

Leder regeringens skolreformer till bättre resultat?

NATIONAL- EKONOMISKA FÖRENINGENS FÖRHANDLINGAR

2012-03-07

Sammanställda av
Birgitta Filppa, Karin
Sirén och Elisabeth
Gustafsson

Pehr Wissén

Hjärtligt välkomna till Nationalekonomiska Föreningens första möte för i år! Det är ett drömmöte i kväll; vi har länge velat ta upp utbildningsfrågor och höra om ekonomers syn på dessa. Det är viktiga frågor och vi har stora förväntningar inför kvällen. Det är speciellt roligt att vara i den här miljön, som ju är en skolmiljö.

Vi har här i kväll Jonas Vlachos från Stockholms universitet och IFN, som står för Institutet för Näringslivsforskning. Jonas har i sin forskning arbetat med skolfrågor. Vidare har vi Anna Ekström som är generaldirektör för Skolverket och Bertil Östberg som är statssekreterare på Utbildningsdepartementet.

Jonas Vlachos

Det är väldigt roligt att få komma hit och prata om skolfrågor vilka ligger mig varmt om hjärtat. Det är givande att prata om skolan eftersom folk är så engagerade i ämnet. Detta gör dock även att det alltid finns många som blir arga så fort någon uttalar sig i skolfrågor, vilket jag tror att alla som är verksamma i fältet kan hålla med om. Jag ska snabbt, men förhoppningsvis relativt utförligt, berätta hur jag ser på problembilden i den svenska skolan. Sedan går jag igenom vilka reformer regeringen genomfört och vilka resultat man kan förvänta sig av dessa.

Vi börjar med en tabell om resultatförsämringar i svenska skolan. Tabellen visar siffror från olika internationella kunskapsundersökningar. Bilden är sig lik oavsett hur man vrider och vänder

på internationella data. När det gäller läsförståelse, matematikkunskaper eller naturvetenskapliga kunskaper har kunskapsnivån fallit ganska radikalt. Den här bilden är ganska konsistent oavsett vilka undersökningar man tittar på. Det är alltså ett säkert konstaterande – så ser det ut. Det mest häpnadsväckande är resultatutvecklingen i fråga om matematikkunskaper och naturvetenskap på gymnasiet. Dessa har bland studenter på naturprogrammet fallit med nästan en standardavvikelse under en 15-årsperiod, vilket är enormt mycket.

En annan bild av problemen med kunskapsnivån i den svenska skolan tycker jag belyses i förhållande till USA. Det amerikanska skolsystemet har fått mycket hård intern kritik och USA är ett land med stora sociala problem. När vi tittar på hur svenska elever över hela fördelningen förhåller sig till amerikanska elever ser vi att oavsett var i fördelning vi tittar så verkar svenska elever prestera sämre i matematik än amerikanska. Trots att USA har betydligt större sociala problem än Sverige så är även de mest svagpresterande amerikanska eleverna bättre i matematik än de svenska svagpresterande eleverna. Detta är anmärkningsvärt. Bilden ser lite mindre mörk ut när man tittar på PISA-undersökningarna, men det beror på vilket ämne man väljer och det är hur som helst en mörk bild av den svenska skolan som framträder. I allmänhet tycker jag att det inte är så dumt att titta på matematik när man ska jämföra skolor och skolsystem då matematikresultat är relativt lätta att jämföra. Märk väl att vi tyvärr måste förlita oss på de här internationella undersökningarna, eftersom vi inte har följt kunskapsutvecklingen i Sverige på ett sätt som är trovärdigt. Det är en stor nackdel och såvitt jag vet så görs det fortfarande inte.

Däremot säger betygsutvecklingen någonting helt annat. När det gäller

År	Läsförståelse		Matematik		Naturvetenskap/ Fysik	
	Åk 3	Åk 4	Åk 8	Gy	Åk 8	Gy
1991	513					
1995			540	502	553	578
2001	498	561				
2003			499		524	
2006		549				
2007			491		511	
2008				412		497
Förändring	-27		-49	-90	-42	-81

Tabell 1
Resultat från IEA-undersökningarna 1991–2008

Anm: De resultat som redovisas kommer från trendmätningarna i PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) och TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study). Resultaten från de internationella undersökningarna är normaliserade så att det internationella medelvärdet är 500 och standardavvikelsen 100. "Förändring" visar förändringen i testresultat mellan den senaste observationen och den tidigaste observationen som redovisas i tabellen. För läsförståelse har vi adderat förändringen mellan 2006 och 2001 i åk 4 till förändringen mellan 2001 och 1991 i åk 3.

Källa: PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) och TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study).

TIMSS 2007 Matematik åk 4	percentil5	10	25	50	75	90	95
Sverige		388	417	459	505	548	608
USA		401	430	479	531	581	625
Skillnad till USAs fördel		13	13	20	26	33	39
TIMSS 2007 Matematik åk 8		5	10	25	50	75	90
Sverige		371	399	446	494	539	604
USA		379	408	456	509	563	607
Skillnad till USAs fördel		8	9	10	15	24	29

Tabell 2
Kunskapsjämförelse mellan Sverige och USA

Källa: IEA (2009) "TIMSS 2007 International Mathematics Report", Chestnut Hill, MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.

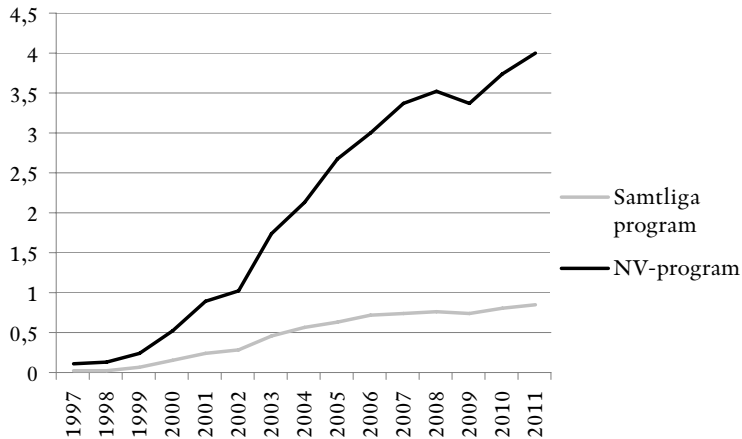
andelen gymnasieelever som får maxpoängen 20,0 har det skett en mycket kraftig ökning, oavsett om vi tittar på studentpopulationen i stort eller bara på naturstudenterna, vilka är de som tenderar att få flest 20,0. När det nya betygssystemet infördes var det i princip ingen som fick 20,0, nu är det drygt 4 procent av alla naturstudenter.

En uppenbar slutsats av detta är att vi inte kan använda oss av betygen när

vi ska titta på kunskapsutvecklingen och nationella trender. Betygen är dessutom inte relevanta när vi jämför olika skolor eftersom betygssättningen uppenbarligen inte är förankrad med någon typ av jämförbar kunskapsutvärdering.

En annan ganska dystert utveckling är att allt färre går ut gymnasiet och där ser vi en del tydliga brott. Ett skedde när man introducerade programgymnasiet 1976, och sedan när man introducerade

Figur 1
Andel gymnasie-
elever med topp-
betyg (20,0).



Källa: Skolverket (2011), "Skolverkets lägesbedömning 2011. Del 1", Skolverket rapport 363.

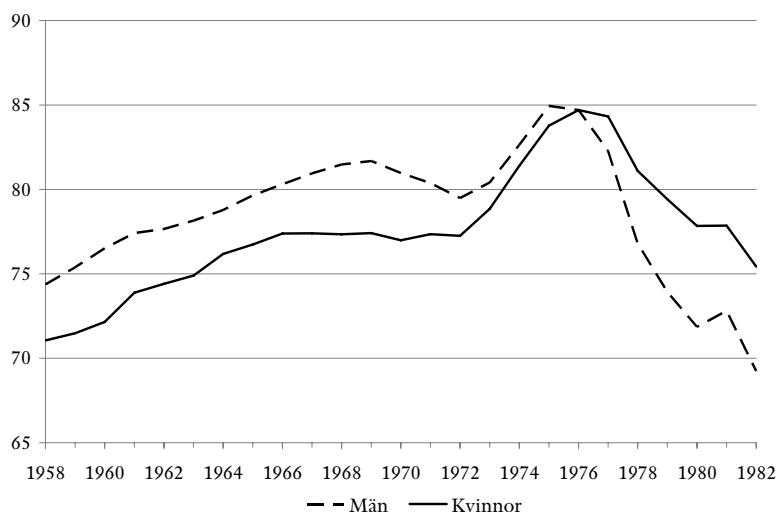
meritvärdessystemet, dvs att man införde en absolut gräns för att bli godkänd. Vi gick från det relativa betygssystemet där man egentligen inte kunde bli underkänd så länge man var närvarande till att man faktiskt kan bli underkänd.

Det här har lett till en kraftig utslagning och många avhopp från gymnasieskolan, vilket i sin tur verkar ha lett till en svagare förankring på arbetsmarknaden och sänkta inkomster för framför allt de elever som kommer från den nedre delen av betygsfördelningen. Att godkändgränsen introducerades som en del av meritvärdessystemet har alltså orsakat en ganska stor social utslagning, vilket knappast var avsikten.

Vad man kan säga pekar i rätt riktning är att åtminstone 2000-talets svenska elever trivs allt bättre i skolan. Det är någonting som är positivt, men det säger också någonting om problemet med att t ex använda kundnöjdhetsundersökningar. Det faktum att folk trivs är inte uppenbart liktydigt med att man lär sig mycket i skolan. Det är naturligtvis inte i sig någon nackdel att man trivs i skolan, men det är inte heller någon bra kvalitetsindikator om vi är intresserade av vad eleverna egentligen lär sig.

Vad kan det här bero på i stora drag? Det är väldigt svårt att exakt sätta fingret på det som har hänt, vilket IFAUs stora utbildningsutvärdering konstaterat. En sak som har hänt är att det har blivit minskat fokus på undervisningen med högre betoning på individanpassning, vilket i praktiken ofta har betytt att lärarna har fått en roll som mentor och handledare snarare än som förmedlare av kunskap. Det här är någonting som, vad jag förstått, man inte längre vill kännas vid och det är svårt att finna någon som nu säger att de någonsin förespråkade något dylikt. Samtidigt finns de nya skrivningarna om att skolan ska präglas av ett entreprenöriellt lärande vilket man inte riktigt vet vad det betyder. Det finns dock starka krafter som far runt på skolor och föreläser om entreprenöriellt lärande som tolkar detta som att lärarens roll är att agera mentor och eleven ska själv söka kunskap, agera forskare osv. Internationellt sett har vi en väldigt stor del av eget arbete i svenska skolan, vilket ofta tyvärr verkar vara liktydigt med att man arbetar ensam vid boken. Det är kanske inte det optimala sättet att bedriva undervisning på.

En annan sak som är svår att be-



Figur 2
Andel med minst
gymnasium efter
kohort och kön

Källa: Fredriksson och Vlachos (2011), "Reformer och resultat. Kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?", Rapport till Finanspolitiska Rådet 2011/3.

lägga med data och siffror, men som alla lärare pratar om, är ett ökat fokus på elevsocialt arbete och den ökade administrativa bördan; olika typer av dokumentationskrav, uppföljningskrav och liknande som tränger undan undervisningsförberedelse och undervisning. Inte minst gäller detta de krav som går ut på att hantera de elever som ligger nära eller under godkändgränsen, vilket kräver väldigt mycket resurser. Tyvärr vet vi inte så mycket om hur detta har utvecklats över tid, utan här är vi hänvisade till vad lärare säger och till olika typer av enkätundersökningar vilka inte är genomförda på ett konsistent och trovärdigt sätt.

Ytterligare ett problem är att allt färre studiebegåvade vill bli lärare. Detta har jag försökt mäta på lite olika sätt: jag har använt mönstringsdata för att titta på de manliga lärarna och jag har använt lärarnas egna gymnasiebetyg. Hur man än tittar på detta ser man att det har skett en väldigt kraftig nedgång av lärarnas förmågor sedan början av 1990-talet, oavsett hur dessa förmågor mäts.

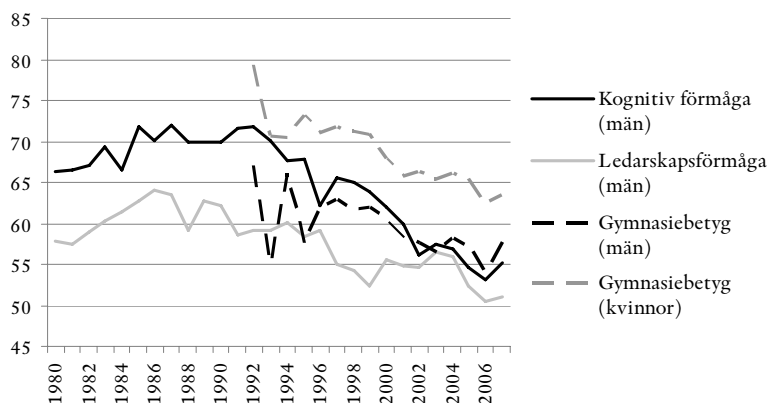
Däremot är det lite oklart hur viktiga just de här förmågorna är för att vara en bra lärare; det är inte riktigt utrett. Men uppenbarligen har lärarekryteringen försämrats vad gäller lärarnas egna studieförutsättningar.

Man kan fråga sig vad detta kan tänkas bero på. En uppenbar förklaring är de sjunkande relativvärdena i förhållande till andra högutbildade grupper. Skillnaderna mellan dessa och lärarna har ökat markant sedan mitten eller slutet av 1980-talet.

Det finns även andra faktorer som spelar roll, bl a att lärarkårens storlek expanderade kraftigt efter 1990-talskrisen då man snabbt rekryterade väldigt många lärare. Man kan även spekulera i andra förklaringar, t ex att arbetsmarknaden i stort har öppnats upp för kvinnor i betydligt större utsträckning än tidigare. Tidigare var det så att väldigt många studiebegåvade kvinnor valde att bli lärare, men nu finns det betydligt fler yrken som är öppna för dem.

Man kan säga att läraryrket har vissa typer av fördelar, som relativt långa lov.

Figur 3
Förmågor hos nyblivna ämneslärare på högstadiet



Ann: Figuren visar genomsnittliga förmågor bland nyblivna ämneslärare under perioden 1980–2007. För män mäts kognitiva förmågor och ledarskapsförmåga med hjälp av mönsterskattningar. Gymnasiebetygen som används för män och kvinnor är ojusterade för vilken linje/program som läraren gått på. Respektive förmåga är årsvis percentilrankad för hela populationen.

Källa: Grönqvist och Vlachos (2008), "One Size Fits All? The Effects of Teacher Cognitive and Non-Cognitive Abilities on Student Achievement", IFAU Working Paper 2008:25.

Värdet av detta i förhållande till den monetära avkastningen minskade naturligtvis när marginalskatterna sänktes i samband med 1990-talets stora skattereform och det kanske spelar en roll för lärarrekruteringen. Man kan tänka sig att det ökade fokuset på elevsocialt arbete, som lärarna vittnar om, kanske inte primärt lockar dem som är intresserade av ämnes- eller kunskapsförmedling, utan det är andra typer av människor som i och med den ändrade yrkesrollen lockas av yrket.

En annan stor förändring är både expansionen och strukturförändringen i friskolesektorn. I dagsläget är det drygt 10 procent av eleverna i grundskolan som går i friskolor och knappt 25 procent av gymnasieeleverna, en förändring från en väldigt låg nivå. Intressant är vidare de senaste årens snabba strukturförändring i branschen. Vi har sett inträdet av större vinstdrivande koncerner, vilket är den del av friskolesektorn som expanderar väldigt snabbt. I dagsläget är aktiebolagsformen helt dominerande,

framför allt i gymnasiet. Nästan 90 procent av de fristående gymnasieskolorna och 50 procent av grundskolorna drivs i aktiebolagsform. Alla dessa bolag är inte *de facto* vinstsyftande, utan man har valt aktiebolagsformen därför att det är praktiskt. Men just vinstdrivande koncerner är den del av sektorn som expanderar snabbt.

En annan viktig utveckling är att allt tyder på att skolsegregationen har ökat, men från en internationellt sett väldigt låg nivå. Detta gäller oavsett om man pratar om den sociala segregationen på skolorna eller om man pratar om spridningen av de faktiska studieprestationerna. Däremot är det mer oklart om kunskapsspridningen mellan olika elever har ökat. Där ger olika undersökningar olika svar. TIMSS-undersökningarna visar att kunskapsspridningen har minskat, PISA-undersökningar visar att den har ökat. Mina egna analyser av betygsutvecklingen tyder inte på att familjebakgrunden spelar en större roll i dag än tidigare. Bilden är alltså lite kliven:

vi litar inte riktigt på våra betygsundersökningar då det är oklart vad betygen mäter och de internationella undersökningarna pekar åt olika håll. Däremot kan man säga att skolsegregation kan upplevas som ett problem alldeles oavsett om kunskapsspridningen ökar bland elever. Det beror på vilken roll man anser att skolan ska ha i samhället. Det finns även en fara med skolsegregation på sikt, då duktiga och erfarna lärare tenderar att söka sig till skolor med studiemotiverade elever och små sociala problem.

Jag har försökt strukturera upp vad jag anser vara huvudproblemet i skolan. Det är att varken elever eller huvudmän har rätt incitament, såsom jag uppfattar det. Det är för lite fokus på kunskapsutveckling och för mycket fokus på trivsel och ekonomi. Givet att huvudmännen kanske inte har de incitament som man vill att de ska ha när det gäller att stärka just kunskapsdelen är det ganska naturligt att vi har de brister som ju visas i rapport efter rapport, exempelvis bristande pedagogiskt ledarskap i skolorna. Har vi huvudmän som inte primärt bryr sig om det pedagogiska innehållet utan främst fokuserar på andra saker är det kanske ganska naturligt att det anställs chefer som har annat fokus än just detta.

Bra prestationer bland lärare verkar inte premieras. Paradoxalt är att lönespridningen bland lärare har minskat. Trots de decentraliseringar som har skett i och med kommunalisering och friskoleexpansionen har lönespridningen mellan lärarna minskat. Man har även gått över till en individuell lönesättning, men det har inte lett till någon ökad lönedifferentiering som exempelvis belönar duktiga lärare. Marknaden har alltså inte sett till att detta har hänt.

Det här hänger kanske ihop med att de som är huvudmän naturligtvis drivs av sina incitament och de belönas inte primärt av kunskapsutveckling. Det är

en rimlig förklaring till att det ser ut på det här sättet. En käpphäst är godkändnivån som vi har infört och som i mina ögon orsakar en helt onödig utslagning ur skolsystemet. Det finns även en uppenbar risk att skolan fokuserar på en väldigt snäv del av elevpopulationen, dvs dem som ligger runt gränsen till att bli godkänd. Som jag sade tidigare går väldigt mycket resurser just till att hjälpa dessa. Det verkar inte ha hjälpt dem kunskapsmässigt, men för skolorna och för de enskilda lärarna innebär det ganska stora merkostnader att en elev inte blir godkänd. Det måste tas fram handlingsplaner, åtgärdsprogram osv för att hantera detta.

I praktiken fungerar detta som ett incitamentssystem som enbart fokuserar på vissa delar av elevpopulationen. När man har ett målstyrt system som är utformat på detta sätt finns en uppenbar risk att ambitionsnivån sänks. När det blir så pass viktigt att få de svagaste eleverna över en viss ribba sänker man helt enkelt ambitionsnivån.

Vad ska vi göra åt det stora problemet? Jag tycker inte att det finns någon bra styrmodell för skolan och det tror jag även att andra kan vittna om. Å ena sidan talar man om målstyrning. Målstyrning förutsätter att man har en tillförlitlig mätning av relevanta mål. Detta är en grundläggande premiss som dock inte är uppfylld. Vissa av skolans mål går att mäta, men inte alla och de vi kan mäta mäts sällan på ett helt tillfredsställande sätt. De mål som man mäter är i princip alltid möjliga att manipulera. Erfarenheterna från USA tyder på att skolorna är enormt uppfinningsrika vad gäller att manipulera vad som helst. Det finns tusen sätt att manipulera även de mest rigorösa provprocedurer genom att man klassificerar om elever, man ger barnen särskilt energirika luncher före proven, lärarna fuskar och inte minst genom att skapa ett enormt provfokus i undervis-

ningen som inte är speciellt inspirerade vare sig för elever eller för lärare.

När man kan mäta målen gäller det att också styra efter dem, att ha någon typ av incitamentssystem knutet till målen. Det i sig måste ta hänsyn till alla externa faktorer som skolan påverkas av, som förändringar i elevpopulationen, vad de kommer ifrån, chocker av olika slag som på något sätt måste hanteras på ett rättssäkert sätt.

Jag skulle vilja säga att sådan styrning naturligtvis är logiskt möjlig, men det krävs en typ av provsystem och test-system som skulle omforma skolan i grunden. Jag är inte säker på att det i sig är en attraktiv väg att gå. Det finska exemplet visar egentligen motsatsen; det är inte en särskilt bra väg att gå.

Det andra huvudsakliga möjligheten är att man använder sig av regelstyrning. Regelstyrning innebär att man från centralt håll bestämmer vad det ska vara för undervisning i olika situationer och skolorna levererar den. Återigen har vi problemet att det här måste vara rättssäkert, framför allt när vi har huvudmän som är kommuner och fristående skolor som staten inte kan utöva direkt kontroll över, utan man måste via ett formellt regelverk kunna bestraffa och belöna utifrån avvikelser från regelverket. Detta kräver att regelverket blir väldigt detaljerat, vilket i sin tur innebär ett hot mot den professionella autonomin, dvs lärarnas och skolornas behov av att kunna anpassa vad man egentligen gör i den dagliga verksamheten efter de förutsättningar som i praktiken finns. Det som fungerar bra på en skola kan fungera uselt på en annan skola. Därför måste det finnas ett stort mått av diskretion i undervisningssituationen.

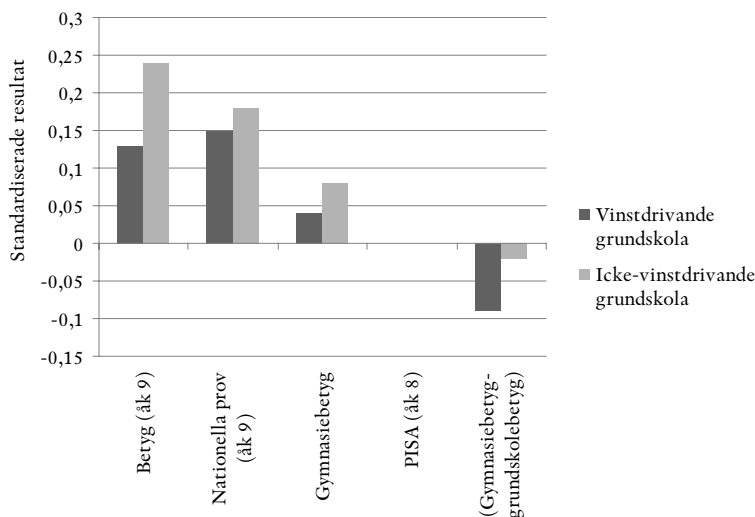
Naturligtvis måste det finnas ett regelsystem för skolan, men man kan inte hålla på och reglera exakt vad ett bibliotek är, något som Skolverket just nu brottas med. Än mer komplicerat

kommer det att bli att reglera vad rätten till särskilt stöd i praktiken kommer att innebära. Det finns en motsättning mellan skolans behov av att kunna anpassa undervisningen och ett rättssäkert regelverk.

Slutligen har vi modellen marknadsstyrning. Den är väldigt svår av flera skäl, bl a att det finns stora informationsproblem. Det är svårt att bedöma kvaliteten på en skola innan man går på den. Det är kanske ännu svårare att bedöma i efterhand om man har fått en bra utbildning eller ej. Frågan är om den varit bra eller ej relativt andra skolor? Även om man är missnöjd med skolan under tiden man går där är det ett stort och osäkert beslut att byta skola. Skolforskningen lyfter dessutom fram skolbyten som något negativt för elevens kunskapsutveckling.

Konkurrensmodellen som styrmedel i skolan skapar också problem. Det finns uppenbara samhällsmål med skolan och ibland står dessa i konflikt med individens mål och ambitioner. Om det råder stark konkurrens – konkurrens leder till att kunderna får vad de vill ha – finns det en spänning här som måste hanteras. Det kan exempelvis gälla att välja bort resurskrävande skolkamrater, dvs att man får en tendens mot segregation. Alla vill jobba i skolor där eleverna är duktiga. Elever som upplevs som irriterande av något skäl väljs bort, men dessa elever försvinner inte ur skolsystemet för den sakens skull. Betygen är ett annat exempel där det finns en uppenbar spänning mellan samhällsintresset av ett rättvisande betygssystem och individens intressen av höga betyg.

Vidare har vi trivselaspekten. Det finns inte någon särskilt stark koppling mellan att lära sig mycket och att trivas i skolan. Vidare säger forskningen ganska tydligt att det finns stora skillnader mellan olika familjetyper i fråga om vad de tycker om och vad de värderar. Då får vi ett skolsystem med en produkt-diffe-



Figur 4
Resultat för elever från fristående grundskolor relativt elever från kommunala grundskolor. (justerat för SES och invandringsbakgrund)

Källa: Vlachos, J (2011), "Friskolor i förändring", i Hartman, L (red), *Konkurrensens konsekvenser: vad händer med svensk välfärd?*, SNS förlag, Stockholm samt OECD (2011), "Private Schools: Who Benefits?", *PISA in Focus*, vol 7, s 1-4.

rentiering där de som tycker om trivsel i skolan går på trivselskolan och de andra går i ambitiösa skolor. Det är inte helt uppenbart att det är ett skolsystem som någon vill betala för. Marknadsstyrning kräver därför en väldigt kraftfull reglering, dvs att det även här finns ett hot mot skolans och lärarnas autonomi.

De här problemen, både vad gäller målstyrning och konkurrensutsättning, belyses av figur 4 som visar resultat från elever från fristående grundskolor relativt elever från kommunala grundskolor. De mörkgrå staplarna visar vinstdrivande grundskolor och de ljusgrå visar de ickevinstdrivande grundskolorna. Det är resultat justerade för vissa bakgrundsfaktorer. Vad gäller betygen presterar de fristående skolorna bättre. Vad gäller nationella prov presterar de återigen bättre. Problemet är att både nationella prov och betyg är utvärderingar gjorda av skolan själv. Betygen sätts på skolan och de nationella proven rättas lokalt.

Nästa fråga man kan ta upp är hur det går för eleverna på gymnasiet? Vad

får de för slutbetyg på gymnasiet, beroende på vilken grundskoleform de kommer ifrån? Återigen är det en liten positiv effekt där till friskolornas fördel, men den har krympt väsentligt. Jämförelsen är något problematisk eftersom det kan finnas skillnader mellan de gymnasieprogram som elever från olika grundskolor väljer.

Den kanske bästa kunskapsjämförelsen är den som utförs av PISA. Enligt denna finns det ingen skillnad alls mellan de kommunala och de fristående grundskolorna. Ett problem även med denna jämförelse är dock att man bara justerar för observerbara bakgrundsfaktorer. Man kan alltså bara ta hänsyn till vissa aspekter av elevernas bakgrund, inte t ex det faktum att eleven valde en annan skola än den vanliga. De familjer som aktivt väljer skola är kanske i genomsnitt mer utbildningsintresserade, vilket skulle göra att jämförelsen är till friskolornas fördel.

Ett sätt att i någon bemärkelse se på detta är att titta på vilket betyg eleverna

fick på gymnasiet i förhållande till de betyg de hade i grundskolan. Där hittar vi en negativ effekt för de elever som kommer från de vinstdrivande friskolorna. Antingen kan det tyda på att det är något problem med betygssättningen på de här skolorna, eller att de kanske har snävat in just betygskriterierna och glömt bort andra delar av undervisningen som kan vara viktiga.

Detta visar svårigheterna att bedöma kvaliteten. Man pratar om att försöka målstyra skolorna, men vi försöker här på olika sätt bedöma kunskapsnivån beroende på vilken skola man kommer ifrån och vi får diametralt olika resultat. Inget av sätten är perfekt men inget är heller orimligt så frågan är hur man målstyr en sådan verksamhet.

När det gäller konkurrens i skolan har vi i grundskolan sammanfattat forskningsläget, vilket ständigt rör sig, och hittills hittat att det verkar vara så att det finns positiva genomsnittseffekter på betyg när man konkurrensutsätter grundskolan. Det gäller eventuellt också nationella prov, men där vet vi lite mindre. Vi har även i en studie hittat tecken på betygsinflation orsakad av konkurrensen. Det är inte några enorma effekter, men det kanske förklarar delar av de första positiva effekterna. Slutligen så finns det effekter på ökad skolsegregation som en följd av ökad valfriheten och konkurrensutsättning.

När det gäller gymnasiet vet vi nästan ingenting och det är ett stort problem. Där har vi inga data att utvärdera, så det finns ingen vettig forskning kring hur den här expansionen har påverkat gymnasieskolan. Det är ganska anmärkningsvärt då det är på gymnasiet som konkurrensutsättningen har fått störst genomslag. Däremot vet vi att vi har fått en explosion av olika inriktningar och kurser i gymnasieskolan, vilket troligtvis hänger samman med konkurrensutsättning och valfrihet. Det här i sig gör

att det är svårt att göra jämförelser.

En annan sak man kan säga är att trots att vi har den här konkurrensutsättningen visar det sig att även ytterst svagpresterande skolor tenderar att leva vidare. Ibland händer det att Skolverket stänger skolor som uppenbart är dåliga, trots att folk väljer dem. Konkurrensmekanismen verkar alltså vara ganska dålig på att slå ut underpresterande skolor, vilket är ett internationellt fenomen.

Regeringens reformer, då? Regeringen har varit väldigt aktiv. Det är en mängd reformer som är genomförda, framför allt vad gäller uppföljning, utvärdering och kontroll.

Förutsättningarna för utvärdering och kontroll har absolut stärkts. Det är i mångt och mycket bra. Nationella prov genomförs numera i årskurserna 3, 6 och 9. De nationella proven i gymnasiet ska äntligen börja samlas in, vilket inte skett tidigare. Man har inrättat Skolinspektion och man har stärkt den utvärderande funktionen av skolan (uppdraget att sköta detta har gått till IFAU).

Det är de i mina ögon enskilt viktigaste åtgärderna för att hantera vissa av problemen i skolan som regeringen har genomfört, men det är också ganska problematiska åtgärder. Ett problem som jag har varit inne på redan är att det finns ett incitamentsproblem med provbaserade kontroller. Proven i låg ålder testar i princip bara elevernas miniminivå. Kommer man över denna nivå har eleven "uppnått målen", vilket är en omskrivning av uppnående av minimimålen. Om man har prov som bara testar denna nivå får man naturligtvis en undervisning som är inriktad på att eleverna ska komma över just den nivån. Man drillar väldigt hårt för att se till att eleverna kommer över miniminivån på proven, men det kan bli en ganska oinspirerande undervisning för elevflertalet.

Det finns även en klivenhet kring hur man menar att proven ska användas.

Det är ju proven som används vid extern utvärdering, oavsett om denna utförs av föräldrarna på marknaden eller om det är myndigheter som ska utvärdera skolorna. Proven måste då verkligen hanteras som externa utvärderingsinstrument, vilket inte sker i dag. När jag häromdagen var på ett föräldramöte började min dotters lärare läsa högt ur de kommande nationella proven. Så kan man inte ha det om proven används som extern kontroll av skolans kvalitet, däremot kan det finnas ett pedagogiskt värde i att använda prov på det sättet. Här finns alltså en motsättning mellan de pedagogiska målen med proven och provens roll som utvärderingsinstrument. Vill man ha en hög grad av extern kontroll så måste man ge avkall på provens pedagogiska roll och det går inte att fortsätta använda proven som i dag.

För att säga någonting positivt så är det utmärkt att man börjat samla in resultat från gymnasiet och forska på vad som händer i gymnasieskolan.

När det gäller inrättandet av Skolinspektionen, en kontrollmyndighet, är det värt att notera att regelefterlevnad inte är en väg till en högkvalitativ skola, av skäl som jag redan varit inne på. Skolinspektionens mandat är att beivra bristande regelefterlevnad och regler är till sin natur fyrkantiga. De kan inte avgöra huruvida en skola når målen på ett bra sätt, utan de kan undersöka om man sköter rutinerna för individuella utvecklingsplaner osv. Men huruvida detta är av pedagogiskt värde vet vi inte.

Återigen kommer man fram till att den professionella autonomi är helt central, man måste lämna utrymme för lokala initiativ. Regelefterlevnaden kan i och för sig motverka vissa avarter, men den riskerar att leda till en byråkratisering som inte är positiv för skolan. Som jag ser det behövs det både mandat och kapacitet att utvärdera skolornas målpåfyllelse och att sedan aktivt arbeta

för att stödja de enskilda skolorna med deras kvalitetsarbete snarare än att se till att beivra bristande regelefterlevnad. Det är en ganska fundamental skillnad. Vad man nu är inriktad på är regelefterlevnad snarare än att i de enskilda fallen arbeta med skolorna för att de ska lyckas bättre.

Vad gäller det nya betygssystemet är jag som ni nog förstått ganska skeptisk till godkändgränsen därför att det skapar för snävt fokus på vissa typer av elever. Det här fokuset kommer att bli ännu större i och med de förändringar som har genomförts. Elevens rätt till stöd för att nå godkändnivån har tydliggjorts i skollagen. En annan sak är att om man går från F, ett underkänt betyg, till E ger det skolan 10 meritvärdespoäng. Tar man däremot en elev från ett E till A ger det också ytterligare 10 meritvärdespoäng. Givet att det är den genomsnittliga meritpoängen som i hög grad avgör vilken skola man väljer, vad lägger skolorna då krutet på? Det är nämligen lika värdefullt för skolans genomsnittliga meritpoäng att lyfta en elev från F till E som från E till A. Givet att skolorna har den här incitamentsstrukturen, dvs att de ska fokusera på att få eleverna över godkändgränsen, så kan man undra vad som händer med de starkare eleverna? Det här skapar ett tydligt incitament för segregation helt enkelt då de starka eleverna inte vill ha en undervisning som helt fokuserar på de svaga.

Vidare har vi fått fler betygssteg och betyg från årskurs 6. Troligen, där är forskningen kluven, har det inte någon större betydelse, enligt min läsning av forskningen i alla fall.

Nästa problem är att betygssystemet fortfarande inte är förankrat. De betyg som används för vidare studier, dvs från årskurs 9 och gymnasiet, måste förankras mot resultatet på välkonstruerade nationella prov. Förankringen kan inte ske på individnivå därför att eleven

kan ha dåliga dagar, men på klass- eller skolnivå måste det ske någon typ av koppling mellan betyg och provresultat. Utan en sådan förankring är inte betygen jämförbara och systemet förutsätter en extern rättning av de nationella proven, vilket inte heller är något som har genomförts. Jag skulle vilja säga att det faktum att man vill ha välkonstruerade prov, inte *multiple choice*-frågor, kryssfrågor, utan att man faktiskt har någon typ av bedömning av det faktiska kunskapsinnehållet, öppnar för godtycke i bedömningen. Det är ofrånkomligt. I och med att detta godtycke finns i välkonstruerade prov måste proven bedömas externt. Annars går vi den väg som både Skolinspektionen och Riksrevisionen varit inne på, att vi måste ha mer lätträttade prov som är lätta att jämföra. Då får vi per automatik en skola som fokuserar på att få den typen av ganska enkla måluppfyllelser.

Det finns mycket starka skäl för att återgå till ämnesbetyg på gymnasiet. Dagens system där man får betyg i varje enskild kurs som sedan hänger med resten av livet är oförlåtande och ger negativa motivationseffekter både för duktiga och för svaga elever. Någon kanske råkar få ett IG någonstans på vägen och blir desillusionerad, kanske hoppar av. Även starkare elever som råkar ha en dålig termin har ingen väg ut ur det. Kursbetygssystem bortser från att kunskap är en kumulativ process. Det säger kanske inte så mycket om en elev hade ett C i matte i A-kurs men visade sig vara ytterst mattebegåvad och ha väldigt bra kunskapsnivå senare.

Rent logistiskt är det svårt att koppla kursbetygen till nationella prov. De här kurserna går lite hipp som happ på olika skolor. Hur ska olika kursbetyg i matte förankras mot nationella prov osv? Det finns ett tydligt behov av att återgå till ämnesbetyg, någon typ av slutbetyg som bedömer elevernas slutliga prestationer

snarare än det system som vi har i dag.

Regeringen har också satsat på riktade resurser, framför allt satsningar på: läsa, skriva, räkna. Det är staten som försöker påverka, men det är huvudmännen som egentligen bestämmer. Det är svårt för staten att centralt påverka vad som sker ute på skolorna. Man har inte arbetsgivaransvar, man bestämmer inte skolornas arbetssätt. Det finns en öppenbar risk att sådana satsningar tränger undan sådant som kommunerna ändå hade gjort. Dessutom kan de inte ha mer än marginell betydelse med tanke på deras storlek.

Lärarnas kompetens: Såvitt jag kan bedöma påverkar inte regeringens åtgärder lärarnas kompetens på något positivt sätt. Återigen har vi problemet att staten inte är arbetsgivare och därmed inte kan påverka lönerna och arbetsförhållandena, vilket är ganska centralt. Att i lärarutbildningen ha mer fokus på ämneskompetens är bra, men samtidigt förlängs utbildningen och det ökar inte attraktiviteten. Det ökar kostnaderna för att söka sig till läraryrket. Lektorstjänsterna, som ska införas, kan inte bli annat än ett marginalfenomen därför att det är få människor i skolsystemet som kan uppnå den kompetensen.

Vidare har vi lärarlegitimationen, som Anna Ekström dagligen brottas med. Som jag ser det har man valt en modell för lärarlegitimation som i praktiken innebär att det blir en stämpel på att man har gått igenom lärarutbildningen. Men vi visste redan att dessa personer har genomgått en lärarutbildning. Man har valt en modell med minimal kvalitetskontroll, dvs att det egentligen är rektorerna som efter ett introduktionsår väljer vem som ska få bli lärare eller ej. Nu hör det till saken att det var rektorernas anställningsbeslut som regeringen inte gillade och det var därför regeringen införde legitimationen. Trots det har man bollat över avgörandet på rektorer

terna. Det är paradoxalt att regeringen bollar över det här just på de aktörer som vi vill reglera. Rektorerne har minimala incitament att underkänna olämpliga lärare, oavsett som de vill anställa dem eller inte.

Det är lärarnas ansvarsnämnd som ska kunna pröva olämpliga lärare efteråt. Men det är otroligt svårt att i efterhand och externt bedöma huruvida en lärare är lämplig eller ej. Lärarnas ansvarsnämnd kan säkert hitta ett och annat fall av olämpliga lärare, men det kommer inte att bli mer än ett marginalfenomen.

Däremot har man valt en modell med maximala inträdeshinder, dvs introduktionsårstjänst som skapar osäkerhet om vad som händer efter utbildningen. Jag tror att det blir köbildning såsom vi har sett hos läkarna. De kommer ut från sin utbildning och sedan ska de hitta ett AT-jobb, vilket ofta tar lång tid. Det kommer inte att bli logistiskt lättare för lärarna. Det är många fler aktörer som är inblandade och de är dessutom mer specificerade i olika ämneskombinationer och stadienivåer.

Dessutom slår legitimationen ut en massa kompetenta lärare som inte har en lärarutbildning men som har varit verksamma många år i ett system som fungerat alldeles utmärkt. Man har valt en modell med alldeles för lite pengar till introduktionsår, ca 30 000 kr per introduktionsårsplats. Det är i mina ögon alldeles för lite, en knapp månadslön, och dessutom ingår att skolan ska tillhandahålla mentorskap.

Man har alltså valt minimala kvalitetskontroller och maximala inträdeshinder. Som jag ser det ska vi i stället ha lämplighetstester inom ramen för den statliga utbildning av lärare som vi trots allt har. Det vore rimligare. Dessutom ska man tillämpa behörighetsreglerna och man skulle kunna använda legitimationen så vore det för att få in

duktiga personer som har en alternativ bakgrund. Det är väl det som skulle kunna vara en riktig bra användning av legitimation, dvs att vi faktiskt har en alternativ väg in i läraryrket för dem som inte har gått lärarutbildningen. Men så är det inte utformat.

Vidare har regeringen gjort om yrkesgymnasiet på ett sätt som i stort sett är bra och som innebär större fokus på yrkeskunskaper. Man kan om man så vill läsa in grundläggande behörighet för högre studier inom ramen för utökad studieplan. Det här är en bra reform eftersom den gynnar elever med sämre studieförutsättningar. Däremot är det lite oklart att man samtidigt har skärpt behörighetskraven för att över huvud taget komma in på de här utbildningarna. Det är mer än lite motsägelsefullt. Det är att skjuta ned utslagningen till efter nian snarare än under själva gymnasietiden.

Det är tveksamt om de här reformerna vänder utvecklingen och den huvudsakliga orsaken är att staten har små möjligheter att påverka de centrala incitamentsfaktorerna. I stället står hoppet till de förbättrade förutsättningarna till uppföljning, utvärdering och informationsspridning. Det kan leda till ett positivt omvandlingstryck som en nödvändig komponent, och det är bra med en förstärkning, men jag tror inte att man helt kan förlita sig på detta. Det finns ingenting som säger att bara man mäter resultaten i skolan så genererar det bättre resultat, utan det krävs någonting mer, aktiva huvudmän som går in och gör någonting åt situationen när man väl har upptäckt att skolan är dålig.

En uppenbar risk är att regelefterlevnaden och byråkratiseringen av yrket som den ökade detaljregleringen innebär tränger undan det faktiska kvalitetsarbetet. Tyvärr finns det, såvitt jag kan se, inga åtgärder i regeringens planer för att försöka bryta den tilltagande segregationen i skolsystemet.

Jag skulle vilja slå ett slag för att vi måste se vikten av kvalitetsmotiverade aktörer i skolan. Givet de problem som finns för att styra skolan är det viktigt att de som driver skolor är kvalitetsmotiverade snarare än någonting annat. Med facit i hand är det tveksamt om kommunerna primärt är intresserade av skolans kvalitet. Staten bör ta ett mer aktivt ansvar för skolutvecklingen via det direkta arbetet med skolorna, via någon typ av skolutvecklingsmyndighet, snarare än den renodlade kontroll- och bestraffningsfunktion som Skolinpektionen har.

En annan sak som jag tycker att man bör fundera på och som jag vet diskuteras är om det verkligen är klokt att tillåta vinstmotiverade aktörer i ett system med så pass stora marknadsmisslyckanden som den här sektorn präglas av? Vi står inför en situation där de lönsamma segmenten håller på att tas över av vinstdrivande koncerner. Hur ska man kunna upprätthålla en likvärdig kvalitet i ett sådant system? Jag säger inte att den genomsnittliga kvaliteten sjunker av detta. Snarast är det så att för att hålla lågkvalitativa och opportunistiska aktörer borta ur systemet krävs det ett regelsystem som är rätt omfattande. Det krävs en detaljerad styrning för att motverka missbruk av systemet.

Maximal konkurrens har enorma problem i skolsystemet och är ingenting att eftersträva. Maximal konkurrens handlar om att ge det kunden vill ha, men det är inte alltid vi vill ge kunden det den vill ha. Det är inte för att vi ska ge alla exakt vad de vill ha som vi har ett offentligt finansierat skolsystem.

Jag tycker inte att man behöver vara ideologiskt motiverad åt det ena eller det andra hållet för att säga att det finns ett problem med att tillåta aktörer som primärt är intresserade av vinst snarare än av att driva en högkvalitativ skola få ett stort utrymme i skolsektorn. Jag hoppas

att regeringen i alla fall funderar kring de här frågorna.

Pehr Wissén

Tack, Jonas! Detta är otroligt spännande och viktiga frågor. Det var mycket underlag. Vår förhoppning nu är att Bertil Östberg och Anna Ekström ska kommentera detta.

Bertil Östberg

Det var väldigt många olika saker här! Jag kan instämma i problembilden när det gäller svensk skola. Den är central i denna regerings arbete. Det är klart att vi i de internationella kunskapsmätningarna ser hur Sveriges resultat sjunker. Tendensen är entydig. Oavsett om det är PISA, TIMSS eller någon annan undersökning är det en entydig trend att vi sjunker hela tiden. Vi är medelmåttor eller under medel när vi tittar i mätningarna.

Jonas började tala om det här med eget arbete och att individualiseringen skulle vara en viktig orsak till de sjunkande kunskaperna. Det är svårt att riktigt veta. Men jag tror att om man skulle lyfta fram det som har betytt mycket är det just att eleverna i så hög grad arbetar själva. Det är en viktig förklaring till att kunskaperna har sjunkit – kanske den viktigaste. Man kan säga att detta mest drabbar de elever som har de sämsta förutsättningarna. Men man kan uppenbarligen också säga att det drabbar alla elever. Om man tittar på utvecklingen för svensk skola ser man att det inte bara är så att vi har fler elever som presterar riktigt dåligt, utan vi har också färre elever som presterar riktigt bra.

Det som avgör vilket resultat vi når är såklart undervisningen i klassrummen. Det är lärarnas kompetens och lärarnas sätt att undervisa som avgör. Det finns givetvis mycket annat som är viktigt, t ex rektorer. *Men det är förstås det som händer i klassrummet som ändå avgör det hela.*

Vad gör vi för att vi ska få bättre lärare och bättre undervisning? Jonas pekar på att det inte är staten som är arbetsgivare. Vi kan bara påverka lite marginellt. Vi har t ex några lektorer, men staten gör inte så mycket, menar du. Det är inte riktigt sant. Vi har i budgetpropositionen aviserat rätt mycket pengar för att inrätta karriärtjänster i skolan. Man kan säga att detta är ett rätt djärvt steg, för här går vi ändå in i den kommunala skolan och även i de fristående skolorna och säger: Om ni inrättar karriärtjänster så skjuter staten till pengar! Vi tänker oss dels lektorer – men det kan bara bli ett fåtal eftersom det endast gäller dem som har licensierat och doktorerat – dels att det ska finnas en annan karriärtjänst för de duktigaste lärarna. Tusentals lärare skulle kunna få ett påtagligt lönelöft. Jag vill inte säga några exakta summor, men det är klart att det ska handla om tusentals kronor och det ska handla om tusentals lärare. Det ska förstås vara de duktigaste lärarna som får denna typ av karriärtjänster och som då får ett påtagligt lönelöft. De ska fortsätta att vara lärare i allt väsentligt, men de ska också kunna fungera som coacher och hjälpa sina lärarkollegor att utveckla sin undervisning.

Vi kommer med förslag om hur detta ska regleras i skollagen. Det kommer att bli statsbidrag som ska finansiera det hela. Jag tror att detta kommer att skicka ut en viktig signal: Som lärare kan man få en kraftig löneökning om man är duktig. Det är en bra signal i skolans arbete och det är en bra signal för att göra läraryrket mer attraktivt. Det kan leda till många fler sökande.

Jonas talade en del om legitimationen. Ett förslag som du nämnde var att man skulle tillämpa behörighetsreglerna i stället. Jag skulle vilja säga att legitimation och behörighet i praktiken hänger ihop. I svensk grundskola i dag utförs kanske uppemot varannan

lektion av en lärare som inte har några kunskaper, eller i alla fall inte tillräckliga kunskaper, i det ämne som han eller hon undervisar i. Även om man kan säga att det finns brister i lärarutbildningen är det svårt att undervisa i matte om man inte har läst någon matte alls utöver den man själv läste i skolan – och en del av lärarna tyckte kanske själva att matte var pest när de gick i skolan. De valde att bli lärare i svenska och plötsligt är de också lärare i matte. Genom legitimationen får vi en prövning av vilken behörighet lärarna har. Man kan i praktiken sätta lite press på huvudmännen att de har lärare som har utbildning i det ämne de ska undervisa i.

Genom legitimationen kan det således klargöras vilken behörighet lärarna har. Tidigare har det varit nästan omöjligt att hålla reda på det. En lärarexamen kan bestå av något konstigt som det inte är så lätt för en rektor att veta vad det är. Rektorerne vet inte vad läraren är behörig att undervisa i. Jag tycker därför att detta hänger ihop.

En annan viktig faktor med legitimationen är något som du pekar på och menar att det inte är bra, nämligen introduktionen. Konsultföretaget McK-insey skrev i sin rapport vad det är som kännetecknar de länder som är framgångsrika: Det är svårt att komma in på lärarutbildningen. Det är höga krav på lärarutbildningen. Det finns en bra introduktion av nya lärare. Det finns bra fortbildning av lärarna och det ges stöd till varje elev. Det här med introduktion av nya lärare tror jag är centralt. I och med legitimationen kan vi ställa krav på alla skolor att de ska ha en bra introduktion när de anställer en nyutbildad lärare. I värsta fall tar man i dag en nyutexaminerad lärare och sätter den i den värsta åttan som ingen annan lärare på skolan vill ta hand om. Men nu är skolorna tvungna att ordna en ordentlig introduktion.

Det är inte svårare att få jobb nu som ny lärare än det var tidigare. Som nyutexaminerad lärare är det som för alla andra nyutexaminerade – oavsett om man är civilekonom eller vad det nu kan vara: Man får söka jobb och sedan får man ta de jobb som finns. Det nya nu är att man får en introduktion. Så var det inte tidigare.

Staten ska ta ett aktivt ansvar för skolutveckling, säger Jonas. Det försöker vi göra. Vi måste gå in i den undervisning som bedrivs utan att vi för den sakens skull ska styra i detalj, för det tycker jag verkligen inte att vi ska göra. Vi har t ex aviserat ett stort mattelyft. Du pekar själv på att det finns stora brister i matematik och Sverige sjunker kraftigt där. Då tänker vi: Hur förbättrar vi resultaten i matte? Det första är att vi ska ha lärare som har utbildning i matte och som är behöriga. Så är det inte nu; vi har många lärare som inte är behöriga. Det andra är hur dessa mattelärare undervisar. Vi har ungefär 50 000 lärare i svenska skolor som undervisar i matematik. Hur når vi ut till dem och får dem att undervisa på ett bättre sätt? Tanken med mattelyftet är att vi ska nå ut till alla mattelärare. De duktigaste mattelärarna ska kunna använda en del av sin tid till att stödja sina kolleger och det kommer att finnas stöd på webben. På detta sätt kommer vi att under tre till fem år framöver att nå ut till alla mattelärare i Sverige. Jag tror att det finns behov av detta i andra ämnen också. Men man måste börja någonstans och vi kände att matte är det riktigt stora problemet som vi måste göra någonting åt nu.

Jonas talade lite grann om marknadsmekanismer. Jag har i grunden samma bedömning där: Marknadsmekanismerna i skolan kan ha en viss effekt – både positiv och negativ. Men det är klart att det finns mycket tröghet på både efterfråge- och utbudssidan. Jag har själv jobbat i kommuner och försökt läg-

ga ned skolor, men jag misslyckades. Jag brukar tänka på de stackare som har gått på den skola som jag försökte lägga ned. Det var för 10-15 år sedan, så ytterligare 15 årskullar har fått gå på en dålig skola i och med att vi misslyckades. Men det är svårt att lägga ned en skola. När man ska lägga ned den dåliga skolan blir det plötsligt protester. Då säger folk att den skola som de tidigare har klagat på är en väldigt bra skola. Och vad gör man av de elever som bor nära en skola och som inte har valt bort den – eller vars föräldrar inte har valt bort den – utan som är kvar? Det är ju ofta hälften av eleverna. En skola är inte som en livsmedelsbutik som man kan stänga, utan man måste hitta andra lösningar. Det är alltså svårt.

Vi har tillsatt en särskild utredning om fristående skolor som tittar över regelverket. Det handlar delvis om att sätta stopp för dem som du pratar om som skojarna. Vi kommer att skärpa reglerna. Det fanns en skola där de som satt i styrelsen var pedofiler, hallickar osv. Det är inte bra. Vi ska försöka sätta stopp för det genom att ha kontroll på personer. Men det handlar också mycket om att ifall man ska driva en skola ska det vara ett långsiktigt åtagande. Det är en långsiktig process att jobba för att utveckla en skola. Man kan behöva jobba långsiktigt med att utveckla personalens kompetens och rekrytera ny personal. Det kan man inte se på bara tre till sex års tid. Vi har därför sagt att vi tycker att de som är ägare av skolor ska ha ett långsiktigt perspektiv på sitt ägande framöver. Jonas talade mycket om betyg och nationella prov och om gränser för godkänd här. Diskussionen om godkänd är inte helt okomplicerad, tycker jag. Det finns förstås en viss risk att det blir sämre för dem som inte klarar en högt satt gräns för godkänd. Å andra sidan ska man vara medveten om att det under inga förhållanden är så lätt för dem som inte blir godkända i svenska i nian i grund-

skolan. De är ju knappt läskunniga. De kan inte läsa dagstidningar med någon egentlig behållning. De är såklart tekniskt läskunniga men inte i praktiken. Jag tycker att en godkändgräns på ett bra sätt skapar fokus på att man måste se till att alla elever hänger med. Det viktiga är att man sätter in insatser tidigt i skolan. Det är därför vi har infört nationella prov i årskurs tre. Man ska börja mäta tidigt. Vi vet genom forskning att om man sätter in stödinsatserna tidigt kan man också åstadkomma stora resultat. Jag tycker därför att det finns skäl att ha en godkändgräns. Men den ska definitivt inte vara för hög och vår ambition har verkligen inte varit att höja gränsen.

Jonas talade också om betyg och nationella prov. Redan från årskurs sex ges betyg, så vi får också de olika betygsstegen i de nationella proven.

Vi ska ha nationella prov som inte är *multiple choice* utan som är bra konstruerade. Det är svårt att göra detta. Vi har gett Skolverket i uppdrag att försöka göra de nationella proven mer tillförlitliga så att man kan mäta kunskapsutvecklingen över tid, men det är svårt. Det kräver mycket av kalibrering så att proven verkligen är lika svåra varje år. Det kostar resurser och pengar. Men om man ska ha den typ av prov som består av ett antal olika delprov, ibland muntliga prov och andra delar som mäter olika saker, tar det också tid att rätta dem. Det är väldigt omfattande att ha en nationell rättning av alla nationella prov. Vi har nationella prov i svenska och matte i trean. Vi kommer att införa det i sexan i svenska, matte och engelska men också i alla fyra so-ämnena och i de tre no-ämnena. Eleverna behöver bara skriva ett vardera, men det blir prov i alla. I nian blir det prov i svenska, matte och engelska plus i alla so- och no-ämnen. Det blir tio olika ämnen.

Också i gymnasieskolan har vi tänkt att man ska skärpa till det hela. Vi kom-

mer inte att återinföra den gamla studentexamen, men vi diskuterar att införa fler nationella prov och att också stärka rättningen av dem. Vi vill även göra de nationella proven i gymnasieskolan mer styrande för betygsättningen. Det skrivs ett par miljoner nationella prov varje år. Om man inte gör det som *multiple choice* skulle det kosta otroligt mycket pengar. Jag undrar nästan om det ens är möjligt. I dag tar Skolinspektionen i 30 000 nationella prov och kollar dem. Det ska vi bygga ut. Detta kostar en hel del pengar. Det är många lärare som sitter och rättar de nationella proven och har det som ett bra extraknäck. Men det finns ju inte hur många lärare som helst som vill ha extraknäck.

Vi vet också att det inte finns några kvalitetsproblem när det gäller rättningen av vissa nationella prov. Det handlar bl a om proven i årskurs tre. Lärarna rättar ganska okej när det gäller många prov, har vi funnit. Det skulle bara kosta oerhört mycket pengar och byråkrati att ta in proven och rätta dem på nationell nivå. Det skulle kosta 200 miljoner bara för de nya proven och om vi skulle ta alla de andra också handlar det om miljarder. Varifrån skulle vi dessutom ta alla de här människorna som ska rätta proven? Men det är svårt att rätta prov där man ska bedöma texter. Där kan vi behöva stärka upp det hela.

Vi ska ställa ökade krav på att man inte sätter betyg hur som helst. Vi vet att det är en del som gör det. Som vi har talat om här finns det ställen där 80 procent av eleverna får högre betyg än de hade på de nationella proven. Det ska vi inte tolerera. Det är också Skolinspektionens uppdrag att granska dem som har så stora avvikelser.

Du tog upp många frågor som jag ska kommentera, Jonas. Jag undrar om det är några viktiga sådana som jag har glömt. Vi har tagit upp betygen, utvärdering, godkändnivån, lärarkompetensfrågor

och lärarlegitimation. Du nämnde också några andra frågor. Vår avsikt är inte att detaljreglera i lag. Det står i reglerna att det ska finnas skolbibliotek. Om man ska ha en sådan regel måste man på något sätt också definiera den. Skolinspektionen måste kunna gå ut och säga: Här har ni en Billybokhylla med tre böcker. Det är faktiskt inget skolbibliotek!

Vår avsikt har varit att Skolinspektionen inte bara ska kolla regelefterlevnad. Vi har styrt över Skolinspektionens arbete mer på kvalitet. Det ska handla om att man kvalitetsgranskar hur undervisningen går till. Vi tycker att det tidigare har handlat för mycket om regelefterlevnad i den meningen att om man bara har den där planen så var det bra. Och det räcker inte! Det är kvalitet och resultat som man måste titta på. Skolinspektionen jobbar mycket mer på det sättet nu än man gjorde tidigare. Det finns mycket mer att säga, men jag tror att jag stannar där.

Pehr Wissén

Tack! Då väntar vi med Jonas kommentarer till efter Annas anförande. Anna Ekström är generaldirektör för Skolverket – varsågod!

Anna Ekström

Tack så mycket för möjligheten att komma hit och tala om dessa viktiga frågor! När Jonas tecknar sin bild av tillståndet i den svenska skolan finns det mycket som jag håller med om. Den viktigaste punkten och den som det verkligen är viktig att börja med att slå fast är att den svenska skolan har problem och har haft det under en tid. Dessa problem kan man beskriva som att den svenska skolan karakteriseras av sjunkande resultat, alltså sjunkande kunskapsresultat.

Hur vet vi då det? Framför allt vet vi det genom de internationella kunskapsmätningar som görs. Dessa mätningar har ni hört talas om. Vi har talat om dem

här i dag, men ni har även hört om dem tidigare. När man hör PISA nu för tiden är det knappast någon som tänker på ett lutande torn, utan alla tänker omedelbart på tillståndet i den svenska och den finska skolan. Det finns också andra internationella kunskapsmätningar.

Det är viktigt att veta att mycket av det vi vet om kunskapsresultaten i den svenska skolan är tack vare de internationella mätningarna. Vi gör häpnadsväckande få egna mätningar. När Skolverket inrättades år 1991 som en del i den stora reformen med kommunalisering av den svenska skolan var det en huvuduppgift för Skolverket att arbeta med utvärdering av den svenska skolan. Det var också någonting som verket gjorde med regelbundenhet parallellt med de internationella undersökningarna. Men till den typen av undersökningar har vi inte haft tillräckligt med resurser på bra många år – och nu tittar jag på Bertil här! Sedan 2003 har det inte gjorts någon ordentlig nationell utvärdering av den svenska skolan. Då kom den senaste sk NU-utvärderingen.

I år har vi gjort stora ansträngningar för att hitta utrymme för att göra en bedömning av några ämnen i den svenska skolan som vi har ägnat väldigt lite uppmärksamhet åt och där det inte finns några nationella prov och alltför lite stöd och kunskaper. Vi börjar med att titta på de ämnen som vi vet allra minst om, nämligen slöjd, bild och hemkunskap. Det är ämnen som spelar stor roll för vilka betyg eleverna får, det är ämnen där betygen ofta stiger och som inte har nationella prov och det är ämnen som har en central plats i vår läroplan. Det är också ämnen som utvärderats lite. Det ska bli intressant att se hur utvärdering av dessa ämnen kan göras och vad det kommer att leda till.

Jag vill gärna slå ett slag för att den svenska staten och det svenska samhället ägnar tid och kraft åt att utvärdera

resultaten i den svenska skolan. Det vi vet, vet vi tack vare de internationella undersökningarna och de är i stor utsträckning koncentrerade till grundskolan. När det gäller kunskapsresultaten i gymnasiet vet vi alldeles för lite. Jag kan säga att det är någonting som förvånade mig när jag kom till Skolverket – hur lite kunskaper vi samlade in om resultaten i den svenska skolan vid sidan av de internationella undersökningarna.

En annan sak, som Jonas också tog upp, som man kan se när man tittar på resultaten i den svenska skolan handlar om sjunkande likvärdighet. Detta har av många ansetts vara en paradgren för den svenska skolan – att vara en del av det regelverk som gör att barn som växer upp i Sverige erbjuds så lika utgångspunkter och så lika startmöjligheter som möjligt. Det handlar helt enkelt om att utjämna livschanser. Där ser vi att den svenska skolan har gått åt fel håll under ett stort antal år. Vi är på gång med en ny utvärdering av likvärdigheten. Det ska bli intressant att se vad den leder fram till. Jag ser att Anders Böhlmark och andra som kan minst lika mycket som jag om detta sitter i salen, så jag ska nöja mig med att konstatera att det finns mycket intressanta studier där. De pekar precis på det som Jonas redan har tagit upp. Det handlar mycket om segregation, men det handlar också om annat.

Från Skolverkets sida lägger vi ned betydande resurser på att sätta oss in i det som Jonas snuddade vid, nämligen den nya brokiga skolmarknaden. Det växer nämligen fram en ny sorts marknad i Sverige, som man kan kalla skolmarknaden. Det är en marknad där barn, elever och föräldrar väljer utbildning på ett sätt som vi inte riktigt är vana vid. Ni som inte har barn själva har kanske inte sett den nya skolmarknaden själva, men ni har säkert sett reklam i tunnelbanan. Ni har sett hur olika skolor har öppet hus och arbetar för att locka till sig

elever. Det är inte bara universitet och högskolor som lockar med olika former av erbjudanden för att man ska välja just en viss utbildning eller linje, utan det gör nu också gymnasieskolan i stor utsträckning.

Men det syns också på ett nytt förhållningssätt i skolan. Ni som har barn i skolan har säkert märkt att de förväntas vara med på olika former av evenemang där man marknadsför den egna skolan. De förväntas baka kakor och delta i öppna hus och andra evenemang. De förväntas på ett självklart sätt tala väl om sin skola för barn som kommer från andra skolor för att locka dem till sin skola. De lärare som finns i skolan förväntas numera tala väl om sin arbetsgivare på ett sätt som absolut inte förutsattes för 10–20 år sedan.

Skolan har, på gott och på ont, blivit en ny sorts marknad med helt egna regler, med helt andra mekanismer och dessutom med helt nya resultat. Ett resultat av den nya skolmarknaden är att vi får en geografiskt ny skolmarknad där vi ser att stora län, t ex Värmlands län, är på väg mot en situation där en mycket stor andel av eleverna pendlar till centralorter för att gå på gymnasieskolor. Det kan vara en friskola som är en attraktiv skola i en centralort, men det kan också vara en gammal hederlig kommunal gymnasieskola. Lite förenklat kan man säga att det läge som var på 1950- och 1960-talet, när begåvade elever var inackorderade i Karlstad och Luleå, nu – för att uttrycka sig slarvigt – håller på att bli en ny verklighet där gymnasieelever skjutsas av sina föräldrar eller åker med kommunala skolskjutsar av olika slag, till Luleå och Karlstad.

Det finns också andra intressanta studier på gång t ex om vad det egentligen är som gör att elever väljer en viss gymnasieskola. Det visar sig att en viktig del av valet av gymnasieskola är sökandet av den egna identiteten och sök-

det av en gruppgemenskap. Jag känner mycket väl igen detta när jag ser hur mina döttrar har valt gymnasieskola. Jag kan försäkra att kunskaps- och kvalitetskraven inte alltid hamnar lika högt upp som klädsel, musiksmak etc. En sträng mors kvalitetsmätt är inte alltid desamma som en gymnasieelevs.

En annan sak som vi ser när vi granskar den svenska skolan gäller kvaliteten. Om man ska gå på Skolinspektionens rapporter kan man se att det finns tydliga kvalitetsproblem i den svenska skolan. Jag vill samtidigt peka på att den allmänna debatten ofta handlar om annat. Hur mycket handlar den om sjunkande mattekunskaper? Och hur mycket handlar den om det som Jonas kallar för elevsociala frågor? Därför är det viktigt att betona resultaten och likvärdigheten när vi diskuterar den svenska skolan.

Vad ska man då göra? Jonas hade en jättelista på saker som man skulle kunna göra. Jag skulle vilja vända på frågan och säga: Vad har de som har lyckats gjort? Det finns ju faktiskt länder som konsekvent och konstant lyckas med sina skolsystem. Jag kan börja med att säga det intressanta och paradoxala att när vi i Sverige diskuterar vad vi ska hitta på och när vi söker inspiration utomlands går våra studieresor och delegationer nästan alltid västerut. Vi åker till den delstat i USA som just då är på modet och vi åker ofta till Storbritannien. Det beror på att de gör mycket intressanta saker och att det finns mycket bra forskning där. Det beror säkert också på att vi förstår språket och att vi tycker att det är bra på olika sätt.

Om vi i stället konsekvent skulle åka och hämta inspiration från de länder som konstant och konsekvent, år efter år, lyckas bättre än vi i PISA-undersökningarna t ex – vet ni vart vi skulle åka då? Vi ska åka österut. Alla känner till Finland. Men vi ska inte bara åka dit, utan vi ska åka till Korea. På senare tid ska

vi också åka till Singapore och Shanghai. Västerut kan vi åka till Kanada.

Då närmar vi oss den riktigt intressanta frågan: Hur gör man? Detta är den fråga som är riktigt, riktigt knölig. I min tidigare verksamhet har jag jobbat med sysselsättningsfrågor, med arbetsmarknadspolitik och med EU:s gas- och järnvägsmarknadsavreglering. Jag har jobbat med det ena efter det andra som rätt många människor skulle säga är jättesvåra saker. Men jag har aldrig varit i närheten av en så genuint svår fråga som den som är Skolverkets och den som är vår debattfråga här i kväll, nämligen hur man ser till att barn och elever ska lära sig så mycket som möjligt ”och utvecklas som människor”. Den som söker stöd i forskningen finner att på el- och gasmarknadsområdet och när det gäller frågorna om sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik råder det mycket större och bredare enighet i den samlade forskningen än vad vi har när det gäller de pedagogiska kärnfrågorna. Rätt ofta skäller man på pedagogisk forskning och säger att den inte alls håller måttet och att den är dålig. Ni kan trösta er med att pedagogisk forskning möter denna kritik i många länder.

Jag ser också ett behov av en pedagogisk forskning som är jordnära och praktisk och möter forskningens krav. Jag tycker att man ska söka inspiration i den medicinska forskningen och i andra delar av forskningen som är lite mer professionsnära och där forskning ofta sker i ett samspel mellan starka professioner på arbetsplatsen och med den utvärdering som låter sig göras i det komplicerade samspel som det är när barn och elever lär sig saker och ting. Man ska inte ge upp. Dessutom tycker jag att förhållandet att detta är svåra frågor inte ska föranleda oss att ge upp! Snarare ska det göra att vi satsar ännu mer på att komma till rätta med de genuint svåra frågorna om hur man arrangerar en undervisning

så att barn och elever lär sig så mycket som möjligt.

När det gäller den stora fråga som både Jonas och Bertil har varit inne på om vad dessa sjunkande resultat beror på är också min analys att en viktig orsak är undervisningsmetoderna och det förhållandet att vi i Sverige har haft undervisningsmetoder som alltför mycket har lämnat barn och elever ensamma med sitt lärande. Man har tagit ifrån läraren hans eller hennes ledarskap i klassrummet och ansvaret för elevernas inläring. Jag tror att detta är en viktig nyckel. Vi kan få ledning från kvantitativ och kvalitativ forskning om hur det går för barn och elever som lämnas ensamma med sitt lärande jämfört med dem som får mer stöd och hjälp.

Det som karakteriserar Finland, Kanada, Sydkorea och på senare år också Singapore är att man har en pedagogisk modell och en pedagogisk metod som satsar mycket på inläring och lärarens förmåga att lära ut. Men man satsar också mycket på uppföljning och utvärdering på ett kollegialt sätt av lärarens arbete med eleverna. Och det är trots allt där lärandet sker. Det sker inte i våra seminarierum eller i riksdagens penalisal.

Jag avslutar med att säga att jag hoppas att jag har gjort en ordentlig plädering för mer utvärdering av resultaten i den svenska skolan. Om jag inte har gjort det säger jag det för en tredje gång. Jag håller verkligen med Jonas om att detta är ett viktigt uppdrag och en viktig uppgift. Men det som också behövs är det som Jonas slutade med att tala om, nämligen ett mycket bättre arbete med att utveckla pedagogiska metoder så att barn och elever lär sig mer. Det är i klassrummet som det ska hända. Det är där det måste hända.

Till allra sist vill jag säga att den statliga skolpolitiken är en komplicerad sak. Det är också ett komplicerat styrsystem som vi har begåvat vår svenska skola

med. Vi har kommunala och fristående huvudmän som sitter på pengarna, på metoderna och på makten och ansvaret. Vi har en statlig normering, en statlig utvärdering och ett statligt stöd för olika former av utvecklingsinsatser. Men till syvende och sist är det kommunen och fristående skolor som har ansvaret för resultat och kvalitet i den svenska skolan. All statlig normering måste på något vis underlätta och understödja det hela. De ska sova dåligt på nätterna när de inte lyckas! Vi ska inte hjälpa dem undan deras ansvar.

Det sista jag tänker på innan jag somnar på kvällarna är att man ska komma ihåg att det är de kommunala och fristående huvudmännen som har ansvaret för kvalitet och resultat i skolan. Det gäller att understödja detta ansvar och inte glömma bort det. Det första jag tänker när jag vaknar är att det som egentligen spelar roll är det som händer i klassrummet. Det är lärarnas förmåga och lärarnas möjlighet att lära ut på ett bra sätt som är helt avgörande för barnens och elevernas resultat. Jag måste hela tiden komma ihåg att agera på ett sådant sätt att också detta ansvarstagande understöds och så att det inte blir lättare att komma ifrån detta ansvar. Om jag vaknar klockan fyra på morgnarna tänker jag på det praktiska genomförandet av lärarlegitimationen. Men det är ett annat seminarium!

Därmed slutar jag med att säga att jag delvis håller med Jonas. Det här med betygsinflation kan vi säkert återkomma till i något slags replikrunda. Låt mig helt kort bara säga att våra betyg har utvecklats på ett annat sätt än hur kunskapen har utvecklats. Det är stora skillnader mellan olika åldrar och årskurser och mellan olika ämnen. Jag tror att det finns stora möjligheter att få till stånd en bättre betygsättning också med andra medel än dem som Jonas pläderade för. Vi ska komma ihåg att de nationella pro-

ven har en stor och viktig roll för att underlätta lärarnas bedömning, som är en viktig del av lärarnas verktygslåda för att eleverna ska lära sig så mycket som möjligt. För de nationella provens del gäller det att hålla balansen mellan att vara ett stöd för lärarna och ett stöd för betygssättningen. Det är en jätte viktig och jättesvår balans som är ganska lätt att störa. Jag tycker att vi ska jobba hårt för att få till stånd en klok balans. För att mäta resultaten i skolan vill jag se mycket mer nationell utvärdering snarare än att man samlar nationella prov för en stor utvärdering.

Pehr Wissén

Tack, Anna! Jag har respekt för att det är svårt att hålla alla synpunkter i huvudet, Jonas, så du får en stund på dig här nu innan vi släpper in frågeställarna för att replikera på det du kommer ihåg av allt detta.

Jonas Vlachos

Jag kan börja med min modell när det gäller extern utvärdering. Visst är det kostsamt och visst tar det väldigt lång tid. Men samtidigt finns ju denna tid redan i dag. Det är verkligen synd att man får höra att det skulle ta så lång tid och så mycket resurser att rätta proven externt. Det innebär ju implicit att det tar lika mycket tid för lärarna i dag. Att någon annan rättar dem innebär att den egentliga läraren inte rättar dem. Den tiden frigörs då och kan användas till annat. De utvärderingar som har gjorts av vad det skulle kosta att rätta proven centralt har inte tagit hänsyn till denna aspekt – att lärarnas tid faktiskt räknas. Jag tycker att det är besvärande att detta inte har gjorts.

Man kan göra så att både lärarna och någon centralt rättar proven. I praktiken är det säkert så att i 80–90 procent av fallen blir läraren inte blir det minsta förvånad över elevens resultat. Den externa

bedömningskompetensen verkar vara viktig och för att hantera detta föreslår jag att skolorna byter prov med varandra enligt något system. Tanken med det är att lärarna får sin bedömningskompetens utvecklad med andra än sina egna elevers prov. Det finns vissa prov som inte kan rättas externt. OK – då får de rättas lokalt! Man får vara pragmatisk där. Man måste också tänka på vad poängen är med den externa rättningen. Det handlar delvis om att få någon typ av möjlighet till extern utvärdering som är trovärdig, delvis om att förankra ett betygssystem. Det tycker jag är viktigt. Därför är det inte alla prov som behöver rättas externt, utan det är de som används för normering av betyg. Det gäller alltså bara nian och gymnasiet. De andra proven kan mycket väl rättas lokalt.

Man hoppas nu att vi ska arbeta hårdare med att lärarna ska rätta proven på ett bättre sätt och att betygen ska sättas bättre. Men en rapport om problemen med betygssättning från 1999 noterar en enorm diskrepans mellan hur skolorna satte betyg och rekommenderade åtgärder. Sedan kom en ny utvärdering 2003 med samma innehåll och nu kom Riksrevisionen senast häromåret och sade att lärarna måste få mer hjälp med betygssättningen. Jag tror att det är en kognitiv omöjlighet för lärare att bedöma detta på ett oberoende sätt i förhållande till abstrakta mål. Det måste till en normering på något sätt. Betygen måste kopplas till någonting som går att hålla i handen. Det har inte med illvilja att göra. Jag vet exakt hur svårt det är att betygssätta, för jag har gjort det själv. Det är svårt att utan någon sorts normering veta exakt hur det hela förhåller sig i förhållande till andra skolor. Dessutom präglas man av en skola och den elevpopulation man möter. Det är klart att man präglas av hur duktiga elever man brukar ha när man gör bedömningen av vad som egentligen är A, B eller C.

Jag tror därför att vägen att via utbildningssatsningar, bättre rättningsprofession och allt sådant helt enkelt inte kommer att leda till någon förbättring. Jag tror att normeringen behövs. Jag kan inte heller se hur omrättningen av ett urval nationella prov leder någonstans. Tyvärr måste jag säga att jag tror att det är pengar i sjön att man rättar om ett urval nationella prov. Antingen gör man det ordentligt och säger att vi vill ha externt bedömda prov eller så gör man det inte. Det kan i viss mån vara ett kul experiment för sådana som mig och mina forskarkolleger att forska på, men jag tror inte att det kommer att leda fram till att rättningen blir bättre. Detta gäller alldeles oavsett de strategiska motiv som faktiskt finns att manipulera resultat. Ju starkare konkurrensen är, desto starkare blir de strategiska motiven både när det gäller att avvika i betygssättningen och vad gäller provrättningen.

Det kan vara så att regeringen inte är naiv utan pragmatisk vad gäller normeringen av betygssättningen, men jag tror att man med lite ytterligare pragmatism landar i att denna måste regleras. Hur mycket får betygssättningen avvika från provresultaten? Får man avvika 20 procent? Då kommer alla att landa på 20 procent. Det går inte att komma ifrån. Då har man i praktiken normerat en 20-procentig avvikelse. Om man ska beivra skolor inom ramen för det nya regelverket måste det alltså till en normering.

Sedan har vi det dubbla huvudmannaskap som vi uppenbarligen är på väg emot med en skola med karriärtjänster som är statligt finansierade. Uppenbarligen har kommunerna och de fristående skolorna inte varit särskilt intresserade av att själva inrätta någon typ av karriärtjänster för de särskilt duktiga lärarna. I så fall hade det redan hänt. Då får staten tvinga fram det. När staten tvingar fram detta via resursfördelningen på olika sätt ska man motverka att kommunerna

sänker lönerna. Om de får lite pengar för karriärtjänsterna kanske karriärlärarna får lägre lön av kommunen. Det kan ta ett tag för denna typ av aspekter att slå igenom, men det är ytterst svårt att motverka när man har ett dubbelt huvudmannaskap. I grund och botten är det samma problem som riktade resurssatsningar för med sig: de riskerar att tränga undan de resurssatsningar som kommunen själv annars hade gjort. Detta är ett förslag som jag gärna vill se utformat innan man kan diskutera om det kan fungera. Jag är aningen skeptisk. Då kommer jag till problemet med huvudmannaskapet. Varför är det så att eleverna plötsligt har börjat arbeta så mycket själva? Var det ingen på någon skola någonstans som såg att kunskapsresultaten sjönk? Jag antar att en massa lärare måste ha märkt att det inte fungerade bra. Hade kommuner och friskolor varit intresserade av att följa kunskapsresultaten hade de kunnat göra det och kunnat göra någonting åt arbetsmetoderna. Jag är helt säker att det har gjorts på vissa skolor, men uppenbarligen har det inte gjorts i någon större utsträckning. Varför är det så? Det tyder på att det finns ett incitamentsproblem – man har helt enkelt inte brytt sig tillräckligt om de här aspekterna.

Lärolegitimationen lär vi få svårt att få någon enighet om. Än så leder jag när det gäller den empiriska evidensen, men vi har inte kommit så långt i den processen. En sak som lyfts fram i McKinsey-rapporten är att en väldigt viktig aspekt som utmärker de skolsystem som lyckas behålla lärarrekruteringen på en bra nivå är att det finns en enkel väg från studiegång ut till yrkeslivet. Nu har detta försvårats. När man kommer ut från sin utbildning och ska hitta en tjänst ska man i väntan på en introduktionsårstjänst vikariera. Till skillnad från läkare som vikarierar i väntan på sin AT-tjänst får man inte sätta betyg. Det är dess-

utom så att legitimerade lärare har företräde till vikariat, såvitt jag har förstått det. Hur som helst har man som legitimerad lärare en konkurrensfördel till ett vikariat därför att man får lov att ta fullt ansvar för undervisningen. Där är det en konkurrensnackdel i förhållande till hur det var tidigare. Det här har i praktiken gjort det svårare att komma ut i yrket på riktigt.

Man kanske inte vill att de blivande lärarna bryr sig om de här sakerna. När man väl har kommit över tröskeln blir det inte så mycket bättre. Men det är ändå så, åtminstone enligt den mesta nationalekonomiska teorin och empirin, att när man ökar inträdeshindren tenderar man att försämma rekryteringen. Vilka är de som väljer ett annat yrke? Jo, det är de som har bäst förutsättningar att välja ett annat yrke, vilket tenderar att vara precis de grupper som man vill ska söka sig till yrket, dvs de med många andra alternativ.

Jag vet att det finns ett väldigt luddigt förslag om långsiktigt perspektiv och långsiktigt ägande. Som jag ser det är det inte kanske långsiktigheten i sig som är problemet med vinstmotiv i skolan och maximal konkurrens, utan det är just vinstmotivet och konkurrensen som är problemet. Att vara långsiktig innebär inte att incitamentsproblemen försvinner, det innebär bara att man är kvar länge i branschen. Jag skulle vilja säga med direkt koppling till att man ifrågasätter huruvida det verkligen är vettigt att ha denna typ av aktörer på skolmarknaden som är motiverade av vinstintressen att det naturligtvis är svårt att reglera det.

Ett sätt som man kan fundera på är att införa en kostnadsersättningsmodell, där vi har ett tak som är i linje med dagens skolpeng, men i övrigt får skolorna bara ersättning för utgifter som de *de facto* har haft. Det här måste naturligtvis kompletteras med t ex förbud mot

att göra affärer med företag som man själv har några ekonomiska intressen i så att man inte får hyra lokaler eller låna pengar av företag som man själv äger. Men det är antagligen ganska enkelt att fixa. Man kan t o m, för att garantera att det är möjligt att driva och starta skolor, bygga in någon typ av schablonartad ersättning för eget kapital, dvs att man får en viss given avkastning på de pengar som man själv har satsat, men man slipper undan driften mot att minimera kostnaderna till varje pris.

Det finns modeller att tänka på som inte behöver döda friskolesektorn men som styr mot de aktörer som faktiskt är intresserade av att driva skolor därför att de är intresserade av den uppgiften.

Som sagt: Incitamentsproblemen och kontrollproblemen är enorma i den här sektorn, vilket ju Anna vet mycket mer om än jag.

Det är naturligtvis bra i den mån Skolinspektionen arbetar mer aktivt med målutvecklingen och jag kommer snart att börja samarbeta mer med Skolinspektionen och försöka lära mig mer om hur den fungerar. Min bild är ändå att modellen är att Skolinspektionen riktar kritik mot en skola och så är det upp till huvudmannen att fixa detta. Väldigt många kommuner, och antagligen även fristående skolor, vet inte hur de skulle göra det även om de skulle vilja. En mycket mer aktiv roll bland de skolvårdande myndigheterna att hjälpa de här kommunerna och skolorna till att faktiskt förändra sig behövs. Det är mycket resurskrävande; det är ingenting som man gör över en natt. Nu har man 320 anställda och man skulle i så fall behöva mångdubbla personalen för att kunna göra någonting vettigt med en sådan modell.

En modell som finns i många länder är att man har en nivå mellan huvudman och kontrollmyndighet som faktiskt arbetar aktivt mot skolorna för att hjälpa

dem att hantera kvalitetsproblemen. Ofta är det så att även med den bästa vilja vet man i dag inte hur man ska göra.

Anna Ekström

Allt detta med politiken, och hur det borde se ut med skolsystemet, får Bertil svara på. Min uppgift är att se till att det blir såsom riksdag och regering bestämmer. Jag tänkte bara påpeka några saker när det gäller betygen för att visa att bilden inte är så solklar.

Sedan vi fick målrelaterade betyg har staten *de facto* och helt medvetet gett ett ganska svagt stöd till huvudmännen och lärarna när det gäller betygssättning. Nu finns det mycket tydliga mål. Jonas säger att de målen inte räcker, det är för enkelt. Men vi har nu mycket tydliga kunskapskrav inskrivna för vartenda ämne och varenda årskull som borde göra att förutsättningarna för en mer likvärdig betygssättning ökar.

Jag vill också peka på att betygsinflation, dvs att betygen stiger snabbare än vad kunskaperna stiger, vilket vi kan ha även med sjunkande betyg om kunskaperna sjunker ännu snabbare, är någonting som ser väldigt olika ut i olika tider och för olika ämnen. Det är en mycket mer nyanserad bild än att det bara är en total betygsinflation hela tiden på alla stadier.

En viktig sak att komma ihåg är att i nutid, med stora vinstdrivande koncerner som får en större andel av skolmarknaden, ser vi inte en samtidig ökning av betygsinflationen. Just nu ser vi inga stora rörelser när det gäller betygsutvecklingen.

Jag skulle vilja plädera för att man också använder de många möjligheter som finns i det statliga styrsystemet med de kunskapskrav som finns i det nya betygssystemet och med ett mycket bättre bedömningsstöd för lärare att sätta betyg. Det ska inte avfärdas innan vi har prövat den vägen, mycket av det skäl som

Jonas pekade på, nämligen att det som vi är *in crying need of* är en stark lärarkår, en stark profession, med en stark självkänsla och ett starkt ansvarstagande. Då vill vi förstås använda alla möjliga medel till att stärka lärarna. Ett av de medlen är, tror jag, ett mycket stort ansvarstagande för den viktiga del av lärande och pedagogik som är bedömning och i det ingår också betygssättning.

Vi ska vidare komma ihåg att vi under väldigt många år haft en lärarutbildning där de blivande lärarna enligt många vittnesmål inte har fått lära sig hur de ska sätta betyg, av lite olika skäl. Det är en sak som blir bättre med den nya lärarutbildning som vi har nu.

Stig Tegle

Jonas Vlachos beskriver flera systemfel medan Anna Ekström och Bertil Österberg undviker de stora frågorna. I stället för att försöka lappa och laga ett system med 290 kommunala och hundratals andra huvudmän borde frågan vara om inte staten ska ta över. Jonas tog upp detta. Läser man beskrivningar av andra länders skolsystem så är det ingen som argumenterar för den svenska modellen. Diane Ravitchs uppmärksammade bok *The Death and Life of the Great American School System* om det amerikanska skolsystemet har undertiteln "How Testing and Choice are Undermining Education". Pasi Sahlberg tar i sin bok *Finnish Lessons: What Can the World Learn From Educational Change in Finland* explicit avstånd från friskolor, privatiseringar och fria skolval som vägar att nå ett bättre skolsystem. Är det inte dags att förstatliga skolan för att skapa nödvändiga förutsättningar för att förbättra lärandet i den svenska skolan?

Björn von Heland

Jag tänkte ställa frågor till Anna. Den svenska skolan har en gång varit bra. Men den ansågs vara dyr och samtidigt

var den väldigt regelstyrd och centraliserad. Resultaten började falla redan innan skolan kommunaliserades. Jag kan bara konstatera att efter kommunaliseringen blev det ännu värre. Många kommuner tar inte sitt kvalitetsmässiga ansvar för skolan. Min fråga är, i likhet med föregående talares, om det är möjligt att ha kvar nuvarande ansvarsfördelning. Jag vill erinra om att det tidigare talades om det delade huvudmannskapet. Det var inte så att staten ensam var ansvarig för skolan. Jonas sade att både goda och mindre goda elever gynnas av integration. Jag vill påminna om att både grundskolan och den nya gymnasieskolan sedan 1971 grundades på principen om integration. Men finns det verkligen vetenskapliga bevis för att det är så att inte lika barn leka bäst? Under alla förhållanden är det så att en integrerad skola fordrar mer av lärarna och förmodligen blir dyrare. Är vi beredda att betala den kostnaden i så fall? Det anknyter till lärarutbildningen. En gång i tiden var lärarutbildningen ett ansvar för den som var arbetsgivare. Man hade en god lärarutbildning: grundutbildningen, fortbildningen och inte minst forsknings- och utvecklingsverksamheten var på samma avdelning i gamla Skolöverstyrelsen och man fick nära samband mellan forsknings- och utvecklingsverksamhet och lärarutbildning. Varför har inte detta samband nämnts i de här sammanhangen? Annars tycker jag att Jonas genomgång var väldigt bra, bevisande och gedigen, men detta viktiga samband nämnde han ingenting om.

Det sista som jag skulle vilja ta upp är det som Anna nämnde mer *en passant*, nämligen en likvärdig utbildning. En gång i tiden var det ett mantra för dem som sysslade med skolan. Är det inte längre det?

Lars Bergman

Jag tycker att det var väldigt intressanta

genomgångar. Jag har två frågor.

Ni har övertygande bevisat att kunskapsnivån är på väg ned i svenska skolan och ni verkar vara eniga om att den pedagogiska modellen där lärarna kanske mer är mentorer än lärare spelar en viktig roll i detta. Då tycker jag att det verkar vara en väldigt indirekt metod att försöka komma till rätta med detta via utvärderingar. Om man vill lösa kunskapsproblemet – varför inte gå direkt på den pedagogiska modellen och lärarrollen i stället för det indirekta via utvärderingar?

Det andra: Det här (*Handelshögskolan i Stockholm*) är en skola som tar in elever i hård konkurrens, där betygen spelar en väldigt stor roll. Jag blev en aning förskräckt när jag hörde Jonas beskrivning av hur betygssystemet ser ut. Kan vi lita på de betyg som våra sökande kommer med?

Nils Lundgren

Jag har tagit del av forskning som visar att i den framgångsrika finska skolan trivs eleverna mycket sämre, medan vi som har satsat på trivsel i skolan har elever som trivs mycket bättre men kan mindre. Är det en självklar motsättning här? Vart ska vi lägga oss på kurvan?

Jonas var inne på segregation. Skolverkets summering visar att det inte har varit ökad segregation i den svenska skolan på länge. Jag undrar om det är olika begrepp här. När vi talar om segregation tänker vi oss att man går mot ett system där överklassens barn går här och underklassens där, dvs att socioekonomiska skillnader förstärks. Men såvitt jag kan förstå är det inte så enligt Skolverket. Har du annan forskning, som är mer spännande?

Jag har också en tredje synpunkt. Bertil har självklart rollen här att peka på att utvärdering, ordentlig kontroll, nationella prov som rättas av oberoende osv kostar skjortan. Det tror jag visst.

Dock kom Jonas med invändningen att det kanske inte spelar så stor roll om det är egna lärare eller några andra lärare som rättar. Kan de inte byta med varandra osv?

Men låt oss titta på resten av samhället och begrunda hur enormt stora resurser som går åt för kontroll av att systemen verkligen fungerar. Nu är visserligen kassörskorna på väg ut ur storköpen och vi skannar i stället. Men det kontrolleras och kontrolleras. Ingen skulle komma på idén att säga: Det här är orimligt – det kostar ju miljarder att ta in pengar i kassor, ombesörja redovisning, revision och beskattning osv. Hela vårt system bygger ju på att vi har den sortens kontroll på alla andra områden.

Man skulle kunna säga att det viktiga i skolorna inte är att hålla på med kontroll, utan att man gör – ja, vadå? Jo, att man undervisar. Men vi vet ju inte om man undervisar på allvar om det inte sker en riktig kontroll. Jag skulle vilja höra om det inte är så att det bör gå åt mycket större resurser på den sidan.

Christine Östlund

Jag är student här på Handelshögskolan. Också jag vill knyta an till segregationsfrågan. Jag har själv alltid gått i en multikulturell skola, både i grundskola och i gymnasium. Jag känner att det är något av det starkaste som jag har haft med mig från min skolgång. Hand i hand med det har det varit en väldigt bra skola; jag har gått i en kommunal skola hela tiden.

Jag är rädd för att detta är någonting som faller mellan stolarna i debatten just för att det är så omätbart. Jag känner att jag har fått med mig förståelse för andra religioner från mina klasskompisar som jag har gjort grupparbeten med. Det handlar också om andra studieförmågor. Jag tycker att detta glöms bort väldigt mycket och det tycker jag är synd. Jag tror att det har

kvantitativa effekter som inte går att mäta.

Jag vill i anknytning till det som Jonas sade fråga om det sker något medvetet arbete med detta.

Marianne Sundström

Jag är professor vid Stockholms universitet och universitetslärare. Jag instämmer i mycket av det som Jonas säger. Jag kan rapportera att jag ofta är chockerad över hur dåliga förkunskaper studenterna har. Deras mattekunskaper är chockerande och förvånande.

Jag tycker att matten är viktig, men låt oss lämna den för ett ögonblick. Jag tänker att det som är det allra viktigaste, och som vi inte har pratat om, är läsningen. Det är det jag har tagit med mig när jag har läst om den finska skolan och varför den har varit så framgångsrik. Det beror på att man från första klass betonar läsningen. Då menar jag läsningen av litteratur, dvs skönlitteratur anpassad efter nivå. Läsningen ger intellektuella verktyg för eleven att förstå sig själv, att förstå världen och att få kunskaper.

Ett annat problem som ingen av er har tagit upp men som jag alltid får frågor om är varför det går så dåligt för pojkar. Utvecklingen och försämringen av den svenska skolan har framför allt gått ut över pojkar, eller hur? Det handlar framför allt om killarna och att de inte läser. Det betraktas som tjejtigt att läsa litteratur.

Jag instämmer med vad Lars Bergman sade. Varför inte gå direkt på den pedagogiska modellen? In med mer läsning! In med mer litteratur!

Pehr Wissén

Tack för frågorna! Nu får panelen tid fram till klockan nio att svara.

Anna Ekström

Jag vill plädera för att vi ska satsa på pedagogisk utveckling och på att lärarna

ska få bättre stöd för att undervisa i klassrummet. Dessutom tycker jag att det behövs en ordentlig och bra utvärdering av den svenska skolan. Det är viktigt att vi får en korrekt redovisning av glädjeämnen och problem i den svenska skolan.

Alla som har läst Pasi Sahlberg och Diane Ravitch vet att de har mycket starka pläderingar mot testandet av elever och för starka lärarprofessioner. Vi vet att vissa av de mest framgångsrika skolsystemen lever med kommunala huvudmän och utan en skolinspektion. Om man ska hitta någon ledning hos Ravitch och Sahlberg är det snarare att vi ska satsa på lärarna och skolledarna, använda det skolsystem vi har och göra det bästa av det.

Snarare kan det vara en aspekt på det svenska skolsystemet att vi har gjort jättestora reformer vart tjugonde år. Vi har enligt mig lagt för lite tid på utvärdering av reformerna och för lite kraft på implementering av reformerna. Och hur har det gått med resultaten av varje reform vi har gjort, Bertil? Nu hoppas jag att vi i den reform vi nu gör, som är en jättestor reform med en ny skollag och en ny skolförordning, ny läroplan och nya kursplaner, nya betygsteg och karriärsteg för lärare, har mycket fokus på att förbättra möjligheten till god pedagogik i klassrummet. Marianne Sundström har helt rätt i att det handlar om att ge lärarna förutsättningar att undervisa. Det står i skollagen att lärarna ska undervisa. Vi har nya föreskrifter som handlar om detta.

Mitt jobb är att inom ramen för de lagar och regler som riksdagen fastställer göra mitt allra yttersta för att Sveriges barn och elever ska lära sig mer. Det finns ingen viktigare uppgift.

Frågan om flickornas och pojkarnas skolresultat är värd en helt egen debatt: När ni har en sådan debatt får ni bjuda in mig!

Bertil Östberg

Varför blev det så här egentligen? Man ska komma ihåg att det var ett helt annat debattklimat på 1990-talet. Traditionella kunskaper betraktades inte som så viktiga. Många hävdade att det var viktigare att kunna diskutera, argumentera och sådana saker än att man visste och kunde saker och ting. Det var många som försökte utplåna mer traditionella krav på kunskaper. Det är klart att det var en väldig diskussion när den nya regeringen kom till makten 2006. Vi har fokuserat på att kunskaper är det viktiga och då handlar det inte bara om faktakunskaper. Det finns en del tecken inom internationella kunskapsmätningar som visar att vi är rätt bra på faktakunskaper i Sverige. Men när det däremot handlar om att förstå – att förstå sammanhang och kunna analysera – är vi inte alls lika bra.

Vi har inte löst alla problem än. Vi har gjort en hel del och vi kommer att behöva göra ännu mer. Men det finns ändå en helt annan insikt om problemen och en helt annan insikt om att det är viktigt med kunskaper. Jag tror att det börjar genomsyra hela skolvärlden och även huvudmännen. Vi kan diskutera huvudmannaskap och det kommer också att ske. Det finns fördelar med ett statligt huvudmannaskap men det är ingenting som regeringen arbetar med i dag.

Jag tror att man måste fokusera på det som är viktigt och det är lärarnas kompetens och lärarnas undervisning. Marianne talade om matematiken tidigare här och då vill jag nämna Mattelyftet. Hon talade även om läsningen och att det är allvarligt att många inte kan läsa ordentligt. Jag tror att vi ska återkomma också till detta i någon satsning längre fram när det finns lite mer pengar i statsbudgeten.

Jonas Vlachos

Finland är lite speciellt och det finns många hypoteser när det gäller varför

det går bra i Finland. Alla kan peka på Finland och få rätt på något sätt. Det finns ett generellt problem att det är svårt att lära mellan skolsystem just då de är system som det är svårt att plocka enskildheter ur. Systemen är så pass olika på många sätt att det är svårt att över-sätta saker och ting rakt av.

I Finland har man t ex en lärarkår som är välrekryterad och välutbildad och som har en väldigt stark röst. Den blir starkare för varje dag. De har en tillit till sitt system. Där finns dessutom ingen konkurrens mellan skolorna. Man behöver inte byta prov med varandra när skolorna ser likadana ut och presterar ungefär lika bra. Det är klart att ett tillitssystem som anses bygga på kontroll funkar ganska bra där.

Men det är svårare i det svenska systemet som har en lärarkår som saknar självförtroende i mångt och mycket. Det blir bara sämre för varje dag som går. Och vi har dessutom konkurrens och valfrihet som en uttalad modell. Vi kan därför inte ta denna aspekt rakt av och tro att detta ska fungera här, även om det låter kul och jättetrevligt på alla sätt och vis. Vi ska inte heller underskatta detta att man trots allt har stark kontroll i Finland även om det inte är formaliserat på samma sätt som här.

Uppenbarligen har vi inte några bra lösningar på segregationen. Jag håller med Christine om att det finns många stora risker med sådan segregation. Det är svårt att mäta och svårt att åstadkomma något här. Det är svårt att styra mot detta på ett vettigt sätt. Men segregationen har ökat. PISA-undersökningen och alla andra undersökningar som görs som täcker hela skolsystemet visar att segregationen har ökat. Det gäller oavsett om man tittar på socioekonomisk bakgrund eller om man tittar på kunskapsmässiga resultat.

Det verkar som att det spelar en allt större roll vilken skola man går på. Är det

så att lika barn leker bäst med lika? Jag tänker återigen på Finland. Där verkar det som att skolor med lika elever presterar bäst. Men detta är ett svårforskat område – att avgöra exakt i vilken grad det är bra eller dåligt med segregation. Men man kan säga att när skolsystemet i stort segregerar flitigt får man den typ av aspekter som att vissa skolor lockar till sig och rekryterar bra lärare. Man vet ju att lärare vill jobba med studiemotiverade elever. Man får också kamrateffekter som antagligen påverkar i någon utsträckning. De som klarar sig bäst igenom systemet är förstås de med bäst kunskaper och ekonomiska resurser och som hamnar rätt. Man stärker åtminstone försiktigt tesen att det sannolika är att ett segregerat skolsystem stärker sociala skillnader. När det gäller din fråga om hur detta påverkar genomsnittresultaten är det mer oklart.

När det handlar om undervisningsmetoder är det ganska naturligt att man i sådana här sammanhang talar om storheter som man tror sig ska kunna påverka från centralt håll. Det finns inte någon möjlighet för oss att kontrollera vad som sker i klassrummen. Det ska inte heller finnas någon möjlighet. Det går inte att göra på det sättet. Man kan försöka se till att de som kan påverka detta och som ska påverka det faktiskt gör sitt bästa för att också göra det. Därför tycker jag att frågan om huvudmannaskap är viktig. Jag tror att anledningen till att den ibland tonas ned är att den helt enkelt är svår. Det är svårt att forska om detta och få svar på det. Det finns inte så många empiriska data att jämföra med. Man kan jämföra mellan länder, men de skiljer sig åt i många olika dimensioner. Det är helt enkelt svårt att göra undersökningar om huvudmannaskap.

Men givet hur svårstyrd verksamheten är och hur svår den är att mäta förefaller det ändå teoretiskt sett uppenbart att ägarnas egna intressen – oavsett om

det är kommunala skolor eller friskolor – bör spela roll. Det finns så pass mycket diskussion i utövändet av skolverksamhet att vad du vill kommer att påverka verksamheten i stort. Då gäller det att på något sätt se till att de som gör det gör det rätt. Det är tveksamt om kommunerna är rätt, men det är trots allt en verksamhet med kraftiga nationella mål. Vi vill inte att det ska vara avgörande vilken kommun man bor i för vilken typ av utbildning man får.

Därför måste vi ha en betydligt större och starkare statlig reglering. Sedan är det alltid så att när man går in i detalj kan man undra vad man egentligen menar med statligt huvudmannaskap i praktiken. Är det så att staten ska anställa alla lärare? Ska den anställa rektorerna? Eller vad menar man egentligen? Det är inte uppenbart vad det betyder i praktiken.

Stig Tegle

Man kan ju titta på England.

Jonas Vlachos

Man kan titta på Finland också. England vet jag inte om man ska titta så mycket på när det gäller skolan.

Jag har inte så mycket mer att tillägga. Tack så mycket!

Pehr Wissén

Tack! Nästa gång Nationalekonomiska Föreningen träffas kommer vi att ha Riksbankens direktion hos oss. Välkomna då! Tack för att ni kom!