elevpeng till en socioekonomiskt viktad klasspeng med en fast och en rörlig komponent.
- Differentiera ersättningen mellan kommunala och fristående skolor och ta bort möjligheten för kommuner att ge extra bidrag till fristående skolor.

INFÖR ETT BETYGSSYSTEM UTAN ORIMLIGA UTSLAGSEFFEKTER

- Avskaffa betyget underkänt i grundskolan.
- Höj årskursen vid vilken elever börjar få betyg till årskurs 7 och ta bort möjligheten för skolor att sätta betyg tidigare än så.

INFÖR ETT RÄTTVIST SKOLVALSSYSTEM

- Reformera det fria skolvalet genom att ta bort möjligheten till köer som urvalsmekanism, för att säkerställa en likvärdig skola präglad av en allsidig social sammansättning.
- Inför kvot som en möjlig urvalsgrund för skolor så att elever med olika socioekonomiska bakgrunder i högre utsträckning går tillsammans.
- Lagstifta för att offentlighetsprincipen ska gälla i alla skolor, samt om strikta regler för marknadsföring av skolor.

REFERENSER

- 1 OECD. 1992. Review of Education Policy in Sweden: Examiners Report and Questions. s. 17.
- 2 Prop. 1989/90:41 om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer. s. 1-2
- 3 Skolvärlden. 2019. 30 år efter kommunaliseringen: "Minns hur lärare sörjde tillsammans" <https://skolvarlden.se/artiklar/30-ar-sedan-kommunaliseringen-minns-hur-larare-sorjde-tillsammans> (Hämtad 2022-08-16)
- 4 Ibid. s. 11.
- 5 Ibid. s. 21.
- 6 Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor s. 1-2.
- 7 OECD. 1992. Review of Education Policy in Sweden: Examiners Report and Questions. s. 11.
- 8 Ibid. s. 10.
- 9 Lärarnas riksförbund. 2020. Likvärdig skola – En ödesfråga för Sverige. s.18
- 10 Riksrevisionen. 2022. Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. s. 5-6
- 11 Ibid. s. 6.
- 12 Riksrevisionen. 2022. Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. s. 29.
- 13 Lärarnas riksförbund. 2021. Vem vill anställa en behörig lärare? <https://www.lr.se/opinion--debatt/undersokningar/2021/2021-05-30-vem-vill-anstalla-en-behorig-larare> (Hämtad 2022-08-07)
- 14 Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. 2007. Lärartäthet, lärarkvalitet och arbetsmarknaden lärare. s. 22-23.
- 15 Skolverket. 2009. Vad påverkar resultaten i svensk skola? s. 191
- 16 Skolverket. 2021. Andel behöriga lärare ökar. [Pressmeddelande]. <https://www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2021-03-25-andelen-behoriga-larare-okar> (Hämtad 2022-08-07)
- 17 Lärarförbundet. 2010. Det fria valets och marknadsstyrningens effekter på skolans likvärdighet. s. 77.
- 18 Skolverket. 2009. Vad påverkar resultaten i svensk skola? s. 165-172.
- 19 Riksrevisionen. 2022. Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. s. 75.
- 20 Tankesmedjan Balans. 2021. Skolinspektionen struntar i eleverna. <https://tankesmedjanbalans.se/kommunpolitiker-ropar-nej-men-skolinspektionen-sager-jag-lagstiftningen-om-etableringsfrihet-maste-andras/> (Hämtad 2022-08-16)
- 21 Skolverket. 2022. Vem har ansvar för skolans olika delar? <https://www.skolverket.se/for-dig-som-.../elev-eller-foralder/skolans-organisation/vem-har-ansvar-for-skolans-olika-delar> (Hämtad 2022-08-07)
- 22 Skolverket. 2020. Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20. s. 14.
- 23 SKR. 2022. Huvudman, ansvarsfördelning, roller för verksamhet som överlämnats till privata utförare. <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/driftformer/privatautforarekonkurrens/huvudmanansvarsfordelningroller.27745.html> (Hämtad 2022-08-

07)

24 Skolinspektionen. 2021. Missförhållanden i skolan. <https://www.skolinspektionen.se/rad-och-vagledning/missforhallanden-i-skolan/> (Hämtad 2022-08-07)

25 OECD. 1992. Review of Education Policy in Sweden: Examiners Report and Questions. s. 8.

26 Skolverket. 2011. Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. s. 60.

27 Ibid. s. 7.

28 Institutet för näringslivsforskning. 2019. Bra skolor i hela landet – skillnader i resultat mellan stad och land i TIMSS 2019. s. 3.

29 Riksrevisionen. 2022. Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. s. 6.

30 Ibid. s. 6.

31 Ibid. s. 6-7.

32 Ekonomifakta. 2021. Studieresultat- grundskolan. <https://www.ekonomifakta.se/fakta/utbildning-och-forskning/provresultat/studieresultat-grundskolan/> (Hämtad 2022-08-07)

33 Folkhälsomyndigheten. 2022. Gymnasiebehörighet. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/kompetenser-kunskaper-och-utbildning/gymnasiebehorighet/> (Hämtad 2022-08-07)

34 Ibid

35 Ibid

36 Folkhälsomyndigheten. 2022. Gymnasieexamen. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/folkhalsorapportering-statistik/tolkad-rapportering/folkhalsans-utveckling/resultat/kompetenser-kunskaper-och-utbildning/gymnasieexamen-inom-fyra-ar-efter-paborjad-gymnasieutbildning/> (Hämtad 2022-08-16)

37 Ibid

38 Skolverket. 2016. Betygssystem i internationell belysning. s. 56.

39 Ibid. s. 54-55.

40 Prop. 1991/92:95 om valfrihet och fristående skolor s. 1-2.

41 OECD. 2018. Equity in education: breaking down barriers to social mobility. s. 43.

42 SCB. 2020. Redovisning av regeringsuppdrag. s. 2. <https://www.scb.se/contentassets/048c2c293c404f3e899e91b844b6b9c2/redovisning-skoluppdraget-beslutad.pdf> (Hämtad 2022-08-07)

43 Riksrevisionen. 2022. Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. s. 64.

44 Skolverket. 2016. Betygssystem i internationell belysning. s. 56.

45 Skolverket. 2016. Betygssystem i internationell belysning. s. 54-55.

46 SOU 2020:28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. s. 22.

47 Lärarnas riksförbund. 2020. Likvärdig skola – En ödesfråga för Sverige. s.18

VILKA ÄR VI?

Sveriges socialdemokratiska studentförbund, S-studenter, är bryggan mellan akademien och arbetarrörelsen. Vi organiserar studenter och bedriver verksamhet på 18 lärosäten från Luleå i norr till Malmö i söder. S-studenter är ett allmänpolitiskt förbund som brinner för jämlikhet, utbildningspolitik, antirasism, jämställdhet och internationella frågor. Vi jobbar för att påverka socialdemokratin i en mer progressiv riktning.

TA TILL-
BAKA DEN
DEMOKRATISKA
KONTROLLEN
AV VÄLFÄRDEN



§ 1 Förbundets ändamål

Sveriges socialdemokratiska studentförbund är den organisation inom den svenska arbetarrörelsen som verkar vid universitet och högskolor samt på andra vuxenutbildningar. S-studenter ska vara bryggan mellan akademien och arbetarrörelsen och sammanföra dessa olika samhällsaktörers intresse i en diskussion om en hållbar och jämlik framtid.

Förbundets ändamål är att samla Sveriges socialdemokratiska studentklubbar. Förbundet ska bedriva upplysningsverksamhet bland studenter och ge medlemmar kunskaper om socialdemokratins idéer och politiska strävan, samt det verklighetsförändrande arbete som följer av ideologin. Förbundet ska arbeta för studenters intresse inom de sociala, ekonomiska och kulturella områdena.

Förbundet utgår i sin syn på samhället från en socialistisk och feministisk grundsyn, där människan sätts i centrum, så som det uttrycks i förbundets allmänpolitiska program och övriga program med utgångspunkt från Socialdemokratiska arbetarepartiets program och dess allmänna grundsatser.

Sveriges socialdemokratiska studentförbund är en del av den svenska och internationella socialdemokratien och vill i gemenskap med den utveckla samhället utefter den demokratiska socialismens allmänna grundsatser, såsom frihet, jämlikhet, rättvisa och solidaritet.