

**VÄGEN TILL EN  
SAMHÄLLSBYGGGANDE  
SKOLA**

Rapport från S-föreningen Reformisterna och Socialdemokratiska skolföreningen

# VÄGEN TILL EN SAMHÄLLSBYGGGANDE SKOLA



# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>6</b>
Marknadisering .....	6
Företagisering .....	7
Juridifiering .....	7
Nordisk utblick .....	8
Att återskapa en samhällsbyggande skola .....	8
<b>Inledning</b>	<b>10</b>
Läget är akut .....	11
Systemförändringar är nödvändiga .....	12
Ett genomgripande socialdemokratiskt svar behövs .....	13
<b>Syfte och disposition av rapporten</b> .....	<b>14</b>
Avgränsningar .....	14
<b>Marknadiseringen</b>	<b>15</b>
<b>Skolans marknadisering i siffror</b> .....	<b>15</b>
<b>Den svenska marknadsskolan</b> .....	<b>15</b>
Valfrihet ett mål i sig .....	16
Mål- och värdekonflikter i valfrihetsreformen .....	17
Marknadsskolans effekter och konsekvenser .....	18
<b>Valfrihetens konsekvenser</b> .....	<b>21</b>
Vissa elever väljs bort - som på 1800-talet .....	21
Medelklassen drabbas av valstress .....	22
Socialdemokraternas agerande kring marknadsskolan .....	23
<b>Avmarknadisering</b> .....	<b>25</b>
<b>Företagiseringen</b>	<b>28</b>
Mål och resultatstyrning .....	28
Professionellt ledarskap och den starka styrkedjan .....	31
Systematiskt kvalitetsarbete .....	31
<b>Företagiseringens konsekvenser</b> .....	<b>33</b>
<b>Kvalitetsarbete</b> .....	<b>33</b>

Den växande byråkratin i skolan .....	34
Skolans verksamheter förändras .....	35
<b>Avföretagisering .....</b>	<b>36</b>
<b>Juridifieringen .....</b>	<b>39</b>
Stöd och anpassningar .....	40
Information om elevens utveckling, betygsättning och dokumentation .....	42
Läroplanerna .....	42
Avjuridifiering .....	44
<b>Nordisk utblick .....</b>	<b>47</b>
Danmark .....	47
Finland .....	49
Norge .....	50
Sammanfattning av övriga Norden .....	51
<b>Den samhällsbyggande skolan .....</b>	<b>53</b>
Skolans roll och bidrag till samhällsutvecklingen .....	54
Skolans ändamål .....	54
En skola för bildning .....	57
En skola för demokrati .....	58
<b>Vägen till en samhällsbyggande skola .....</b>	<b>60</b>
Knäckfrågor .....	60
<b>Tjugo reformförslag för en samhällsbyggande skola .....</b>	<b>64</b>
Reformer för att stoppa vinstjakten och återta den demokratiska kontrollen över skolan .....	64
Reformer för att bryta segregationen och öka likvärdigheten .....	65
Reformer för en kompetensbyggande skola för bildning och demokrati .....	66
Reformer för läraryrkets autonomi och attraktivitet .....	69
<b>Referenser .....</b>	<b>71</b>

# FÖRORD

I november 2020 presenterade S-föreningen Reformisterna en rapport om hur en socialdemokratisk välfärdsmodell skulle kunna se ut, bortom den marknadsstyrning och New Public Management som dominerat svensk offentlig sektor i allmänhet och välfärden i synnerhet i decennier. Det stod klart att vi har en lång väg att vandra för att återupptäcka en välfärdsmodell där verksamheten styrs mot de allmännyttiga ändamål som förvisso finns vackert formulerade i gällande lagstiftning.

Ett exempel är den svenska skolan. På få skattefinansierade områden – kanske faktiskt i hela världen – är välfärden prisgiven åt marknaden i den utsträckning som gäller i den svenska skolan. På så sätt fjäras den från de målsättningar för skolan som finns formulerade i skollagen. Reformisterna och Socialdemokratiska skolföreningen är två socialdemokratiska föreningar som förenas i övertygelsen om att vi behöver en väl förberedd socialdemokratisk skolpolitisk agenda, för att kunna påbörja reformeringen av skolan så snart möjligheten ges. Målet är välfärd efter behov, finansierad efter bärkraft. Det innebär utbildning och bildning efter behov i ett sammanhållet och solidariskt finansierat skolsystem. Vi hoppas att denna rapport bidrar till att formulera vägen dit och att det blir tydligt att vi behöver vända fler än en sten för att lyckas!

Markus Kallifatides  
Ordförande, S-föreningen Reformisterna

Nadja Sandberg  
Ordförande, Socialdemokratiska Skolföreningen

# Sammantfattning

**D**et svenska skolväsendet lider av allvarliga brister som bland annat har resulterat i sjunkande kunskapsnivåer och försämrad likvärdighet. Den här rapporten identifierar grundläggande systemfel och föreslår konstruktiva lösningar. Rapporten fokuserar på grundskola och gymnasieskola. Syftet är att bidra till utvecklingen av den socialdemokratiska skolpolitiken och komplettera Reformisternas välfärdspolitiska reformförslag med en specifik reformagenda för skolan.

För ungefär trettio år sedan genomfördes reformer som kom att förändra den svenska skolan radikalt. Först kom ett riksdagsbeslut om den så kallade kommunaliseringen, som baserades på en proposition från en socialdemokratisk regering. Några år senare, efter ett beslut baserat på en borgerlig regerings proposition, följdes detta av ett beslut om att fristående skolor skulle få en näst intill fri etableringsrätt, kunna väljas i fri konkurrens med kommunala skolor och dessutom kunna drivas med rätt till vinstutdelning. Därefter kom nya läroplaner för grundskola och gymnasieskola tillsammans med nya kursplaner och ett nytt målrelaterat betygssystem. Alla dessa reformer sammantagna innebar att det svenska skolsystemet genomgick en stark decentralisering.

Samtidigt etablerades ett nytt styrsystem för offentlig sektor inklusive skolan, New Public Management (NPM), med ideal från näringslivet. NPM karakteriseras av en strävan efter mätbarhet och effektivisering, mål- och resultatstyrning och konkurrens. De ovan nämnda reformerna är uttryck för NPM-styrningen.

I den här rapporten fokuserar vi särskilt tre framträdande aspekter av NPM: marknadsivering, företagisering och juridifiering.

## MARKNADISERING

Beslutet om den så kallade friskolereformen presenterades som en valfrihetsreform för vårdnadshavare och elever. De fristående skolorna skulle bara utgöra ett pedagogiskt komplement till de kommunala skolorna. Under de första åren var det också så, förmodligen i hög grad därför att friskolorna bara fick 85 procent av den skolpeng som de kommunala skolorna erhöll. Men i slutet av 1990-talet, ändrades detta och fristående skolor tilldelades samma skolpeng som de kommunala. Det blev startskottet för bildandet av skolkoncerner med vinstutdelning. Undan för undan har därefter aktiebolagsägda skolkoncerner kommit att utgöra en betydande och gynnad del av det svenska skolväsendet. Skolan har blivit en marknad. I den här rapporten kallar vi denna ännu pågående process för marknadsivering. Det är en process som har gått längre i Sverige än i något annat land.

Marknadsiveringen handlar inte enbart om att skolkoncerner och andra aktiebolagsskolor delar ut pengar avsedda för utbildning som vinst till ägarna. Det svenska skolsystemet har förvandlats till en marknadsplats där elever och vårdnadshavare blivit kunder som förväntas agera som sådana genom att välja skola som vore den en tjänst för privat konsumtion i stället för att vara ett samhälleligt fundament. Skolan har blivit en privat nyttighet (private good) i stället för att vara en allmän nyttighet (public good). Den nyliberala teorin är att konkurrens ska leda till att bra skolor blomstrar och dåliga skolor slås ut. Historien har de senaste decennierna visat att den teorin inte stämmer. Resultatet har i stället blivit ökad segregation, minskad likvärdighet, försämrade kunskaper och betygsinflation.

## FÖRETAGISERING

Företagisering syftar på den del av New Public Management (NPM) som innebär att de offentliga organisationerna ska styras enligt likartade principer som företag, det vill säga med mål- och resultatstyrning, resultatenheter, kostnadskontroll, kvalitetssäkringsrutiner och ett starkt professionellt ledarskap. En övergång från regelstyrning till målstyrning hade pågått från 1970-talet, vilket innebar att tydliga regleringar undan för undan ersattes av olika typer av mål. En tanke med detta var att öka de professionellas utrymme att välja tillvägagångssätt i stället för att vara bundna av strikta regleringar. Mål- och resultatstyrningen inom ramen för NPM har dock i praktiken inneburit motsatsen. Det har i första hand kommit att bli en resultatstyrning. På såväl huvudmannanivå som skolnivå fokuseras dels på de ekonomiska resultaten, dels på betygsresultaten. Det innebär att ekonomistyrningen har kommit att dominera över den relativt fria professionsstyrning som tidigare präglade många offentliga verksamheter. I rapporten kallas denna process företagisering.

Som beskrivs ovan har de företagsliknande styrsystemen inom skolans värld lett till ökad byråkrati och minskad pedagogisk frihet. De åtgärder som behöver genomföras bör leda till en ökning av den professionella, pedagogiska styrningen och en motsvarande minskning av den byråkratiska. Förändringarna bör innebära mindre av top-downstyrning och mer av bottom-up. Analyser och utvecklingsinsatser måste i högre utsträckning utgå från problem och behov i undervisningen.

För att åstadkomma det krävs förändringar av skolans styrdokument: skollag, läro- och kursplaner samt betygssystemet. Men också den ekonomistyrning som ofta ytterst styr budgetering och effektiviseringskrav behöver förändras.

## JURIDIFIERING

Kommunaliseringen och friskolereformen i början av 90-talet utgjorde kulmen på en decentralisering av skolväsendet som hade påbörjats på 70-talet parallellt med den gradvisa övergången från regelstyrning till målstyrning. 1994 inrättades också nya läroplaner för grundskolan och gymnasieskolan. Alla reformerna motiverades bland annat med att öka det professionella frirummet för lärare och skolledare. Men redan efter några år började staten inskränka denna frihet. Det fanns nämligen tecken på att resultaten inte motsvarade förväntningarna. Staten införde stegvis kontrollorgan såsom krav på kvalitetsredovisningar, inspektion och så kallade allmänna råd, som inte är råd utan snarare direktiv.

Utöver att öka den professionella friheten syftade 90-talsreformerna minst lika mycket till att utvidga elevers och vårdnadshavares inflytande. Lagstiftningen gav lärarna i uppdrag att noggrant informera elever och vårdnadshavare om deras utveckling i förhållande till detaljerade mål och betygskriterier. Denna skyldighet medförde också starka krav på dokumentation. Stegvis ledde detta till att den avsedda professionella friheten inskränktes.

Inspektionen utförs av den statliga myndigheten Skolinspektionen, som fokuserar sin kontroll på att huvudmännen följer regelverket. Det har lett till att myndighetens anställda i hög grad är jurister. Skolväsendets utveckling har alltmer kommit att domineras av ett detaljerat juridiskt regelverk. Skolans styrning liksom dess vardag har i allt mindre grad kommit att styras av pedagogiska överväganden och alltmer av juridik. I denna rapport kallas den här processen för juridifiering.

Precis som företagiseringen hänger ihop med marknadsiseringen hänger juridifieringen ihop med företagiseringen. Denna förutsätter tillgång till juridiskt baserade kontrollsystem.

Dessa styr i hög grad de professionellas verksamhet i skolan. Det handlar om ett regelverk på detaljnivå med krav på noggrann dokumentation. Denna detaljreglering måste bort från skollag, förordningar, läroplaner och kursplaner. De professionella i skolan måste återfå sin frihet att fatta grundläggande beslut utifrån pedagogiska överväganden, inte utifrån juridiska. Skolinspektionens granskning av skolorna bör i första hand baseras på utvärderingar av hur väl undervisningen och därmed elevernas lärande fungerar, vilket innebär att de som utför granskningen i första hand bör ha pedagogisk kompetens.

## NORDISK UTBLICK

För att skapa en kontrast till det svenska skolsystemet innehåller rapporten ett avsnitt som redogör för skolsystemen i Danmark, Finland och Norge. En avgörande skillnad mellan Sveriges och de nordiska grannländernas system är att de sistnämnda har sett till att bevara en balans mellan skolan som en samhällsbärande institution - en allmän nytta (public good) - och skolan som en privat nytta för elever och vårdnadshavare (private good). Det är till exempel inte tillåtet för skolägare att ta ut vinst och det är inte heller möjligt att bygga upp skolkoncerner. En annan skillnad är att i det som motsvarar de högskoleförberedande programmen i gymnasieskolan finns en avslutande examen som genomförs med externt stöd från andra skolor och/eller universitet. Dessutom är andelen elever som väljer yrkesutbildning högre än i Sverige.

## ATT ÅTERSKAPE EN SAMHÄLLS- BYGGANDE SKOLA

Det svenska skolväsendet bör förändras så att det åter blir ett system som utgör ett fundament i ett väl fungerande samhälle. För att så ska kunna ske måste ett antal frågeställningar som i rapporten kallas knäckfrågor lösas. Reformförslagen som senare läggs fram syftar till att lösa dessa frågor.

- **Hur stoppas vinstjakten?**
- **Hur bryter vi skolsegregationen?**
- **Hur går vi från konkurrens till samarbete?**
- **Hur utvecklar vi nya styrningsformer?**
- **Hur går vi bort från resultatstyrningen av elevernas lärande?**
- **Hur ökar vi det professionella handlingsutrymmet?**
- **Hur ser vi till att i grunden pedagogiska uppgifter åter blir pedagogiska?**
- **Hur utformar vi de individuella elev- och föräldrarättigheterna utan att undergräva skolans auktoritet som institution med uppdrag att lära ut?**
- **Hur förändrar vi formerna för statlig tillsyn och uppföljning?**



# Vägen till en samhällsbyggande skola

## Reformförslag

### Reformer för att stoppa vinstjakten och återta den demokratiska kontrollen över skolan

- Förbud för vinstutdelning.
- En särskild reglering av fristående skolor.
- Kommunal beslutsrätt över etablering av fristående skolor.
- Försvagning eller avskaffande av huvudmannskapet för fristående skolor.
- Förändring av skolpengssystemet i riktning mot ett mer gruppbaserat system.

### Reformer för en kompetensbyggande skola för bildning och demokrati

- Läro- och kursplaner med fokus på mål och innehåll.
- Ett nytt betygssystem.
- Se över gymnasieskolan och antagningen till den.
- Ökat deltagande och inflytande för elever och vårdnadshavare som medborgare, inte som kunder.
- En skolutvecklande skolinspektion.

### Reformer för att bryta segregationen och öka likvärdigheten

- Statlig finansiering av skolan.
- Gemensamt skolval/skolplacering i offentlig regi.
- Gör primärskolan (låg- och mellanstadiet) till en egen skolform.

### Reformer för läraryrkets autonomi och attraktivitet

- Borttagning av det generella effektiviseringskravet i budgetstyrningen.
- Förstärkning av lärarnas makt över undervisningen.
- Reglering av lärarnas undervisningskopplade tid.
- Reglering av de grundläggande förutsättningarna för undervisningen.
- Tvååriga masterprogram för blivande ämneslärare för studenter med kandidatexamen.
- Inrättande av (ämnes)didaktik som huvudämne i lärarutbildning.
- Basfinansiering till forskning och forskarutbildning i lärarutbildningarna.

# Inledning

Det svenska skolsystemet är unikt i världen. Ingen annanstans har vinstdrivna företag fri etableringsrätt för skolor och obegränsade möjligheter att ta ut vinst ur skattefinansierade skolor.

Problemen som den svenska marknadsskolan ger upphov till är välkända. De kommunala skolorna har ett större ansvar men kompenseras inte ekonomiskt för de ökade kostnader detta ansvar medför. Deras elever får därför inte den budget och de resurser de borde ha rätt till. Att friskolor fritt får etablera sig var de önskar, oberoende av effekterna på kommunens övriga skolor, slår undan benen på all skolplanering i landets kommuner. När en ny friskola öppnar och elever byter dit flyttar skolpengen med eleverna och de kommunala skolorna drabbas därmed av minskade intäkter. Kostnaderna för skolorna minskar dock inte, vilket leder till besparingskrav och nedskärningar i de kommunala skolorna. Om kommunen försöker kompensera skolan för de ökade kostnaderna ska också kommunens friskolor få motsvarande tillskott trots att de inte haft några kostnadsökningar. Detta urholkar den kommunala skolbudgeten ytterligare.

Systemet drabbar i hög grad eleverna på friskolorna. Vinstmaximering genomförs enklast genom minskad lärartäthet, mindre andel behöriga lärare och genom att spara in på specialfunktioner som skolbibliotek, slöjdsalar och laborationsalar. Pengar som sparas genom färre lärare och sämre lokaler går till vinstutdelning istället för att komma elevernas undervisning till godo. Även dessa elever förlorar alltså på systemet.

Granskningar har visat att fristående grundskolor i genomsnitt är mer generösa i betygssättningen än kommunala skolor (Vlachos, 2018).

Det har även visat sig att elever från fristående gymnasieskolor presterar sämre på högre utbildningar än elever från kommunala skolor med hänsyn tagen till elevernas betyg (Skolverket och Universitetskanslersämbetet, 2024). I genomsnitt har alltså elever från friskolor fått bättre betyg än eleverna från kommunala skolor utan att ha bättre kunskaper. Höga betyg har blivit ett konkurrensmedel mellan skolorna i deras jakt på elever (skolpeng). Vi har fått så kallade glädjebetyg.

Glädjebetygen drabbar alla. Elever med för svaga kunskaper och för höga betyg misslyckas på utbildningar de inte borde ha kommit in på. Starkare elever som fått rättvisande betyg fräntas möjligheten till den utbildning de önskar. Detta är ett oerhört slöseri med mänskliga resurser och riskerar förstöra många ungdomars framtid.

Betygsinflation är inte bara ett problem för individer som får sin skolgång äventyrad, utan för hela samhället. På sikt hotar betygsinflation Sveriges ställning som kunskapsnation. Detta är mycket allvarligt för ett litet, högteknologiskt och exportberoende land som Sverige.

Efter trettio år av experiment vet vi att marknadsskolan inte fungerar och att problemen inte kan lösas med mer reglering. Det är dags att bygga en ny skola. Som inspiration för det nya kan vi blicka bakåt. Sverige hade en gång en skola som räknades till de bästa och mest jämlika i världen. En skola som byggde och höll ihop samhället. Där unga träffades och lärde känna varandra över klassgränserna och där alla oavsett bakgrund gavs samma möjlighet till lärande. Det är hög tid att bygga en sådan skola igen.

## LÄGET ÄR AKUT

I maj 2023 presenterades PIRLS 2021, en internationell studie som undersöker läsförståelse och attityder till läsning hos elever i årskurs fyra. Studien visar att våra 10-åringar totalt håller en tämligen god nivå när det gäller läsförståelse. Den visar emellertid även att andelen elever som ligger på låg nivå eller under låg nivå har ökat till 19 procent. Närmare en femtedel av våra 10-åringar har alltså stora problem med att förstå vad de läser, vilket kommer få mycket stora konsekvenser för deras fortsatta skolgång (Skolverket 2023a). PISA-mätningen för år 2022 som mäter niondeklassares kunskaper bekräftar till stor del PIRLS-undersökningen. PISA-22 påvisar att såväl hög- som lågpresterande elever har sämre resultat när det gäller läsförståelse än vid mätningen 2018, men att den svagare gruppen ökat mer samt att avståndet mellan hög- och lågpresterande ligger kvar på samma höga nivå som tidigare (Skolverket 2023b, s. 21-22).

PIRLS 2021 konstaterar att det är barn från resursstarka hem som ligger på god nivå, vilket de också gjorde i PIRLS 2016, medan det är barnen från resurssvaga hem och där svenska inte talas i hemmet som halkat efter. Vilken skola barnen går i har också fått större betydelse. Vi kan alltså se att föräldrarnas ekonomiska, sociala, utbildningsmässiga och språkliga situation har fått ökad betydelse för hur barnen klarar sig i skolan.

Datan från PIRLS och PISA är tyvärr inte unik. Liknande resultat har redovisats i en rad andra undersökningar gällande andra åldersgrupper och ämnesområden. Den svenska skolan misslyckas år efter år både med likvärdigheten och med sitt kompensatoriska uppdrag.

Utredningen Statens ansvar för skolan beskriver situationen:

*"När det gäller grundskolan har, under de senaste decennierna, betydelsen av elevers familjebakgrund för kunskapsresultaten varit omfattande och enligt vissa studier till och med ökat. Dessutom har studier visat att resultatskillnaderna mellan olika skolor, den så kallade mellanskolvariationen, ökar. Också inom gymnasieskolan har mellanskolvariationen ökat. Elevers möjligheter att lyckas i sina studier är också olika beroende på vilken skola eller utbildningsverksamhet de går i, och i vilken kommun den ligger"* (SOU 2022:53, s.129).

Samtidigt visar nya studier från Folkhälsomyndigheten (Folkhälsomyndigheten, 16/5 2023) att svenska elever mår allt sämre. Trivseln har minskat och stressen ökat. Elevsammanhållningen har försämrats och allt fler uppger att de mobbas. En majoritet av våra 15-åriga flickor har problem med sömn, oro och nedstämdhet, liksom nästan hälften av pojkarna i samma ålder. Elevernas mående har stadigt försämrats sedan 1985 då de första undersökningarna gjordes, men försämringarna har accelererat sedan 2011. Sociala medier har förmodligen en stor betydelse i sammanhanget, men den ökade mängden prov och ett större fokus på betygen anges också som orsaker (Folkhälsomyndigheten, 2023).

Vi ser hur skillnaderna mellan de som ges möjligheter i skolan och de som inte får samma möjligheter ökar, liksom ohälsan och vantrivseln. Läraryrket har samtidigt gått från att vara ett friskyrke till att bli ett riskyrke (Allt om Arbetsmiljö, 2021).

Sjuktalet bland lärare är nästan dubbelt så höga som i andra yrken med motsvarande

utbildning. 36 procent av sjukskrivningarna beror på psykisk ohälsa. En undersökning från SCB 2023 visar att allt färre av de lärare som slutat som lärare och sökt sig till andra jobb kan tänka sig att komma tillbaka till läraryrket.

Arbetsmiljön är den dominerande orsaken. Tiden för lärarnas kärnuppdrag, undervisningen, har minskat i takt med att prov, betygshantering och annat slags dokumentation ökat (SCB 2023). Arbetssituationen och yrkets låga status är en trolig orsak till den stora bristen på behöriga lärare. Skolverket spår att det kommer att saknas cirka 12 000 behöriga lärare fram till 2035. På lärarutbildningarna gapar platserna, trots satsningar, tomma (Skolverket 2023c).

När det gäller den bristande likvärdigheten har de åtgärder som hittills vidtagits främst varit fler riktade statsbidrag, mer detaljerade kontroller samt mer resurser till socioekonomiskt svaga områden. Dessa åtgärder har varit vällovliga, men mest inneburet ett lappande och lagande, där symptomen snarare än de verkliga problemen angripits. När det gäller ohälsotalen bland elever och skolpersonal har det under senare år talats mycket om behovet av en utbyggd elevhälsovård, vikten av mindre dokumentation och större tillit till de professionella. Rent konkret har dock väldigt lite skett.

Under lång tid har direktiven till statliga utredningar om skolan (också under socialdemokratiska regeringar) haft en reformvårdande inriktning, vilket i klartext betyder att inte röra systemets grundbultar: marknadsiseringen, företagiseringen och juridifieringen. Lösningarna som föreslagits har snarare varit en del av problemet.

## SYSTEMFÖRÄNDRINGAR ÄR NÖDVÄNDIGA

Utan systemförändrande reformer kommer det inte att gå att få en väl fungerande skola. Det handlar först och främst om att återta kontrollen över den långt drivna marknadsiseringen, men också om att se över hela det styrningspaket som brukar kallas New Public Management (NPM). NPM är ett samlingsbegrepp för de senaste 30-40 årens reformer av offentliga verksamheter – såväl i Sverige som internationellt. NPM utgörs av ett kluster av olika idéer, metoder och förhållningssätt som innebär att offentliga organisationer härmar det privata näringslivets praktik avseende styrning och organisering av verksamheter (Power, 1997). Förutom marknadsisering ingår det som ibland kallas företagisering, det vill säga införandet av företagsliknande sätt att organisera och leda verksamheterna, och juridifiering, det vill säga att rättsliga begrepp och argument framför allt under det senaste decenniet fått en förändrad och allt starkare position i den utbildningspolitiska styrningen av skolan och alltmer har blivit en fråga om rättstillämpning.

Grundskolan behöver bli bättre på sitt kärnuppdrag – både vad gäller grundläggande färdigheter och en mer allsidig bildning. De senaste decennierna har det pågått en 'teoretisering' av skolämnena – också av dem som kallas praktiska. Bland annat tycks resultatstyrningen bidra till en teoretisering genom de kunskapskrav som formulerats inom varje ämne för olika betygsnivåer. Till exempel betygskriterierna i slöjdamnet betonar sådant som att planera, reflektera och värdera snarare än att hyvla, såga, virka eller

sy. Skolan behöver utvecklas som miljö för olika kunskapstraditioner och kulturer, som måste få verka på sina specifika villkor. Det ska inte bara gälla de teoretiska ämnena, utan också de praktiska och estetiska.

Endast så kan utbildningen bli allsidig. Den kunskapsgrund som skolan ger måste vara bred. Ur arbetslivsperspektiv går det att konstatera en mismatch mellan utbildningssystemet och arbetslivets behov. Det råder brist på ingenjörer, hantverkare, vårdpersonal med mera. Alltför få söker yrkesprogrammen och alltför många elever blir inte behöriga att börja där. Samtidigt klagar lärare vid högskolor och universitet på sjunkande kunskapsnivåer hos de studenter

## **ETT GENOMGRIPANDE SOCIALDEMOKRATISKT SVAR BEHÖVS**

Socialdemokraterna har under de senaste åren börjat förstå behoven av systemförändrande reformer inom skolområdet. Partiet har varit på offensiven i frågan om marknadisering med början i valet 2014 (se till exempel. Socialdemokraternas valmanifest 2014). Men mer finns att göra.

Socialdemokraternas skolpolitik måste nu vara offensiv och proaktiv. Vi behöver ta ett helhetsgrepp och visa vad partiet vill med skolan. Även inom socialdemokratien har synen på skolan som en kollektiv resurs för

hela samhällets utveckling utmanats av idén om skolan som en institution som endast ska ge den enskilde en god utbildning. Det är hög tid för socialdemokratien att åter lyfta fram skolan som en samhällsbyggande institution, med ett bredare syfte än individens privata nytta. Skolans syfte och uppdrag har alltid varit tudelat. Skolan är till för den egna utvecklingen men också för samhällets möjlighet att fungera socialt och kulturellt och för att skapa välbefinnande.

För oss Socialdemokrater är den sammanhållna, likvärdiga skolan en fundamental del av det svenska samhället. I ett sådant system får inte den individuella friheten att välja skola övertrumfa alla elevers rätt och möjligheter att lyckas i sina studier. Friheten att välja kan alltså inte vara det överordnade målet. Vi behöver återupprätta skolan som en institution där individens utveckling samverkar med ett samhällsperspektiv. Där kunskap inte endast är en individuell tillgång utan en kollektiv resurs som behöver vårdas och utvecklas. Där det inte bara är 'jag' som är subjektet utan också ett större 'vi'.

Vi behöver utveckla styrsystem som sätter skolans ändamål främst och som ger ökad autonomi för de professionella samtidigt som medborgarnas egenmakt och inflytande måste beaktas. Att så sker är av avgörande betydelse för en konkurrenskraftig ekonomi med hög produktivitet, en starkt levande demokrati och ett tryggt samhälle.

Det är av dessa anledningar som S-föreningen Reformisterna och Socialdemokratiska Skolföreningen tillsammans presenterar denna rapport i ett försök att mobilisera för en kraftfull socialdemokratisk politik på skolans område.

# SYFTE OCH DISPOSITION AV RAPPORTEN

**S**yftet med den här rapporten är att bidra till utvecklingen av den socialdemokratiska skolpolitiken och komplettera Reformisternas rapport om en ny socialdemokratisk välfärdsmodell med ett specifikt program för skolan.

Vår intention är att visa på behoven av en omfattande reformering av skolsystemet. Det går inte att fortsätta med enbart så kallade reformvårdande åtgärder. Den första delen av rapporten innehåller en genomgång av problemen med tre centrala delar av New Public Management: marknadisering, företagisering och juridifiering. Därutöver görs en beskrivning av hur våra nordiska grannländer på ett annat sätt än i Sverige har hanterat skolfrågorna.

Den andra delen riktar blicken framåt mot vad som bör göras och går att göra. Där diskuterar vi innebörden av en samhällsbyggande skola och formulerar reformidéer som både innesluter och kompletterar den nuvarande socialdemokratiska politiken.

## AVGRÄNSNINGAR

När vi i rapporten talar om skolan är det i första hand grundskolan, inklusive förskoleklassen och fritidshemmet, samt gymnasieskolan vi menar. Det betyder inte att vi inte anser att förskolan och den kommunala vuxenutbildningen är i behov av systemförändrande reformer. Det är de i allra högsta grad. Marknadisering, företagisering och juridifiering är stora problem inom både förskolan och vuxenutbildningen.

Av utrymmesskäl har vi dock alltså valt att främst ägna vår rapport åt grundskola och gymnasieskola. Vår avsikt är dock att vår analys och våra reformförslag i hög utsträckning ska kunna appliceras även på förskolan och vuxenutbildningen.

När det gäller marknadsutsättningen av skolan har det under de senaste tio åren skrivits ett flertal viktiga böcker och rapporter om de problem det svenska skolvalet skapat. Många av dessa har också kommit med konstruktiva förslag på åtgärder. För den som är väl insatt i konsekvenserna av skolans marknadisering innebär kanske inte vårt avsnitt om just detta så mycket nytt. Vi har dock till skillnad från tidigare rapporter valt att i högre grad även lyfta problematiken kring själva väljandet, alltså vad möjligheten att välja gör med oss. Samt lagt lite större fokus på Socialdemokraternas roll och agerande när det gäller skolvalsreformen.

# Marknadiseringen

## SKOLANS MARKNADISERING I SIFFROR

Marknadsutsättningen av skolan innebar till en början inte några stora förändringar. De friskolor som öppnades under de första åren ägdes i första hand av stiftelser eller föreningar. De konfessionella skolorna utgjorde en tredjedel av dessa (Werne 2022, RiR 2022:17). Antalet elever som gick i fristående skolor var få. Vid millennieskiftet gick endast fem procent av eleverna i en fristående gymnasieskola och ännu färre i en fristående grundskola (Holm & Lundahl 2018, s. 51).

1993 grundades Internationella Engelska skolan (IES) och 1996 Academedia, båda som aktiebolag (Grundberg Wolodarski 2022, s. 136). Snart följde flera bolag; bland andra Thorénggruppen och Kunskapsskolan. Fram till millennieskiftet var de vinstdrivande skolbolagen förhållandevis små. Under 2000- och 10-talet kom de dock att växa till stora koncerner genom uppköp och sammanslagningar (se t. ex. Werne 2022). På 2000-talet gjorde riskkapitalbolagen entré.

Till en början låg ersättningen till fristående skolor på 85 procent av kommunens genomsnittskostnad för en elev. 1996 höjdes ersättningen till 100 procent. Den högre ersättningen innebar med stor sannolikhet att koncernerna började växa under 2000-talet (Holm & Lundahl, 2018, s. 52). I takt med att fristående skolor blev fler och det massmediala intresset ökade, växte andelen elever som gick i friskola (Skolverket, 1999). Att fler av de nya och expanderande friskolorna hade en allmän karaktär och inte någon speciell pedagogisk profil ökade också intresset för dem (se t. ex. Lindgren 2022, s. 46).

Idag går cirka 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna i Sverige i en fristående skola (SOU 2022:53, s. 30). 90 procent av de fristående gymnasieskolorna drivs som aktiebolag. Av det totala antalet fristående gymnasieskolor svarar Academedia för en tredjedel. För grundskolornas del drivs nästan hälften av de fristående skolorna som aktiebolag (Lindgren 2022, s. 16-17).

53 miljarder kronor betalas årligen ut till de fristående skolorna (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 39). De fem största koncernerna omsatte läsåret 2020/21 närmare 18,7 miljarder kronor (Werne 2022, s 4). Eftersom offentlighetsprincipen inte gäller för privata företag sker ingen granskning av vad friskolorna gör med våra skattepengar (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 39).

Idag finns det nästan 1100 olika huvudmän för skolan (SOU 2022:53, s. 29). Decentraliseringen och avregleringen har gett oss ett skolsystem som ingen längre har riktig kontroll över. Systemet är starkt splittrat och kan enligt utredningen "Statens ansvar för skolan" snarare betraktas som "summan av många lokala skolsystem än ett sammanhållet nationellt skolsystem" (SOU 2022:53, s. 34).

## DEN SVENSKA MARKNADSSKOLAN

Det är nu mer än 30 år sedan riksdagen sade ja till regeringen Bildts proposition om valfrihet och fristående skolor. Den svenska varianten av marknadsskola innebär att alla skolor, såväl kommunala som privata, konkurrerar om eleverna. Eleverna kan genom den skattefinansierade skolpeng var

och en tilldelats önska placering på vilken skola de vill. Vidare innebär den svenska marknadsskolan att enskilda (privata) aktörer har rätt att bedriva skola på likvärdiga villkor som kommunala huvudmän (Prop 1991/92:95, se även Pålsson & Samuelsson 2022, s. 9).

Till en början fastslogs att kommunerna i ersättning till de fristående skolorna skulle vara skyldiga att betala minst 85 procent av kommunens genomsnittskostnad för varje elev. Den något lägre ersättningen till friskolorna motiverades med att kommunala skolor har ett bredare ansvar än privata (t ex mottagningsplikt). Ersättningen höjdes 1996 av den dåvarande socialdemokratiska regeringen efter uppgörelse med Miljöpartiet och ligger idag på 100 procent av genomsnittskostnaden (se t. ex. prop. 1991/92:95 och Pålsson & Samuelsson 2022, s. 9).

Det svenska friskolesystemet brukar framhållas som mycket liberalt. Att varje elev får ett belopp att "köpa" skolplats för ger, rent teoretiskt, eleverna stor frihet att välja och byta skola efter behag (se till exempel Pålsson & Samuelsson 2022, s. 37). Den aktör som vill starta en skola har också stor frihet. Det råder hög grad av etableringsfrihet (vilket innebär att kommuner i princip inte kan säga nej till en friskola) och det finns inga krav på erfarenhet av att bedriva undervisning för den som ansöker<sup>1</sup>. Verksamheten finansieras med offentliga medel och rätten<sup>2</sup> att ta ut vinst är obegränsad. Det är vidare tillåtet att äga vilket antal skolor som helst, sälja eller överlåta skolor till annan ägare, använda skolpeng från en kommun i skolor i andra kommuner (eller till helt annan verksamhet), när som helst avveckla verksamheten (varpå kommunen får ta ansvar för drabbade elever), anpassa antalet platser efter vad som är mest lönsamt, välja

1 Skolinspektionens tillståndsprovning har dock skärpts. Det gäller såväl ekonomiska förutsättningar som ägar- och ledningsprovning. Situationen gynnar resursstarka bolag och missgynnar små, till exempel kooperativa skolor.

2 Det sker förvisso en ägarprovning vid försäljning, men friheten är ändå mycket stor.

önskvärd verksamhetsform (t. ex. stiftelse, aktiebolag, förening), samt att slippa insyn (Trumberg 2018, s. 124, Gustafsson et al. 2016, s. 48, Pålsson & Samuelsson 2022, s. 47, Enfeldt 2022, s. 30-32, prop 1991/92:95).

Marknadisering (konkurrensutsättning och privatisering) betraktas ofta, liksom decentralisering och mål- och resultatstyrning, som dimensioner av New Public Management. Med valfrihetsreformen 1992 konkurrensutsattes svensk skola. Men den mål- och resultatstyrning som infördes av den socialdemokratiska regeringen i samband med decentraliseringen (kommunaliseringen) 1989-91, liksom de regleringar kring lärarnas anställningar som då också togs bort, måste betraktas som en förutsättning för konkurrensutsättningen (se t. ex. Hultén 2019). En del forskare hävdar även att den svaga nationella styrning som blev följden av decentraliseringen banade väg för privatiseringarna och urholkade idén om skolan som en kollektiv angelägenhet (se t. ex. Börjesson & Romhed 2021, s. 216 och Magnússon 2023, s. 105). Kommunaliseringen kan alltså förstås som en del i utvecklingen av den svenska marknadsskolan.

## VALFRIHET ETT MÅL I SIG

Ett av syftena med marknadiseringen var att konkurrensen mellan skolorna skulle leda till utveckling och effektivisering och därmed bättre och billigare verksamhet. Det främsta syftet var emellertid ökad valfrihet, eller som det formuleras i propositionen: "Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola." (prop 1991/92:95). För den borgerliga regeringen var valfriheten inte bara ett medel utan ett mål i sig (Skolverket 2003, s. 38).

Socialdemokraterna hade under 1980-talet öppnat upp för möjligheten att, inom den offentliga skolans ram, kunna välja inriktningar och profiler och även skola (se t. ex. Skolverket 2003, s. 30).



## MÅL- OCH VÄRDE- KONFLIKTER I VAL- FRIHETSREFORMEN

Den borgerliga definitionen av valfrihet innefattade dock möjligheten att välja utförare. Det måste vara möjligt att välja en privat aktör istället för en offentlig. Det "statliga skolmonopolet" skulle brytas (se t. ex. Trumberg 2018, s. 120). Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) stack heller inte under stol med att det fanns pengar att tjäna genom att privatisera det offentliga (se t. ex. Elmbrant 2019 och Grundberg Wolodarski 2022). Valfriheten och konkurrensen skulle dessutom ge brukarna större möjlighet att påverka själva "produkten". Konsumenternas makt över delar av skolans innehåll och utformning skulle med andra ord öka. Begreppet "kundnöjdhet" användes inte i själva propositionen, men att skolan i och med reformen i ökad utsträckning skulle tillfredsställa individen var tydligt. I propositionen "Valfrihet och fristående skolor" heter det att man nu vill skapa "reella möjligheter" för eleverna att "själva välja den utbildning som bäst passar de egna behoven." (Prop 1991/92:95, se även Magnússon 2023, s. 107).

Det är lätt att se skolvalsreformens attraktivitet. Det är tilltalande att själv få välja och dessutom viktigt att under vissa omständigheter kunna byta skola. Att viss konkurrens kan leda till lägre kostnader och högre kvalitet kan framstå som rimligt och mångfald är ofta en förutsättning för utveckling och förnyelse. Dessutom är det spännande med något nytt och oprövat.

I en rapport från OECD från 1992 konstaterades emellertid att det var ett problem att den genomgripande omläggningen av svensk skola inte hade föregåtts av någon utredning eller försöksverksamhet utan verkade skett i brådska. Därutöver förelåg risk för att likvärdigheten skulle komma att minska till följd av marknadsutsättningen. Forskarna från OECD uttryckte även betänkligheter kring att reformen var så pass starkt ideologiskt grundad. De kunde inte heller dölja sin förvåning över att Sverige, som under 1980-talet lyckats så väl med att nå både kvalitet och jämlikhet i den obligatoriska skolan, nu radikalt stöpte om hela systemet (OECD 1992, s. 11, s. 17 och s. 56-57).

Den främsta farhågan bland skolreformens inhemska kritiker var att valfriheten skulle leda till segregation (se t. ex. Elmbrant 2019, s. 49-50, Grundberg Wolodarski 2022, s. 47-48). Oron avfärdades av den borgerliga regeringen med att alla elever nu skulle få möjlighet att välja, inte bara de välbeställda (Magnússon 2023, s. 106 och Enfeldt 2022, s. 106). Man menade att det fria skolvalet snarare borde betraktas som en jämlikhetsreform. Skolminister Beatrice Ask (M) ansåg att välja skola var en förutsättning för allas lika rätt till god utbildning (Prop 92/93:230). Ask hänvisade också till att det i propositionen tydligt framgick att reformen inte fick leda till ekonomisk och social segregation (Prop 1991/92:95, se även Svensson 2020).

Det fanns dock även andra mål- och värdekonflikter kopplade till den nya skolvalsreformens. En av de mer uppenbara konflikterna var skollagens krav på likvärdighet (elevernas behov) och de privata aktörernas strävan efter vinst.

Skollagen är tydlig med att skolan ska vara likvärdig. Likvärdighet kan förvisso tolkas på olika sätt, men de flesta är överens om att det innebär att alla elever ska ha lika tillgång till god och kvalitativ utbildning och att skolan ska kompensera för elevernas olika förutsättningar att nå målen (se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 73). I ett system där vinst och konkurrens är styrande principer finns dock en uppenbar fara för att varje elevs rätt till god och seriös utbildning inte fullt ut prioriteras, liksom det finns risk för att aktiebolagslagens krav på vinst kommer i konflikt med skollagens krav på likvärdighet.

"Den som förvärvar en aktie gör det uteslutande i syfte att bereda sig högsta möjliga avkastning och saknar därför annat intresse/.../" (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 23).

Elever har olika behov. En elev med små behov kommer i en vinstdriven skola att betraktas som mer lönsam eftersom vederbörande inte kräver lika stora resurser. Här föreligger en uppenbar risk för selektering av eleverna, där den vinstdrivna skolan lockar till sig de minst resurskrävande eleverna och lämnar de mer kostsamma till den kommunala. Om elever med stora behov samlas i samma skola kommer problem uppstå, vilket inverkar negativt på dessa elevers möjlighet till en god och seriös utbildning. Samtidigt finns risken att mer självgående elever inte får den undervisning de kan behöva för att utvecklas ”så långt som möjligt” (se 1 kap. 4 § skollagen) när det sparas in på lärare och lokaler i jakt på vinst. (För vidare diskussion se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 47).

Det ska påpekas att det inte är tillåtet för en skola som uppstår allmänna medel att ha några segregeringar regler för antagning. Det går dock ändå att påverka elevsammansättningen genom geografisk placering, klädkoder, riktad marknadsföring, undervisning på annat språk och inte minst kö (se t. ex. Pålsson & Samuelsson 2022, s. 32).

Konflikten kring betygets betydelse i en marknadsutsatt skola borde varit väntad (se t. ex. Stenlås 2009). Det är rimligt att anta att höga betyg skulle kunna öka en skolas attraktivitet. Det finns då ett intresse hos skolor att sätta för höga betyg och använda betygen som konkurrensmedel (se t. ex. Pålsson & Samuelsson 2022, s. 33). Detta innebär inte bara risk för betygsinflation, utan också för att skolor börjar tumma på sin roll som myndighetsutövare (se även Gustafsson et al. 2016, s. 47).

Ytterligare ämne för konflikt var innebörden av en god och kvalitativ utbildning. Hur kvalitet i skolan ska definieras är inte självklart och det är inte säkert att samhället och individen har samma uppfattningar. I ett system där eleven och dennes föräldrar blivit kunder som ska tillfredsställas, finns faran att dessa kommer få tolkningsföreträde när det gäller vad som anses vara kvalitet (till exempel andra elevers sociala bakgrund). Skolan och

lärarna kan därmed finna sig nöjda att tillmötesgå detta för att locka och bevara attraktiva elever (se t. ex. Holm & Lundahl 2018, s. 63-64 och Gustafsson et al. 2016, s. 46). Konkurrensneutralitet är en grundprincip för skolmarknaden. Det innebär att det som gäller för den ena skolan ovillkorligen måste gälla för den andra, annars kan det uppfattas som diskriminering. Detta medför en överhängande risk för att omsorgen om entreprenörerna överordnas omsorgen om undervisningskvalitet och varje elevs utveckling (se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 124, Pålsson & Samuelsson 2022, s. 44).

Konflikter mellan den individuella valfriheten och skolans övergripande syfte om att förmedla världen och kunskaper till befolkningen var att vänta (för vidare diskussion se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 135, Pålsson & Samuelsson 2022, s. 38, Lindgren 2022, s. 63).

## MARKNADSSKOLANS EFFEKTER OCH KONSEKVENSER

30 år efter skolvalsreformen går det att konstatera att de farhågor som uttrycktes inför densamma tyvärr har besannats. Det fria skolvalet har blivit en katastrof – sett till samhället i stort men också för många elever. Listan på negativa konsekvenser av skolans marknadsutsättning är numera lika välkänd som den är lång. Här följer några av dem.

Resultathöjningarna har uteblivit, trots att regeringen Bildt i samband med skolvalsreformen lovade att Sverige skulle få ”Europas bästa skola”. (Svensk skola ansågs vid 1990-talets början allmänt vara bland de bästa i världen, Skolverket 2009). Några påtagliga förbättringar av studieresultaten har dock inte kunnat noteras, trots ”elitskolor” med enbart studiemotiverade elever (Skolverket 2009). OECD anser att det saknas ”excellens” bland svenska elever (Svenska Dagbladet 18/9 2023).

Flera forskare menar att vinstjakten kan vara orsaken till att svenska elever inte presterar på högre nivå. Ska resultaten höjas måste friskolorna avstå möjlig vinst och istället använda mer av de tillförda resurserna till ökade utbildningsinsatser (Gustafsson et al. 2016, s. 49, 54 och 56, Pålsson & Samuelsson 2022, s. 32).

Elever och vårdnadshavare har blivit kunder, vilket inneburit att skolan och lärarna både förlorat något av sin auktoritet och sin integritet. Kunden har som bekant alltid rätt och därmed får läraren svårare att hävda sin professionalism (sin expertis som lärare). Krav på kundnöjdhet gör att läraren kan känna sig tvingad att kompromissa både i sin roll som myndighetsutövare (betygssättning) och med moraliska värden som likvärdighet och det allmännas bästa (se t. ex. Wenglén 2023). Läraren blir något av "servicepersonal", som OECD:s utbildningschef har uttryckt det (Dagens Nyheter 2/12 2019).

De så kallade glädjebetygen har blivit fler på såväl kommunala som fristående skolor sedan 1990-talet. Det målrelaterade betygssystemet har bidragit till detta, men att fler fristående skolor än kommunala sätter för höga betyg i relation till elevernas prestationer pekar mot att det är konkurrensen om eleverna som är främsta orsaken till betygsinflationen (Dagens Nyheter 17/8 2009, Vlachos 2018). Betygen betraktas som den "produkt" elever och föräldrar "köper" för sin skolpeng. Man vill ha avkastning på sin investering.

Vinstdrivna friskolor har ofta större undervisningsgrupper, fler obehöriga lärare och lägre lärartäthet, sämre lokaler (det kan saknas NO-salar och idrottshallar), sämre skolgårdar, sämre tillgång till skolbibliotek och skolbibliotekarier och sämre elevhälsa (se t. ex. Larsson & Plesner 2023, s. 28). Detta kanske inte medför så stora problem för elever från resursstarka hem, men blir ofta problematiskt för elever med sämre förutsättningar.

Skolkoncernernas tillväxt genom uppköp och konsolideringar har inte bara gjort att den mångfald av skolor och aktörer det talades så varmt om vid 1990-talets början idag ersatts av ett fåtal dominerande aktörer (se t. ex. Werne 2022). Koncernernas tillväxt är på väg att bli så stor att den hotar den demokratiska styrningen av skolan. Academedia, som är den överlägset största av skolkoncernerna och äger numera skolor i hela "utbildningstrappan", alltså från förskola till vuxenutbildning (totalt 43 varumärken). Koncernen äger dessutom i princip hela den privata studievägledningens marknaden och använder skolpengar för politisk påverkan genom påkostade annonser (Tankesmedjan Balans 2/9 2022 samt 7/1 2024). I sin årsrapport för 2022-23 konstaterar Academedia att över 100.000 elever nu går i någon av koncernens skolor (Dagens ETC 25/10 2023)

Cirka 53 miljarder betalas årligen ut till de fristående skolorna (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 39). Skolan är att betrakta som en myndighet eftersom den handhar betygssättning. Myndigheter ska kunna kontrolleras och granskas. När det gäller privata skolor är det dock endast Skolinspektionen som kan kontrollera att skollagen efterföljs eftersom offentlighetsprincipen inte gäller privata företag. Att granska hur de belopp som årligen tillförs de privata skolorna eller hur betygssättningen sker, är alltså inte möjligt i fristående skolor (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 39).

De mycket liberala reglerna kring att starta fristående skolor har även lockat kriminella att etablera sig i skolväsendet. Den nuvarande regeringen har därför ansett sig tvungna att ge Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att stärka tillsynen för att på så sätt stoppa den brottsliga verksamheten (Dagens Samhälle 2/1 2024). Även det ökande utländska ägandet skapar problem. Försvarets forskningsinstitut, FOI, har i en rapport

konstaterat att risk finns för att antagonistiska aktörer kan utnyttja vårt liberala skolsystem (FOI 2023). I en ny rapport från Skolverket framgår att utländska ägare är i majoritet i våra två största friskolekoncerner; Academedia och Internationella Engelska skolan. Något verket menar kan utgöra risker ur ett säkerhets- och beredskapsperspektiv (Skolverket 2024).

Kommunernas långsiktiga planering försvåras. Den generösa etableringsrätten (som kommunerna har liten möjlighet att påverka) och elevernas stora frihet att välja och byta skola har försvårat många kommuners och kommunala rektorernas möjlighet till mer långsiktig planering. Svårigheterna att planera gör också att mer tid måste läggas på ekonomiska frågor på bekostnad av de pedagogiska frågorna. Det går alltså ut över kvaliteten på undervisningen för den kommunala skolans elever. Det blir kortsiktiga ekonomiska hänsyn som får styra istället för framåtsyftande investeringar i undervisning och lärare (Holm & Lundahl 2018, s. 61 och 66).

Ersättningssystemet missgynnar också kommunala huvudmän eftersom kommunerna inte får betalt för sitt lagstadgade utbudsansvar. En kommun måste på grund av skolplikten alltid ha platser lediga så att barn folkbokförda i kommunen kan garanteras skolplats. Kommunerna kan inte, som friskolorna, optimera verksamheten och ha fullt i samtliga klasser (se t. ex. SOU 2020:28, s 122 samt Enfeldt 2022, s. 31-32).

Vid införandet av valfrihetsreformen påtalades riskerna med att kommunerna både finansierar och konkurrerar med de privata skolorna, här förelåg risk för favorisering av de egna skolorna menade man (Anell 2022). Ett långt större problem är emellertid att kommuner sålt ut, eller kanske snarare givit bort, den kommunala skolan till fristående aktörer med motiveringen att "säkerställa valmöjligheten", vilket mer eller mindre tvingat vårdnadshavare att "välja" en fristående skola för sina barn (se t. ex. Larsson 2020, s. 31-32).

2017 kunde Per Molander i en ESO-rapport om styrningen av offentlig verksamhet, visa att de väntade effekterna av marknadsutsättningen uteblivit. Den hade varken lett till bättre eller mer effektiv resursanvändning (ESO 2017:1). Anne-Marie Lindgren kommer till samma slutsats i sin rapport "Varje förslösad skattekrona". Hon konstaterar att effektiviseringen främst handlar om billigare personal och sämre anställningsvillkor, liksom att det sparats in på lokaler och material. Samtidigt har splittringen på flera små enheter och sämre samordning verkat fördyrande. Att avgöra kvalitet är svårt, men inget tyder på nämnvärt högre kvalitet eller bättre resultat, menar hon.

Den allvarligaste följderna av skolans marknadsisering är dock den ökade segregationen och den minskade likvärdigheten. Redan i början på 2000-talet kom de första rapporterna om bristande likvärdighet (Skolverket 2003). 2009 kunde Skolverket påvisa "markant ökade skillnader" prestationsmässigt mellan olika elevgrupper. Vidare konstaterades att skolornas elevsammansättning blivit mer homogen, vilket bland annat lett till negativa kamrateffekter och lägre lärarförväntningar. Därefter har samma resultat påvisats i studie efter studie (Lindgren 2005, Skolverket 2009, Svenska Dagbladet 4/5 2012, Sveriges Radio 3/12 2013).

Först 2014, inte minst efter att Skolverkets dåvarande generaldirektör Anna Ekström slagit larm gick Socialdemokraterna till val på att stoppa vinstjakten i skolan. Fram till dess hade socialdemokratisk skolpolitik främst fokuserat på tydliga kunskapsmål och ökad studiero. Dock helt utan att nämna det fria skolvalets betydelse i sammanhanget (se Socialdemokratiska valmanifest 2002–2014). De borgerliga partierna inklusive Sverigedemokraterna har hittills gjort allt de kunnat för att bevara det skolsystem inget annat land velat ta efter.<sup>3</sup>

3 Numera anser Liberalerna att borgerligheten varit naiv när det gäller marknadsskolan (se t. ex. *Dagens Nyheter* 11/3 2024).

# VALFRIHETENS KONSEKVENSER

## VISSA ELEVER VÄLJS BORT - SOM PÅ 1800-TALET

Att en skola styrd av marknadslogikens principer skulle kunna leda till selektering och minskad likvärdighet var inte oväntat. Jakten på vinst leder ofrånkomligen till det som brukar kallas cherry picking eller cream skimming, att man plockar russinerna ur kakan och väljer de minst krävande eleverna (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 30-31, Bender 2020). De elever som inte är lika attraktiva har med andra ord inte mycket till valfrihet, utan blir hänvisade till den kommunala skolan, som inte kan neka någon elev plats.

Givet samma skolpeng och med möjlighet till kostnadsfri sortering av elevunderlaget, kommer friskolor att konkurrera om de mest lönsamma eleverna. För de elever [som inte anses lika lönsamma] är skolpengen inte tillräcklig för att kunskapsmålet ska nås. Dessa elever blir därmed ointressanta att locka till sig för en vinstmaximerande skola. Den oundvikliga följderna av detta är att dessa elever i praktiken inte har någon valfrihet (Pålsson & Samuelsson 2022, s. 31).

Förutom att marknadslogiken leder till att valfriheten bara gäller vissa, leder den också till segregation och klustring. Eleverna delas upp och vi får homogena skolor med bara en viss typ av elever. De resursstarka för sig, resurssvaga elever för sig (se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 81).

Denna uppdelning kan dock inte enbart skyllas på koncernskolornas vinstjakt. Det hette att konkurrens skulle leda till ökad kvalitet, men det är inte i första hand kvalitet, i meningen god undervisning, som efterfrågas när elever och vårdnadshavare väljer skola.

Det är istället elevsammansättningen på skolan som är mest avgörande (se t. ex. Holm & Lundahl 2018, s. 60 och 63, Bunar & Ambrose 2018, s. 180). Att vissa skolor väljs bort behöver alltså inte betyda att de håller låg kvalitet när det gäller lärare och undervisning utan att de har "fel" elever och/eller ligger i "fel" område (se t. ex. Holm & Lundahl 2022, s. 57, Bunar & Ambrose 2018, s. 177).

Alla typer av skolval leder till segregation. Förutom att lika söker lika, finns det grupper av elever som nästan alltid väljs bort. Det senare brukar kallas "white flight" eftersom synliga minoriteter (svarta eller arabiska elever) ofta hör till de bortvalda (se t. ex. Bender 2020). Generellt sett gäller att elever med låg socioekonomisk bakgrund hör till dem som väljs bort (se t. ex. Magnússon 2023, s. 109).

Att elever från socioekonomisk svaga hem valdes bort var ett stort problem i Sverige under 1800-talets andra hälft då den svenska folkskolan tog form. Folkskolan kom att bli de fattigas skola, medan de välbärgades barn gick i privatskola innan de (läs pojkarna) gick vidare till det statliga läroverket. Uppdelningen fick till följd att nivån på undervisningen i folkskolan blev låg eftersom majoriteten av de fattiga barnen kom från studieovana hem och ofta inte hade studieintresse med sig hemifrån. Därmed blev den så kallade kamrateffekten negativ och lärarens förväntningar på barnen sjönk (Berg 1883, s. 50-51, 60-61, Richardson 1994, s. 45-47).

Grupperingar bland tidens liberaler och socialdemokrater slogs emellertid för att bryta segregationen och med 1927 års skolreform kom folkskolan att bli ett slags "bottenskola" på många orter, vilket innebar att i stort sett alla barn läste tillsammans åtminstone de första fyra eller sex åren. Efter årskurs 4 eller

6 var det sedan möjligt att söka till läroverket eller flickskolan. De som inte gick vidare till högre studier började för det mesta att arbeta efter sina sex år i folkskolan (Isling 1980, s. 152, Herrström 1966, s. 55-56, 195).

När behovet av en obligatorisk skola, efter andra världskriget, ökade till nio år, kämpade Socialdemokraterna med stöd från Folkpartiet och Bondeförbundet/Centern för att den nya skolan skulle bli en enhetsskola. Det vill säga en sammanhållen och blandad skola. Motiveringen var att den sammanhållna skolan skulle höja nivån på undervisningen (för dem som tidigare varit hänvisade till folkskolan) och att mötet mellan elever från olika bakgrunder skulle gynna den demokratiska utvecklingen. 1962 förverkligades enhetsskolan i den nya Grundskolan (Richardson 1994, s. 216, 224, Tiden nr 4/1946, s. 205, SOU 1948:27, Marklund 1983 s. 93-103).

Högern/Moderaterna var dock aldrig några större vänner av den sammanhållna skolan (se t. ex. Marklund 1983). När nyliberalismen, med sitt tal om individualism, valfrihet och ökade klyftor, fick fäste i Sverige, började grupper inom Moderaterna bli mer explicita kring att man önskade en mer sorterad skola (Äpplet 1981-1985, Grundberg Wolodarski 2022, s. 46).

## MEDELKLASSEN DRABBAS AV VALSTRESS

Möjligheten att välja skola är populärt. Inget tyder dock på att det i de bredare lagren i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet fanns något större behov av skolval (se vidare diskussion Börjesson & Romhed 2021, s. 213). Det var snarare möjligheten som skapade behovet. Och ett nytt beteende.

Att vara aktiv som förälder och tidigt välja förskola och skola för sitt barn är att visa, inför sig själv och andra, att man är en förälder som bryr sig om sina barn och tänker på sina barns framtid. Att inte göra aktiva val är att riskera att "offra" sina barn, eftersom de då kanske hamnar i en dålig förskola eller skola, med oengagerad personal, men också med fel slags andra barn (Bunar & Ambrose 2018, s. 176-177). Barn till föräldrar som inte aktivt valt skola kan lätt bli stämplade som "fel" slags barn/elever, eftersom dessa tycks ha föräldrar som saknar ambitioner för sin avkomma (Bunar & Ambrose 2018, s. 176).

I Storbritannien talas det numera också om "valstress" som ett nytt medelklassproblem, vilket alltså innebär stor oro för att inte göra de rätta valen för sina barn och därmed låta dem hamna i "fel" miljöer (Bunar & Ambrose 2018, s. 180-183). Inom psykologin diskuteras "valfrihetsparadoxen" allt mer, hur väljandet invagar oss i föreställningen av (falsk) kontroll och hur rädslan för att välja fel ger ångest (Svenska Dagbladet 13/9 2019). Bunar och Ambrose konstaterar i sin forskning att valstress även blivit ett fenomen inom svensk medelklass. Man vågar inte ta risken att inte välja.

Med skolvalsreformen skulle föräldrar ges större makt och inflytande (prop 1991/92:95). Utbildningsval har i alla tider varit förknippat med olika status i samhället och varit en viktig markör i de högre klasserna (se vidare diskussion Lindensjö & Lundgren 2000, s. 70). Med skolvalsreformen har emellertid statusstressen kommit att börja redan på BB, samtidigt som den också omfattar en större grupp i samhället.



## SOCIALDEMOKRATER- NAS AGERANDE KRING MARKNADSSKOLAN

2013 skrev den före detta socialdemokratiska utbildningsministern Carl Tham i Dagens Arena att den sammanhållna skola som Socialdemokraterna skapat tillsammans med Folkpartiet nu var ”krossad i konkurrensens, valfrihetens och vinsternas namn”, samt att: ”Det är den största sociala katastrofen i svensk efterkrigshistoria och den har skett med Socialdemokraternas medverkan.” (Dagens Arena 7/3 2013).

Ja, katastrofen har skett med Socialdemokraternas medverkan, det går inte att komma ifrån, men går det att förstå partiets agerande?

Det var borgarna som drev skolvalsreformen. Socialdemokraterna ville varken ha privata skolor eller skolpeng (se t. ex. Grundberg Wolodarski 2022, s. 70-73). Istället talades det i början av 1990-talet mycket om vikten av likvärdighet, resurser efter behov och skolan som gemensamt samhällsligt projekt från socialdemokratiskt håll. 1994 gick partiet till val på att slopa skolpengen (Regeringsförklaring 7/10 1994, Prop 1995/96:200, Prop 1996/97:01). När det kom till den faktiskt förda politiken lät man dock allt förbli. Istället kom Socialdemokraterna att höja ersättningen till fristående skolor till 100 procent av genomsnittskostnaden (Prop 1995/96:200), något som med största sannolikhet bäddade för koncernernas tillväxt och riskkapitalbolagens inträde under 2000-talet (se t. ex. Holm och Lundahl 2018, s. 52 eller Dagens Arena 23/4 2018). Anledningen till just denna manöver var att man i den ekonomiska kris landet befann sig i ville söka stöd för ekonomiska uppgörelser högerut (Svensson 2020, Grundberg Wolodarski 2022, s. 128).

Socialdemokraternas agerande kring skolpengen 1994-95 säger mycket om i vilken verklighet partiet navigerat i sedan mitten av 1990-talet och om vilka prioriteringar partiledningen då valt att göra. Tillsammans med Vänsterpartiet hade Socialdemokraterna en knapp majoritet i riksdagen 1994-98. Vänsterpartiet var för att avskaffa skolpengen. Den socialdemokratiska traditionen säger dock att för att vinna mittenröster ska uppgörelser inte träffas vänsterut.

Socialdemokraterna vände sig därför som man ofta gjort förr till Centerpartiet i skolpengsfrågan. Hade partiledaren Olof Johansson själv fått bestämma hade det möjligen kunnat gå vägen, men nya mer frihetliga tongångar och en önskan om starkare band till de övriga borgerliga partierna rådde nu bland yngre centerpartister, vilket gjorde att Centern denna gång backade. Socialdemokraterna fick istället göra upp med det mycket friskoleentusiastiska Miljöpartiet (Svensson 2020, Grundberg Wolodarski 2022, s. 130-131). Resultatet blev höjd skolpeng till friskolorna.

Det Socialdemokraterna vann i uppgörelsen var att terminsavgifter helt skulle förbjudas och att det skulle vara möjligt att neka en friskola bidrag om en etablering skulle få ”betydande negativa konsekvenser” för den kommunala skolan (Prop 1995/96:200, Grundberg Wolodarski 2022, s. 129). Hela förfarandet, från löftena i valrörelsen till det faktiska utfallet, speglar Socialdemokraternas stora ambivalens i frågan och den bristande analys partiet hade gjort när det gällde skolvalsreformen och kanske även när det gällde nyliberalismen.

Socialdemokratin var definitivt lyhörd för den nya tidens krav på valfrihet och flexibilitet. Man förstod att den välutbildade 68-generationen, som gjort uppror mot auktoriteterna, inte ville låta sig nöjas med de kollektiva standardlösningar som blivit partiets signum och att möjligheten att välja

och välja bort inte längre bara kunde få vara överklassens privilegium (Sveriges historia 1965-2012 2013, s. 301-302, se även Lindgren 2022, s. 45). Maktutredningen, som Ingvar Carlsson tillsatt 1985 och som presenterades 1990 (SOU 1990:44), pekade också mot att det rationella planerandet av samhället (den sociala ingenjörskonsten) nått sin kulmen och att individen nu måste ställas i fokus. Socialdemokraterna hade även tagit åt sig av den kritik gällande bristande ordning och kunskapsförflackning, som riktats mot den sammanhållna grundskolan under 1970- och 80-talet. Kritik som även kom från de egna leden (Hultén 2016, s. 27-29, Äpplet 1981-1985). Det var inte för inte som Göran Persson, som ny skolminister 1990, deklarerade: "Flumskolan ska bort" (Expressen 12/9 1990).

Samtidigt är det märkligt att ett parti, som i decennier slagits för en skola där barn med olika bakgrund skulle kunna mötas och därmed lägga grunden för ett gemensamt samhällsbygge och som förstått vikten av den blandade klassen, för att undervisningen skulle hålla god nivå, så pass lättvindigt var berett att släppa idén om en skola för alla, för att istället anamma ett totalt avreglerat system där valfriheten var ett självändamål.

"Jag var naiv", säger Kjell-Olof Feldt idag (Grundberg Wolodarski 2022, s. 109).

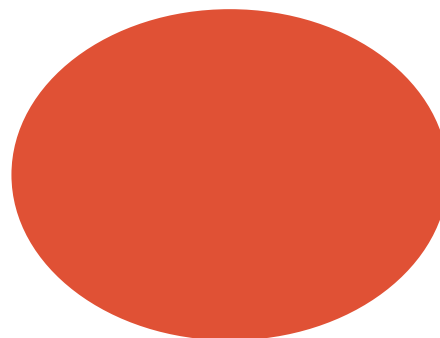
Ylva Johansson, skolminister 1994-98, förklarar däremot att hon "bejakade valmöjligheten", men att partiet inte förstod vinstfrågan (Grundberg Wolodarski 2022, s. 125, 133).

Det är sant, det var nog väldigt få som kunde förutse den långtgående förändring skolvalsreformen skulle komma att innebära. Socialdemokraternas hållning tyder dock inte bara på naivitet utan kanske också på en viss arrogans. En oförmåga hos det gamla maktpartiet att ta in att vi med full fart var på väg in i en helt ny fas i samhällsutvecklingen; det postfordistiska tjänstesamhället.

Det gjordes aldrig någon riktig analys av socialdemokratins inställning till och uppgift i det nya samhället och därmed gick man heller inte till botten med vad den borgerliga skolvalsreformen faktiskt innebar. Allt kretsade kring att hitta formler för ökad tillväxt. Och i det perspektivet kunde även privatisering av skolan vara värt att testa (Sveriges historia 1965-2012 2013, se också Nyström 2023 samt Andersson 2021).

Socialdemokraternas vidare hantering av marknadsskolan utgör på många sätt ett skolexempel på den defensiva hållning som varit för handen inom socialdemokratins sedan 1990-talet. Vilkas intressen företräder Socialdemokraterna egentligen; arbetarklassens eller medelklassens? Officiellt säger man sig företräda båda, men arbetarklassen har ofta fått dra det kortare strået. Vilket har blivit obehagligt tydligt när det gäller marknadsskolan. Visst, det lät som om friheten att välja skola skulle bli lika för alla, att den rent av skulle gagna just mindre beställda i förortererna. Socialdemokraterna borde dock vetat att när valmöjligheten ska bejakas, får några alltid sitta emellan. De från sämre socioekonomiska förhållanden har aldrig samma frihet som de mer privilegierade. Verklighet kräver som bekant jämlikhet (se vidare diskussion Carlsson & Lindgren 2019, s. 65).

Dessutom tycks Socialdemokraterna inte riktigt velat ta in att arbetaren delvis har bytt skepnad sedan 1990-talet. I den globala byn är det numera den invandrade kvinnan inom hemtjänst och städbransch som utgör grunden i arbetarklassen (se t. ex. Odeberg 2021, s. 249). Och det är i hög grad hennes barn som far illa i den svenska marknadsstyrda skolan.





# AVMARKNADISERING

Trots att de negativa konsekvenserna av marknadiseringen av skolan blivit alltmer uppenbara och allmänt erkända under de senaste tio åren, har det varit svårt att hitta en väg bort från marknadsskolan. Socialdemokraternas inriktning har det senaste decenniet varit att på olika sätt stoppa eller begränsa möjligheten till vinstuttag från skolorna i hopp om att den vägen också komma åt något av problemen med segregeringen och likvärdigheten.

Björn Åstrands utredning En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning (SOU 2020:28) som presenterades i april 2020, kom med ett flertal förslag på hur segregationen skulle kunna minska och vinsterna begränsas. Åstrands utredning har legat till grund för några av de propositioner som den Socialdemokratiska regeringen hann lägga våren 2022, liksom för flera av de beslut Socialdemokraterna tog kring skolan på partiets kongress 2021.

Propositionerna den socialdemokratiska regeringen lade fram våren 2022 berörde dels differentierad skolpeng, dels ett mer likvärdigt skolval. Propositionerna måste betraktas som grundläggande för att komma tillrätta med skevheter i den svenska varianten av marknadsskola. Att differentiera skolpengen så att fristående skolor skulle få en mindre del av genomsnittskostnaden än de 100 procent de får idag, skulle möjligen kunna leda till att vinstdrivna fristående skolor skulle finna det mindre intressant att etablera sig eller fortsätta bedriva verksamhet, då vinstmarginalen förmodligen skulle sjunka. Framför allt skulle det emellertid innebära större rättvisa för kommunala skolor, som har ett mer omfattande ansvar än fristående skolor och dessutom ofta ett mer krävande elevunderlag.

Ett mer likvärdigt skolval innebär bland annat att kötid som urvalsgrund skulle förbjudas

och att antagningen skulle ske gemensamt i offentlig regi. En sådan åtgärd skulle kunna komma åt en del av segregationen genom att den skulle försvåra de fristående skolornas cherry picking. Att ha kö är inte bara ett sätt för en skola att visa sin popularitet, utan också ett sätt att kunna välja ut de förmodat mest självgående och därmed minst kostsamma eleverna.

Bland förslagen som antogs på Socialdemokraternas kongress 2021, är att förbjuda vinstuttag och att ”göra om skolpengen från grunden” de kanske mest intressanta. Att förbjuda vinstuttag, vilket även bör inbegripa att köpa och sälja skolor, är en principiell och moralisk fråga. De pengar samhället avsätter för barnens skolgång ska gå till detta och inget annat. 2021 gjorde de största koncernerna en vinst på 1,3 miljarder, en summa som hade kunnat gå till 2200 lärartjänster (Dagens Industri 20/2 2022).

Ett direkt förbud mot vinstuttag kan dock kringgås på olika sätt och frågan är hur man utformar detta juridiskt (se Dagens Nyheter 29/9 2022 för vidare diskussion). Anne-Marie Pålsson och Per Samuelsson (2022) undersökte på uppdrag av Lärarnas Riksförbund hur aktiebolag som driftsform skulle kunna avvecklas. De landade i att ett förbud mot aktiebolag som associationsform, skulle kunna uppfattas som ”en kränkning av äganderätten och därmed stå i strid med unionsrätten” (s. 44), samt att ett förbud inte heller skulle innebära att man kom åt vinstjaktens negativa effekter, eftersom förbud mot aktiebolag endast skulle försvaga, men inte eliminera vinstdriftens verkningar. Deras slutsats blev att aktiebolagsformen istället behöver regleras genom en bättre preciserad skollag. Alternativt får staten köpa ut koncernskolorna (s. 44-46).

Dessa omständigheter var sannolikt också anledningen till att direktiven som Socialdemokraterna formulerade för Johan

Ernestams utredning pekade ut flera vägar för utredaren att utforska när han sommaren 2022 regeringens uppdrag att utreda hur ett vinstförbud skulle kunna genomföras. Regeringen Kristersson, som tog över hösten 2022, ändrade dock både direktiven och bytte utredare. Den nya utredaren ska istället undersöka möjligheten till "vinststopp" under vissa premisser (Kommittédirektiv 2023/07). En åtgärd som troligen inte kommer komma åt den selektering av elever vinstjakten är upphov till.

Att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor är förstås ett sätt att kunna kontrollera vad våra skattepengar används till. Våren 2024 lade S, V, MP och C ett förslag i riksdagen om att införa offentlighetsprincipen i privata skolor. Förslaget röstades ned, trots att Liberalerna strax innan sagt sig vilja se offentlighetsprincip i friskolor (se t. ex. *Vi Lärare* 25/4 2024).

Våren 2024 föreslog Socialdemokraterna också etableringsstopp för vinstdrivande skolor i väntan på ett vinstförbud. Även det förslaget röstades ned i riksdagen (Socialdemokraterna 2024).

Det är tydligt att det finns flera vägar att gå för att ta bort vinstintresset och avmarknadisera skolan. Bland de mest grundläggande av reformförslagen är att omkonstruera skolpengen. Det är konkurrensen om varje elevs skolpeng, vilken drabbar såväl kommunala som privata skolor, som gör att elever och föräldrar blir kunder och lärare servicepersonal och som gör betygen till en vara man "köper" genom sin "placering" av sin tilldelade peng. Det är också skolpengens konstruktion som gör att några elevers byte av skola kan få förödande konsekvenser för en skolas ekonomi och som gör att skolor och kommuner har svårt att skapa långsiktig planering. Genom att i högre utsträckning knyta ersättningen till skolorna och till villkoren för att bedriva god undervisning samt differentiera ersättningen i förhållande till elevernas förutsättningar skulle förmodligen en del av de negativa effekterna av konkurrensen om ersättningen försvinna.

Hos Socialdemokraterna finns alltså redan en rad genomarbetade reformförslag att förverkliga så fort det finns en riksdagsmajoritet för dem. Förändringens vindar har också börjat blåsa hos Liberalerna och Centern när det gäller synen på vinster och urvalsprocesser (se till exempel *Aftonbladet* 7/7 2023 och *Dagens Nyheter* 25/8 2023). Skolminister Edholm (L) har tillsatt en rad olika utredningar, bland annat en för att se över skolans finansieringssystem, det vill säga en mer differentierad skolpeng (Kommittédirektiv 2023/11).

Att komma åt vinstjakten och skolornas sortering framstår i dagsläget som det mest fundamentala för våra politiska partier. Inget av förslagen löser emellertid white flight-problematiken, alltså möjligheten att välja bort en viss typ av elever. Det heter numera från både höger och vänster att "alla skolor ska vara bra skolor", men bra skolor för alla kräver blandade grupper så att kamrateffekten kan bli positiv och lärarnas förväntningar hållas höga.

Utbildning har en alldeles särskild ställning i välfärdssystemet genom sin grundlagsställning. Rätten till kostnadsfri utbildning gäller för alla som är skolpliktiga. Men trots att vi idag lever i det som brukar kallas kunskapsamhället och trots att vi förfogar över mer resurser än någonsin får allt fler barn i Sverige otillräckliga kunskaper (se t. ex. Gustafsson et al. 2016, s. 15).

"Resultat från såväl svensk som internationell forskning visar att betydelsen av socioekonomisk bakgrund är betydligt starkare på skolnivå än på individnivå. Ju mer homogen elevsammansättningen är desto starkare blir effekten av social bakgrund. Forskningen har identifierat faktorer som uppstår på skolnivå och klassrumsnivå i form av kamrateffekter och lärarförväntningar som har starka samband med elevernas resultat. Det finns även forskning som tyder på att kamrateffekter och lärarförväntningar förstärker varandra och så kallade sammansättningseffekter uppstår." (Skolverket 2009, s. 32).

Det betyder att i ett klassrum med enbart lågpresterande och omotiverade elever blir kamrateffekten negativ. Eleverna blir alltså än mer omotiverade. Läraren tvingas sänka sina ambitioner och förväntningar, kraft och energi går istället till att försöka skapa ordning. Det finns idag omfattande forskning som visar detta (Gustafsson et al. 2016, s. 77). Det ligger dessutom ett egenvärde i mötet mellan människor från olika miljöer.

Våren 2023 tillsatte Socialdemokraternas partistyrelse elva grupper för att ta fram reformförslag för en starkare samhällsgemenskap. Det utsågs ingen specifik arbetsgrupp för skolpolitiken, men i stort sett samtliga grupper berör i sina rapporter de negativa effekterna av marknadsskolan. För att motverka dessa negativa effekter krävs emellertid mer än de reformer partiet hittills föreslagit. Ökad samhällsgemenskap kräver en blandad, mer heterogen skola.



# Företagiseringen

Som beskrivits tidigare omfattar NPM förutom marknadsisering också införande av företagsliknande sätt att organisera och styra verksamheterna: genom mål- och resultatstyrning, resultatenheter och kostnadskontroll, kvalitetssäkringssystem och ett starkt professionellt ledarskap (Ahlbäck Öberg & Widmalm 2016). Ett sådant företagsmässigt tänkande kring bland annat resultatansvar och resultatenheter växte fram under 1980-talet innan marknadsutsättningen av skolan dragit igång på allvar. Ett viktigt skäl var trycket på att effektivisera resursanvändningen i offentliga verksamheter. Samtidigt som stora resurser pumpades in i dessa verksamheter uppfattades kunskapen om effekterna som alltför bristfällig. Införandet av mer företagslika sätt att styra, organisera och leda förväntades leda till effektiviseringar.

När offentliga myndigheter görs företagslika omvandlas dessa till formella organisationer med resultatenheter i en hierarkisk struktur som gör central styrning och kontroll betydelsefullt. Kostnadseffektivitet är ett grundvärde vilket innebär en form av ekonomistyrning i kontrast till den relativt fria professionsstyrning som tidigare präglade många offentliga verksamheter. I flera avseenden går företagiseringens styrmetoder på tvärs emot välfärdsverksamheternas ändamål och professionsbaserade kulturer (Hall 2007).

## MÅL OCH RESULTATSTYRNING

Med början under 1970-talet kom skolans regelstyrning att undan för undan ersättas av målstyrning. Processen fullföljdes i slutet av 80-talet och början av 90-talet med en ny skollag och nya läroplaner. Styrformen som kom att dominera 90-talet och de därpå följande decennierna brukar kallas mål- och resultatstyrning. Den är nära förknippad med New Public Management. Meningen är att en skola ska styra mot mål, som har beslutats av staten genom lagstiftning och läroplaner, av huvudmannen och av skolan själv. Utfallet av måluppfyllelsen kan beskrivas som resultat. I sin renodlade form är vägen mot målen och resultaten av underordnat intresse, huvudsaken är att målen nås och att resultaten blir bra. I en offentligt finansierad verksamhet som skola blir det visserligen oundvikligt att på något sätt reglera hur verksamheten bedrivs, men i början av 90-talet var det tänkt att regleringarna skulle vara få. Särskilt var det så för de fristående skolorna. Av skollagens kapitel var det endast kapitel 9 som gällde för fristående skolor och därutöver fanns det mycket lite reglering av deras verksamhet. Till exempel fanns inget krav att de skulle följa den statliga läroplanen, även om de flesta gjorde det (Skollag 1985:1100, Förordning 1996:1206 om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet).

I skolan gäller mål- och resultatstyrningen inte endast verksamheten i stort (huvudmannens ansvar) utan också elevernas lärande. Genom 1994 års läroplansreform infördes en mål- och resultatstyrning av den enskilda elevens lärande. Det var elevens lärande som skulle inriktas mot "mål att sträva mot" och mätas i relation till "mål att uppnå".

Till en början talades främst om målstyrning i kontrast till regelstyrning som en förutsättning för decentralisering och förstärkning av professionsstyrningen. Staten skulle inte längre lägga sig i den konkreta utformningen av verksamheten utan koncentrera sig på att formulera målen som sådana medan det var professionernas ansvar att välja metod och anpassa innehållet i undervisningen till den lokala situationen. Tanken var att det var på den lokala nivån och de professionella som bäst kunde avgöra hur målen skulle nås. Samtidigt som mål- och resultatstyrningen infördes lanserade de bägge lärarförbunden (Läraryrket och Lärarnas Riksförbund) var sin professionaliseringskampanj.<sup>4</sup> Även om förändringen beskrevs som att regelstyrningen skulle ersättas av målstyrning är det mer korrekt att säga att en mål- och regelstyrd skola ersattes av en mål- och resultatstyrd. Det nya handlade framförallt om beskrivningen av de förväntade resultaten.

Övergripande målformuleringar har funnits i skolans styrdokument långt före införandet av mål- och resultatstyrningen - och finns också i formulerat i skollagen:

**4 §** Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära sig. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.

4 De bägge förbunden har nu gått samman och bildat det gemensamma förbundet "Sveriges lärare".

I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.

Tidigare styrde dessa övergripande formuleringar verksamheten på så vis att de professionella i skolan hade ansvar för att utveckla en verksamhet som överensstämde med dessa syften samtidigt som det fanns en rad olika styrmedel för att skapa förutsättningar för detta. Det fanns ett utvecklat regelverk angående lokaler, lärare, undervisningsgrupper, betygssättning, skolhälsovård m.m. Läro- och kursplaner angav riktlinjer för undervisningen såväl som för det innehåll som skulle behandlas. De utgjorde utgångspunkter för läromedelsförfattarna som levererade läromedel i överensstämmelse med läroplanerna (och som fram till 1991 granskades av staten<sup>5</sup>). Utöver detta har utbildningen av lärare setts som ett viktigt styrmedel, vilket är en anledning till att lärarutbildningarna är betydligt mer detaljreglerade än andra högskoleutbildningar.

Införandet av mål- och resultatstyrning gjordes parallellt med en rad avregleringar – också när det gällde undervisningens uppläggning och utformning. Efter att länge ha varit ganska hårt styrda i ett centraliserat skolsystem fick lärarna plötsligt ansvar för såväl urval av innehåll som val av undervisningsmetoder. Målstyrningen befriade lärarna och skolorna men ställde samtidigt (alltför stora) krav som lärare och skolor hade svårt att leva upp till. Dessutom var variationerna stora när det gällde kommunernas förutsättningar att ansvara för skolan.

5 1938-1974 gjordes granskningen av Statens läroboksnämnd, 1974-1983 av Statens läromedelsnämnd och 1983-1991 av SIL, Statens institut för läromedelsinformation.

Kommunerna ålades att göra kommunala skolplaner vilka många gånger ledde till en svårförenlig dubbelstyrning av verksamheten.

Till en början betonades det lokala inflytandet och att det skulle vara en "deltagande målstyrning" men efterhand växte behoven av granskning och kontroll. Fokus flyttade från målen i läroplanen till resultaten (vad eleverna förväntades kunna visa upp) i kombination med en ökande juridisk reglering av verksamheterna. I samband med läroplansreformen 2011 formulerades inga mål i kursplanerna - däremot en rad kunskapskrav, det vill säga kriterier för bedömning av elevernas resultat i relation till olika betygssteg. Utvecklingen kan beskrivas som att till en början handla om målstyrning tillsammans med idéer om decentralisering och professionalisering för att efterhand få ett allt större fokus på granskning och uppföljning av resultaten tillsammans med en recentralisering och, enligt många forskare, en avprofessionalisering av lärarkåren (Wermke & Forsberg 2016).

Liksom andra offentliga verksamheter var skolan tidigare i stor utsträckning professionsstyrd i kombination med en byråkratisk styrning i form av regler och förordningar. I kontrast till det innebär mål- och resultatstyrning en styrning med hjälp av mål och förväntade resultat som är så tydligt beskrivna att de kan följas upp och kvantifieras. Genomförandet lämnas till medarbetarna och resultaten kontrolleras. Det är en styrningsmodell där styrningen sker genom att mål och resultat preciseras så tydligt (och gärna kvantifieras) att de går att kontrollera. Det brukar sägas att målen ska vara SMARTa, det vill säga Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsangivna (Ehn & Sundström, 2020, s. 20). Själva styrningen sker i form av uppföljningar i relation till mål, delmål och indikatorer av olika slag. I den mån som verksamheterna inte svarar upp mot granskningarna finns olika typer av sanktioner.

Modellen bygger på ett antagande om att de övergripande målen (ändamålet) går att bryta ner i delmål som i sin tur kan operationaliseras (knytas till indikatorer eller utvärderas) och kvantifieras. Det finns dock en risk att delmål och indikatorer inte överensstämmer med verksamhetens ändamål. Då uppstår ett dilemma för professionerna. Det är ingen principiellt oundviklig konflikt, men i ett vertikalt system där kriterier och indikatorer bestäms långt från verksamheten är risken stor. Professionerna styrs av etiska principer som utgår från ändamålet. Om de istället måste förhålla sig till specifika mål som inte framstår som i linje med ändamålet uppstår en splittring som en del lärare har beskrivit lett till en dubbel bokföring – en typ av redovisning för styrsystemet, en annan som ett led i det professionella arbetet.

Denna spänning mellan å ena sidan mål- och resultatstyrningens fokus på specifika mål och indikatorer/kriterier och, å den andra, professionens uppdrag i relation till skolans ändamål har alltför lite diskuterats i det offentliga samtalet om skolan. Det beror sannolikt dels på att mål- och resultatstyrningen idag uppfattas som en sådan självklar styrmodell att den inte ifrågasätts. Dels på att dess konsekvenser med ökad central kontroll och detaljstyrning uppfattas bero på ett behov av att kontrollera de växande koncernerna och andra aktörer, till exempel konfessionella skolor. Men även om de kommersiella skolorna skulle försvinna finns mål- och resultatstyrningen med sina konsekvenser kvar.

Från många håll har det påpekats att mål- och resultatstyrningen fungerar bäst när det handlar om produktion av varor och tjänster som är tydligt avgränsningsbara och lätta att kvantifiera och mäta. Kraven på tydliga mål inom mer komplexa verksamheter leder till en mängd detaljerade mål som lätt blir överblickbara och svåra att följa upp.

## PROFESSIONELLT LEDARSKAP OCH DEN STARKA STYRKEDJAN

Företagiseringen, som också kallas managementisering (Ehn & Sundström 2020), kombinerar mål- och resultatstyrning med betoning av ledarskap och en tydlig styrkedja. Istället för en professionsdriven verksamhet bygger modellen på idén om ett starkt ledarskap där det är ledaren som ses som professionell snarare än utförarna av kärnverksamheten. Ledaren har ansvaret för hela verksamheten och är den som fattar beslut samtidigt som ansvaret för den operativa verksamheten trycks ner i organisationen i raka ansvarslinjer. I den starka styrkedjan går styrningen uppifrån och ner. Det är ledaren som fattar besluten som ska kommuniceras nedåt i organisationen. För att ledaren ska kunna ta sitt ansvar måste information samlas in vilket i sin tur förutsätter ständig dokumentation och behov av så kallade sekundära funktioner som kräver alltmer resurser vid sidan av kärnverksamheterna. Det krävs bl.a. chefer, handläggare, kommunikatörer och IT-specialister. Alla dessa måste ha underlag för att kunna göra sitt jobb - vilket ger utförarna i kärnverksamheten nya administrativa uppgifter. Den högkvalificerade och därmed välavlönade byråkratin i kommuner och regioner har ökat, medan den avlastande, lågavlönade och administrativt stöttande byråkratin har minskat (Hall, 2021). Ivarsson Westerberg (2020) har beskrivit utvecklingen som en amatörisering av administration (de professionella måste själva sköta administrationen – administratörer som assisterar de professionella har försvunnit) tillsammans med en professionalisering av administration (högt utbildade administratörer knyts till ledningsnivåer).

Kombinationen av mål- och resultatstyrning och en tydlig hierarki med stark styrkedja innebär att de professionella i kärnverksamheterna får stå till svars för

en verksamhet som de saknar makt och befogenhet att råda över. Ledningen och medarbetarna/lärarna delar inte värld vilket ökar misstron och minskar tilliten. I den företagiserade skolan förväntas medarbetaren/läraren vara lojal med den egna skolan och sin organisation i kontrast till den gränsöverskridande, delvis kosmopolitiska, professionella identiteten. Lärarna blir varandras konkurrenter.

Företagiseringen innebär, som sagt, ett starkt fokus på ledare och ledarskap. En professionell ledare förväntas kunna leda i stort sett vilken verksamhet som helst vilket kan leda till att avståndet mellan ledning och de professionella utförarna blir ännu större. Företagiseringens olika metoder bygger på så kallade public choice-teorier som utgår från att den som inte (detalj)styrts kommer att agera egennyttigt och inte för verksamhetens bästa. Det är en form av misstroendestyrning där det inte finns plats för frihet under ansvar. Därför betonas yttre incitament som styrmedel. Exempel på det är löner och karriärtjänster.

## SYSTEMATISKT KVALITETSARBETE

Det viktigaste utvecklingsverktyget i managementstyrningen är det så kallade systematiska kvalitetsarbetet.

Alla skolor ska enligt Skollagen bedriva så kallat systematiskt kvalitetsarbete. Det innebär att systematiskt och kontinuerligt planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen (Lag 2022:940). Detta ska genomföras på varje skolenhet under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever.

Så som det är formulerat i lagen kan det systematiska kvalitetsarbetet utformas på olika sätt. Vem eller vilka som styr det systematiska kvalitetsarbetet liksom vad det inriktas mot

har stor betydelse för hur utvecklingen av verksamheten påverkas. Decentraliseringen och införandet av målstyrning i början av 1990-talet syftade till att ansvaret för utvecklingen av skolan i högre utsträckning skulle överföras till de professionella i skolan och till lokala politiker. Samtidigt fanns dock en utveckling i motsatt riktning som lett till en ny form av centralstyrning samtidigt som ansvaret förskjutits nedåt i hierarkin, till de som arbetar i skolan. Enligt Nyttell (2006) kan denna centralisering sättas i samband med att kvalitetsbegreppet kom i fokus och att utvärdering omdefinierades till kvalitetssäkring.

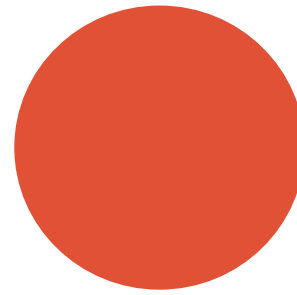
Kvalitetssäkring kan beskrivas som en formaliserad metod för granskning och kontroll av en verksamhet. Det som granskas är att man gör som man har bestämt sig för att göra. Det innebär en standardisering av kvalitetsarbetet, men har egentligen inte så mycket med kvalitet att göra.

I linje med detta har det systematiska kvalitetsarbetet kommit att alltmer fokusera på hur något görs (i enlighet med lagar och förordningar) snarare än vad som görs. Det blir en toppstyrning där ledningen styr det systematiska kvalitetsarbetet utifrån sin värld och medarbetarna förväntas delta i detta samtidigt som de lever i en annan värld.

Skolverket har tagit fram nya föreskrifter för det systematiska kvalitetsarbetet samtidigt som det knyts till det så kallade nationella kvalitetssystemet. Detta omfattar för varje skolform formulerade nationella mål, delmål och indikatorer som ska visa i vilken utsträckning delmålen är uppfyllda. Indikatorerna består av såväl objektiva kvantitativa data (t. ex. genomsnittligt betygsresultat) som subjektiva upplevelsedata (kundnöjdhet). Till systemet hör också en uppsättning så kallade framgångsfaktorer, det vill säga faktorer som visat sig ha samband med skolor som är framgångsrika. Tanken är att i så kallade kvalitetsdialoger (mellan huvudman och Skolverket) med utgångspunkt i det systematiska kvalitetsarbetet diskutera hur skolorna kan utvecklas i relation till framgångsfaktorerna.



# FÖRETAGISERINGENS KONSEKVENSER



Företagiseringen får stora, såväl organisatoriska som innehållsliga, konsekvenser. De offentliga organisationerna förändras av kraven på resultat- och prestationskontroll. De gör sig "utvärderingsbara", anpassar sin organisation för återkommande kontroller (Rose 1999, s. 154).

Trots att ett av de vanligast förekommande argumenten för NPM har varit att motverka byråkratisering genom att göra offentliga förvaltningar mer företagslika och därmed mer effektiva och kundorienterade, har nya former av byråkratisering inom offentlig förvaltning uppstått. Det beror i stor utsträckning på de ökande behoven av kontroll. Begrepp som administrationssamhälle och managementbyråkrati har använts för att beskriva utvecklingen (Ehn & Sundström 2020).

En annan konsekvens är att de professionella identiteterna utmanas. Det professionella handlingsutrymmet minskar samtidigt som kraven på nya kompetenser ökar. De professionella blir medarbetare som i första hand förväntas vara lojala med den egna organisationen (i kontrast till en global professionell identitet). Ibland görs en skillnad mellan yrkesprofessionella och en ny typ av organisationsprofessionella (Hall 2020). Medan de yrkesprofessionella drivs av en verksamhetsdiskurs som skapas inom den professionella gruppen och med utgångspunkt i en yrkesetik och ett individ- och situationsanpassat professionellt omdöme kännetecknas de organisationsprofessionella i stället av fokus på kontroll, standardisering och en hierarkisk auktoritet.

NPM innebär en samtidig decentralisering och centralisering (Hall 2007, Ivarsson Westerberg 2004). Det centrala kontrollbehovet kan antas vara extra stort i välfärdsstater med förhållandevis centralistiska och hierarkiska traditioner. På decentraliserad nivå tenderar detta att leda till att sekundära funktioner inrättas som tillfredsställer kontrollbehovet, men som också innebär expansionsmöjligheter för ledningsnivån i den decentraliserade organisationen. Ett första steg i byråkratiseringsprocessen är att administrativa, sekundära funktioner ökar för att tillfredsställa nivån/nivåerna ovanför. Ett andra steg är att dessa administrativa funktioner institutionaliseras i organisationen (Power 1999). En rad nya organisationsfunktioner har skapats, alla med stort behov av att legitimera sin verksamhet uppåt och utåt (Hall 2007, 2020). Det är då vi kan tala om byråkratisering till följd av NPM.

Skolans företagisering har konsekvenser för verksamheten i stort såväl som för undervisningen och elevernas lärande. Ekonomistyrningen har trängt undan den professionsbaserade styrningen. Det är en styrningsmodell som har passat de framväxande skolföretagen som hand i handske. När skolan reduceras till en produktion av resultat i form av elevprestationer går det lättare att förena med en kultur av toppstyrning och linjetänkande. Det förenklar och möjliggör också en inriktning mot att fånga in lönsamma elever och därigenom kunna effektivisera verksamheten. Beroende på elevunderlaget kan skolorna bli lönsamma eller olönsamma.

Samtidigt som mål- och resultatstyrningen genererar nya administrativa funktioner saknar den redskap för att komma tillrätta med problem som uppstår i verksamheten. Kvalitetssäkringen granskar om man följer lagen, men inte kvaliteten i undervisningen. Det enda mål- och resultatstyrningen kan göra är att mäta resultaten och påvisa brister, göra resultatstyrningen mer detaljerad och använda sanktioner av olika slag. Allt detta genererar mer administrativt arbete på alla nivåer. Men verksamheten utvecklas inte av att granskas och mätas. Det enda som växer är de funktioner som mäter, det vill säga byråkratin. Om resurser tillförs för att förbättra undervisningen styr logiken mot att resurserna används för att ytterligare förfina mätningarna och granskningarna. Ju längre från kärnverksamheten som 'mätarna' sitter desto mindre relevant riskerar styrningen att bli. Att tillföra resurser till ett sådant system är problematiskt eftersom sätten som resurserna hanteras på riskerar att motverka syftet.

## DEN VÄXANDE BYRÅKRATIN I SKOLAN

Byråkratin och administrationen växer på alla nivåer i skolsystemet. På den nationella nivån har skolmyndigheterna expanderat kraftigt. När Skolöverstyrelsen lades ner i början av 1990-talet var totalt 700 personer anställda (inklusive länskolnämnderna). Idag har vi förutom Skolverket också Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet med sammanlagt cirka 2500 anställda. Dessutom förbereds en regionalisering av Skolverket vilket sannolikt kommer att öka antalet än mer.

På huvudmannanivån växer också administrationen för att svara mot alla krav på underlag för granskning och för marknadsföring. Sekundärfunktioner institutionaliseras. Huvudmännen måste också utveckla olika former av stöd till skolorna som en följd av juridifiering och ökande dokumentationskrav.

Också lärarnas arbete byråkratiseras. De måste hela tiden dokumentera och skicka information uppåt i systemet. Men också dokumentera för att kunna redogöra vad som gjorts i relation till varje elev. Detta är viktiga underlag för utvecklingssamtal, åtgärdsprogram och betygsättning.

Och eleverna, slutligen, administrerar och håller koll på sitt eget lärande. Olika former av "eget arbete" växte lavinartat under senare hälften av 1990-talet – parallellt med att mål- och resultatstyrning infördes (Granström 2003). Eleverna gör sina egna planeringar och uppföljningar, skriver mål och utvärderar sitt eget arbete.

Kritiken mot den växande administrationen har lett till en medvetenhet om att denna utveckling behöver bromsas. Ändå tycks det som om varje ny utredning som tillsätts för att komma tillrätta med problemen genererar ännu fler administrativa behov och ännu mer kontroll och detaljstyrning med krav på dokumentation – som i sin tur tar resurser från verksamheten samtidigt som det bidrar till att styra verksamheten bort från sina ändamål.

Trots kritiken av den växande administrationen och negativa konsekvenser av alltför mycket inspektion och detaljstyrning tycks det som om stora delar av företagiseringen kommit att uppfattas som det självklara sättet att organisera och styra och därför omöjliga att ifrågasätta. Åtgärder som föreslås är helt inom ramen för NPM; Mål- och resultatstyrning, professionellt ledarskap och systematiskt kvalitetsarbete är systemets heliga kor. I utredning efter utredning läggs förslag som förstärker dessa aspekter. Även om retoriken lyfter fram eleverna och deras behov är ofta det verkliga subjektet Skolinspektionen som för sitt gransknings- och kontrollarbete behöver mer tydliga och preciserade krav på skolorna.

## SKOLANS VERKSAMHETER FÖRÄNDRAS

Företagstänkandet präglar kommunerna bland annat genom att en ekonomiserande logik tränger sig in i verksamheterna. Kommunerna agerar som om de var på en marknad. I detta ingår att förbättra sina ekonomiska resultat. Till skillnad från en verklig marknad, där konkurrensen är det som driver fram effektiviseringar så pressas priserna i kommunerna ner genom kommunala beslut. Budgetering blir ett medel att pressa fram 'effektiviseringar' som i själva verket innebär nedskärningar. Det finns en tro på generella effektiviseringar som ofta drivs igenom utan konsekvensanalyser. Även om resultatet kan leda till verkliga effektiviseringar är innebörden ofta istället en högre arbetsbelastning på de anställda.

Mål och resultatstyrningen påverkar alla skolans verksamheter – från den övergripande systemnivån till den enskilda elevens lärande. Den påverkar hur läro- och kursplaner skrivs liksom betygssystemet – och därigenom undervisningen och elevernas lärande. När det gäller läro- och kursplaner så har det lett till en förändring från en tradition där kursplanerna tidigare beskrev det innehåll som skulle behandlas i undervisningen, till att formulera mål och förväntade resultat i termer av elevprestationer. För varje ämne, stadium och betygsnivå finns numera kriterier för bedömning formulerade i kursplanerna (kallades till helt nyligen för kunskapskrav). Detta har fått stora konsekvenser för lärarnas undervisning. Den förväntas vara "strukturerad" på så vis att den mer systematiskt läggs upp i relation till de förväntade elevprestationerna. Medan lärare tidigare lade stor vikt vid att hitta spännande och motivationsskapande ingångar till nya kunskapsområden leder den nya styrningen istället till lektioner som tar sin utgångspunkt i förväntade mål och resultat. Elevernas prestationer har kommit i centrum tillsammans med uppföljning i utvecklingssamtal och åtgärdsprogram.

Kunskap är inte längre något man söker som svar på frågor och problem utan har blivit liktydigt med prestationer som ska genomföras och mål som ska uppnås.

Undervisningen riskerar på så vis i dagens styrsystem att bli alltmer linjär genom att tydligt precisera vad som förväntas. Eleverna kan gå direkt på resultaten. Det leder till en form av baklängespedagogik (Carlgren 2016) som kan beskrivas som att eleverna tränar på sina förväntade prestationer, det vill säga tränar på att bete sig så som den som kan gör. Det finns en risk att detta - särskilt för vissa elevgrupper - leder till ett pseudokunnande. Eleverna gör som läraren förväntar sig men inte nödvändigtvis för att de kan utan för att få ett visst betyg.

Lärarens undervisningsuppdrag försvåras av resultatstyrningen som sanktionerar ett instrumentellt förhållningssätt. Elever har visserligen alltid varit intresserade av att hitta genvägar genom att till exempel fråga efter vad de måste kunna inför prov och för att få betyg, men det låg i lärarrollen att bromsa elevernas alltför ensidiga intresse för resultaten och lärarens bedömning. Dagens system sanktionerar istället genvägarna. De för elevernas bildning och kunskap nödvändiga omvägarna (Liedman 2001) har svårt att få plats i en undervisning som riskerar att bli alltmer instrumentell, där de enskilda elevernas framsteg är i fokus på bekostnad av en gemensam fördjupning av ett kunskapsinnehåll.

Denna utveckling har förstärkts av tydliga skrivningar om elevernas rättigheter, till exempel när det gäller prov och betygsprovningar. I kombination med betygsfokuserade elever och föräldrar leder det till allt tydligare formulerade krav på vad eleverna måste göra för olika betyg. Missnöjda elever och föräldrar har blivit ett framträdande inslag i lärararbetet vilket i sin tur skapar ett än större behov av dokumentation för "att ha ryggen fri". Därtill kommer de nya föreskrifterna för det systematiska kvalitetsarbetet som lyfter kundnöjdhet som en kvalitetsaspekt.

Det är ett uttryck för omvandlingen av medborgarinflytande till en fråga om optimal tillfredsställelse av brukarnas subjektiva förväntningar. Rollen som brukare och kund skiljer sig från medborgarrollen genom att frågor som solidaritet och social rättvisa skjuts i bakgrunden för valfrihet och individuell tillfredsställelse (Karlsson, 1997).

Priset för detta blir att kunskap reduceras till att bli tydligt preciserade prestationer som eleverna kan inrikta sig på att klara. Detta är en aspekt av betygsinflationen som inte uppmärksammats särskilt mycket. Gränserna mellan undervisning (då man på olika sätt tillägnar sig kunskaper) och prövning suddas ut och undervisningen riskerar att förvandlas till en kontinuerlig bedömningspraktik.

## AVFÖRETAGISERING

Företagiseringens styrmetoder har inte lett till den effektivisering av verksamheterna som den syftade till. De passar inte en så komplex verksamhet som skolan. Värre är att de i flera avseenden är kontraproduktiva i relation till skolans ändamål.

### Framförallt handlar problemen om:

1. En växande byråkrati på alla nivåer som tränger ut kärnverksamheten.
2. Skolorna gör sig utvärderingsbara vilket påverkar verksamheten (inklusive undervisningen) och därmed också elevernas kunskaper och utveckling som människor.
3. En förändrad lärarroll och avprofessionalisering av lärarkåren.
4. En prestations- snarare än bildningsorienterad skolkultur.
5. En ensidig top-downstyrning som inte utgår från kärnverksamhetens behov och problem.

Det har under en längre tid funnits en växande kritik mot företagiseringens konsekvenser. Det gäller framförallt den ökande dokumentationsbördan

och det minskande professionella handlingsutrymmet. 2014 aviserade den dåvarande regeringen och Stefan Löfven stora förändringar när det gäller förvaltningspolitiken och styrningen.

*“Många yrkesgrupper i välfärden slår idag larm om att deras arbete har kidnappats av ekonomiska ersättningsmodeller, administration och detaljreglering. Marknadsexperiment har genomförts inom verksamheter som inte har något med marknader att göra. Teorierna om New Public Management, som var tänkta att effektivisera välfärden, har i många lägen i stället byråkratiserat den.”*  
(Stefan Löfven, DN, 15/11 2013)

Detta ledde till tillsättningen av Tillitsdelegationen (Dir. 2016:51) som förordade en övergång till så kallad tillitsbaserad styrning. Dock närmast som ett förhållningssätt inom ramen för nuvarande styrsystem (SOU 2018:47, s. 299-317). Ivarsson Westerberg (2020) sammanfattar tillitsdelegationens förslag: "innebär det i klartext att New Public Management fortfarande är grundfilosofin, att professionerna inte ska få för mycket handlingsutrymme och att uppföljningssystem och prestationsmätt inte ska omprövas i någon mer grundläggande bemärkelse" (op.cit. s. 164). Resultatet tycks mest ha blivit en växande marknad för konsulter och utbildningar i ett tillitsbaserat förhållningssätt. I mars 2023 släppte SNS en rapport som ifrågasätter potentialen i ett sådant förhållningssätt (Björk & Tengblad 2023). Rapporten innehåller en kraftfull kritik av idén om en tillitsbaserad styrning som i stort går ut på att tillit inte är en styrningsmodell utan resultatet av – och en förutsättning för – en tillförlitlig organisering och styrning av verksamheter. Det är en viktig kritik. Mycket pekar på att idéerna om tillitsbaserad styrning har blivit poesi mer än verklighet. Inga ytterligare försök har gjorts och det verkar som att frågan försvunnit i samband med ett allt större fokus på att strypa vinstuttagen i bolagskolorna.

Kritiken mot NPM och mot en alltför generell användning av mål- och resultatstyrning inom olika områden har varit omfattande och, enligt Sundström (2020), också lett till olika försök att utveckla alternativa styrmodeller. Det har också funnits krav om att verksamhetsanpassa styrmodellerna. Dock har "ambitionen att verksamhetsanpassa stannat vid att anpassa metoder och tekniker inom ramen för någonting ganska snävt. Resultatstyrningsmodellens grundkomponenter ska gälla generellt i förvaltningen. Överallt och i alla sammanhang ska tydliga mål anges, prestationer och effekter mätas och kostnadsberäknas av de enheter som svarar för verksamheterna, detaljerade och sifferrika redovisningsdokument produceras, granskas, bearbetas och skickas tillbaka för att läggas till grund för nya beslut (Sundström 2020, s. 60).

En orsak till det bristande intresset för att göra något åt mål- och resultatstyrningen är att den har en historia som sträcker sig längre bakåt i tiden än vad vi vanligen syftar på när vi talar om NPM. I en genomgång av resultatstyrningens framväxt under senare hälften av 1900-talet drar Stefan Lindström följande slutsatser:

"Avslutningsvis kan konstateras att resultatstyrning var ett svar på iakttagelsen att politikernas makt minskat och att tjänstemännen fått ett allt större inflytande. Riksdagens och regeringens lösning på detta problem var att de själva skulle ägna sig åt de stora frågorna och överlåta konkretiseringen och verkställandet till tjänstemännen. De beslöt i denna lösnings anda att i fortsättningen styra med mål och resultat, och överlät följdriktigt åt tjänstemännen - i och utanför - regeringskansliet att utforma de närmare detaljerna i detta system. - Och det var vad tjänstemännen gjorde. Riksdagens revisorer har i flera granskningar gjort riksdagen uppmärksam på att det system som skall stärka den politiska styrningen i själva verket kan få motsatt effekt" (Lindström 1997, s. 64).

Om politiken ska få ett större inflytande finns alltså goda skäl att förändra mål- och resultatstyrningen. Den resultatuppföljning

som görs och som tar allt större resurser i anspråk är inte särskilt användbar för politiken.

"Mycket tyder också på att det finns skillnad mellan mål och resultat som inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. En förklaring till problemen med att återföra resultatinformation till beslutsprocessen är nämligen svårigheterna att rapportera resultat på samma nivå som målen för verksamheten formulerades. Ett syfte med resultatstyrningen var att göra det möjligt för politikerna att ägna sig åt de stora frågorna och att överlåta verkställandet till tjänstemännen. Men detta överlåtande förutsätter inte bara att mål kan formuleras på övergripande nivå, utan även att resultat kan anges på motsvarande nivå. Det skulle vara inkonsekvent att enbart kräva övergripande kunskap om verksamheterna när målen formuleras men en detaljerad kunskap om verkställandet för tolkningen av resultaten.

Till detta kommer att det i regel är lättare att mäta resultat i form av prestationer än i form av effekter, samtidigt som det politiska intresset främst gäller just effekttema. Politiker vill veta om skolan eller sjukvården fungerar, inte hur många lektioner som hållits eller operationer som utförts. Uppgifter om prestationer är viktig kontrollinformation, medan uppgifter om effekter är betydelsefulla som beslutsunderlag" (s.64).

Det har gått 25 år sedan detta skrevs. Ändå känns det fortfarande relevant. För skolans del framträder effekterna allt tydligare; ökande segregering och minskande likvärdighet. Detta kan kanske för borgerliga politiker ses som ett rimligt pris om det leder till bättre skolresultat. Så tycks dock inte vara fallet.

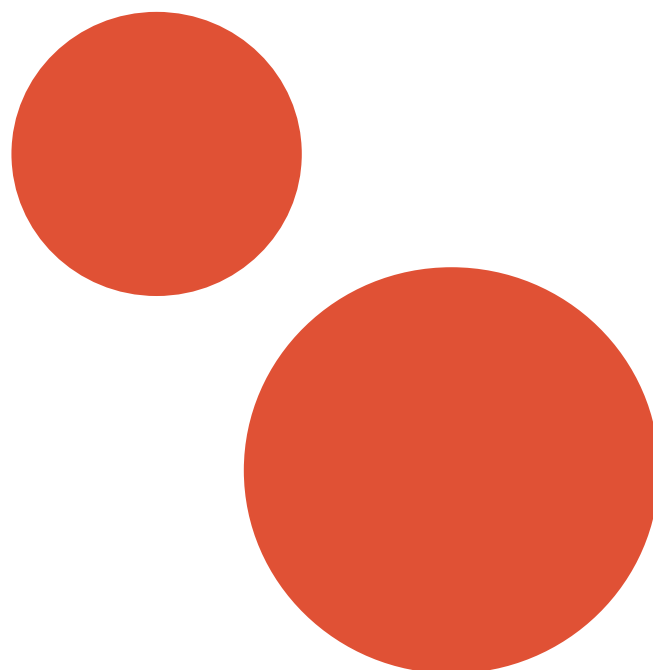
Resultatstyrningens långa historia, inklusive hur den, trots kritik, har överlevt och byggts in i välfärdssystemen, är sannolikt en del av förklaringen till svårigheterna att utveckla alternativ till NPM-styrningen. Diskussionerna om att ändra styrsystemet måste ta sin utgångspunkt i att stora delar av NPM-styrningen är institutionaliserade idag. Alla statens olika verksamheter tänks styras av mål som genom styrkedjor förs ut i olika enheter, och där dessa enheter levererar resultat i en återkopplande ansvarskedja.

Det är en tanke som idag tycks för-givet-tagen och därför svår att problematisera. Systemets inbyggda tankefigurer behöver frigöras och problematiseras. Vi behöver nya begrepp och sätt att tala om styrning. Idén om den starka styrkedjan och det professionella ledarskapet behöver utmanas liksom det kvalitetssäkringssystem som styr uppföljning och utveckling av skolverksamheten. Det nuvarande styrsystemet drivs av ett behov att kontrollera den marknadsutsatta skolan snarare än att främja utvecklingen av en god skolverksamhet. Hur kan vi sätta skolans ändamål och skolans uppdrag utifrån det i centrum för styrningen? Hur kan ett utrymme för elevernas bildning och personliga utveckling återskapas? Vilka ändringar krävs för att återge professionerna ett större handlingsutrymme? Och, när detta är gjort, vilken typ av utbildning och kompetensutveckling av lärarna krävs?

Även alternativ till NPM-styrning måste innehålla metoder för resurshushållning<sup>6</sup> liksom system för att granska och förbättra de pedagogiska verksamheterna. Det går därför inte att till exempel rakt av ersätta den byråkratiska styrningen med professionsstyrning. Istället handlar det om att få till en god balans mellan olika styrformer. Utvecklingen från 1990-talet och framåt har inneburit att marknadsstyrningen fått bli alltför dominerande parallellt med en alltför kraftig ökning av den byråkratiska styrningen på professionsstyrningens bekostnad. Det behövs därför åtgärder som minskar den byråkratiska styrningen (resultatstyrning och juridifiering) och stärker det professionella handlingsutrymmet. En sådan förändring är i linje med att få till mindre av top-downstyrning och mer av bottom-up. Förändringen av verksamheten

måste i högre utsträckning utgå från problem och behov i undervisningen och mindre från ledningens behov. Till exempel måste ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete, ett som leder till utveckling av verksamheten, utgå från de professionellas aktiva utvärdering av verksamheten.

Det måste finnas ett starkt bottom up-perspektiv, annars förvrängs det systematiska kvalitetsarbetet till en form av kontrollsysteem. De som har ansvar för undervisningen måste också få mer makt över utförandet och resultatuppföljningen. Styrkedjan måste bli mindre toppstyrd och mer interaktiv och problembaserad. Genom att låta det systematiska kvalitetsarbetet ta sin utgångspunkt i problem och behov som uppstår i verksamheten kan analyserna och problemlösningar bli mer relevanta. För att åstadkomma det krävs förändringar av skolans styrdokument: skollag, läro- och kursplaner samt betygssystemet liksom av den ekonomistyrning som driver förändring genom budgetering och effektiviseringskrav.



6 Dock är det rimligt att välfärdsverksamheter måste ta en allt större del av BNP i anspråk. Kostnaderna för varje elev kommer att öka som en konsekvens framförallt av ökade lönekostnader vilket i sin tur är en konsekvens av att produktionsinriktade verksamheter växer och effektiviseras - Baumols kostnadssjuka (Baumol 2012). Därför blir ekonomistyrning av en sådan verksamhet förödande för dess kvalitet. Ekonomistyrningen omfattar en idé om kontinuerlig 'effektivisering' vilket innebär ständiga nedskärningar.

# Juridifieringen

**D**e stora decentraliserings-reformerna i början av 1990-talet, kommunaliseringen och friskolereformen och därpå följande läroplaner, var bland annat ämnade att ge större frihet för de professionella i skolan, främst lärare och skolledare (Bergh & Arneback 2016, s. 15 ff). Friheten skulle leda till ökad kreativitet, högre grad av professionalitet och därmed till högre kvalitet i utbildningen. I slutet av 90-talet syntes tecken på att allt inte gick enligt förhoppningarna, varför staten började återreglera delar av systemet. Till exempel inrättades ett krav att upprätta kvalitetsredovisningar för alla skolor och huvudmän.

Därefter har staten genom lagstiftning och uppdrag åt skolmyndigheterna undan för undan begränsat den från början tilltänkta friheten för de professionella genom lagar, regler och kontroll (Runesdotter 2016, s. 96). Några år in på 2000-talet påbörjades statlig inspektion, till att börja med att utföras av Skolverket. Snart inrättades dock en särskild myndighet för att kontrollera skolorna på olika sätt, Skolinspektionen. Skolverket utformade inom ett stort antal områden Allmänna råd, vars namn är missvisande; det är inte fråga om rådgivning i vanlig bemärkelse, utan juridiskt bindande instruktioner (Bergh & Arneback 2016, s. 19).

Kring sekelskiftet började alltså friheten begränsas av staten. Med den nya skollagen 2010 kom också de fristående skolorna att omfattas av de flesta paragrafer. Nu, 30 år efter de stora frihetsreformerna och 25 år efter att friheten började begränsas, har skolan kommit att snärjas in i en tät spindelväv av statligt beslutade lagar och regler. Det är

dock inte en återgång till den regelstyrning som dominerade innan målstyrningens genombrott. På den tiden handlade reglerna i huvudsak om styrning av fundamenten i verksamheten – klasstorlekar, lärarlöner, tillsättning av lärare och skolledare, anställningstrygghet för lärare, placering av elever på skolor, utrustning och utformning av skolor, undervisningsskyldighet för lärare, timplaner, innehåll i undervisningen med mera.

2010 års skollag innebar en tydlig ökning av detaljregleringen och revideringar av lagen de följande åren har inneburit ytterligare ökning (Fransson 2016, s. 40 ff). Där den tidigare regleringen gällde ramverken och de grundläggande förutsättningarna för verksamheten omfattar dagens regelverk i stället främst detaljerna i hur de professionella ska arbeta. Reglerna är ofta skapade för att förbättra för elever och vårdnadshavare, säkra att elever får tillräckligt mycket stöd, säkra att elever och vårdnadshavare får god information om hur det går för eleverna, säkra att eleverna har inflytande, säkra att eleverna inte blir kränkta. Ofta regleras inte bara att eleverna ska ha rätt till det ovanstående utan också noggrant hur det ska gå till. Vanligen finns dessutom krav på dokumentation. Allt detta bidrar till att fokus sätts på den enskilda eleven och att eleverna, eller snarare elevernas vårdnadshavare, betraktas som och behandlas som kunder, inte som medborgare (Carlbaum 2016).

Skolinspektionen är den statliga myndighet som har fått i uppgift att kontrollera skolorna. Kontrollen utförs främst genom tillsyn. När Skolinspektionen gör tillsyn på en skola kontrolleras i första hand om skolan följer lagar och förordningar. En konsekvens av

detta är att de tjänstemän som genomför tillsynen i hög utsträckning är jurister (Jobba hos oss, Skolinspektionen.se, Fransson, 2016, s. 42). Vid en tillsyn undersöker Skolinspektionen i mycket begränsad utsträckning kvaliteten på undervisningen. Fokus är på regelverket, och när skolorna får kritik är det främst för att de inte följer reglerna, inte att undervisningen är för dålig.

Den ovan beskrivna detaljstyrningen genom lagar och regler har också lett till att huvudmännen har kommit att i allt högre grad anställa jurister som ska ge råd och vägledning till rektorerna för att säkra att skolan inte bryter mot regelverket. Alltmer resurser, personella och ekonomiska, i skolorna och hos huvudmännen läggs på att inte göra fel, vilket innebär en risk att allt mindre resurser läggs på att främja bra undervisning (Runesdotter, 2016, s. 106). Det uppstår också otydligheter mellan var gränserna för det pedagogiska och det juridiska går. Att som lärare välja att lösa en konflikt mellan elever på social eller pedagogisk väg är enligt lagstiftningen inte korrekt. En formell anmälan är den korrekta åtgärden. Risken blir då, som Refors Legge säger, att lagarna varken bidrar till att minska eller förebygga problemen utan mest blir symboliska (Dagens Arena 1/11 2021).

Som Tomas Englund har visat innebar reformerna runt 1990 också att det svenska skolsystemet började förändras från att ha betonat den gemensamma samhällsliga nyttan (public good) till att framhäva den individuella nyttan för de enskilda eleverna och vårdnadshavarna (private good) (Englund, 2018). Det skedde genom skapandet av ett regelverk som kraftigt stärkte elevers och framförallt vårdnadshavares individuella rättigheter<sup>7</sup>. Under de kommande decennierna har detta regelverk undan för

undan förstärkts, vilket innebär att det är rimligt att påstå att den svenska skolan har juridifierats.

“En utbildning för ”private good” privilegierar enskilda elevers/studenters och föräldrars bestämmanderätt över valet av utbildning, dess innehåll och utformning. Den enskilda individen tilldelas denna rätt utifrån att fostran, karriär och investering ses som privata och individuella angelägenheter. En utbildning för ”public good” privilegierar snarare en gemensam utbildning för en medborgerlig fostran där en likartad utbildning ska tillförsäkras alla och där dess innehåll och utformning bestäms i kollektiva demokratiska former. Skiftet kan också beskrivas som att utbildning numera i högre grad ses i termer av individuella civila rättigheter för ett privat egenintresse istället för att se utbildning i termer av en kollektiv social rättighet för ett allmänintresse.” (Carlbaum, 2016, s. 54).

Juridifieringen bidrar också till avprofessionalisering av lärarna och andra professioner i skolan. Med en noggrann juridisk detaljreglering får de ett minskat utrymme för pedagogiska, moraliska och etiska överväganden (Carlbaum, 2016, s. 58). Här kommer ett axplock av regleringar av ovan nämnda typ.

## STÖD OCH ANPASSNINGAR

- Om en elev löper risk att inte nå målen för utbildningen, till exempel få ett F i betyg, ska läraren ge stöd till eleven i form av extra anpassningar i undervisningen. Detta är enligt skollagen ovillkorligt. Även om problemet enligt lärarens bedömning beror på att eleven har otillräckliga förkunskaper, vilket är vanligt i gymnasieskolan och högre årskurser i grundskolan, inte har ansträngt sig tillräckligt eller har någon annan orsak som inte är direkt kopplat till hur undervisningen har genomförts ska läraren göra en extra anpassning, det vill säga en ganska betydande förändring av inläringssituationen för den individuella eleven. Lagen ger ingen öppning för att det lämpligaste skulle kunna vara att eleven på något sätt ändrar inställning eller

7 Ett ökat fokus på elevernas individuella rättigheter går förvisso att skönja redan under 1970-talet då eleven, till följd av bland annat den nya progressivismen, ställs i centrum på ett nytt sätt än tidigare (se t. ex. Broady 2011)



beteende. Lagen öppnar inte heller för att det lämpligaste skulle kunna vara att läraren ser över hela sin metodik för arbetet med klassen. Det är den individuella elevens behov av extra anpassning som fokuseras. (Skollagen (2010: 800) 3 kap 5 - 11 §§).<sup>8</sup>

- Om det visar sig finnas risk för att en elev inte når målen, till exempel riskerar att få F i betyg, trots att läraren har gjort extra anpassningar av undervisningen, ska en undersökning om behov av särskilt stöd inledas. Utredningen ska göras skyndsamt.
- Om utredningen visar att eleven ska ha särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram upprättas; i det ska anges vilken form av särskilt stöd eleven ska ges, hur och i vilken omfattning. Vanligen ska stödet ges inom ramen för den ordinarie undervisningen. Särskilt stöd innebär oftast någon form av insats från speciallärare, specialpedagog eller annan befattningshavare inom elevhälsan. Det kan också vara fråga om att anställa en elevassistent. Det kan även i tämligen ovanliga fall vara aktuellt att placera eleven i en särskild undervisningsgrupp eller till och med ge enskild undervisning.
- Om utredningen kommer fram till att särskilt stöd inte behövs ska rektorn fatta beslut om det. Då ramlar problematiken tillbaka till behovet av extra anpassningar.

Naturligtvis ska en skola vara skyldig att ge bästa möjliga undervisning till alla elever

---

<sup>8</sup> Som exempel på extra anpassningar nämner Skolverket ett särskilt schema över skoldagen, ett undervisningsområde förklarar på annat sätt, extra tydliga instruktioner, stöd att sätta igång arbetet, hjälp att förstå texter, digital teknik med anpassade programvaror, anpassade läromedel, någon extra utrustning, extra färdighetsträning, enstaka specialpedagogiska insatser.

för att maximera deras möjligheter att nå målen. Elever som har behov av särskilt stöd ska få det, men det är också viktigt att inte enbart se elevers lärande som en juridisk rättighetsfråga utan också som en pedagogisk utmaning. Forskning visar att lärarens roll är avgörande för elevers framgång, och därför bör skolor och lärare kontinuerligt utvärdera och förbättra undervisningsmetoderna för att säkerställa hög kvalitet.

Elevens engagemang och insats är självklart viktig för ett bra lärande, men skolan har en stor roll i att skapa en miljö som uppmuntrar och stödjer detta engagemang. Om en gymnasieelev inte har fått godkänt i kursen Matematik 1 och ändå förväntas klara Matematik 2, måste skolan identifiera och åtgärda brister i elevens förkunskaper snarare än att bara förlita sig på individuella anpassningar.

Om Skolinspektionen gör tillsyn på denna skola kommer myndigheten förmodligen att rikta kritik mot skolan om den inte kan visa att den har utrett dessa elevers behov av särskilt stöd. Däremot kommer Skolinspektionen inte att undersöka om matematikundervisningen borde förändras; den kanske håller låg kvalitet. Myndighetens roll är primärt att kontrollera om skolan har följt lagen, inte om den bedriver god undervisning.

Den juridiska betoningen av elevers och vårdnadshavares individuella rättigheter leder inte sällan till att vårdnadshavare träder in på den professionella arenan med krav gällande inte bara att eleven ska ges särskilt stöd utan också hur stödet ska utformas. Det är inte ovanligt att vårdnadshavare anmäler skolan till Skolinspektionen angående uteblivet eller upplevt felaktigt utformat stöd (Runesdotter, 2016, s. 102 f).

## INFORMATION OM ELEVENS UTVECKLING, BETYGSÄTTNING OCH DOKUMENTATION

- Alla elever i grundskolan och gymnasieskolan ska tillsammans med sina vårdnadshavare erbjudas ett utvecklingssamtal varje termin. Samtalet ska handla om elevens kunskapsmässiga och sociala utveckling. För de elever som går i årskurser där betyg inte sätts ska det en gång om året upprättas en individuell utvecklingsplan som innehåller omdömen om elevens kunskapsutveckling och framtidsytande planering (Skollagen 2 kapitlet 9-10 §§, 9 kapitlet 11 §, 10 kapitlet 12 §, 11 kapitlet 15 §, 12 kapitlet 12 §, 13 kapitlet 12 §).

- Alla elever ska därutöver kontinuerligt informeras om sin kunskapsutveckling av lärarna. Särskilt viktigt är det när betyg ska sättas och allra viktigast när det gäller betyg som har betydelse för elevens framtid.

- Eleverna ska också informeras om vad som är målen för utbildningen i ämnet eller kursen och om hur betygskriterierna är utformade samt vad utformningen innebär.

- I årskurs 9 och i gymnasieskolan, där betygen kan ha stor betydelse för elevernas framtid, blir pressen ibland mycket stor på lärarna att ge tydlig information om vilka betyg eleverna är på väg emot. Betygskriteriernas utformning innebär att resultatnriktade elever och deras föräldrar ofta kräver detaljerade svar från lärarna vad de ska göra för att få ett visst betyg. Detta leder också till att lärarna pressas till att noggrant dokumentera alla enskilda underlag för betygsbedömning. Det leder i sin tur till att tiden för att förbereda och följa upp undervisningen minskar.

Det är självklart att eleverna och deras vårdnadshavare ska informeras om elevernas utveckling. Det är också självklart att eleverna ska bli informerade om målen för undervisningen. Men som regelverket har utformats och så som betygskriterierna har utformats, detaljerade men ändå med ord som kräver tolkning, måste lärarna lägga mycket av sin tid på att dokumentera alla sina bedömningar och att kommunicera sina bedömningar till elever och vårdnadshavare. Därmed minskar tiden som lärarna kan ägna åt att planera och följa upp sin undervisning. Fokus hamnar på varje enskild elevs rättigheter. Elevens utveckling i riktning mot de detaljerade betygskriterierna överflyglar lärandet. Juridiken överflyglar pedagogiken (Runesdotter, 2016, s. 102).

## LÄROPLANERNA

Den här rapporten koncentreras på grundskolan och gymnasieskolan, varför det är dessa läroplaner som granskas. Läroplanen för grundskolan är samtidigt läroplan för förskoleklassen och fritidshemmet (Läroplan (Lgr 22) för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet, Läroplan (Gy11) för gymnasieskolan).

Kapitel 2 i läroplanerna heter Mål och riktlinjer. Kapitlet är i läroplanen för grundskolan uppdelat i avsnitten Normer och värden, Kunskaper, Elevernas ansvar och inflytande, Skola och hem, Övergång och samverkan, Skolan och omvärlden samt Bedömning och betyg. I läroplanen för gymnasieskolan heter avsnitten i tur och ordning Kunskaper, Normer och värden, Elevernas ansvar och inflytande, Utbildningsval – arbete och samhällsliv, Bedömning och betyg samt Rektorns ansvar.

I inledningen till båda läroplanerna anges mål och riktlinjer för utbildningen. Målen anger riktningen, vad som är syftet med utbildningen. Riktlinjerna är regler som kan sägas begränsa de professionellas valmöjligheter när det gäller vägar att nå de angivna målen. Riktlinjerna är uppdelade i två underavdelningar, "Alla som arbetar i skolan ska" och "Läraren ska".

Det är givet att det behövs vissa riktlinjer. En del av riktlinjerna skulle dock kunna formuleras som mål, men lagstiftaren har i dessa fall valt regler framför mål. Exempelvis står det i läroplan för grundskolan att "läraren ska organisera arbetet så att eleven upplever att kunskap är meningsfull och att den egna kunskapsutvecklingen går framåt". I läroplanen för gymnasieskolan står att "läraren ska stärka varje elevs självförtroende och vilja att lära". Eftersom det är fråga om juridiska dokument betyder det om vi hårdrar exemplen att de lärare som misslyckas med att få sina elever att uppleva detta gör sig skyldiga till regelbrott. Juridiken överflyglar även här pedagogiken.

I vissa av de avsnitt som följer efter de tre inledande saknas målbeskrivningar. Där finns bara riktlinjer. Så är det med Skola och hem samt Övergång och samverkan i läroplanen för grundskolan. I läroplanen för gymnasieskolan redogör avsnittet Rektorns ansvar i en lista vad rektorn ansvarar för att se till. Det finns inga angivna målsättningar. Bland annat betonas att rektorn har ansvar för skolans resultat.

Den sista delen av läroplanen för grundskolan utgörs av kursplanerna för alla ämnen. I kursplanerna ingår betygskriterier för årskurs 6 och 9. Betygskriterier finns formulerade för betygsstegen A, C och E.

Kriterierna domineras av vissa värdeord som är skrivna i fet stil. För betyget A i ämnet Bild för årskurs 9 är följande ord och fraser feta: väl fungerande, prövar och omprövar systematiskt, stor (utsträckning), som leder framåt, välutvecklade.

Några av värdeorden förekommer mer än en gång. För betyget C är motsvarande värdeord *genomarbetade, fungerande, prövar och omprövar, relativt stor, utvecklade, som efter någon bearbetning leder framåt*. För betyget E: *i huvudsak fungerande, prövar, viss (utsträckning), bidrar (eleven) till*.

Utöver betygskriterierna anges syftet med ämnet och ämnets centrala innehåll för de olika stadierna. Lärarens uppgift är att med utgångspunkt i dessa beskrivningar genomföra undervisningen så att eleverna får möjlighet att visa upp de i kriterierna angivna kvalitetsnivåerna. Utifrån vad som är beskrivet i skollagen och i riktlinjerna under läroplanskapitlet Kunskaper ska läraren därtill fortlöpande informera elever och vårdnadshavare om betygskriterierna och om hur elevens kunskapsutveckling har varit i förhållande till dem.

För gymnasieskolan ligger ämnesplanerna utanför läroplanen. Ämnesplanerna inleds med en övergripande beskrivning av ämnets syfte. De flesta ämnen är uppdelade i kurser. För varje kurs finns en beskrivning av dess centrala innehåll. Därefter kommer betygskriterierna. De är konstruerade på samma sätt som för grundskolan. För betygsstegen A, C och E finns beskrivningar av de kvalitetsnivåer som representerar betygsstegen. För att identifiera kvalitetsnivåerna används värdeord. Distinktionen mellan nivåerna görs på motsvarande sätt som i exemplet med ämnet bild i årskurs 9. För ett högre betyg används mer positivt präglade värdeord än för ett lägre betyg.

Genom de detaljerade beskrivningar som betygskriterierna innehåller finns en risk för att undervisningen blir helt styrd av kriterierna. Det gäller särskilt om eleverna och vårdnadshavarna är starkt fokuserade på att uppnå vissa betyg. För att tillfredsställa betygsjakten pressas lärarna att prioritera en undervisning som gör det lätt att i exempelvis matrisformer tydliggöra vad eleverna ska göra

för att nå olika betygssteg och att löpande informera eleverna och vårdnadshavarna om hur väl de lyckas. Undervisningen riskerar att reduceras till en resultatjakt. Bildning och lust till lärande hamnar i skymundan (Bergh & Arneback, 2016, s. 19). Den juridifierade styrningen av undervisningen överflyglar pedagogiken.

I läroplanernas Mål och riktlinjer utgörs en betydande del av riktlinjer. De utgör juridiskt bindande anvisningar av hur personalen i skolan ska agera. Principiellt står sådana regleringar i konflikt med målstyrning. Målstyrning är ju per definition principen att verksamheten ska styras mot och nå mål. I sin renodlade form bör det kunna

ske på olika sätt. I en offentligt reglerad verksamhet som skolan är det oundvikligt att det finns ett regelverk som komplement till målen, men det är uppseendeväckande att lagstiftaren i läroplanerna i så hög utsträckning har valt att styra med riktlinjer i stället för med mål. Resultatet av detta är en ökad juridifiering, att det intressanta vid en analys av en skolas kvalitet i högre grad blir om skolan gör rätt eller fel än om den lyckas nå målen för utbildningen. Detta i sin tur styr utformningen av statens uppföljning av skolorna. Fokus hamnar i hög grad på en juridisk granskning i stället för på en undersökning av kvaliteten på den viktigaste kärnprocessen, undervisningen.

## AVJURIDIFIERING

Juridifieringen av skolan har medfört några allvarliga negativa konsekvenser:

1. Statens kontrollerande tillsyn har förskjutits så att det har blivit viktigare att kontrollera att skolorna gör vad som är formellt rätt än att de ger eleverna en bra utbildning.
2. Lärarna har fått en kraftigt utökad dokumentationsbörda.
3. Undervisningen har i hög grad reducerats till att eleverna av lärarna lotsas mot detaljerade betygskriterier medan lärande och bildning har hamnat i skymundan.
4. För att hantera det intrikata regelverket inom olika områden läggs stora resurser på anställning av jurister hos huvudmän och statliga myndigheter.

Dessa negativa konsekvenser har förskjutit skolans tydliga karaktär av att vara en pedagogisk verksamhet till att alltmer bli en

juridisk verksamhet. Det är oundvikligt att skolväsendet regleras genom lagstiftning. Det är till och med troligt att det kan behövas en tydligare reglering när det gäller vad en skola ska vara och vilka funktioner som ska finnas i en skola. Sådana lämpliga regleringar bör gälla ramarna för verksamheten, såsom personaltäthet, utrustning och lokaler. Under nuvarande regelverk däremot tvingas lärare och annan skolpersonal att ägna allt för mycket tid och kraft på säkerställandet av regelefterlevnad och administration i det dagliga arbetet, tid som annars hade kunnat läggas på pedagogik och lärande. Att det har blivit så har nära samband med marknadsifieringen och företagiseringen.

Kopplingen till marknadsifieringen finns främst i det samhälleliga behovet av att kontrollera att aktiebolag och koncerner som utan omfattande kontroll har fått tillstånd att med skattemedel bedriva vinstsyftande verksamhet inom grundskola och gymnasieskola åtminstone följer lagarna. Det är då lättare att kontrollera om verksamheten

de bedriver håller sig inom lagens ramar än att undersöka om den utbildning de bedriver håller hög kvalitet i bemärkelsen bra undervisning. I takt med att kritiken mot friskolors vinstuttag har ökat har det politiska svaret på kritiken blivit att utöka kontrollen. Och den utökade kontrollen har blivit en ökad juridisk kontroll.

Relationen mellan företagisering och juridifiering är också stark. Företagiseringen skapar till exempel ökade behov av dokumentation på alla nivåer, inte minst lärarnas nivå. Byråkratiseringen manifesteras genom detaljreglering om inte bara vad, utan också hur, dokumentation och underlag ska rapporteras och tas fram, vilket tvingar lärare att avsätta allt mer tid åt detta vilket i sin tur ger dem mindre tid att för- och efterarbeta undervisningen, vilket i sin tur leder till sämre undervisning och mindre lärande för eleverna.

Skevheten i den juridifierade svenska skolan illustreras väl när man läser beslut från Skolinspektionen från myndighetens regelbundna tillsyn av skolor. Skolinspektionen beskriver på sin hemsida sitt uppdrag med dessa ord;

"Vårt uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprovning se till att skolhuvudmän driver sina verksamheter enligt lagar och förordningar." (Skolinspektionen, Om oss, skolinspektionen. se, januari 2024).

Det kan diskuteras om det över huvud taget ska finnas en inspektionsmyndighet. Troligen är det ändå lämpligt att under överskådlig tid ha någon form av statlig tillsyn av skolorna. En inspektionsmyndighet måste däremot inte fungera så som Skolinspektionen fungerar. Ett exempel på en statlig skolmyndighet vars uppdrag inte är att leta efter formella regelbrott utan i stället utvärdera hur väl uppdraget, att utbilda eleverna, utförs är den skotska (Education Scotland, Inspection Frameworks).

I Skottland koncentreras den statliga tillsynen och utvärderingen av skolorna på deras kärnuppdrag, nämligen undervisningen, medan den svenska tillsynen koncentreras till hur väl skolorna följer lagstiftningen, alltså regelefterlevnaden. I Sverige fokuseras på juridik och regelefterlevnad, även på detaljnivå. I Skottland koncentrerar man sig på hur väl skolan förmår utbilda eleverna. Dessutom kombineras den statliga inspektionen med varje skolas självutvärdering enligt samma principer, en självutvärdering som ska involvera alla i skolan, även elever.

Skolinspektionen bör få ett förändrat uppdrag, ett uppdrag som koncentreras till den pedagogiska kvaliteten. Det kommer också att innebära att Skolinspektionen huvudsakligen ska befolkas av pedagogisk expertis, inte av juridisk.

En sådan förändring bör förstås föregås av en översyn av skollagstiftningen. Detaljregleringar som medför att de pedagogiska och sociala helhetsperspektiven tappas bort bör rensas bort.

En orsak till att den svenska tillsynsverksamheten är så detaljreglerad är förmodligen att det svenska skolsystemet är så extremt decentraliserat och marknadiserat. Det finns ett starkt behov hos staten att balansera den långt gångna decentraliseringen och det förmånliga ekonomiska regelverket för fristående skolor med en strikt juridisk kontroll. Därför hänger den behövliga reformeringen av tillsynen nära samman med framför allt en nödvändig omreglering av de fristående skolorna.

För att minska lärarnas dokumentationsbörda och samtidigt återföra undervisningens fokus till att primärt handla om kunskapsförmedling och lärande bör betygssystemet och examinationssystemet

förändras. Det är inte rimligt att lärandet ska snävas in av samtidigt detaljerade och svårtolkade betygskriterier som i praktiken totalt överflyglar läroplanernas långsiktiga målformuleringar. I gymnasieskolan kan det vara ett gyllene tillfälle att genomföra förändringar i denna riktning i samband med att det nu genomförs en omorganisering från kursbetyg till ämnesbetyg. I stället för att organisera undervisningen i kurser, vars betyg följer med eleverna som slutbetyg, kommer fokus att ligga på ämnet. Även om ämnet är uppdelat i flera kurser kommer det bara att vara det betyg som sätts när alla kurser har lästs som ingår i slutbetyget.

När det nuvarande betygssystemet med målrelaterade kriterier infördes på 1990-talet ersatte det ett system med relativa betyg. Principen för det relativa betygssystemet var att det på nationell nivå skulle finnas en normalfördelningskurva med fasta procentsatser för de fem betygsstegen. Genomsnittsbetyget på nationell nivå skulle vara 3,0. Att det blev så skulle styras genom standardiserade prov som reglerade betygsnivån lokalt. Efter hand släppte staten på regleringen av systemet vilket ledde till betygsinflation. När systemet avskaffades låg den nationella genomsnittsnivån väsentligt över 3,0.

Att man avskaffade detta system och införde ett system med i förväg angivna kvalitetsnivåer för de olika betygsstegen hängde samman med en önskan att komma ifrån det deterministiska tänkandet att åtminstone på nationell nivå en stor mängd elever skulle få 1 i betyg, alltså stämplas som att ha misslyckats. Strävan borde vara att alla skulle lyckas. Därför ville man ha ett system som angav vad som var godkända kunskaper, så att lärare och elever lättare tillsammans skulle sträva efter att komma åtminstone dit. Därtill skulle det finnas mål på högre nivå för majoriteten av eleverna.

Men när systemet togs fram varnade många av dess förespråkare för att detta system skulle vara olämpligt att använda för urval, eftersom det är mycket svårt att skapa likvärdighet mellan skolor med ett sådant system. Det är ett system som åtminstone i teorin är ämnat för att underlätta lärande, inte såsom det relativa systemet för att underlätta urval. För närvarande pågår en utredning om förändring av betygssystemet.

*"En aspekt framstår som helt avgörande för kritiken mot de målrelaterade betygen: hur man skulle lösa frågan om betygens jämförbarhet, som var så central för betygens funktion som urvalsgrundande." (Hultén 2019).*

När väl beslutet fattades om införande av målrelaterade betyg var det med förhoppningen att betygens urvalsfunktion skulle kunna försvagas till förmån för andra metoder. Men så har det inte blivit. De målrelaterade betygen har även de kommit att primärt användas för urval. Och genom skolväsendets marknadisering med fokus på valfrihet har konkurrens, både mellan skolor och mellan elever, ännu mer än under det relativa systemets tid hamnat i fokus. Därmed har de pedagogiska fördelar som det målrelaterade systemet skulle ha medfört tappats bort. I stället har vi fått ett system som slukar mängder med tid för lärarna genom behovet av sambedomning och genom tvånget att ge noggrann och fortlöpande information till elever och vårdnadshavare. Kanske bör det relativa betygssystemet återinföras. Det skulle åtminstone ta bort den nuvarande petimäteraktiga jakten efter uppfyllande av svårtolkade kvaliteter i betygskriterierna. Det är mycket troligt att urval även i framtiden kommer att vara betygssystemets främsta uppgift och då är det förmodligen klokast att ha ett system som är anpassat för detta ändamål.

# Nordisk utblick

**D**e flesta västerländska skolsystem påverkades av den våg av marknadsinspirerade reformer som gick över världen under 1980- och 1990-talen. Men inget land har gått så långt som Sverige. Det svenska systemets försvarare menar att det är ett mer jämlikt system än de som finns i många andra länder. Argumentet för detta synsätt är att privata skolor i andra länder åtminstone delvis är avgiftsfinansierade, vilket utestänger delar av befolkningen från dem, medan det svenska helt skattefinansierade systemet skapar tillgänglighet till de privata skolorna för alla.

Därför ska vi vara rädda om vårt unika system, säger de. Om de hade rätt borde vårt system utgöra en inspiration för andra länder, som har haft god tid på sig att ta efter det. Men det har inte hänt. I stället betraktas det svenska systemet i andra länder som en varning om hur det kan gå om man låter marknadskrafterna få för stark ställning. En annan försvarslinje från de svenska marknadsskoleförsvararna är att systemet ger valfrihet åt elever och vårdnadshavare. Så fort en revidering av systemet föreslås ropar skolägare och borgerliga debattörer att valfriheten hotas. Nu är det inte så att det finns någon fullständig valfrihet i det svenska systemet. Det finns möjligheter, snart kanske också skyldighet, att söka skola. Men det går inte att veta att man får den skola man söker.

Det är likadant i andra länder. Det finns möjlighet för elever och vårdnadshavare att ansöka om plats i en skola, men ingen garanti för att man får platsen. I andra länder ser man dock, till skillnad från i Sverige, till att möjligheterna att söka skola inte får övertrumfa samhällets möjligheter att upprätthålla en likvärdig utbildning för alla elever. Nedan beskriver vi hur våra närmaste nordiska grannländer, Danmark, Finland och Norge, har organiserat sina skolsystem för att balansera det privata intresset med det samhälleliga.

## DANMARK

I Danmark finns ingen skolplikt. I stället är det undervisningsplikt, vilket innebär att alla barn har rätt och plikt att motta undervisning. Föräldrar i Danmark kan välja olika undervisningsformer till sitt barn. Till exempel är det tillåtet för föräldrarna att själva undervisa barnet hemma. De allra flesta väljer dock att låta barnet gå i den vanliga skolan, den så kallade folkeskolan, som är det kommunala, kostnadsfria alternativet. Folkeskolan är nioårig och föregås liksom i Sverige av en förskoleklass. Det är vanligt att elever fortsätter i en frivillig årskurs 10 innan de går vidare till gymnasium eller någon annan av de skolformer som tar vid efter folkeskolan (Nordiskt samarbete, Grundskola i Danmark).

Det vanligaste är att en elev går i en av de kommunala skolorna i det skoldistrikt där eleven bor, oftast den närmaste skolan. Vill man välja en annan kommunal skola, i samma distrikt, i ett annat eller till och med i en annan kommun, går det bra i mån av plats ([oresunddirekt.se](http://oresunddirekt.se), Skola i Danmark - introduktion till det danska skolsystemet). Man kan också välja en privat skola, en så kallad fri grundskola. De fria grundskolorna skattefinansieras med 75 procent av den skolpeng som tillfaller de kommunala skolorna. Därutöver sker finansieringen genom elevavgifter och bidrag från andra håll. Elevavgifterna är i allmänhet mellan 1500 och 2000 danska kronor per månad (Friskolornas riksförbund, Är det danska skolsystemet verkligen ett föredöme?).

Fria grundskolor har funnits länge i Danmark, mycket längre än fristående skolor i Sverige. De har vanligen sin grund i Grundtvigrörelsen på 1800-talet och är ofta tillkomna på initiativ av vårdnadshavare. Fria grundskolor får inte ta ut vinst eller bedrivs som aktiebolag. En huvudman får dessutom bara driva en skola. Regleringen av friskolelagen finns i en

särskild friskolelag. Ungefär 15 procent av eleverna går i fria grundskolor, alltså ungefär samma andel som i Sverige (Børne- og Undervisningsministeriet, Grundlag for og oprettelse af frie grundskoler, (privateskoler. dk 2022)).

För varje kommunal grundskola finns en lokal skolstyrelse som består av representanter för föräldrar, elever och personal. Den lokala skolstyrelsen beslutar om viktiga frågor i skolans liv inom ramen för vad staten genom skollag och läroplan och kommunen har fastställt. Det är ett exempel på hur man i Danmark betonar att vårdnadshavare och elever är medborgare snarare än kunder. Att de förväntas vara med och påverka, ta ansvar för den egna skolan (voice), inte agera som kunder och välja bort den om de är missnöjda (exit) (Børne- og Undervisningsministeriet, Skolebestyrelsen i folkeskolen). I slutet av den nioåriga folkeskolen genomför eleverna åtta examensprov. För att vara behörig till gymnasium eller yrkesutbildning krävs att man genomsnittligt har godkänd nivå på proven. De som inte uppnår behörighetsnivå går ofta den frivilliga årskurs 10. Men även många som är behöriga går årskurs 10, kanske för att de inte har bestämt sig för vilken utbildningsväg de vill välja eller för att förbättra sina kunskaper och betyg (oresunddirekt.se, Skola i Danmark - introduktion till det danska skolsystemet).

Efter folkeskolen går nästan alla elever antingen gymnasium eller yrkesutbildning, vilket är två olika skolformer. Ungefär 60 procent av eleverna väljer gymnasium och 40 procent yrkesutbildning (von Zveigbergk, 2021).

Det finns fyra typer av gymnasieutbildning, som alla primärt syftar till vidareutbildning. Stx är en bred universitetsförberedande utbildning, Hhx är inriktad på ekonomi och Htx på teknik och naturvetenskap (Nordiskt samarbete, Gymnasie- och yrkesutbildningar i Danmark). Dessa tre utbildningar är treåriga; utöver dem finns den tvååriga Hf som är gymnasial men som ändå är yrkesinriktad. Den innebär i allmänhet någon form av komplettering

innan den leder till högre studier. De elever som har uppnått behörighet är garanterade plats i den form av gymnasieutbildning de vill ha, men vilken skola de hamnar på avgörs dels av deras prioritering och dels av deras betyg. Varje gymnasieår avslutas med examensuppgifter, som avgör om eleven kan fortsätta utbildningen. Examensresultaten det sista året avgör om eleven får sin examen och därmed kan fortsätta till nästa utbildningsnivå (UddannelsesGuiden Danmark, Gymnasiale uddannelser).

De offentligt drivna gymnasieskolorna är i hög grad självständiga och fördelade i regioner. Det finns ungefär 120 sådana skolor. Utöver dem finns cirka 25 privata gymnasier på motsvarande sätt som det finns fria grundskolor. Även för dessa gäller att de inte får vara vinstdrivande och att varje huvudman bara får äga en skola. Liksom i de fria grundskolorna får skolorna ta ut en viss elevavgift eftersom de inte är fullt ut skattefinansierade (UddannelsesGuiden Danmark, Private gymnasier og hf-kurser).

Yrkesutbildningarna är fyraåriga och ska till stor del vara förlagda till en arbetsplats genom lärlingskap. Det kan vara svårt att hitta en lärlingsplats, varför de praktiska inslagen ibland måste lösas på andra sätt. Det första året i yrkesutbildningen har ett gemensamt skolförlagt innehåll, vilket innebär att elevernas slutgiltiga val av yrkesinriktning skjuts upp. Den i särklass vanligaste formen av yrkesutbildning, EUD, ger inte behörighet till universitet. Det finns en mindre vanlig variant, EUX, som är utformad så att den kan ge sådan behörighet. Oavsett vilken form av yrkesutbildning man väljer avslutas den med en särskild yrkesexamen, som ska visa huruvida eleven har uppnått den yrkesskicklighet som krävs (oresunddirekt.se, Danska lärlingsutbildningar, Gymnasiale uddannelser - ug.dk).

Betygssystemet, den så kallade sjustegsskalan, har varit i bruk mycket länge och används i alla delar av utbildningssystemet från grundskolan till universitetet (Nordiskt samarbete, Betygsskalan i det danska utbildningssystemet).



# FINLAND

Finland har liksom Danmark inte skolplikt. I stället finns vad man kallar läroplikt. Det innebär bland annat att det är teoretiskt möjligt med hemskolning, vilket dock är mycket ovanligt. Läroplikten sträcker sig från 6 till 18 år, alltså utöver grundskolan (Undervisnings- och kulturministeriet, Frågor och svar om läroplikten). Det finns en ettårig förskoleklass vid 6 års ålder och därefter en nioårig grundskola, som kan kompletteras med ett tionde år. Grundskolan är normalt kommunal. Det finns privata grundskolor också. De får ungefär 90 procent i anslag av vad de kommunala skolorna tilldelas. Utöver det får de ta emot bidrag från andra håll men de får inte ta ut elevavgifter. Genomsnittligt i riket är det bara 3 procent av eleverna som går i privat grundskola men det är betydligt större andel i vissa kommuner. Det händer också att kommuner sluter avtal med privata skolor så att de får samma villkor som de kommunala (Fält, 2011). Ägare till privata grundskolor får enligt skollagen vara "en registrerad sammanslutning eller stiftelse". För att en ansökan om start av skola ska beviljas krävs att ägaren har gjort en överenskommelse med lägeskommunen och att det finns ett pedagogiskt grundat skäl till att skolan ska startas. Privata skolor får inte ta ut vinst (Lag om grundläggande utbildning 7 §).

Alla lärare har en masterexamen med minst fem års utbildning. Läraryrket är mycket populärt. Eleverna tilldelas normalt en grundskola nära hemmet (Lag om grundläggande utbildning 6 §).

Möjligheten att välja en annan skola varierar mellan kommunerna. Utöver den nationella läroplanen finns en kommunal läroplan där ämnena fördelas mellan årskurserna (Lag om grundläggande utbildning 15 §). Betyg sätts normalt från årskurs 3 eller 4 men kommuner kan besluta att vänta till årskurs 8. Betygsskalan går från 4 till 10, där 4 är underkänt (Nordiskt samarbete, Betygsskalorna i Finland). Det finns särskilda bedömningskriterier för

avslutningsbedömningen av ett ämne, vilken kan inträffa från årskurs 7 men görs oftast i årskurs 9. Betygssättningen i Finland ger större frihet för lärarnas egna bedömningar än i Sverige. Det finns till exempel bara nationella betygskriterier för ett av betygsstegen. De nationella proven används bara som utvärdering av den nationella kunskapsnivån, inte som underlag för bedömning av de individuella eleverna. Ungefär 10 procent av grundskolorna bedrivs med svenska som undervisningsspråk (infofinland.fi, Det finländska utbildningssystemet).

Alla som har gått ut årskurs 9 är skyldiga att söka till gymnasium eller yrkesutbildning eller till årskurs 10. Gymnasiet är högskoleförberedande (Undervisnings- och kulturministeriet, Frågor och svar om läroplikten). För att ha behörighet till det krävs godkänt i modersmålet och matematik. För yrkesutbildning finns ingen behörighetsgräns. Gymnasiet är helt kursutformat. Det finns inga program eller linjer. Studietiden på gymnasiet är normalt tre år, men det förekommer att elever bara går där två år, liksom att en del går fyra år. Utbildningen avslutas med en studentexamen. Proven bedöms av såväl ordinarie lärare som censorer. Vid oenighet gäller censorernas bedömningar. Examen tas vanligen på våren men kan också tas i slutet av höstterminen (Gymnasielag 714/2018).

Yrkesutbildningarna är inte en del av gymnasiet. Liksom för gymnasiet är studietiden flexibel. Vanligast är tre år. De flesta utbildningarna är huvudsakligen skolförlagda men det går att göra utbildningen som lärling. Utbildningen avslutas med en yrkesexamen som bedöms av minst två examinatorer. Dessa yrkesutbildningar är också öppna för vuxna. Efter en yrkesexamen kan man antingen börja arbeta eller fortsätta på yrkeshögskolan, som är något annat än universiteten, dit man kommer via gymnasiet. Det förekommer, men är ovanligt, att elever parallellt studerar både på gymnasium och yrkesutbildning vilket ger dem behörighet även till universitet (Lag om yrkesutbildning 531/2017).

Ungefär hälften av eleverna börjar gymnasium och hälften börjar yrkesutbildning. I Sverige är det 32 procent som går ett yrkesprogram och 68 procent som går ett högskoleförberedande program (Skolverket, 2023d). Skolorna drivs vanligen av kommunerna, men det finns också skolor som ägs av kommuner i samverkan med varandra och med privata intressenter samt ett fåtal helt privata. Villkoren för dessa är liknande som för grundskolorna (Fält 2011). Eleverna kan söka gymnasieskolor och yrkesskolor i hela landet oavsett vilken kommun de bor i, men det är frivilligt för skolorna att ta emot elever från andra kommuner. Populärast är skolor med särskilda profiler som kan vara svåra att bli antagna till. Det är betygen som avgör när det är konkurrens om skolplatser.

## NORGE

Norge har liksom Sverige skolplikt från 6 till 16 års ålder. Liksom i övriga nordiska länder är grundskolan kommunal (Nordiskt samarbete, Grundskola i Norge). Det finns privata grundskolor, som till 85 procent är finansierade av staten och som därutöver får ta ut avgifter från vårdnadshavarna (Lov om private skoler, kap. 5 A). En normal avgiftsnivå är cirka 1 000 norska kronor i månaden. Det är bara 4 procent av eleverna som går i dessa privata skolor som kallas friskolor. De får inte ta ut vinst. Att så inte sker vare sig direkt eller indirekt är noga reglerat i en särskild lag. En friskola ska för att bli godkänd vila på en särskild grund; den måste alltså utgöra någon form av alternativ till det kommunala skolväsendet. Den kan organiseras som ett aktiebolag men får alltså inte vara vinstutdelande (Aktuellt i Politiken, 2022-08-30).

Eleverna har rätt till plats i den grundskola som ligger närmast bostaden eller en annan skola i närheten. I mån av plats kan man istället få gå i en annan av kommunens skolor. Dessutom finns möjlighet att välja en friskola.

Norge genomförde för ungefär femton år sedan en läroplansreform som bland annat innebär att man har fem ämnesövergripande färdigheter, räkna, läsa, skriva, uttrycka sig muntligt och använda digitala verktyg (Lundahl, Hultén, & Tveit, 2016).

Såsom i Sverige finns nationella prov i Norge, men skillnaden är att i Norge är de inte betygsgrundande. Tvärtom får de inte användas som underlag för betygssättning. De görs i läsning, räkning och engelska i början av årskurserna 5, 8 och 9 och används till att utvärdera vad eleverna har lärt sig så långt och därmed för att lägga grunden för lärarnas fortsatta undervisning. Man har avslutande muntliga och skriftliga examinationer i grundskolan fast inte lika omfattande som i Danmark (Utdanningsdirektoratet, Eksamen). Betyg sätts från åk 8 i den tioåriga grundskolan i sex betygssteg. Tillsammans med kunskapsbetygen sätts betyg i dels Ordning dels Uppförande i tre steg (Lundahl, Hultén & Tveit 2016).

Gymnasieskolan kallas Videregående skole och är uppdelad i studieförberedande program och yrkesprogram. De offentligt ägda skolorna drivs av regionerna (fylkena) samt av Oslo kommun. Det finns också privata gymnasieskolor. Ungefär 9 procent av eleverna går i en sådan. De ekonomiska villkoren för dem är desamma som för grundskolorna; de får 85 procent av vad de offentligt ägda skolorna får och kan komplettera med elevavgifter (Utdanningsforbundet, 2018).

De högskoleförberedande programmen är treåriga och avslutas med en examen med externa censorer. Det finns fem sådana program. Yrkesutbildningarna är tre- eller fyraåriga. Det finns tio yrkesprogram att välja emellan. Specialiseringen ökar efter hand under studietiden. De första två åren är skolförlagda och de två sista ska genomföras i lärlingsform på en arbetsplats. Liksom i många länder med lärlingsutbildning kan det vara svårt att hitta en plats varför även de senare åren kan bli mer eller mindre skolförlagda. Till årskurs 3 kan man i stället för att gå ut på en arbetsplats välja högskoleförberedande studier och få behörighet. Yrkesutbildningarna avslutas i allmänhet med ett yrkesprov som ger ett "fagbrev" eller "svennebrev" (Opplaeringslova). Urvalsreglerna varierar mellan regionerna men genomgående är det en kombination av betyg och närhet som avgör vilken skola man tilldelas. Det finns en rättighet att få något av de tre program som man har önskat. Ungefär hälften av eleverna väljer högskoleförberedande program och lika många yrkesutbildning.

# SAMMANFATTNING AV ÖVRIGA NORDEN

Även de andra nordiska länderna har former för "valfrihet", alltså möjligheter för elever och vårdnadshavare att önska skola. Skillnaden mot Sverige är att man i de andra länderna har sett till att det individuella intresset balanseras av ett samhälleligt intresse. I övriga Norden förstår man, till skillnad från i Sverige, att grundskola och gymnasieskola är grundbultar i samhällsbygget som inte enbart kan styras med marknadsprinciper. Därför har man bland annat genom lagstiftning sett till att fristående skolor inte kan dela ut vinst till sina ägare och reglerat skolvalet striktare än i Sverige. I Danmark och Norge finns särskild lagstiftning för fristående skolor som bland annat är till för just detta. Men även på andra sätt ser man i alla tre länderna till att principer som grundas i idéer om samhällsnytta snarare än individuell nytta starkare än i Sverige utgör fundament i skolsystemen.

En annan skillnad är att de övriga länderna har någon form av extern examination vilket motverkar betygsinflation. Detta bidrar också till att lärarnas roll på ett tydligare sätt blir kunskapsförmedlande, att underlätta elevernas lärande, och att lärarna i mindre utsträckning blir de som ska avgöra elevernas framtid genom betygssättning.

En tredje skillnad gäller yrkesutbildningarna. De tre länderna har på olika sätt en tydligare yrkesprofil på sina utbildningar. I Danmark och Finland utgör de en egen skolform, skild från gymnasiet. I Norge ryms yrkesutbildningarna i samma skolform som de högskoleförberedande utbildningarna, men deras karaktär av just yrkesutbildning är ändå starkare än i Sverige. I alla tre länderna är det en större andel av eleverna som väljer yrkesutbildning efter grundskolan än i Sverige.

En likhet mellan alla fyra länderna är att grundskolan är kommunal. Eftersom Sverige i sin samhällsstruktur liknar de andra nordiska länderna finns det anledning att i reformeringen av det fallerade svenska systemet överväga att inspireras av grannländerna.

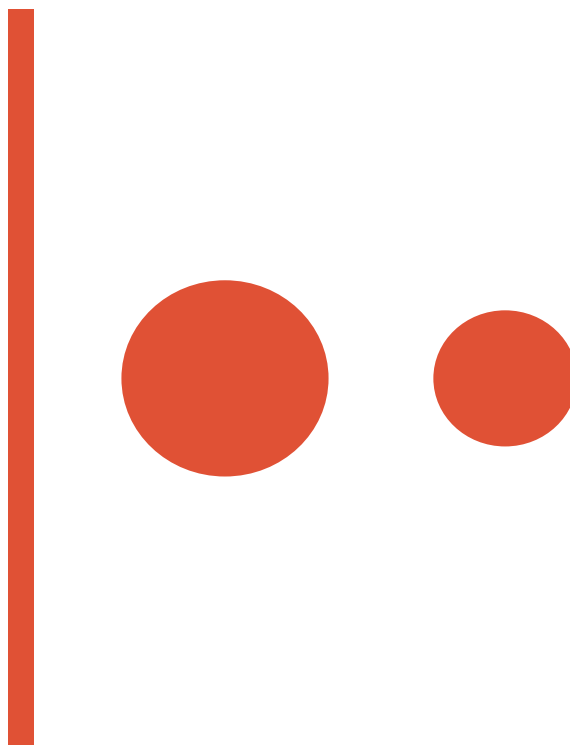
## Här är några exempel:

1. Alla tre länderna förbjuder vinstuttag för friskolor. All finansiering av skolorna ska användas för utbildningen.
2. Danmark och Norge har särskilda friskolelagar för att precisera regelverket för friskolorna, bland annat förhindra att de tar ut vinster.
3. I alla tre länderna regleras på olika sätt att skolägare bara kan äga en skola. Det är förbjudet att flytta pengar från en skola till en annan.
4. I alla tre länderna får friskolor en lägre finansiering än de kommunala skolorna, eftersom de inte har samma skyldigheter. Så bör det absolut vara även i Sverige. I Danmark och Norge får friskolorna som en följd av detta ta ut avgifter från vårdnadshavarna, däremot inte i Finland.
5. I alla tre länderna görs en noggrann bedömning av lämpligheten av att starta en friskola innan tillstånd beviljas. I Finland och Norge måste det finnas ett särskilt pedagogiskt skäl för godkännande. I Sverige är det fortfarande trots lagskärpningar mycket lätt att få starta en friskola, åtminstone om man har stora ekonomiska resurser.
6. Alla tre länderna har i slutet av gymnasiet en examen med starka inslag av extern bedömning.

7. Danmark och Norge har mindre varianter av examen med extern bedömning även i slutet av grundskolan.

8. Danmark och Finland har olika varianter av ett tionde år utöver de obligatoriska årskurserna i grundskolan.

9. I Danmark är det obligatoriskt med lokala skolstyrelser på varje folkeskole med representanter för vårdnadshavare, elever och personal. Det finns möjligheter i Sverige att skapa sådana på de kommunala skolorna, men det är ovanligt att så sker. I det svenska skolsystemet har vårdnadshavare och elever kommit att ses som kunder på en marknad snarare än som medborgare. Kunder agerar genom att välja och välja bort skolor (exit). Medborgare engagerar sig i sin skola och vill påverka den genom deltagande (voice).



## I figuren nedan sammanfattas skolsystemen i fyra länder:

### NORGE

- Begränsade möjligheter att välja bland de kommunala grundskolorna, också möjligt att välja friskola
- Knappt 10 % av eleverna går i friskolor
- Gymnasieskolan är uppdelad i teoretiska program och yrkesprogram med ca 50 % av eleverna på vardera
- De treåriga teoretiska programmen avslutas med examensprov och yrkesprogrammen med yrkesprov; yrkesprogrammen ger normalt inte högskolebehörighet
- Det finns en särskild friskolelag. Stora begränsningar för start av friskolor.
- Friskolor får 85 % av offentligt ägda skolors finansiering och får ta ut elevavgifter
- Det är förbjudet med vinstuttag för Friskolor

### FINLAND

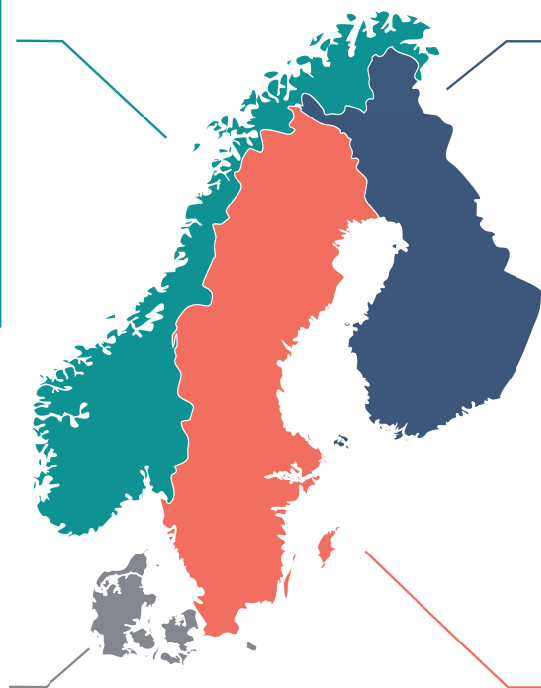
- Eleverna tilldelas normalt en kommunal grundskola nära hemmet
- Bara några få procent av eleverna går i friskolor men i vissa kommuner är det fler
- Gymnasiet och yrkesutbildning är olika skolformer, yrkesutbildning ger normalt inte högskolebehörighet. Hälften av eleverna går gymnasiet, hälften yrkesutbildning.
- Gymnasiet avslutas med studentexamen, yrkesutbildning med yrkesexamen med yrkesprov
- Ingen särskild friskolelag
- Friskolor får ca 90 % av finansieringen för kommunala skolor – inga elevavgifter
- Friskolor får inte drivas som aktiebolag och får inte ta ut vinst; det måste finnas pedagogiska skäl för att starta en friskola

### DANMARK

- Begränsad valfrihet mellan kommunala grundskolor, också möjligt att välja friskola
- Ca 15 % av eleverna går i friskola
- 60 % av eleverna går teoretiskt gymnasium och 40 % yrkesutbildning som är en särskild skolform
- Varje gymnasieår avslutas med examensprov, yrkesutbildning med yrkesexamen som inte ger högskolebehörighet
- Det finns en särskild friskolelag. Stora begränsningar för start av friskolor.
- Friskolor får 75 % av offentliga skolors finansiering och får komplettera med elevavgifter
- Friskolor kan inte drivas som aktiebolag och kan inte ta ut vinst

### SVERIGE

- Hög grad av möjlighet att välja grundskola, kommunal eller fristående
- Drygt 31 % av gymnasieeleverna och 16 % av grundskoleeleverna går i friskolor
- Gymnasieskolan består av högskoleförberedande program och yrkesprogram; även yrkesprogrammen kan ge högskolebehörighet, ca 65 % av eleverna går högskoleförberedande program och 35 % yrkesprogram
- Gymnasieskolan avslutas med en sorts examen, men inte som i de andra nordiska länderna med examensprov
- Ingen friskolelag
- Friskolor får lika stor elevpeng som kommunalas skolor.
- Friskolor får utan begränsning ta ut vinst och det finns få begränsningar för att starta nya friskolor. Friskolor får ägas av aktiebolag och även av stora koncerner.



# Den samhällsbyggande skolan

**E**n socialdemokratisk skolpolitik måste alltid betrakta skolan som en avgörande kollektiv resurs för samhällsutvecklingen. Ett sådant synsätt har emellertid under de senaste årtiondena fått ge vika för uppfattningen om skolan som en institution som ska tillhandahålla utbildning för den enskilda individen. Föräldrar och elever har blivit kunder på en utbildningsmarknad

På senare tid har förvisso skolans förebyggande betydelse för barn och unga som riskerar att hamna i gängkriminalitet uppmärksammats alltmer. Skolan som samhällsbyggande institution är dock en betydligt större fråga än så. Det finns många värden med en sammanhållen skola som är socialt blandad och med såväl låg- som medel- och högpresterande elever som går förlorade med den segregation och uppdelning av eleverna i olika skolor som pågår på många håll idag. Om eleverna lever i skilda världar gynnas fördomar och ensidiga föreställningar om de andra – och i förlängningen ökad polarisering samtidigt som sammanhållning och gemenskap urholkas. Skolan som en social och kulturell mötesplats för såväl

elever som föräldrar och det omgivande samhället kan inte överskattas. Ingen annan samhällsinstitution har samma möjligheter att påverka relationer mellan människor och grupper.

Ur samhällsperspektiv är skolan en kulturbärande, men också en kulturutvecklande institution. I skolan förmedlas kulturarvet inom ramen för olika skolämnen. Samtidigt verkar skolan mitt i flödet av olika samhällsförändringar; Digitalisering, migration, klimatförändringar, den växande polariseringen etcetera är exempel på sådant som ger skolan nya förutsättningar såväl som nya uppgifter. En rad nya frågor och fenomen kommer med eleverna till skolan. Man kan säga att eleverna bär med sig samhällsförändringarna in i klassrummen, där lärarna blir brobyggare mellan dessa och den kunskap som ska förmedlas.

I detta kapitel utvecklas innebörden i visionen om en samhällsbyggande skola, en vision vi menar ligger vilande i mycket av redan gällande lagstiftning, men i stora stycken motverkad av skolans finansiering, styrning och organisation.

# SKOLANS ROLL OCH BIDRAG TILL SAMHÄLLS- UTVECKLINGEN

Att skolans samhälleliga roll hamnat i bakgrunden i debatten innebär inte att den inte finns. Den skola vi har idag bidrar till en samhällsutveckling som vi inte vill ha: ökad segregation, att fler hamnar i utanförskap och i förlängningen växande spänningar och konflikter i samhället. Dagens skola både speglar och bidrar till ett alltmer segregerat och polariserat samhälle. Att gruppen elever som inte utvecklar grundläggande kunskaper och färdigheter ökar är ett växande samhällsproblem, liksom den ökande psykiska ohälsan bland barn och unga i stort. Vi har fått ett samhälle där skolan för vissa grupper tillhandahåller det utbildningskapital som behövs för framtida karriärer medan andra grupper inte uppfattar att skolan är en väg till någonting över huvud taget. Det bristande intresset bland unga för gymnasieskolans yrkesprogram och bristerna på personal inom en rad olika samhällsbärande yrken (vård, omsorg, hantverksyrken av olika slag, räddningspersonal m.m.) är också ett samhällsproblem där skolan skulle kunna ha en annan roll än idag.

Det räcker inte att det står i skollagen att "varje individ ska utvecklas så långt som möjligt" och att skolan ska främja "tolerans, jämlikhet etc" för att detta ska förverkligas. Det krävs en skolpolitisk inriktning och vilja att bygga en skola där detta möjliggörs.

När vi talar om skolan som samhällsbyggande syftar vi på hur skolan kan bidra till den samhällsutveckling vi vill ha; En skola som bidrar till samhällets demokratiska utveckling och som främjar jämlikhet, solidaritet, mångfald och hållbarhet. En självklarhet, som kanske ändå måste sägas, är att skolans primära uppgift är att förmedla kunskaper och förbereda eleverna för att delta i samhällslivet. Det är av grundläggande betydelse för såväl individer som samhället. Detta är viktigt att komma ihåg i relation till de kollektiva värden och nyttigheter som skolan kan ha utöver detta att förmedla kunskaper och färdigheter.

# SKOLANS ÄNDAMÅL

Skolans samhällsuppdrag brukar beskrivas som tudelat – att överföra kulturarvet och att fostra till delaktighet i samhället och samhällsutvecklingen. I skollagen står det:

*"Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.*

*Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare."* (Skollagen 1 kap 4 §).

Kunskaps- och fostransuppdragen svarar mot vad som i forskningen benämns som skolans kvalificerande respektive socialiserande funktioner. Den kvalificerande funktionen handlar om att skolan ska tillgängliggöra viktiga kunskaper och färdigheter som förberedelse för såväl arbets- och samhällsliv som för vidare studier. Den omfattar alla utbildningsinsatser som syftar till att utveckla elevernas kunnande inom olika ämnesområden.

Frågan om urvalet av kunskaper som uppfattas som nödvändiga att överföra till nya generationer är central när vi diskuterar skolans kunskapsuppdrag. Även om detta finns formulerat i de nationella läro- och kursplanerna finns alltid ett utrymme för tolkning och anpassning till den lokala situationen. På den lokala nivån pågår en ständig diskussion och omförhandling – bland lärare såväl som med eleverna. På nationell nivå sker en motsvarande diskussion och omförhandling i samband med läroplansreformer. Någon djupare reflektion på nationell nivå när det gäller skolans kvalificerande uppdrag har dock inte gjorts på länge. Direktiven till läroplansreformen 1994 betonade vikten av att ha kvar de tidigare ämnena i stort sett orörda, bortsett från ett förslag om att skolämnena barnkunskap,

hemkunskap och slöjd skulle tas bort vilket mötte ett enormt motstånd. Resultatet blev att ämnet barnkunskap togs bort från grundskolans läroplan. Det har visat sig mycket svårt att ta bort de traditionella skolämnena i grundskolan eller introducera nya.

Därför riktas de politiska förslagen ofta mot att omfördela tiden mellan de olika ämnena (till exempel mer timmar till matematikundervisningen och mindre till estetiska ämnen) eller att ställa krav som inte är ämnesspecifika. Det kan till exempel vara att formulera krav på att skolämnena ska präglas av hållbarhetsperspektiv. Läroplansreformen 2011 (vars syfte var att stärka ”kunskapsskolan”) omfattade ingen diskussion om urvalet av kunskaper utan var helt inriktad på att få till en resultatstyrning i form av formulerade kunskapskrav för olika betyg.

När det gäller organiseringen av undervisningen finns en pågående debatt mellan de som förespråkar ämnesvis undervisning och de som menar att det är bättre att organisera innehållet på andra sätt (till exempel tematiskt, eller problembaserat) för att eleverna ska bli motiverade att lära. Idag främjas ämnesundervisningen genom att kunskapskraven har formulerats ämnesvis - också för de lägre åldrarna. Det innebär ett brott med tidigare traditioner där undervisningen för de lägre årskurserna ofta lagts upp tematiskt. Det går därför att tala om en slags ’högstadifiering’ av de tidiga skolåren idag genom ett starkare fokus på de enskilda ämnena och på elevernas prestationer i förhållande till kunskapskraven för olika betyg redan på mellanstadiet.

I inledningen till den här rapporten beskrivs hur en allt större grupp elever misslyckas i skolan. Att uppemot 20 % av eleverna inte får den grundläggande utbildning de behöver är inte endast en tragedi för dessa elever utan också ett allvarligt samhällsproblem. Ett annat problem som också kan ses som ett misslyckande när det gäller skolans kvalificeringsfunktion är att alltför få väljer yrkesprogram på gymnasiet. Delvis hänger det ihop med betygssystemet, men det speglar antagligen också en slagsida åt en viss typ av teoretiska kunskaper i skolan. Inför nästa läroplansrevision behövs en översyn av skolans ämnen och innehåll med utgångspunkt i syftet att eleverna ska få en allsidig bildning.

Frågan om undervisningens innehåll och form i låg- och mellanstadiet (primärskolan) framstår som alltmer av en nyckelfråga för en likvärdig skola. Elevernas utveckling av grundläggande färdigheter (läsa, skriva, räkna) har kommit i fokus för skoldebatten. Till det kommer behovet av en grund i vidare bemärkelse genom att erbjuda en kunskapsrik miljö där<sup>9</sup> eleverna får möta och erfa en stor bredd av kunskapstraditioner. En primärskola som ger tillgång till ett kulturarv i vid bemärkelse – i form av berättelser, bilder, sånger, lekar, ritualer med mera, såväl som faktakunskaper inom olika kunskapsområden – utvecklar elevernas gemensamma referensramar vilket är en nödvändig förutsättning för fortsatta studier.

En primärskola av hög kvalitet är sannolikt bland det viktigaste när det gäller skolans kompensatoriska uppdrag. Alltför ofta är lösningen idag elevassistenter som stöd för eleverna att ta sig igenom en dysfunktionell skola. I de flesta EU-länder är primärskolan en egen skolform som kan utvecklas på egna villkor. I Sverige har utvecklingen istället gått mot att upplösa skillnaderna mellan högstadiet och de lägre stadierna. Det tycks finnas ett implicit antagande om att ju tidigare eleverna börjar träna på det de ska göra i högstadiet desto bättre. Förr kunde lärarna på låg- och mellanstadiet i lugn och ro arbeta med utvecklingen av elevernas färdigheter och arbeta med att utveckla deras motivation och intresse för olika kunskapsområden, det vill säga skapa inre incitament till lärande (en vilja och lust att lära). Utvecklingen har dock gått mot att istället arbeta med yttre incitament som betyg och utvecklingsmål. Kunskapsinnehållet tas för givet och varje elev planerar sitt eget individuella lärande vilket blir liktydigt med att göra det som planerats. Det finns inte mycket utrymme för oväntade upptäckter eller utforskande.

Skolans socialiserande funktion syftar på hur vi genom utbildningen blir delaktiga i samhällets olika sociala, kulturella och politiska ordningar. Det kan handla om allt ifrån vardagliga

<sup>9</sup> Utbildningssystemen brukar delas upp i primär, sekundär och tertiär utbildning. Vår grundskola (liksom våra nordiska grannländers) omfattar både primärskolan och vad som brukar kallas lower secondary education. De flesta europeiska länder har en 6-årig primärskola men några har en 4-årig. En del länder har liksom de nordiska länderna en sammanhållen, obligatorisk 9-årig skola (European Commission/EACEA/Eurydice, 2018).

praktiker (till exempel att sortera sopor eller kunna läsa och förstå en debattartikel) till specifika ämnesmässiga kulturer (till exempel att kunna delta i samtal om ekologiska system) eller politiska (till exempel att kunna delta i beslutsfattande demokratiska processer).

Denna breda betydelse av fostran hanteras i läroplanerna som en fråga om att överföra grundläggande värden:

*"Skolan har i uppdrag att förmedla och förankra grundläggande värden och främja elevernas lärande för att därigenom förbereda dem för att leva och verka i samhället." (Grundskolans läroplan).*

Vidare finns det formuleringar om att eleverna i skolan ska utvecklas till ansvarskännande människor som är förankrade i de grundläggande värdena. När det gäller fostransuppdraget i snävare bemärkelse har det skett stora förändringar. Medan disciplineringen förr (under större delen av 1900-talet) var kollektiv med fokus på lydnad och underordning har den under de senaste decennierna utvecklats mot att bli mycket mer individuell med fokus på 'den självreglerande individen'. Det vill säga en individ med förmåga att själv planera, genomföra och utvärdera sitt arbete. Det är en disciplineringsform som hänger ihop med en alltmer individuell kunskapsinhämtning. Genom att knyta skolarbetet så hårt till att eleverna själva ska planera vad de ska göra och lära sig reduceras lärandet till det som eleverna själva planerar. Lärande blir detsamma som att bli klar med uppgifter. Gruppuppgifter och samverkan är inte längre framträdande.

Denna individbaserade disciplineringsform slår olika mot olika grupper. Medan vissa tar till sig formerna som redskap för sitt eget skolarbete försvåras skolarbetet för andra (Österlind 1998). Det är en disciplineringsform som sannolikt överensstämmer med en urban medelklasskultur men som nog är mer främmande för andra sociala grupper med förväntningar på en annan sorts disciplinering och en lärare som tydligare pekar med hela handen.

De kvalificerande och socialiserande funktionerna är inflettade i varandra. Också deltagande i mer vardagliga praktiker kräver kunskaper och all kunskapsförmedling

omfattar också normer såväl som moraliska och etiska aspekter. Det går därför inte att sätta kunskapsuppdraget mot fostransuppdraget. De kunskaper och färdigheter som skolan förmedlar har betydelse för vilka sammanhang eleverna kan bli delaktiga i. Det är därför viktigt att reflektera över de kvalificerande och socialiserande aspekterna tillsammans.

Utöver kvalificering och socialisering finns en tredje viktig funktion som i forskningen kallas subjektifiering (Biesta 2015) vilket i mer vardagligt språkbruk kanske kan kallas individutveckling. Det handlar om hur vi genom utbildning utvecklas till autonoma individer och självständiga subjekt med omdömesförmåga som är oberoende i tanke och handling. Det senare blir allt viktigare med tanke på all information som sköljer över oss inklusive konspirationsteoretiska förklaringar till det som händer. Som motkraft till auktoritära rörelser behövs framförallt individer som vågar och kan stå på egna ben och också förhålla sig kritiskt granskande till majoritetsuppfattningar och kulturella förväntningar.

Också den individskapande subjektifieringen hänger nära samman med skolans kvalificerande såväl som socialiserande funktioner. Den omfattar både en förmåga till kritiskt tänkande (kvalificering) och en förmåga att inte överanpassa sig till omgivningens förväntningar (socialisering).

Ta till exempel kunskapsföraktet, som ju pekats ut som ett växande samhällsproblem. För att motverka det krävs såväl kunskaper (kvalificering) som normer och värden (socialisering) men också en ansvarighet i förhållande till det man vet och kan (subjektifiering).

Skolan har alltså ett bredare syfte än att producera kunskapsresultat. Att utveckla elevernas kunskaper och kompetenser är kärnan i verksamheten men det måste ske i ett sammanhang och på ett sådant sätt så att det främjar de andra funktionerna. En tydlig urskiljning av primärskolan och tydliggörande av dess ändamål bör vara en bärande del av vår socialdemokratiska vision om en samhällsbyggande skola.



# EN SKOLA FÖR BILDNING

I ett bildningsperspektiv är skolan vår kanske främsta (i alla fall största) kulturinstitution där kulturarvet förvaltas och förmedlas för att ge varje individ en kunskapsgrund och referensramar att utvecklas i relation till. Religionsdidaktikern Björn Skogar beskriver bildning som traditionsförmedling i vid bemärkelse (Skogar 2005). Navet i skolans verksamhet är tillgängliggörandet av kulturarvet för barn och unga vilket förutsätter att eleverna ges möjlighet att göra kunskapen till sin.

Ett sådant kunskapstillägnande på djupet handlar inte i första hand om att klara prov och få betyg utan om att införliva kunskaper som en del av ens tänkande och handlande. Självklart måste skolans utbildning omfatta både prov och betyg, vilket betyder att elevernas kunskaper måste mätas och prövas, men detta får inte dominera undervisningen så som det gör idag. Läraren måste ha handlingsutrymme att bedriva undervisning utan att ständigt bedöma och dokumentera elevernas framsteg och det måste finnas utrymme för elevernas egna frågor och utforskande.

Bildning handlar om hur vi växer som människor. Med ett bildningstänkande ses inte kunskapstillägnandet som skilt från individens personliga utveckling. Bildning omfattar inte endast en kvalificering i form av kunskaper och kompetenser utan också socialisering och, inte minst, subjektivering (Carlgren 2021). I en bildningsinriktad skola integreras elevernas kognitiva, moraliska, etiska och estetiska utveckling.

En central fråga för en bildningsinriktad skola är hur den förhåller sig till pluralism. Sverker Sörlin har skrivit om bildning som "det vi vet tillsammans" (Sörlin 2019), det som är våra gemensamma referensramar; det som ger en grund för att kunna samtala och kommunicera. Ett mångkulturellt samhälle gör frågan om gemensamma referensramar mer komplicerad och utmanande.

Bildningstanken överensstämmer med skollagens skrivning om att skolan ska verka för att alla elever utvecklas så långt som möjligt. Det sätter växandet i fokus. Däremot är bildningstanken inte förenlig med resultatstyrning av elevernas lärande. Att alla ska kunna utvecklas i relation till sin potential är inte samma sak som att alla ska kunna exakt samma sak.

Inte minst ur jämlikhetsperspektiv är det viktigt att skolan erbjuder rika kunskapsmiljöer som ger barn från olika bakgrunder nya och delade erfarenheter och möjlighet att utveckla nya frågor och intressen. Skolans bidrag till elevernas psykiska hälsa är främst att genom kunskaper och personlig utveckling ge varje elev en grund för ett rikt liv. En bildningsorienterad skola måste ge lärarna frihet att organisera undervisningen så att bildningsprocesser (mötet mellan kunskaper och elevernas egen utveckling) kan uppstå.

# EN SKOLA FÖR DEMOKRATI

En skola för demokrati ska förbereda eleverna för ett aktivt medborgarskap. Enligt skollagen ska utbildningen ”utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor” (Skollagen 1 kap 5 §).

Demokratin och demokratiska värden är något som i skolan under lång tid närmast tagits för givet som något självklart. Skolans uppgift har setts som att förmedla kunskaper om vårt demokratiska system och att låta eleverna på olika sätt ‘öva sig’ i demokrati. På senare tid har dock demokratin blivit allt mindre självklar - särskilt i ett globalt perspektiv. Fler och fler stater betraktas inte längre som demokratiska. Bland unga har också attityderna förändrats och efterfrågan på något annat än demokrati ökat.

Att utbilda i demokrati är något annat idag än för 50 år sedan. Även om det fortsatt är viktigt att ge eleverna kunskaper om demokrati och hur demokratiska samhällen är uppbyggda såväl som att utveckla deras förmåga att delta i och påverka demokratiska processer måste en utgångspunkt vara insikten om att vi inte kan ta demokratin för given eller att alla uppfattar det som något självklart gott. Det finns idag flera hot mot demokratin som skolan på olika sätt kan motverka. Den växande ojämlikheten underminerar tron på vårt demokratiska samhälle. Den ökande segregeringen försvårar kommunikationen och minskar förståelsen för andra grupper. Polariseringsen

motverkar samtal och kommunikation mellan olika grupper. Till hoten hör idag också kriminaliseringen av barn och unga.

Dessa hot drar isär samhällsgemenskapen och mot bakgrund av det blir frågan om en likvärdig skola för alla än viktigare liksom att sträva efter en mer socialt och etniskt blandad skola. I en sådan blir förmågan att kommunicera och fatta beslut i samverkan och samarbete med andra central. Samtal och kommunikation är därför centrala aspekter av en demokratiutbildning.

Genom att lyssna och samtala kan medvetenheten om och förmågan att växla mellan olika perspektiv främjas. Så kallade deliberativa samtal (Englund 2000, 2007)<sup>10</sup> är ett exempel på hur man kan träna eleverna att trots olika uppfattningar och utgångspunkter kunna leva och agera tillsammans på ett konstruktivt sätt. En alltför individuell inriktad undervisning missar möjligheten att i klassrummet skapa goda och meningsfulla sociala relationer - istället blir eleverna hänvisade till att helt på egen hand bygga sina sociala relationer utanför klassrummet.

Under lång tid har barn och unga såväl som föräldrar formats till att bete sig som kunder som “konsumerar” utbildning. Men undervisning är något som lärare och elever gör tillsammans.

Det aktualiserar frågor om elevernas deltagande och inflytande i skolan. Det kan kanske vara dags att återaktualisera idén om skolan som ett miniatyrsamhälle, där eleverna får möta olika aspekter av det som finns i samhället - men under kontrollerade former. Den som framförallt utvecklade den tanken

var John Dewey som menade att skolan skulle organiseras som en förenklad modell av samhället. På så vis blir verksamheten i skolan i sig en förberedelse för livet utanför skolan.

En demokratibyggnad skola omfattar också skolans relation till lokalsamhället. "Skolan mitt i byn" är ett uttryck som tidigare använts för att beskriva hur skolan kan vara delaktig i samhället. På senare år har det engelska begreppet community school börjat användas - också för en del svenska skolor med ambitionen att bli en del av lokalsamhället. Genom att vara en plats där elever och föräldrar möter varandra och lärare kring skolfrågor fungerar skolan som en social och kulturell mötesplats. Ju mer socialt blandad skolan är desto fler perspektiv kan mötas i skolan. Skolans lokaler kan också användas för andra saker än skolaktiviteter. Idrottssalen kan användas för olika motionsaktiviteter, slöjd- och bildsalarna för kursverksamhet och andra typer av möten.

Ytterligare exempel på hur skolan kan bidra till samhället är genom deltagande i kampanjer som "håll Sverige rent". Skolor kan också i projekt ta på sig olika uppgifter - som till exempel genomföra mätningar av olika slag i närområdet (det kan gälla vattnet i den lokala ån eller trafiken i en genomfartsgata). I den socialdemokratiska visionen står den allmänna, obligatoriska grundskolan mitt i lokalsamhället. Skolan reser sig som ett bildningens och demokratins tempel som påminner om att vi har ett samhälle gemensamt.



# Vägen till en samhällsbyggande skola

**D**et är hög tid för en ny socialdemokratisk välfärdsmodell för Sverige. De senaste tre decennierna har välfärden genomgått en smygande förvandling till marknadsstyrning med managementfilosofier hämtade från det privata näringslivet. Det har splittrat upp ansvar och förvandlat välfärden till ett labyrinthartat system som allt oftare befäster snarare än bekämpar existerande samhällsklyftor. Likvärdigheten som ska präglade den generella välfärden har alltmer satts ur spel och i sina värsta avarter skadar systemet både välfärdsarbetarna och de medborgare det är till för att stötta. Istället för att verka med riktning mot välfärdens ändamål tvingas medarbetare att prioritera aktiviteter som premieras inom snedvridna styr- och ersättningsmodeller. I allt för många vardagliga, och ofta livsviktiga fall, får den som är i trängande behov av stöd inte sitt behov tillgodosett. Detta har långtgående konsekvenser för människors liv, hälsa, levnadsvillkor, familjeband och framtidsutsikter. (Reformisternas välfärdsrapport: Ny socialdemokratisk välfärdsmodell – efter NPM och marknadsstyrning.)

Den allmänna skolan för alla barn har varit en viktig demokratiskapande kraft i Sverige. Dock har det jämlikhetsyttande sammanhållna skolsystemet försvagats – framförallt genom medelklassens flykt till privata skolor. Därigenom har skolan som social och kulturell mötesplats försvagats och därmed har också skolan som integrerande kraft försvagats.

För att skolan åter ska bli en viktig motor i demokratiutvecklingen behöver vi både återta en del som gått förlorat men framförallt skapa nytt utifrån hur samhället ser ut idag. Här behövs rejäla omtag och ett grundläggande reformarbete.

## KNÄCKFRÅGOR

I det här avsnittet ska vi samla ihop trådarna från rapportens första del och formulera ett antal knäckfrågor som vi menar måste besvaras för att förflytta oss närmare visionen om en samhällsbyggande skola. Tillsammans lyfter dessa frågor fram olika aspekter av vårt nuvarande skolsystem som på något sätt måste åtgärdas, samtidigt som det är långt ifrån självklart hur lösningarna ska se ut. Det är dessa knäckfrågor som utgör bakgrunden till det sista avsnittets reformförslag.

### Hur stoppar vi vinstjakten?

Att komma åt skolkoncernernas vinstintresse är angeläget men inte helt enkelt. Dels handlar det om vad som är möjligt rent juridiskt, dels om vad som är möjligt att få igenom i Sveriges riksdag.

Frågan om förbud mot vinstuttag är juridiskt komplicerad. Johan Ernestam, som 2022 fick i uppdrag av Socialdemokraterna att utreda frågan om ett generellt förbud mot vinstuttag,

menar att det förutom att det finns juridiska svårigheter med ett sådant förbud också ofta finns vägar att kringgå det. Lars Henriksson, professor i rättsvetenskap, anser att det är svårt att införa stopp för vinstuttag i efterhand och att ett förbud kan strida mot äganderätten på nationell nivå och mot EU-rätten gällande vilka rättigheter utländska bolag som driver skolverksamhet i Sverige har (Dagens Nyheter 29/7 2023). Pålsson och Samuelsson menar för sin del att ett vinstutdelningsförbud skulle riskera att medföra stämningar mot staten och att man antingen bör strypa möjligheterna att göra vinstuttag genom en skärpt lagstiftning, liknande den i Danmark och Norge, eller köpa ut de vinstdrivna skolorna. Tankesmedjan Balans har landat i att det bästa är att köpa ut koncernskolorna (Aftonbladet 25/9 -23). "Koncernerna har vuxit sig för omfattande för att kunna pressas tillbaka enbart genom regleringar" skriver de i boken *De gränslösa* (Larsson & Plesner 2023, s 213).

Oavsett metod finns en risk att reformer för att komma åt vinstintresset skulle leda till att en del populära och väl fungerande skolor läggs ner, vilket inte bara skulle innebära praktiska problem för att säkra berörda elevers skolgång. Det offentliga måste i så fall också vara berett att ta över och driva verksamheten vidare. Det skulle förmodligen även vara impopulärt i röststarka grupper och kräva mod och vilja hos politikerna att ta den kampen. Hur en omvandling av skolor skulle kunna ske på smidigaste sätt skulle alltså behöva utredas.

### **Hur bryter vi skolsegregationen?**

Att bryta skolsegregationen utan att reformera det så kallade fria skolvalet ter sig svårt. Frågan är då hur ett individuellt skolval kan utformas utan att vissa grupper får betala ett högt pris för andra gruppers valfrihet och behovstillfredsställelse? En annan fråga är hur vi ger plats för retorik som tonar ner kundperspektivet och lyfter medborgarperspektivet och allmännyttan. Med andra ord; hur kan fokus flyttas från att se utbildning som i första hand en individuell nytthet till att i högre grad vara en allmän, samhällelig nytthet? Hur kan elever och föräldrar ändra roll från kunder som lämnar sin skola om de är missnöjda (exit) till att

bli medborgare som i stället försöker påverka sin skola (voice)? Medborgerligt engagemang i skolbarnens och skolans villkor är oundgängligt i ett robust samhällsbygge.

### **Hur går vi från konkurrens till samarbete?**

Det är nödvändigt att komma bort från den sedan drygt 30 år dominerande marknadsfundamentalistiska tesen att konkurrens alltid leder till kvalitet. Konkurrens leder bland annat till att se brukarna som kunder och olika former av övertalning av kunderna, övertalning som genom reklam och andra typer av marknadsföring övergår till manipulation och korruption av det samhälleliga intresset för utbildningen. Det som får "kunderna" att köpa varan är ofta annat än det som är styrdokumentens syfte med utbildningen. I stället behövs ett system där huvudmännen styrs till att samarbeta för att uppnå utbildningens syften.

Det behövs förmodligen olika reformer för att vrida relationen mellan skolor och huvudmän i den önskade riktningen. En av dem är troligen att ändra finansieringsformerna. Den nuvarande individuellt baserade skolpengen är ett instrument som är baserat på tanken att konkurrens leder till kvalitet. Det behöver utredas hur en finansiering som är baserad på andra ideal kan formas.

Det bör övervägas att förändra relationen mellan kommunerna i egenskap av hemkommuner för eleverna (eller staten om det blir ett statligt huvudmannaskap) och de fristående huvudmännen. Det är troligen lämpligt att undersöka hur en reduktion av de fristående huvudmännens självständighet kan utformas så att relationen mellan hemkommunen och den fristående huvudmannen blir baserad på samarbete snarare än på konkurrens. Kommunal beslutanderätt om etablering av nya fristående skolor bör ingå i detta.

### **Hur utvecklar vi nya styrningsformer?**

Med företagiseringen följde styrningsformer som lett till en växande byråkrati och alltmer detaljstyrd granskningsverksamhet med stora konsekvenser för skolornas verksamheter. Den ensidiga top-down styrningen behöver balanseras av mer problembaserade och interaktiva styrningsformer.

Syftet med företagisering och införande av mål- och resultatstyrning i skolan var framförallt att få till stånd en effektivisering av verksamheten. Medlet för detta har bland annat varit en ekonomistyrning där "effektiviseringar" uppnås genom årliga nedskärningar i budgeten som på så vis tvingar fram besparingar. Även om skolsystemet med stor sannolikhet skulle kunna effektiviseras (inte minst genom att minska på den gigantiska administrativa överbyggnaden) så fungerar inte effektivisering som styrmetod i offentliga komplexa verksamheter. Det blir fel saker som sparas på. Dock är det en viktig aspekt av offentlig verksamhet att inte slösa med resurserna – och frågan om hur man ska få alla att hushålla med resurserna på ett klokt sätt är en del av styrningsproblematiken. Ytterligare ett problem med effektiviseringskraven är att de ofta används för att maskera nedskärningar. Detta försvårar för medborgarna att utkräva politiskt ansvar för nedskärningar i skolan. Tankesmedjan Katalys la nyligen i en rapport fram ett förslag hur satsningar respektive nedskärningar kan tydliggöras för medborgarna (Altermark & Plesner, 2024).

För att få till en mer ändamålsenlig styrning måste utrymme skapas så att problem och frågor i kärnverksamheten blir utgångspunkt för beslut och åtgärder. Därigenom öppnas möjligheter dels till verkliga effektiviseringar, dels till att besparingarna tar hänsyn till kärnverksamhetens behov istället för att styras uppifrån.

### **Hur går vi bort från resultatstyrningen av elevernas lärande?**

Resultatstyrningen av elevernas lärande innebär att kriterier för bedömning driver undervisningen som därför riskerar att bli ensidigt fokuserad på vad eleverna förväntas presteras. En konsekvens är att alltmer av undervisningstiden och elevernas arbete läggs på att visa upp kunskapsresultat och allt mindre på att formulera frågor, problematisera och utforska, det vill säga sådana aktiviteter som ger eleverna möjligheter att erövra kunskaper på djupet.

Elever och föräldrar har dock vant sig vid ett system där de kan kräva tydliga instruktioner för vad som ska göras för att erhålla ett visst

betyg. Detta riskerar att göra lärande och kunskapsbedömning till en förhandlingsfråga. Det ställs krav på lärarna att strukturera undervisningen tydligt utifrån elevernas förväntade prestationer. På något sätt behöver vi bryta utvecklingen mot allt tydligare mål och mer preciserade beskrivningar av förväntade prestationer - utan att ge avkall på kvalitén på de kunskaper som förmedlas. Vi måste också utveckla former för att kommunicera med föräldrar och elever som inte bygger på juridisk detaljreglering. Det är nu nödvändigt att återskapa respekten för klassrummet och lärarens undervisning som ett fredat rum för olika slags bildningsprocesser.

### **Hur ökar vi det professionella handlingsutrymmet?**

Lärarna kläms mellan å ena sidan marknadsiseringen av skolan (inklusive press från elever och föräldrar) och, å den andra, den byråkratisering som följer av företagisering och juridifiering. Att göra rätt i förhållande till lagstadgade regler riskerar hindra att göra rätt saker utifrån en professionell bedömning. Lärarna förväntas vara lojala medarbetare snarare än professionella lärare som med autonomi använder sitt omdöme baserat på vetenskaplig kunskap, beprövad erfarenhet och i linje med de yrkesetiska principerna.

Som en konsekvens av att lärarna får allt fler uppgifter utöver undervisningen och att styrsystemet inte ger utrymme för det professionella omdömet har det professionella handlingsutrymmet minskat. För att åstadkomma en bättre balans mellan marknadsstyrning, byråkratisk styrning och professionsstyrning måste det professionella handlingsutrymmet öka.

En försvårande omständighet när det gäller läraryrkets autonomi är att skolan i så hög utsträckning är (och alltid har varit) politiskt styrd. Det finns en inarbetad tradition från politikens sida att inte lita på lärarna utan vilja styra deras arbete såväl som en inarbetad kultur på skolorna att låta sig styras och lyssna "uppåt" snarare än att arbeta kunskapsbaserat med utgångspunkt i de problem och behov som finns i undervisningen.

En annan försvårande omständighet är att elever och föräldrar har vant sig vid det nuvarande systemet och alla de individuella rättigheter som ger elever och föräldrar möjlighet att ställa krav utifrån den enskilda individen utan hänsyn till klassen som helhet eller andra elevgrupper. En annan svårighet är att ett större professionellt handlingsutrymme förutsätter en stark profession med tilltro till det egna professionella omdömet.

En ökning av det professionella handlingsutrymmet – vilket är en förutsättning för att utveckla undervisning av hög kvalitet – kräver därför i sin tur en lärarutbildning som stärker lärarprofessionen genom att erbjuda en gedigen och forskningsbaserad professionell och relevant kunskapsbas som stöd tillsammans med en VFU (verksamhetsförlagd utbildning) med fokus på att utveckla det professionella omdömet.

### **Hur ser vi till att i grunden pedagogiska uppgifter åter blir pedagogiska?**

De svenska lärarna har i hög grad reducerats till pedagogisk servicepersonal vars uppgift är att lotsa eleverna mot snäva mål och betygskriterier. Styrdokumenten betonar den individuella elevens juridiska rättigheter i dessa avseenden. För lite utrymme lämnas åt lärarna att med grundval i deras pedagogiska och ämnesmässiga professionalitet utforma en undervisning som främjar alla elevers bildning och kunskapsutveckling, även på gruppnivå. Läroplanerna och kursplanerna behöver göras om så att lärarnas professionalitet återupprättas.

### **Hur utformar vi de individuella elev- och föräldrarättigheterna utan att undergräva skolans auktoritet som institution med uppdrag att lära ut?**

Styrdokumenten för skolan genomsyras av elevers och vårdnadshavares individuella juridiskt utformade rättigheter. Det gäller rätten att uppnå målen för utbildningen, rätten att bli informerad om elevens kunskapsutveckling och rätten att inte bli kränkt. Dessa rättigheter är självklara

men formerna för hur de uttrycks i styrdokumentet har försvagat skolans auktoritet och professionalitet. Genomgående handlar det om detaljerade regelverk som fokuserar på den individuella eleven. Om elever eller vårdnadshavare uppfattar att skolan inte lever upp till reglerna kan de anmäla skolan till Skolinspektionen eller till annan myndighet. Det har skapat en kultur som snärjer och begränsar lärare, skolledare och andra professioner, ibland till och med leder till handlingsförlamning.

Styrdokumenten behöver utvecklas för att stärka skolans institutionella auktoritet. Styrdokumenten ska inte uteslutande vara rättighetskataloger där elever och vårdnadshavare betraktas som kunder med fokus på att endast deras individuella behov ska tillfredsställas.

### **Hur förändrar vi formerna för statlig tillsyn och uppföljning?**

Svensk skola kommer under överskådlig tid förmodligen att vara i behov av att det finns statlig tillsyn. Den nuvarande tillsynen som bedrivs av Skolinspektionen är dominerad av kontroll av regelefterlevnad, vilket kan synas märkligt i ett system som officiellt ska vara målstyrt. Att det är så understryks av att en mycket stor andel av personalen på Skolinspektionen är jurister (Jobba hos oss, Skolinspektionen.se).

Skolinspektionens uppdrag behöver förändras så att tillsyn och uppföljning av skolorna koncentreras till deras huvuduppgifter, i första hand undervisningen. Det innebär att Skolinspektionens anställda i första hand ska ha god pedagogisk kompetens. Det är också viktigt att tillsyn och uppföljning utformas på ett sådant sätt att den inte bara är kontrollerande utan också kan användas som underlag till utveckling. Utgångspunkten för verksamheten ska vara hög tilltro till och respekt för professionaliteten hos lärare, skolledare och annan personal. Samtidigt ska myndigheten ha förmåga att gripa in på allvar om det visar sig att professionaliteten brister.

# Tjugo reformförslag för en samhällsbyggande skola

## REFORMER FÖR ATT STOPPA VINSTJAKTEN OCH ÅTERTA DEN DEMOKRATISKA KONTROLLEN

Att återta den demokratiska kontrollen över välfärden är viktigt för den socialdemokratiska politikens inriktning på välfärdsområdet. Detta förutsätter i första hand en avmarknadisering och att utbildningen definieras som en icke-ekonomisk allmännyttig tjänst. Det skulle återskapa ett handlingsutrymme för politisk styrning.

Det svenska skolväsendet ska vara ett system i samhällets tjänst. Elever och föräldrar ska betraktas som medborgare, inte som kunder på en skolmarknad. Det förutsätter att det blir omöjligt för privata skolägare att ta ut vinst, att även de fristående skolorna organiseras så att de blir en del av det samhällsfrämjande allmänna skolväsendet och att finansieringen av skolorna görs på ett sätt som motverkar att elever och vårdnadshavare betar sig som kunder.

### Reformförslag

#### 1. Förbud för vinstutdelning

Det är dags att införa ett förbud mot att vinstutdelande bolag får äga skolor. Som ett första steg bör det införas ett förbud för nyetablering av vinstdrivande skolor, liksom försäljning av befintliga fristående skolor till

aktiebolag. De vinstutdelande skolägarna bör erbjudas möjlighet att ombilda sina företag till icke-vinstutdelande organisationsformer (till exempel stiftelser eller aktiebolag med begränsad möjlighet till vinstutdelning, så kallade svb-bolag). Övriga bolagsskolor bör köpas ut av staten. Det bör också utredas om icke-offentliga huvudmän, efter dansk förebild, ska begränsas till att äga endast en skola. Detta för att minimera risken för att koncernbidrag eller liknande upplägg används för att dölja vinstuttag.

#### 2. En särskild reglering av fristående skolor

Oavsett om de befintliga friskolornas vinstutdelning stoppas genom ett utköp eller med skärpt lagstiftning är det förmodligen klokt att efter dansk och norsk förebild instifta en särskild friskolelag för att bland annat förhindra att skolägarna kan ta ut vinst via exempelvis lokaler. Alternativt kan det vara lämpligare att införa ett nytt kapitel i skollagen för att reglera detta.

#### 3. Kommunal beslutsrätt över etablering av fristående skolor

Etableringsfriheten hindrar kommunernas planering för att till exempel motverka segregation. Kommunerna måste få ett starkare mandat att bestämma var friskolor



kan etableras. Så länge kommunerna är huvudmän för de offentliga skolorna ska kommunerna ha sista ordet över om fristående skolor ska etableras i den egna kommunen.

#### **4. Försvagning eller avskaffande av huvudmannaskapet för fristående skolor**

Det bör också utredas en förändring av huvudmannaskapet för fristående skolor som tydligare bör ges karaktären av att ingå i det offentliga skolväsendet. Därför kan det vara lämpligt att de på något sätt underordnas ett offentligt huvudmannaskap. Skolan är en gemensam samhällelig angelägenhet.

#### **5. Förändring av skolpengssystemet i riktning mot ett mer gruppbaserat system**

Det nuvarande finansieringssystemet är en individuellt baserad skolpeng. Det är ett system som utgör basen för marknadsskolan och gör elever och vårdnadshavare till kunder. Det behöver bytas ut mot ett system som inte främjar konkurrens utan tvärtom samarbete och därmed beaktar elevers och föräldrars roll som medborgare. Ett sådant ersättningssystem bör utgå från de kollektiva kostnaderna baserat på inrättande av grupper i stället för på individer. Gruppstorlek ska utgöra basen för ersättningen. Därutöver ska den variera mellan årskurserna och utformas med hänsyn till kommunernas socioekonomiska och geografiska förhållanden. Utöver dessa grundläggande kostnader bör varje huvudman tilldelas extra resurser för skolledning, elevhälsa och elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Det nya systemet ska ta hänsyn till kommunernas (eller statens om en förändring görs av huvudmannaskapet) kostnadsdrivande ansvar att säkra att alla elever får en skolplacering. Därför ska de fristående skolorna få en lägre ersättning än offentligt ägda.

## **REFORMER FÖR ATT BRYTA SEGREGATIONEN OCH ÖKA LIKVÄRDIGHETEN**

Vi har inte längre någon gemensam skola för alla barn. I stället är vi på god väg att återupprätta ett parallellskolesystem inom ramen för den gemensamma skolan. Problematiken uppstår redan i förskolan, men här fokuserar vi på efterkommande grundskola och gymnasium. Segregeringen drivs av boendesegregation och det fria skolvalet. Den kanske viktigaste integrationsreformen är den som kan åstadkomma en socialt mer blandad skola. Därför måste det fria skolvalet regleras för att motverka dess segregeringseffekter liksom att få bort jakten på lönsamma elever hos friskolorna genom att förbjuda traditionella aktiebolagsskolor som beskrevs i föregående avsnitt. På kort sikt är det särskilt viktigt att satsa på låg- och mellanstadiet både när det gäller skolplacering och organisering av skolarbetets innehåll och uppläggning. Ett likvärdigt skolsystem förutsätter kompensatoriska åtgärder för att jämna ut skillnaderna mellan elevernas olika förutsättningar.

### **Reformförslag**

#### **6. Statlig finansiering av skolan**

Den nyligen genomförda utredningen om ökat statligt ansvarstagande för skolan konstaterar att många kommuner har svårt att klara sitt uppdrag och att många huvudmän, kommuner och fristående har svårigheter att axla huvudmannansvaret. Staten bör därför ta huvudansvaret för att finansiera utbildningen i grundskola och gymnasieskola. Inom dagens system kan detta ske genom ett förändrat och förstärkt kommunal utjämningsystem.

Ett annat alternativ är ett mer regelrätt förstatligande av skolan och dess finansiering. Statens finansiering bör i första hand omfatta kostnaderna för undervisningen, elevhälsan och skolledningen. Det är troligen lämpligt att kommunerna behåller det ekonomiska ansvaret för lokaler, skolskjuts, administration och övrig icke-undervisande personal.

## **7. Gemensamt skolval/skolplacering i offentlig regi**

Det bör finnas möjligheter för elever och vårdnadshavare att till förskoleklass och grundskola önska skolplacering. Regelverket som styr skolplaceringen bör dock stramas upp för att minska de segregeringseffekterna av skolvalet. En viktig del i detta är att systemet för skolvalet är enhetligt och i offentlig regi och att det omfattar såväl offentligt ägda som fristående skolor. För att motverka skolvalets segregeringseffekter bör skollagens möjligheter att använda sig av andra urvalsgrunder än relativ närhet vid skolplacering kunna användas i högre utsträckning än idag. Även förändringar av skollagen för att underlätta skolplaceringar som motverkar segregation bör övervägas. Eftersom kötid som metod för urval har en segregeringseffekt bör den tas bort. Så även möjligheten att byta skola ofta. Till exempel kan man tänka sig att skolbyten endast sker mellan terminer, om det inte finns särskilda skäl.

## **8. Gör primärskolan (låg- och mellanstadiet) till en egen skolform**

Undervisningens innehåll och form i låg- och mellanstadiet (det som internationellt kallas primärskolan) framstår som alltmer av en nyckelfråga för en likvärdig skola. De tidiga skolåren är avgörande för elevernas fortsatta skolgång och utveckling. Under de första åren kan elevernas motivation och intresse för studier och lärande främjas eller motverkas. Låg- och mellanstadierna har genom de senaste decenniernas reformer blivit alltmer 'högstadielika' avseende till exempel ämnesorganisering, betyg och bedömning, resultatstyrning. De tidiga skolårens relativa autonomi i förhållande till högstadiet behöver därför återskapas så att pedagogik i större

överensstämmelse med elevernas kognitiva utveckling kan stärkas.

På senare tid har elevernas utveckling av grundläggande färdigheter (läsa, skriva, räkna) kommit i fokus för skoldebatten. Detta är förstås en central fråga för primärskolan liksom frågan om hur eleverna kan erbjudas en kunskapsrik miljö med en bredd av kunskapstraditioner. Båda dessa aspekter är viktiga för skolans kompensatoriska uppdrag.

# **REFORMER FÖR EN KOMPENSATORISKA SKOLA FÖR BILDNING OCH DEMOKRATI**

Bildning innebär ett djupare kunskapsinlärande där eleverna gör kunskaperna till sina och samtidigt utvecklar en förmåga att delta och verka i olika sociala sammanhang. I bildningsarbetet är kunskaper centrala utan att vara sitt eget ändamål – de blir redskap i elevernas självständiggörande.

Grundskolan syftar till en allsidig bildning genom de olika skolämnena som ger eleverna tillträde till såväl teoretiska som praktiska och estetiska kunskapstraditioner. På så vis ges förutsättningar för fortsatta studier inom en bredd av kunskapstraditioner. Grundskolan ska vara en förberedelse för såväl teoretiska som yrkesinriktade gymnasieprogram.

När det gäller gymnasieskolan behövs en översyn av programmen i syfte att skapa en bättre matchning mellan arbetsmarknadens behov och utbudet av utbildningar. En större andel av eleverna bör välja yrkesprogram. Det är centralt att inte endast de teoretiska programmen ses som vägen framåt. Vi måste hålla fast vid principen om att inte skapa återvändsgränder. Det behövs därför yrkesprogram som både ger en grund för att kunna börja arbeta inom olika yrkesområden samtidigt som de rymmer möjligheter till vidareutbildning och fortsatta studier.

Skolan ska också förbereda eleverna för ett aktivt deltagande i en demokratisk samhällsutveckling. Detta måste göras i relation till den situation vi befinner oss i och som i enlighet vad som beskrivits tidigare kännetecknas av en ökande segregation och polarisering. I ljuset av detta behöver skolan utvecklas som en social och kulturell mötesplats och eleverna tränas i samtal och kommunikation.

## Reformförslag

### 9. Läro- och kursplaner med fokus på mål och innehåll

En skola för bildning går inte att förena med resultatstyrning av elevers lärande eller med alltför tydliga mål, som i de nuvarande läroplanerna. Det behövs därför läroplaner som istället fokuserar det innehåll som undervisningen ska behandla tillsammans med tolkningsbara mål. Sådana mål ger utrymme att knyta innehållet till den lokala situationen och den specifika elevgrupp som undervisningen gäller.

Vi föreslår därför en läroplansreform med syfte att ta fram läroplaner som är innehållsligt tydliga utan att elevernas förväntade prestationer formuleras i detalj.

### 10. Ett nytt betygssystem

Läro- och kursplaner som fokuserar innehåll och mål snarare än förväntade elevprestationer förutsätter ett robust betygssystem, som bör vara normrelaterat (det vill säga ett system där elevernas betyg relateras till den nationella elevpopulationens prestationer) för att säkerställa likvärdighet. Samtidigt som läroplanerna förändras behöver därför ett nytt betygssystem tas fram. Om elevernas förväntade prestationer försvinner ur kursplanerna blir de nationella proven viktigare för att kalibrera lärarnas bedömningar. Samtidigt som lärarna bör få ett större utrymme för bedömningen av elevernas kunskaper behövs nationella prov för att säkerställa likvärdigheten. I samband med översynen av betygssystemet kan det vara lämpligt att även se över den

gymnasieexamen som gällt sedan 2011 och då överväga någon form av externt deltagande efter förebild från de andra nordiska länderna. Det skulle kunna göras till exempel genom en utveckling av dagens gymnasiearbete, vilket skulle kunna bedömas av representanter för yrkeslivet, högskolan och lärare från andra gymnasieskolor. Det externt bedömda arbetet skulle utgöra en del av den samlade bedömningen av eleven.

### 11. Översyn av gymnasieskolan och antagningen till den

Dagens gymnasieskola består av nationella program och introduktionsprogram. De nationella programmen är delade i yrkesprogram och högskoleförberedande program. För behörighet till nationella program krävs idag ett antal godkända betyg från grundskolan. Introduktionsprogrammen, där en stor del av eleverna går, syftar huvudsakligen till att ge eleverna behörighet till nationella program.

Det finns dock stora problem med utbildningarna på introduktionsprogrammen, ofta leder de inte till behörighet till nationellt program. Samtidigt är det för få elever som går yrkesprogram. Det bör övervägas att öppna yrkesprogrammen, eller åtminstone en del av dem, även för elever som idag saknar behörighet. Det kan till exempel göras genom en modell där de första två åren innehåller mycket praktik, medan de två återstående åren inriktas mot yrkesexamen och/eller högskolebehörighet. För de elever som väljer att avsluta yrkesutbildningen efter två år bör det finnas möjlighet att slussas in i yrkeslivet inom det aktuella området med utsikter till framtida påbyggnadsutbildningar. I samband med en sådan översyn bör det utredas att införa läroplikt för alla elever upp till myndighetsåldern efter finländsk förebild, vilket kan ses som en variant av det av Socialdemokraterna väckta förslaget om obligatorisk gymnasieskola.

## **12. Ökat deltagande och inflytande för elever och vårdnadshavare som medborgare, inte som kunder**

I en samhällsbyggande skola bör elever och vårdnadshavare i egenskap av medborgare engagera sig i sin skola snarare än att som kunder lämna den om de är missnöjda. En väg kan vara olika former av elev- och föräldraråd eller lokala skolstyrelser.

Enligt 4 kap. 17-19 §§ skollagen kan lokala skolstyrelser med företrädare för vårdnadshavare, elever och anställda inrättas på kommunala skolor. Sådana styrelser får besluta i frågor som rektorn har rätt att delegera. Det bör undersökas hur samverkansformer som dessa kan spridas i syfte att öka vårdnadshavares och elevers engagemang i den egna skolan.

## **13. En skolutvecklande skolinspektion**

Skolinspektionens uppdrag behöver förändras så att tillsyn och uppföljning av skolorna koncentreras till deras huvuduppgifter, särskilt undervisningen. Det innebär att Skolinspektionens anställda i första hand ska ha god pedagogisk kompetens. Det är också viktigt att tillsyn och uppföljning utformas på ett sådant sätt att den inte bara är kontrollerande utan också kan användas som underlag till utveckling. Utgångspunkten för verksamheten ska vara hög tilltro till och respekt för professionaliteten hos lärare, skolledare och annan personal. Samtidigt ska myndigheten ha förmåga att gripa in om det visar sig att verksamheten brister i kvalitet.



# REFORMER FÖR LÄRAR- YRKETS AUTONOMI OCH ATTRAKTIVITET

Ett villkor för en god utveckling av skolan är att det finns tillgång till professionella lärare och att läraryrket är attraktivt för många – också de mest framgångsrika studenterna. Detta är i stor utsträckning en fråga om arbetsmiljön i skolan och hur läraryrket utvecklas men också en fråga om lärarutbildningens innehåll och utformning.

Lärarnas arbetsmiljö måste radikalt förändras; mindre dokumentation och redovisning och mer fokus på undervisning och elevernas lärande. Lärarnas makt över didaktiska och pedagogiska frågor måste stärkas, det professionella handlingsutrymmet öka, och undervisning som en 'fristad' för bildningsprocesser värnas. Allt detta förutsätter en minskad detaljreglering av elevers och föräldrars individuella rättigheter.

Lärarutbildningen har inte lyckats bli en akademisk professionsutbildning med makt över den egna kunskapsutvecklingen. Ämneslärarutbildningen behöver göras om för att locka duktiga och engagerade studenter från olika ämnesområden till lärarutbildningen.

De långa lärarprogrammen fungerade tidigare som relativt attraktiva utbildningar för breda studentgrupper. De har inte lyckats hitta sin plats i universitetet utan är splittrade mellan å ena sidan ämnesinstitutioner och, å den andra, olika former av mer eller mindre löst sammanfogade lärarutbildningsinstitutioner. En väg framåt skulle kunna vara att överge de långa programmen för ämneslärare och istället bygga upp tvååriga masterprogram som ger en lärarexamen på avancerad nivå och samtidigt en master i (ämnes)didaktik kopplad till de ämnen man är kvalificerad att undervisa i. Vidare behöver yrkeslärarutbildningen ses över för att minska hindren för duktiga yrkesutövare att växla om till yrkeslärare.

## Reformförslag

### 14. Borttagning av det generella effektiviseringskravet i budgetstyrningen

Den styrning som sker genom generella "effektiviseringar" via budget (som i själva verket innebär nedskärningar) gör skolprofessionernas arbetssituation oförutsägbar och svårmanövrerad och bidrar till arbetsrelaterad ohälsa. Vi föreslår därför att en förändring av kommunallagen och annan relevant lagstiftning utreds som tydliggör om en budget innebär en reell satsning eller nedskärning på ett område så att medborgarna tydligt informeras och kan utkräva politiskt ansvar.

En ökad statlig finansiering av skolan med indexerade årliga anslag skulle delvis undanröja kravet på ständiga effektiviseringar (se stycket Motverka segregationen och öka likvärdigheten ovan).

### 15. Förstärkning av lärarnas makt över undervisningen

Resultatstyrning och juridifiering har, som beskrivits tidigare, sammantaget fått stora konsekvenser för lärarnas arbete. Handlingsutrymmet för professionella bedömningar utifrån situationens och elevernas behov har minskat samtidigt som kraven på dokumentation och informationssamlande har ökat kraftigt. Tiden som lärarna tvingas använda till detaljstyrda processer minskar dessutom tiden för lärarnas för- och efterarbete av undervisningen. Istället för juridiken måste pedagogiken återigen bli det centrala i lärarnas arbete. Elevernas individuella rättigheter måste formuleras om på ett sätt som inte hindrar lärarnas möjligheter att använda sitt professionella omdöme i undervisning och bedömning av elevernas lärande. Detta hänger nära ihop med den ovanstående föreslagna läroplansreformen.

### **16. Reglering av lärarnas undervisningskopplade tid**

Undervisningens kvalitet är beroende av lärarnas möjligheter att förbereda och följa upp undervisningen, vilket i sin tur är beroende av undervisningens omfattning. Lärarnas tid har i alltför hög grad kommit att upptas av administration och information. Lärarnas viktigaste uppgifter är att undervisa samt att för- och efterarbeta undervisningen. Frågan om hur lärarnas undervisningskopplade tid, inklusive för- och efterarbete, kan återregleras för att säkerställa förutsättningarna för en kvalitativt god undervisning behöver utredas.

### **17. Reglering av de grundläggande förutsättningarna för undervisningen**

Förutom undervisningstid bör skollagen åter tydligare reglera de grundläggande förutsättningarna för undervisning och skolverksamhet. De regleringar som finns idag är alltför vaga och är ofta lätta att i praktiken bortse från. Sådana nya regleringar bör omfatta till exempel lärartäthet, tillgång till läroböcker, skolbibliotek, elevhälsa, gymnastiksal, laborationssalar med mera.

### **18. Tvååriga masterprogram för blivande ämneslärare för studenter med kandidatexamen**

Idag finns de långa programmen samt kortare utbildningar inom vissa ämnesområden för lärare som redan har en examen i ämnet. Dessa korta program, som idag är begränsade till vissa ämneskombinationer skulle kunna utvecklas till att omfatta många fler ämneskombinationer och genom att göras 2-åriga, erbjuda en dubbel examen; lärarutbildning och samtidigt en master i ämnesdidaktik med inriktning mot de ämnen man är kvalificerad att undervisa i.

### **19. Inrättande av (ämnes)didaktik som huvudämne i lärarutbildning**

Till skillnad från sjuksköterskor och socionomer som utvecklade egna huvudämnena i samband med att de akademiserades, skedde inte något motsvarande i lärarutbildningarna. Den utbildningsvetenskapliga kärna som idag är det som närmast svarar mot ett huvudområde består av ett smörgåsbord av kurser och utgör inte ett ämnesområde med struktur och progression. Med ett tydligare yrkesspecifikt huvudämne som utbildningen byggs upp och organiseras i relation till kan fördjupade studier inom detta område leda både till en akademisk och en yrkesmässig kvalificering. Detta är också i enlighet med Bologna-processen, som Sverige har anslutit sig till och skulle möjliggöra en tydligare koppling mellan akademisk kvalificering och karriärtjänster såsom förstelärare och lektor.

### **20. Basfinansiering till forskning och forskarutbildning i lärarutbildningarna**

Lärarutbildningarna – liksom andra akademiska professionsutbildningar – måste få fakultetsresurser för forskning och forskarutbildning (dessa går idag stor utsträckning till ämnesinstitutionerna eller allmänpedagogiska institutioner). Forskarutbildningar som är utvecklade för lärare organiseras idag som tillfälliga forskarskolor, vilket inte främjar den långsiktiga kunskaps- och kompetensutvecklingen.

# Referenser

Aftonbladet (20230707) "Vinststopp för friskolor som får statliga bidrag".

Ahlbäck Öberg, S & Widmalm, S (2016) Att göra rätt även när ingen ser på. Statsvetenskaplig tidskrift 2016:1, s. 7-17.

Aktuellt i politiken, Säfvelin, Y (2022) Vinstförbud hindrar inte valfrihet visar ny rapport Vinstförbud hindrar inte valfrihet, visar ny rapport - Aktuellt i Politiken (aip.nu), (hämtad 2022-08-30).

Allt om arbetsmiljö 20210602 "Friskyrken blev riskyrken".

Altermark & Plesner (2024) Stoppa smygskärningarna i välfärden. Katalys argument 1:2024.

Anell, L (2022) "Varför såg vi inte marknadsskolan komma?" Dagens Arena 220227.

Andersson J (2021) Vad kommer efter socialdemokratin? Tankar om 20-talet. Katalys och Verbal förlag.

Baumol, W (2012), The Cost Disease, Yale University Press, New Haven.

Bender, G (2020) "Alla skolor kan inte vara bra skolor" Dagens Arena 20201208.

Berg, F (1883) Folkskolan såsom bottenskola. Ett inlägg i en viktig samhällsfråga. Stockholm 1883.

Bergh, A & Arneback, E (2016) Hur villkorar juridifieringen lärarprofessionens arbete med skolans kunskaper och värden? Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 11-31, Tema: Juridifieringen av skolan.

Biesta, G. (2015). What is education for? On good education, teacher judgement, and educational professionalism. European Journal of Education 50(1), 75–86.

Björk, L & Tengblad, S (2023) Tillförlitlig styrning och organisering av välfärden. Författarna och SNS förlag.

Broady, D (2011) "Skolan, medelklassen och statsprogressivismen" i Krut, Kritisk utbildningstidskrift nr 142-144.

Bunar, N & Ambrose, A (2018) Urban polarisering och marknadens förlorare i Dahlstedt M & Fejes A (red) Skolan, marknaden och framtiden. Studentlitteratur.

Börjesson, M & Romhed, R (2021) "Från jämlikhet till valfrihet i svensk skolpolitik Doktrinskiftet och formativa ögonblick" i Suhonen, D, Therborn, G & Weithz J (red) Klass i Sverige. Ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet. Arkiv förlag.

Børne- og Undervisningsministeriet, Grundlag for og oprettelse af frie grundskoler Grundlag for og oprettelse af frie grundskoler | Børne- og Undervisningsministeriet (uvm.dk) (hämtad 12 januari 2024).

Børne- og Undervisningsministeriet, Skolebestyrelsen i folkeskolen Skolebestyrelsen i folkeskolen | Børne- og Undervisningsministeriet (uvm.dk) (hämtad 12 januari 2024).

Carlbaum, S, (2016) Juridifiering och utbildningsval, Konsekvenser av elevers och studenters rättigheter, Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 53-72, Tema: Juridifieringen av skolan.

Carlgren, I (2016) Skuggan – undervisningen

och läroplanens janusansikte. Tillgänglig:  
<https://www.skolaochsamhalle.se/flode/skolpolitik/skuggan-ingrid-carlgren-undervisningoch-laroplanernas-janusansikte>

Carlgren, I. (2016). Att kunna eller låtsas kunna. I E. Krogh & S.-E. Holgersen (red.), Sammenlignende fagdidaktik 4 (Cursiv nr 19, s. 13–33). Århus: DPU, Århus Universitet. [https://dpu.au.dk/fileadmin/edu/Cursiv/CURSIV\\_19\\_www.pdf](https://dpu.au.dk/fileadmin/edu/Cursiv/CURSIV_19_www.pdf)

Carlgren, I (2021) Bildning och kunskap. I André, M., Bladh, G., Carlgren, I. & Tväråna M. (red.) Ämneslärares arbete. Didaktiska perspektiv. Natur och Kultur.

Carlsson, I & Lindgren AM (2019) Vad är socialdemokrati? En bok om idéer och utmaningar. Tankesmedjan Tiden.

Dagens Arena 20130307 “S måste göra upp med misstagen i skolpolitiken”.

Dagens Arena 20180423 “Så fick Sverige världens mest avreglerade skolmarknad”.

Dagens Arena 20211101 “Ineffektivt arbete mot kränkningar i skolan”.

Dagens ETC 20231025 “Miljardvinst för Academedia: Vinner på arbetslösheten”.

Dagens Industri 20220220 “Friskolejättarna gör sammanlagd vinst på 1,3 miljarder”.

Dagens Nyheter 20090817 “Konkurrens om elever ger orättvisa gymnasiebetyg”.

Dagens Nyheter 20191202 “Pisachefen: Lärare ses som servicepersonal i Sverige”.

Dagens Nyheter 20220729 “Vinstförbud kan tvinga staten att betala miljarder till friskolor”.

Dagens Nyheter 20230825 “Centerpartiet presenterar ny skolpolitik - vill införa språkkrav”.

Dagens Nyheter 20240311 “Johan Pehrson: Vi lägger om kursen i skolpolitiken.”

Dagens Samhälle 20240102 “Skolmyndigheter ska agera mot brott”.

Diskrimineringslagen (2008: 567)

Education Scotland, Inspection Frameworks Inspection Frameworks | Inspection and Review | Education Scotland (hämtad 2024-01-12).

Ehn, P. och Sundström, G. (red.) Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet En forskningsantologi. Statskontoret 2020.

Elmbrant, B (2019) Marknadens tyranni och hur vi kan rädda demokratin. Leopard Förlag.

Emanuelsson, A. (2018) Debatten om New Public Management. Arenaidé.

Enfeldt, J. (2022) Vad får du för skolpengarna? Så fungerar skolsystemet. Därför fungerar det inte. Så kan du göra något åt det. Atlas, Falun.

Englund, T. (2000): Deliberativa samtal som värdegrund – historiska perspektiv och aktuella förutsättningar. Stockholm: Skolverket Deliberativa samtal som värdegrund– historiska perspektiv och aktuella förutsättningar (skolverket.se) (hämtad 2024-01-13).

Englund, T (red.) (2007). Utbildning som kommunikation: deliberativa samtal som möjlighet. Göteborg: Daidalos.

Englund, T (2014) “Det fria skolvalet har orsakat skolkrisen” i Stenberg, L (red) Skolan ut ur krisen En forskarantologi om framtidens utbildningspolitik. Tankesmedjan Tiden.

Englund, T. (2018): Två artschilda perioder för pedagogisk forskning: Det utbildningspolitiska systemskiftets juridiska dimension och dess djupgående konsekvenser för samhälle, skola och pedagogik,



PEDAGOGISK FORSKNING I SVERIGE VOL. 23 NR 5 2018 ISSN 1401-6788.

European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. The Structure of the European Education Systems 2018/19: Schematic Diagrams. Eurydice Facts and Figures. Luxembourg: Publications Office of the European Union. The Structure of the European Education Systems 2018/19: Schematic Diagrams (uhr.se).

Expressen 19900912 "Flumskolan ska bort"  
Florin Sädbom (2015) I det didaktiska spänningsfältet mellan styrning och elevers lärande: en studie av lärares tal om och iscensättning av kursplanemål i en mål- och resultatstyrd skola.

Folkhälsomyndigheten (2023) Skolbarns hälsovanor i Sverige 2021/2022- nationella resultat.

Fransson, S (2016) Juridifieringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer, Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 33-51, Tema: Juridifieringen av skolan.

Friskolornas riksförbund (2017) Är det danska friskolesystemet verkligen ett föredöme? Är det danska friskolesystemet verkligen ett föredöme? - Friskolornas riksförbund (friskola.se) (hämtad 2024-01-12).

Fält, M (2011) Valfrihetens gränser 97-7566-861-1 (timbro.se) (hämtad 2024-01-12).

Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet Förordning (1996:1206) om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet | Sveriges riksdag (riksdagen.se) (hämtad 2024-01-13).

Försvarets forskningsinstitut; FOI (2023) Utländska investeringar och ägande i svensk grund- och gymnasieskola - en studie om risker.

Granström, K (2003). Arbetsformer och dynamik i klassrummet. I Staffan Selander (red.). Kobran, nallen och majjen. Tradition och förnyelse i svensk skola och forskning. Myndigheten för skolutveckling. Forskning i Fokus nr: 12. www.skolutveckling.se

Grundberg Wolodarski, K (2022) Experimentet Hur den svenska skolan blev en av världens mest avreglerade. Natur & Kultur.

Gustafsson, J-E, Sörlin, S & Vlachos, J (2016) Policyidéer för svensk skola SNS Förlag. Gymnasielag, Finland Gymnasielag 714/2018 - Ursprungliga författningar - FINLEX ® (hämtad 2024-01-12).

Hall, P (2007) Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning? Statsvetenskaplig tidskrift 2007: , s. 143-149.

Hall, P. (2020) Tillväxten av managementbyråkrati - ett hot mot välfärdsstaten? I Ehn, P. och Sundström, G. (red.) Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet En forskningsantologi. Statskontoret 2020.

Herrström, G (1966) 1927 års skolreform: en studie i svensk skolpolitik 1918-1927. Stockholm 1966.

Holm, AS & Lundahl, L (2018) "Stimulerande tävlan på gymnasietmarknaden? I Dahlstedt M & Fejes A (red) Skolan, marknaden och framtiden. Studentlitteratur.

Hult, A, Lindgren, J (2016) Med lagen som rättesnöre - kunskapsformer i lärares arbete mot kränkande behandling, Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 33-51, Tema: Juridifieringen av skolan.

Hultén, M (2016) Striden om den goda skolan Hur kunskapsfrågan enat, splittrat och förändrat svensk skola och skoldebatt. Nordic Academic Press.

Hultén, M (2019) Hur Sverige fick målrelaterade betyg Hur Sverige fick

målrelaterade betyg | FÖRENINGEN  
SVENSK UNDERVISNINGSHISTORIA  
// TIDSKRIFTEN VÄGVAL I SKOLANS  
HISTORIA (hämtad 2024-01-13).

infofinland.fi (2023) Det finländska  
utbildningssystemet Det finländska  
utbildningssystemet (infofinland.fi) (hämtad  
2024-01-13).

Ivarsson Westerberg, A (2020)  
Administrationssamhället och  
välfärdsstaten - vad vet vi om förändringen  
av administrationen och dess orsaker? I  
Ehn, P och Sundström, G (red.) Statlig  
förvaltningspolitik för 2020-talet En  
forskningsantologi. Statskontoret 2020.

Isling, Å (1980) Kampen för och mot en  
demokratisk skola 1. Samhällsstruktur och  
skolorganisation Stockholm 1980.

Kommittédirektiv 2023/07 ([https://  
www.regeringen.se/rattsliga-dokument/  
kommittedirektiv/2023/07/dir.-2023109](https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/07/dir.-2023109))  
[hämtat 240102].

Kommittédirektiv 2023/11 ([https://  
www.regeringen.se/rattsliga-dokument/  
kommittedirektiv/2023/11/dir.-2023153](https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2023/11/dir.-2023153)).  
[hämtat 240102].

Lag om grundläggande utbildning, Finland  
Lag om grundläggande utbildning 628/1998 -  
Uppdaterad lagstiftning - FINLEX ® (hämtad  
2024-01-12).

Lag om yrkesutbildning, Finland Lag om  
yrkesutbildning 531/2017 - Ursprungliga  
författningar - FINLEX ® (hämtad 2024-01-  
12).

Larsson, M (2020) De lönsamma En bok om  
varför skolor slåss om elever. Tankesmedjan  
Balans.

Larsson, M & Plesner Å (2023) De gränslösa  
En bok om politikens skolaffärer. Korpen.

Liedman, S-E (2001) Ett oändligt äventyr.  
Om människans kunskaper. Albert Bonniers  
förlag.

Lindensjö, B & Lundgren U P (2000)  
Utbildningsreformer och politisk styrning  
HLS Förlag.

Lindgren, A-M (2005), Flum? Nej, segregation  
– en rapport om skolans tyngsta problem.  
Tankesmedjan Idé&Tendens, Rapport nr 8,  
oktober 2005.

Lindgren A-M (2022) Varje förslösad  
skattekrona Bokslut över privatiseringar  
och marknadsexperiment i svensk välfärd  
Tankesmedjan Tiden Skattebetalarnas  
Riksförbund.

Lindström, S. (1997) Att hålla de andra  
krafterna stängna. En redogörelse för  
resultatstyrningens framväxt. SOU 1997:15.  
Det svåra samspelet – Resultatstyrningens  
framväxt och problematik: Rapport till  
Förvaltningspolitiska kommissionen.s. 3-72.  
Stockholm: Finansdepartementet. Tillgänglig:  
<https://lagen.nu/sou/1997:15>

Lov om private skoler, Norge Lov om  
private skolar med rett til statstilskot  
(privatskolelova) - Kapittel 5A Det beste  
for eleven, medverknad, skoledemokrati,  
foreldresamarbeid, skoleregler og p.. - Lovdata  
(hämtad 2024-01-13).

Lundahl, C, Hultén, M & Tveit, S (2016)  
Betygssystem i internationell belysning,  
Skolverket Betygssystem i internationell  
belysning (skolverket.se) (hämtad 2024-01-13)

Magnússon, G (2023) “När inkluderingen  
offrades till marknaden” i Larsson, M &  
Plesner, Å (red) Skolan efter marknaden Om  
skolans och lärarrollens framtid. Liber.

Marklund, S (1983) Skolsverige 1950-1975.  
Del 3. Från Visbykompromissen till SIA.  
Stockholm 1983.

Molander, P (2017) “Dags för omprövning  
– en ESO-rapport om styrning av offentlig  
verksamhet” (ESO 2017:1)

Nordiskt samarbete, norden.org, Betygsskalan i det danska utbildningssystemet Betygsskalan i det danska utbildningssystemet | Nordiskt samarbete (norden.org) (hämtad 2024-01-13).

Nordiskt samarbete, norden.org, Betygsskalorna i Finland Betygsskalorna i Finland | Nordiskt samarbete (norden.org) (hämtad 2024-01-13).

Nordiskt samarbete, norden.org, Grundskola i Danmark Grundskola i Danmark | Nordiskt samarbete (norden.org) (hämtad 2024-01-13).

Nordiskt samarbete, norden.org, Gymnasie- och yrkesutbildningar i Danmark Gymnasie- och yrkesutbildningar i Danmark | Nordiskt samarbete (norden.org) (hämtad 2024-01-13).

Nordiskt samarbete, norden.org, Grundskola i Norge Grundskola i Norge | Nordiskt samarbete (norden.org) (hämtad 2024-01-13).

Norén, M. (2020) Mål-och resultatstyrning och ett lärande förhållningssätt: Elevers erfarenheter av en mål-och resultatstyrd skola.

Norstedts Sveriges historia 1965-2012 (2013) Norstedts.

Nyström, Ö (2023) LO och arbetarrörelsens kris En historisk bakgrundsteckning. Premiss förlag.

Odeberg, E (2021) "Om kvinnors prekära arbeten" i Suhonen, D, Therborn, G & Weithz J (red) Klass i Sverige. Ojämligheten, makten och politiken i det 21:a århundradet. Arkiv förlag.

OECD (1992) "Review of Education Policy in Sweden: Examiners Report and Questions."

Opplæringslova, Norge, Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova) - Lovdata (hämtad 2024-01-13)

oresunddirekt.se (2023) Danska lärlingsutbildningar - en introduktion Danska lärlingsutbildningar - en introduktion (oresunddirekt.se)) (Gymnasiale uddannelser (ug.dk (hämtad 2024-01-13).

oresunddirekt.se (2023), Skola i Danmark - introduktion till danska skolsystemet Skola i Danmark - introduktion till danska skolsystemet (oresunddirekt.se) (hämtad 2024-01-13).

Power, M (1997) The Audit Society: Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press.

privateskoler.dk (2022) Fakta 2022, Danmarks private skoler Fakta-2022.-Danmarks-Private-Skoler\_off\_oktober-2022.pdf (privateskoler.dk).

Proposition 1991/92:95 Om valfrihet och fristående skolor.

Proposition 1992/93:239 Valfrihet i skolan.

Proposition 1995/96:200 Fristående skolor mm.

Proposition 1996/97:01 Förslag till statsbudget för budgetåret 1997 mm.

Pålsson, A-M & Samuelsson, P (2022) Marknadsskolan. En rapport till Lärarnas riksförbund.

Regeringsförklaring 7 oktober 1994 <https://www.regeringen.se/>

