

# Dags att välja skola!

ANNA SJÖGREN  
OCH JONAS VLACHOS

Debatten om skolan går sedan länge het i såväl etablerade som i sociala medier och det finns olika uppfattningar av vilka som är de viktigaste problemen. Den dystra resultatutvecklingen under millenniets första decennium har visserligen vänt, men oavsett detta finns problem.<sup>1</sup> Resultatskillnader mellan skolor och mellan stad och landsbygd växer, betygen ökar ständigt och brister i likvärdighet (Holmlund m fl 2014, 2019). Betygsättningen är systematiskt mer generös på fristående skolor, vars expansion dessutom bidrar till växande segregation (Hinnerich och Vlachos 2017; Skolverket 2019; Holmlund m fl 2019). Hela 15 procent av varje årskull går ut grundskolan utan att vara behöriga till gymnasiets nationella program. Dessutom beskylls gymnasieskolan för att inte förmå förse arbetsmarknaden med rätt kompetens.

Sedan 2017, då Skolkommissionens långa lista av förslag för att öka likvärdigheten och höja resultaten helt kom i skymundan av indignation över förslaget om lottning till översökta friskolor, har en förskjutning skett i diskussionen. Ytterligare en utredning har presenterat förslag på hur man kan öka likvärdigheten (SOU 2020:28), däribland gemensamt och rättvist skolval och en finansieringsmodell som tar hänsyn till kommunernas övergripande ansvar. En rad ledarsidor, även till höger, har på allvar börjat diskutera de baksidor i form av segregation, orättvist skolval och betygsinflation som präglar dagens

skolsystem. Även ändamålsenligheten i vinstmotiv, utförsäljning av kommunala skolor, etableringsstimulanser till friskolekoncerner, avsaknad av offentlighetsprincip, svårigheter med ägarprövning och att stänga illa fungerande skolor debatteras, liksom verksamhetsnära frågor som lärarbrist, undervisningsspråk, särskilt stöd och anpassningar, samt tillgång till läromedel, bibliotek, lovskola och läxhjälp. Ordningsfrågor som mobilförbud, och nu senast: tvingande klädkoder, väcker också debatt.

Men kanske är det just skolsystemets organisering som är den centrala skolpolitiska frågan inför höstens val. För även om en rad skolfrågor diskuteras flitigt i den politiska och mediala debatten kokar många av dem ned till hur skolsystemet och dess decentraliserade mål- och marknadsbaserade organisation klarar att svara upp mot samhällets ansvar för alla barns skolgång. I den här artikeln tar vi utgångspunkt i grundläggande ekonomiska argument för varför skolan är en angelägenhet för det allmänna och i skollagens portalparagrafer för att diskutera aspekter av skolsystemets organisation och reformbehov. Målsättningen är att belysa de skolpolitiska systemfrågor och möjliga lösningar som borde vara i fokus inför valet.

## *Varför en allmän skola?*

Nationalekonomisk teori och empiri ger stöd för att det allmänna bör subventionera, reglera och t o m tillhandahålla skolgång. Argumenten därtill grundar sig i att skolgång inte är en vanlig vara och att det finns betydande risk för marknadsmisslyckanden på grund av externaliteter, stordriftsfördelar och informationsproblem. Det finns också starka effektivitets- och fördelningspolitiska argument för att tillhandahålla en lik-

## VALSYMPOSIUM

*Anna Sjögren* är docent och verksam vid IFAU och UCLS, Uppsala universitet. [anna.sjogren@ifau.uu.se](mailto:anna.sjogren@ifau.uu.se)

*Jonas Vlachos* är professor och verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. [jonas.vlachos@ne.su.se](mailto:jonas.vlachos@ne.su.se)

<sup>1</sup> Det finns en diskussion om hur exkluderingsarna påverkat resultaten i PISA-undersökningen 2018, men att resultaten vänt uppåt sen PISA 2012 är tydligt (Riksrevisionen 2021).

värdig och kompensatorisk skola i syfte att utjämna barns livsförutsättningar.

Förutom att utbildning höjer individens produktivitet, ger den upphov till externaliteter. Dels tyder mycket på att utbildning också gör personer i individens omgivning mer produktiva (Moretti 2004), dels främjar den valdeltagande och annat prosocialt beteende (Lindgren m fl 2019) som gynnar också samhället som helhet. Utbildning minskar även brottsbenägenheten (Lochner 2020), vilket har uppenbara vinster för omgivningen. Om utbildning är ett konkurrensmedel, eller signaleringsverktyg, kan den också ha negativa externaliteter då dess värde ligger i den relativa utbildningsnivån. För vissa grupper kan det därför finnas incitament till överinvesteringar.

Förmedlandet av en gemensam kunskapsbas, samhälleliga normer och värderingar och möjligheten till möten som utvecklar barns förståelse för människor med olika bakgrund utgör en väsentlig del av skolans externaliteter. Detta motiverar varför skolan inte bara syftar till kunskap och bildning, utan även till fostran och socialisering. Denna roll är dessutom skäl för att undervisningen ska vara kollektiv och bedrivs i grupp samt att det finns ett samhälleligt värde i ett visst mått av enhetlighet.<sup>2</sup>

Kommunerna, som ansvarar för skolans finansiering, har i sin tur incitament att underinvestera i skolan då de som regel inte förmår internalisera de positiva bieffekter som investeringarna har på grannkommuner och samhället i stort. På en oreglerad marknad skulle sannolikt också själva undervisningen bli inriktad på enskilda elevers önskemål och lokala behov, på bekostnad av sådant som har nytta för samhället som helhet. Men det finns naturligtvis en avvägning mellan familjers preferenser, lokala behov, stordriftsfördelar och samhällets

önskemål om likriktning och gemensam fostran. Tanken att kommuner på ett effektivare sätt skulle kunna driva och anpassa skolan till lokala förhållanden och bättre möta medborgarnas behov var ett argument för kommunaliseringen av skolan. Vidare var efterfrågan på pedagogisk mångfald ett argument för att genomföra friskolereformen och införa skolval, vid sidan av förhoppningen om att konkurrens skulle bidra till att höja kvaliteten i skolan.

Svårigheter att bedöma en skolas kvalitet är ytterligare skäl till att en oreglerad skolmarknad sannolikt inte skulle vara effektiv. Därtill finns det kostnader förknippade med att byta skola om man skulle vara missnöjd; skolan och kamraterna utgör viktiga delar av barns sociala sammanhang, vilket försämrar förutsättningarna för fungerande konkurrens. Svårigheten att bedöma kvalitet beror på att det inte ens långt efter avslutad utbildning går att avgöra om skolgången gav önskade kunskaper och färdigheter eller i vilken utsträckning det var skolans organisation och resurser, skolkamraterna eller barnet självt som påverkade lärandet. Familjers skolval baseras därmed ofrånkomligen på mer eller mindre bra signaler om skolors kvalitet, i praktiken ofta skolans elevunderlag, lokalernas kvalitet, rykte och kanske tidigare betygsutveckling. Konkurrens mellan skolor kommer därmed inte nödvändigtvis att hindra utförare från att utnyttja sitt informationsövertag till att erbjuda en i vissa avseenden lågkvalitativ utbildning så länge de kan locka elever med hjälp av attraktiva signaler.

Ett viktigt argument för att skolan bör vara ett allmänt åtagande är samhällets roll i att utjämna barn och ungas förutsättningar. Denna roll kan motiveras av att marknader saknas för goda uppväxtförhållanden och försäk-

<sup>2</sup> Enhetlighetens värde ligger också i att nästa nivå i utbildningskedjan vet var den ska ta vid.

ringar mot oturen att födas med dåliga förutsättningar (Cunha och Heckman 2007). Dessutom är det mer effektivt för ett samhälle att bedriva predistribution än redistribution: Tidiga insatser och skolgång som utjämnar barns livschanser och framtida produktivitet ökar avkastningen av framtida utbildnings-satsningar, men minskar också behovet av snedvridande progressiv beskattning senare (Conti och Heckman 2014).

### *Skolans mål*

Mot bakgrund av alla de skäl som finns för ett samhälleligt ansvar för barns skolgång är det lätt att förstå varför skolans målsättningar enligt skollagen är omfattande och mångfacetterade. Enligt skollagen har skolan dels ett kunskapsuppdrag, dels ett demokrati- och fostransuppdrag. I dessa uppdrag ska skolan främja att varje elev utvecklas så långt som möjligt, samtidigt som den ska vara tillgänglig, likvärdig och sträva efter att kompensera för elevers olika förutsättningar. Vidare ska skolan respektera människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Skolan är en rättighet och det råder dessutom skolplikt. Skolplikten förpliktigar och dess legitimitet bygger på att skolor följer de lagar och förordningar som riksdagen har beslutat, att verksamheten i skolan vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, samtidigt som skolan respekterar barns olikheter. Den skolpolitiska debattens hätskhet till trots råder bred politisk enighet om målen för skolan, även om partierna betonar olika aspekter i sina politiska program.

### *Skolans måluppfyllelse*

I ljuset av den breda uppslutningen kring skolans mål är det naturligt att fråga i vilken utsträckning skolan levererar vad som önskas. Ett fundamentalt pro-

blem med att besvara denna fråga är att skolans måluppfyllelse inte på något rättframt sätt låter sig utvärderas, vare sig på system- eller skolnivå. Provbaserade kunskapsmätningar som PISA, TIMMS och nationella prov ger endast en begränsad bild av kunskapsutvecklingen. De fångar inte heller skolans påverkan på elevers icke-kognitiva färdigheter, som är av stor betydelse för senare utbildningsresultat (Jackson 2018; Kraft 2019). Att utvärdera skolans demokratiuppdrag och mäta kvaliteten på gymnasieskolans yrkesutbildningar är ännu svårare. Det är därför mycket vi inte vet – och inte ens kan veta – om skolan.

Vad vi vet om kunskapsutvecklingen i grundskolan, enligt PISA, är att den har vänt uppåt, men att landsbygden halkar efter med växande regionala skillnader som följd (Holmlund m fl 2019). Resultatskillnaderna mellan skolor har också ökat som följd av ökad elevsortering. Segregeringen är i sin tur en följd av en ökad boendesegregation och en expanderande friskolesektor. Tendenser finns till ökad spridning i skolornas bidrag till elevernas kunskapsresultat, liksom till att elever med goda studieförutsättningar i högre grad går på skolor med ett högt kunskapsbidrag. Detta bidrar till minskad likvärdighet och att skolan blivit mindre kompensatorisk avseende kunskapsmålen. Skolsegregationen och differentieringen med olika profiler, undervisningsspråk och etniska eller konfessionella inriktningar bidrar sannolikt till minskad likvärdighet i förhållande till skolans demokrati- och fostransuppdrag. Även om arbetsmiljön i svenska klassrum är något bättre än OECD-snittet (OECD 2019), innebär den positiva samvariationen mellan skolors elevsammansättning och arbetsmiljö att likvärdigheten sannolikt minskat även när det gäller ordning och arbetsro.

I gymnasieskolan har politiska beslut inneburit höjda behörighets-

krav, vilket gör att studiesvaga elever i praktiken nekas möjligheten att skaffa sig yrkeskunskaper inför arbetslivet. Resultatet är bristande likvärdighet i tillgång till gymnasieutbildning (Holmlund m fl 2019). Sedan yrkesprogrammen inte längre ger allmän behörighet för högre studier har färre elever sökt sig dit och gymnasiets förmåga att förse arbetsmarknaden med yrkeskompetens har därför försämrats. Vidare lider både grund- och gymnasiebetygen av problem med bristande likvärdighet i betygssättningen, vilket leder till orättvisor mellan elever, undergräver konkurrensen och försämrar utbildningssystemets effektivitet.

### *Reformbehov och möjligheter*

Trots en återhämtning av kunskapsresultaten präglas den svenska skolan av splittring och differentiering i verksamheternas elevunderlag, profilering, huvudmannaskap och kvalitet. I och med kommunaliseringen och friskolereformen har staten begränsat sitt ansvar till lärarutbildning, läroplaner och tillsyn. Staten saknar därför verktyg för att direkt styra och ingripa i skolans verksamhet. Detta är en följd av att 1990-talets decentraliseringsreformer i hög grad bortsåg från skolans omfattande externaliteter, informationsproblem, stordriftsfördelar och elevers rätt till en likvärdig skola. Inte heller tillgodosågs behovet av insyn eller förutsättningar för utvärdering och evidensförsörjning. Svagheter i rådande ordning manifesteras i statligt missnöje som tar sin form i en mängd riktade statsbidrag, tilltagande detaljreglering och ökad kontroll i Skolinspektionens (SI) regi.

*Vem kan ta ansvar för skolan?* Staten är den aktör som har intresse och potentiell förmåga att agera för kvalitet och nationell likvärdighet, men handlingsutrymmet är begränsat. Flera partier vill se ett förstatligande av skolan och formerna för ett ökat statligt ansvar

är under utredning. Men oavsett hur ett ökat statligt ansvar utformas är en återgång till ordningen före kommunaliseringen omöjlig då skolmarknaden i dag ser helt annorlunda ut. Om staten ska ta sitt övergripande ansvar för skolan, med bibehållen frihet och utrymme för mångfald bland friskolor, kan statens förhållande till privata och offentligt drivna skolor inte vara detsamma: Likabehandlingsprincipen är i dag så långt driven att Skolverket slutade publicera statistik också om kommunala skolor när nytolkade sekretessregler satte stopp för publiceringen av statistik om friskolor. Den offentligt drivna skolan är skolsystemets grund och medan fristående skolor ska ges rimliga och förutsägbara villkor behöver det offentliga skolväsendets organisation – från stat till kommun – inriktas på att få den offentligt drivna skolan att fungera så väl som möjligt.

*Hur styra skolmarknaden?* De ökade kraven på kontroll och sanktioner visar att familjers skolval ifrågasätts och att konkurrens inte anses tillräckligt för att driva fram kvalitet. Men när tillstånd väl är givna är det juridiskt komplicerat att dra in dem och kostnaderna för eleverna av att stänga deras skola är höga. Efterhandskontroll fungerar alltså dåligt. För att begränsa utrymmet för olämpliga huvudmän kan det därför vara nödvändigt med stärkt förhandskontroll. Ett sätt vore att återgå till ordningen före 2010 då rätten att driva skola var skild från rätten till finansiering. Då kan man ställa tuffa krav på utförare utan att hamna i konflikt med internationella konventioner.

Staten ålägger kommuner ansvaret för alla barns skolgång och ger samtidigt tillstånd till friskolor, vars verksamhet ofrånkomligen påverkar kommunens förutsättningar att fullfölja sitt uppdrag. I princip ska SI vid tillståndsgivningen ta hänsyn till hur existerande skolor påverkas, men i praktiken är det ovan-

ligt med avslag av detta skäl. Kommunen försöker inte heller alltid värna den egna verksamheten, vilket regelverket tycks ta för givet. Staten behöver därför ta ett större ansvar för att nyetableringar inte undergräver förutsättningarna för existerande verksamheter.

När friskolesystemet infördes finansierades friskolor med 85 procent av kommunens verksamhetskostnader, motiverat av kommunens ansvar att alltid kunna erbjuda skola på rimligt avstånd från hemmet. Trots att friskolor inte har samma ansvar höjdes ersättningen till 100 procent 1997. Möjligheten att låta friskolorna dela det kommunala ansvaret har lyfts, men det skulle kräva en övergång till ett upphandlingsliknande system. Snarare än att på så sätt radikalt omstöpa friskolesektorn verkar det rimligare att åter låta kommunens bredare ansvar avspeglas i finansieringen.

*Hur styra mot målen?* Skolan är på pappret målstyrd och målen ska fångas av betygen. Allt tyder emellertid på att betygssättningen är djupt olikvärdig, vilket gör det lätt att skyla över brister i verksamheten genom att sätta höga betyg. Detta snedvrider konkurrensen mellan skolor och leder till orättvisor och ineffektivitet vid urvalet till vidare studier. För att åtgärda detta krävs att urvalsgrundande betyg förankras till externt bedömda nationella prov. Hur det ska gå till behöver omgående utredas.

Att förankra betygen mot högstadiets nationella provresultat skulle dessvärre leda till att fler elever missar behörighet till gymnasiets nationella program. Ännu fler skulle då nekas tillgång till en yrkesutbildning och i stället hänvisas till gymnasiets introduktionsprogram. Få kommer vidare från dessa program och inget tyder på att systemet bidragit till att förbättra lägpresterande elevers framtidsutsikter. I stället visar forskningen att det slår ut elever, med höga kostnader för individ och sam-

hället som följd (Halapuu 2021; Eren m fl 2021). Att förankra betygen behöver därför kombineras med att gymnasieskolan görs tillgänglig, F-betyget avskaffas och behörighetskraven till yrkesprogrammen sänks.

Å ena sidan medför provförankrade betyg den ofrånkomliga nackdelen att undervisningen blir provstyrd. Å andra sidan innebär det att staten får ett kraftfullt styrmedel till sitt förfogande och att förutsättningarna för utvärdering och evidensförsörjning stärks. För att styrning och utvärdering ska fungera väl är provens utformning central och de måste fånga hela kunskapsfördelningen. Detta gäller också de nationella proven i lägre årskurser som i dag bara mäter om eleven når en miniminivå. Sådana prov skickar svaga signaler om vad elever kan lära sig och riskerar bidra till att sänka ambitionsnivån.

*Genuin valfrihet och mindre segregation?* För att höja den allmänna ambitionsnivån kan det också finnas anledning att utreda möjligheten till nivågruppering inom skolor. I dag ska elever stimuleras att nå sin potential via individualiserad undervisning. Det är i praktiken orealistiskt i ett klassrum med 30 elever. Skolprofilering och skolval används därför för att åstadkomma en ställföreträdande nivågruppering, vilket är både ineffektivt och i strid mot att skolor ska vara öppna för alla (Vlachos 2017). Nivågruppering inom snarare än mellan skolor skulle ge fler barn anpassad undervisning och möjligen minska efterfrågan på segregering.

Av likartade skäl vore det värdefullt med ett utbud av sidoaktiviteter på alla skolor. I dag manifesteras valfrihet genom val mellan skolor. Då elever utvecklas och lär känna sina talanger och intressen under skoltidens gång, skulle ökad valfrihet inom, och inte bara mellan, skolor ha potential att berika fler elevers utbildning. Samtidigt präglas skolmarknaden av starka drivkrafter till

segmentering och differentiering för att nå ett visst elevunderlag. Profilerings via undervisning på främmande språk, sport- eller musikprofil är en del av detta, men även klädkoder och förväntningar om föräldraengagemang. Även om viss profilering har ett värde leder det till segregering mellan och homogenisering inom skolor som begränsar barns möjlighet att utveckla sin förståelse för andra. För att finna en balans är en möjlighet att vid tillståndsgivningen beakta om behov finns av de profiler som planeras.

Att skolan är en kollektiv verksamhet där undervisningen sker i grupp ger incitament att påverka elevunderlaget i en för skolan gynnsam riktning. Att fristående skolor i dag själva kontrollerar antagningen av elever, utan insyn eller möjlighet till överklagan, blundar för dessa incitament. Fristående grundskolor attraherar också överlag elever med starka studieförutsättningar (Holmlund m fl 2019). När elevunderlag snarare än undervisningskvalitet blir konkurrensmedel går dessvärre samhällsvinsten av konkurrens förlorad. Ett gemensamt och transparent ansöknings- och antagningssystem – utan förhandstjängade skolplatser – skulle minska utrymmet för s k *cream skimming* och öka valfriheten för flertalet. Det vore då också möjligt att ge alla familjer samlad och aktuell information inför skolvalet, vilket skulle bredda förutsättningarna att göra ett informerat val med barnets behov i fokus.

#### *Hur säkerställa tillgång till information?*

Behov av information finns hos fler än skolväljande familjer. Myndigheter, politiker, journalister, forskare och – inte minst – lärare, rektorer och skolhuvudmän är alla betjänta av insyn. Vad som utgör relevant information är däremot svårt att exakt specificera i lag eller förordning; skolans uppdrag är brett, familjers behov skiljer sig åt och hur skolor utvärderas och granskas är

under ständig förändring. Det uppenbara sättet att säkerställa tillgången på relevant information är därför att låta samtliga offentligt finansierade skolor omfattas av offentlighetsprincipen.

#### *Slutord*

Utifrån de motiv till en allmän skola som kan utläsas ur skollag och national-ekonomisk teori finns det tydliga brister i dagens svenska skolsystem. Ett sätt att sammanfatta dessa brister är att skolsystemet inte tydligt beaktar skolans på många sätt kollektiva natur. Diskussionen i denna artikel pekar ut en färdriktning där individuella intressen måste balanseras mot kollektiva, både i undervisningen och i skolsystemet i stort. Bland annat diskuteras värdet av höjda inträdeshinder och minskat utrymme för differentiering mellan skolor. Höjda inträdeshinder skulle emellertid minska konkurrensen och ge *insiders* som redan finns på marknaden monopolräntor. Vi har inte berört den infekterade frågan om vinstutdelande friskolor (Vlachos 2012), men frågan väcks förstas om det är rimligt att skolor som i skydd av inträdeshinder förlänats en särställning fritt ska kunna dela ut medel avsedda till skolverksamhet i vinst. Denna fråga överlåter vi emellertid till läsarna att besvara på egen hand.

#### REFERENSER

- Conti, G och J Heckman (2014), "The Economics of Child Well-Being", i Ben-Arieh, A m fl (red), *Handbook of Child Well-Being*, Springer Science Business Media, Dorrecht.
- Cunha, F och J J Heckman (2007), "The Technology of Skill Formation", *American Economic Review*, vol 97, s 31–47.
- Eren, O, M Lovenheim och N Mocan (2021), "The Effect of Grade Retention on Adult Crime: Evidence from a Test-based Promotion Policy", under utgivning i *Journal of Labor Economics*, doi.org/10.1086/715836.
- Halapuu, V (2021), "Access to Education and Disability Insurance Claims", IFAU Working Paper 2021:17, Uppsala.
- Hinnerich, B T och J Vlachos (2017), "The

- Impact of Upper-secondary Voucher School Attendance on Student Achievement: Swedish Evidence Using External and Internal Evaluations”, *Labour Economics*, vol 47, s 1–14.
- Holmlund, H m fl (2014), ”Decentralisering, skolval och fristående skolor – resultat och likvärdighet i svensk skola”, IFAU Rapport 2014:25, Uppsala.
- Holmlund, H, A Sjögren och B Öckert (2019), ”Jämlikhet i möjligheter och utfall i svensk skola”, bilaga till LU 2019, SOU 2019:40.
- Jackson, C K (2018), ”What Do Test Scores Miss? The Importance of Teacher Effects on Non-test Score Outcomes”, *Journal of Political Economy*, vol 126, s 2072–2107.
- Kraft, M A (2019), ”Teacher Effects on Complex Cognitive Skills and Social-Emotional Competencies”, *Journal of Human Resources*, vol 54, s 1–36.
- Lindgren, K O, S Oskarsson och M Persson (2019), ”Enhancing Electoral Equality: Can Education Compensate for Family Background Differences in Voting Participation?”, *American Political Science Review*, vol 113, s 108–122.
- Lochner, L (2020), ”Education and Crime”, i Bradley, S och C Green (red), *The Economics of Education: A Comprehensive Overview*, Elsevier, Amsterdam.
- Moretti, E (2004), ”Workers’ Education, Spillovers, and Productivity: Evidence from Plant-level Production Functions”, *American Economic Review*, vol 94, s 656–690.
- OECD (2019), *PISA 2018 Results (Volume III): What School Life Means for Students’ Lives*, OECD, Paris, <https://doi.org/10.1787/acd78851-en>.
- Riksrevisionen (2021), ”Pisa-undersökningen 2018 – arbetet med att säkerställa ett tillförlitligt elevdeltagande”, RiR 2021:12, Stockholm.
- Skolverket (2019), ”Analyser av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor – jämförelser mellan betyg och nationella prov i årskurs 9”, Rapport 475, Skolverket, Stockholm.
- SOU 2020:28, *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. Betänkande av Utredningen för en mer likvärdig skola*.
- Vlachos, J (2012), ”Är konkurrens och vinst en bra modell för skolan?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 40, nr 4, s 16–30.
- Vlachos, J (2017), ”Segregation är inte nivå-gruppering”, *Ekonomistas*, 27 oktober 2017, <https://ekonomistas.se/2017/10/27/segregation-ar-inte-nivagruppering/>.