

arenaidé

Systemskiftet – när skolan gick från gemensam till privat

STEN SVENSSON

SYSTEMSKIFTET – NÄR SKOLAN GICK FRÅN GEMENSAM TILL PRIVAT
© Arena Idé 2019
Författare: Sten Svensson
Redaktör: German Bender
Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter
Foto omslag: Pixabay



STEN SVENSSON

*Fristående skoldebattör och tidigare chefredaktör
för Lärarnas tidning. Medlem av Nätverket för en likvärdig skola.*

Innehåll

Sammanfattning	6
Kommunaliseringen av den svenska skolan	8
Politisk och facklig oenighet	9
En ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun	12
Kommunaliseringen skulle öka det professionella utrymmet	13
Skolverket ersatte Skolöverstyrelsen	14
Nya målstyrda läroplaner	14
Andra reformer som rörde kommunaliseringen	16
En ny kommunallag	16
Fritt val av profilerade kommunala skolor	16
Kommunaliseringens effekter	18
Lönepolitiken skulle styra skolan	20
Djup ekonomisk kris	20
Stora omorganisationer i kommunerna	21
Leif Lewins utredning om kommunaliseringen	23
Kommunaliseringen var inget systemskifte	25
Valfrihetsrevolutionen och privatiseringen	
var det verkliga systemskiftet	26
Valfrihetsrevolutionen körde över kommunaliseringen	28
Privatiseringens effekter	31
Det fria valet av skola ökar segregationen och mellanskolsvariationen	31
Den fria etableringsrätten driver på skolsegregationen	32
Skolpengen skapar vinnar- och förlorarskolor	33
Skolaktiebolag leder till segregation och låg kvalitet	33
De fristående skolornas antagningssystem skapar segregation	34
Stora skillnader inom kommunerna	35
Fler obehöriga lärare i fristående skolor	36
Kunden har alltid rätt	36
Konkurrensen om eleverna förändrade lärar- och skolledarrollen	37
Konkurser och oseriösa skolhuvudmän	37
Öppenhet, yttrandefrihet och insyn försvann	38
Konkurrensen påverkar alla skolor	38
Betyg och marknad – en giftig blandning	39
Kommunens roll oklar	40
Staten återtar makt men ändrar inte marknadsstyrningen	42
Debatt om kommunaliseringen, tystnad om privatiseringen	43
Skolan blev aldrig kommunaliserad – den blev marknadsutsatt och privatiserad	45
Källor	48
Skriftliga källor	48
Intervjuer	48

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att granska den vanligt förekommande föreställningen att kommunaliseringen som genomfördes av Göran Persson i början 1990-talet är en viktig förklaring till många av de allvarliga problemen i den svenska skolan. Vi menar att detta är en felaktig uppfattning, som gjort att de politiska partierna söker på fel håll efter lösningar. De politiker som på allvar vill ta itu med skolans största problem – som segregation, ökande kunskapsklyftor och minskande likvärdighet – bör istället rikta sitt fokus på den andra stora skolreformen under 1990-talet: marknadsiseringen av skolsektorn.

Denna rapport går igenom vad som hände vid kommunaliseringen och den efterföljande privatiseringen av skolan. Summerar man 1990-talets politiska beslut för att se var huvudorsaken ligger till den försämrade likvärdigheten och de sjunkande elevresultaten finner man att kommunaliseringen visserligen har ett delansvar. Men den uppståndelse som var kring kommunaliseringen i början av 1990-talet fungerade – och fungerar fortfarande – som en rökridå, som skymmer skolans verkliga systemskifte: marknadsiseringen. Denna genomfördes i det närmaste utan debatt, utan protester och med ytterst begränsat beslutsunderlag. Händelseförloppet under åren 1990–1992 kan man beskriva som att Göran Persson kommunaliserade skolan och Carl Bildt avkommunaliserade den.

Det som hände i och med den privatisering av skolan som Bildtregeringen genomförde var att kommunerna förlorade kontrollen över skolan. Den politiska demokratin abdikerade och flyttade makten till marknaden. Grundläggande demokratiska principer om lika behandling av alla kommuninvånare, där alla skulle få tillgång till en utbildning av hög kvalitet, omkullkastades. Det var marknadsbesluten – inte kommunaliseringen – som ändrade skolsystemet i grunden.

Om skolan hade kommunaliserats enligt de ursprungliga intentionerna hade inget systemskifte skett. Skolan skulle ha fortsatt i offentlig regi och den skulle ha varit demokratiskt styrd av stat och kommun. Kommunerna skulle ha fått ett större ansvar för skolan än de hade tidigare, men ansvaret för skolan skulle även i fortsättningen vara delat mellan staten och kommunerna. Skolan skulle ha fortsatt som en likvärdig, inkluderande och demokratisk institution.

- Det hade inte varit någon fri etableringsrätt för fristående skolhuvudmän. Kommunerna skulle ha haft kontrollen över skolans organisation, vilka skolor som skulle byggas och vilka som skulle läggas ner. I dag får kommunerna finna sig i att marknaden styr.

- Det skulle inte finnas något system med skolpeng, utan det specialdestinerade statsbidraget till skolan skulle ha varit kvar och kommunerna skulle ha haft kontroll över bidragen till de fristående skolorna.

- Utan de ekonomiska stimulansfaktorer och den avreglering som Bildtregeringen införde hade det inte växt fram en stor privat skolsektor, utan de fristående skolorna skulle ha varit relativt få. Det hade inte blivit några skolkoncerner och inga riskkapitalbolag.

- Det fria valet av en profilerad kommunal skola, som den socialdemokratiska regeringen införde 1990, skulle ha varit av begränsad

omfattning. Det var när den borgerliga regeringen införde det helt fria valet i alla kommuner mellan alla skolor, fristående som kommunala, som segregationen sköt fart.

Den gemensamma nämnaren för de flesta inslagen i Bildtregeringens marknadsstyrda skolpolitik är att de driver fram skillnader mellan skolor och elever. Det fria valet av skola, den fria etableringsrätten för fristående skolor, antagningssystemet av elever, systemet med skolpeng och aktiebolagen – alla delarna bidrar till att skolsegregationen ökar. De förstärker de segregerande krafter som redan finns i samhälle och sänker de samlade skolresultaten i skolan.

Den borgerliga valfrihetsrevolutionen innebar ett principiellt systemskifte inom skolpolitiken. Beslutsbefogenheter och makt flyttades från de demokratiskt valda församlingarna i kommunerna till enskilda och till företag. Där kommunaliseringen syftade till att öka det kommunala demokratiska inflytandet, syftade valfrihetsreformerna till att minska det. Skolan är inte längre uteslutande en samhällelig uppgift, utan i allt högre grad en privat angelägenhet som sköts av det privata näringslivet.

Det är hög tid att svenska politiker gör en korrekt analys av den svenska skolans problem och inte söker efter lösningar på fel håll. Vår förhoppning är att denna rapports granskning av 1990-talets två stora skolreformer, kommunaliseringen och marknadiseringen, ska utgöra ett kunskapsunderlag för de politiker och beslutsfattare som vill att den svenska skolan återigen ska bli en kunskapsfokuserad, inkluderande, jämlikhetsskapande och demokratiskt styrd samhällsinstitution.

Kommunaliseringen av den svenska skolan

Under 1970- och 1980-talen hade decentraliseringen kommit som en stark politisk trend inom samhällets alla områden. För skolans del menade anhängarna att lokala lösningar var bättre än de statliga. Behoven var olika i kommunerna och skolan behövde anpassas efter lokala förutsättningar och efter de olika problem som kommunerna hade.

På den centrala nivån fördes en diskussion om att ändra på ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. En rad utredningar, SIA-utredningen, (Skolans inre arbete) Skolan, staten och kommunerna, Skoladministrativa kommittén och Styrningsberedningen arbetade alla med frågor om skolans decentralisering. Riktningen var tydlig, kommunerna skulle få ett större ansvar.

Kommunernas företrädare drev på. De ville ha större möjligheter att styra över skolan, medan lärarfacken var motståndare. Facken menade att skolans likvärdighet hotades och de ville behålla de statliga avtalen som i flera avseenden var förmånligare än de kommunala. Även flera av de politiska partierna drev på i frågan. Främst var det Centern och Moderaterna som ville föra över mer makt till kommunerna.

Det som satte fart på kommunaliseringen var finansminister Kjell-Olof Feldts budgetförslag på senhösten 1988, som innehöll en nedskärning på skolan med 167 miljoner kronor. Det var den enskilt största nedskärningen i det årets budget och blev en stor nyhet i alla medier. Lärarnas Riksförbunds tidning, Skolvärlden, hade rubriken "Dråpslag mot skolan" och Sveriges Lärarförbunds tidning, Lärartidningen, kallade förslaget för "Ett slag i ansiktet på alla lärare".^[1]

Regeringens motivering till nedskärningen var att lärarna hade fått ut mer i lönehöjningar än vad som angavs i det då gällande lönetaket. Dessa pengar tänkte regeringen ta igen genom budgetförslaget. Regeringen skickade på så sätt en signal till parterna att de skulle hålla sig inom ramarna, annars skulle det komma surt efter.^[2]

Men det blev inte som Feldt hade tänkt sig. Frågan fick så stor uppmärksamhet och blev så negativ att regeringen blev tvingad att backa. I januari 1989 meddelade Kjell-Olof Feldt att förslaget drogs tillbaka.

I statens budget var en nedskärning på 167 miljoner kronor ett relativt stort belopp som väckte stor uppmärksamhet. Om samma summa hade spridits ut på 290 kommuner runt om i landet hade det inte blivit någon riksnymhet. De olika kommunala besluten hade heller inte pekat ut regeringen som ansvarig utan ansvaret hade fördelats på alla de 290 kommunerna och de lokala politikerna. Det insåg naturligtvis Feldt, som länge hade ansett att statens detaljstyrning av skolan borde upphöra. I boken *Alla dessa dagar* ger han sin syn på dessa frågor.

"I diskussionerna med utbildningsdepartementet drev vi tre linjer: statens detaljstyrning av skolans organisation borde upphöra, all personal i skolan, även lärarna, borde ha kommunen som arbetsgivare och systemet för statens bidrag till skolan borde göras om, så att det blev lönsamt för kommunerna att effektivisera användningen av skolans resurser."^[3]

1 Skolvärlden 1/1989 och Lärartidningen 1/1989.

2 Björn Elmbrant (1993) *Så föll den svenska modellen* (Atlas).

3 Kjell-Olof Feldt (1991) *Alla dessa dagar* (Norstedts).

Feldt tyckte att det dubbla huvudmannaskapet var en märklig konstruktion. Det innebar att lärarna var anställda av kommunerna, men deras löner och anställningsvillkor förhandlades fram av staten och de centrala lärarfacken. Förhandlingar enligt Medbestämmandelagen däremot fördes mellan kommunerna och de lokala lärarfacken. Lärarna hade två arbetsgivare. Feldt menade att den modellen skapade stabiliseringspolitiska problem för staten.^[4]

Feldt hade tidigare försökt ta små steg mot en kommunalisering. Han lyssnade på de kommunföreträdare som ville att både skolchefer och rektorer skulle bli kommunala. Feldts tanke var att det skulle öppna för ytterligare steg mot en framtida kommunalisering av lärarna. Men utbildningsdepartementet sa nej. Utbildningsministern Lennart Bodström var positiv, men skolministern Bengt Göransson var helt avvisande. Kjell-Olof Feldt fick något senare ändå igenom en del av sitt förslag och i slutet av 1980-talet fördes skolcheferna över till kommunerna.

Politisk och facklig oenighet

Nederlaget med budgetpropositionen i januari 1989 medförde att den socialdemokratiska regeringen ändrade ståndpunkt i synen på lärartjänsterna och skolans kommunalisering. Bara några veckor efter att budgetförslaget hade dragits tillbaka meddelade statsminister Ingvar Carlsson att Göran Persson utsetts till ny skolminister och Bengt Göransson fick lämna utbildningsdepartementet.

I boken *Kommunaliseringen av skolan*, har Kjell-Olof Feldt skildrat vad som hände i regeringen:

”Eftersom jag ingick i den regering som 1990 kommunaliserade grundskolan och gymnasiet stod jag naturligtvis bakom reformen. I själva verket hade vi från Finansdepartementets sida flera år tidigare börjat bearbeta den dåvarande skolministern Bengt Göransson för att få till stånd ett kommunalt huvudmannaskap för skolan, men det var först då Göran Persson tillträdde som Utbildningsdepartementet reagerade positivt.”^[5]

Göran Persson fick ett fullt mandat av Ingvar Carlsson att kommunalisera skolan och han agerade direkt. Under våren 1989 var förberedelserna inför avtalsrörelsen för lärarna i full gång. Under flera år hade lärarna halkat rejält efter de privatanställda tjänstemännen. Saco och Lärarnas riksförbund krävde 14 procent i löneökning. TCO-S, Sveriges Lärarförbund och Svenska Facklärarförbundet krävde att en uppvärdering skulle ske av medlemmarnas löner utan att ange ett procenttal. Men bland förbundens medlemmar fanns det grupperingar som krävde betydligt mer. En artikel i Lärartidningen illustreras med en bild på en lärare som bär en tröja med texten ”Lärare kräver... 50%”.^[6]

Tillsammans med Kommunförbundet ville Göran Persson flytta över ansvaret för lärar- och skollärdartjänsterna till kommunerna och samtidigt ge dem ett större ansvar för skolan. Lärarfacken ville ha en kraftig

4 Kjell-Olof Feldt (2011) *Kommunaliseringen av skolan. Vem vann egentligen?* (Ekerlids).

5 Ibid.

6 Lärartidningen 9/1989.

uppvärdering av lönerna och dessutom lösa en del arbetstidsfrågor. Skulle det gå att hitta en gemensam lösning som alla parter kunde acceptera?

De två TCO-S förbunden, Svenska Facklärarförbundet (SFL) och Sveriges Lärarförbund (SL), såg att kommunaliseringsfrågan befann sig i ett helt nytt läge. I och med att Socialdemokraterna hade ändrat uppfattning fanns det en riksdagsmajoritet för ett beslut om en kommunalisering. Moderaterna och Centern hade tidigare uttalat sig för en kommunalisering och SFL och SL gjorde bedömningen att riksdagen skulle komma att rösta för ett förslag om att kommunalisera skolan.

SFL och SL valde att syna statens kort. Ville staten så gärna kommunalisera skolan var de säkert beredda att betala bra för det. Skolan skulle kommunaliseras oavsett vad lärarna sade, det var bara en tidsfråga när det skulle ske och i det läget gällde det att ta så bra betalt som möjligt, resonerade SFL och SL.

Saco-förbundet Lärarnas Riksförbund (LR) valde en annan väg. De var helt emot en kommunalisering och ville ha kvar en statlig reglering av löner och anställningsvillkor. De trodde att det var möjligt att få ett stöd bland de politiska partierna för sin linje och de valde att bilda opinion och att mobilisera sina medlemmar.

Under april 1989 presenterade Göran Persson en proposition som innebar att kommunerna skulle få ett större ansvar för skolan inklusive arbetsgivaransvaret för lärarnas avtal och löner. Göran Persson ville lösa kommunaliseringsfrågan i kombination med en rad andra viktiga problem för lärarna som undervisningsskyldigheten, anställningsvillkoren och fortbildningen. För detta krävdes en kombination av ett riksdagsbeslut och att parterna löste en rad frågor avtalsvägen.

När Lärartidningen frågade de fem riksdagspartierna vad de ansåg om Göran Perssons förslag var det bara Folkpartiet som sade nej. Moderaterna, Centern, Miljöpartiet och Vänsterpartiet kommunisterna (VPK) ställde upp på förslaget. Centern och VPK lade till att en förändring inte fick innebära att skolans likvärdighet äventyrades.^[7]

Tidningen Skolvärlden gjorde en liknande enkät till ett antal kommunalråd med ansvar för skolan i de större städerna. En av de tillfrågade var Beatrice Ask, som då var moderat skolborgarråd i Stockholm.

”Kommunaliseringen är en mycket kontroversiell fråga, som det inom moderata samlingspartiet råder delade uppfattningar om, säger Beatrice Ask, skolborgarråd i Stockholm. Personligen tror jag på en större decentralisering inom skolväsendet. Det bör vara kommunerna eller de enskilda skolorna som anställer personalen. Beatrice Ask tror på en kommunalisering därför att det tvingar kommunpolitikerna till ’att ta ett större grepp om driftsansvaret’”.^[8]

I november kom ett slutbud från arbetsgivarna som innehöll mycket kraftiga löneökningar och arbetstidsförbättringar, särskilt för medlemmarna i SFL och SL. Lågstadielärarnas slutlöner höjdes med 40 procent och det blev en gemensam slutlön för alla lärare. Dessutom innehöll slutbudet flera timmars sänkning av undervisningsskyldigheten för klass- och

7 Lärartidningen 15/1989.

8 Skolvärlden 27/1989.

övningslärare. Arbetstiden under sommaren utökades i utbyte mot att lärarnas lov reglerades i avtal. En förutsättning för budet var att parterna skulle vara införstådda med att från och med 1991 skulle skolan vara kommunal, om riksdagen så beslutade.

För LR var inte avtalsförslaget lika intressant. De fick visserligen mer än de yrkat på vad gällde lönenivån, men de var missnöjda med avtalets utformning. De ville ha förändringar av arbetstiderna och högre lönepåslag för adjunkterna.

Samtidigt som Statens arbetsgivarverk lämnade slutbudet presenterade Göran Persson en proposition i Riksdagen som innebar att de statligt reglerade lärartjänsterna fördes över till kommuner och landsting från och med 1991.

Efter en medlemsomröstning beslutade SL och SFL att säga ja till arbetsgivarens bud. Men LR hade större problem och försökte stoppa kommunaliseringen genom att driva en opinionskampanj. Förbundet hävdade att kommunaliseringen var en politisk fråga som inte skulle kopplas ihop med avtalsrörelsen.

Slutbudet var omöjligt för LR att acceptera och de gick ut i en strejk som kom att vara i flera veckor. När SFL och SL undertecknade sitt avtal stod LR utan och medlare kopplades in. Under tiden var det många protester och demonstrationer bland LR:s medlemmar runt om i Sverige.

Turerna kring lärarnas avtalsrörelse och kring kommunaliseringen påverkade även de politiska partierna i riksdagen. Under trycket av alla protester och demonstrationer svängde flera partier. De som tidigare varit för en kommunalisering blev motståndare. För att få med VPK gjorde regeringen en överenskommelse som bland annat innehöll satsningar på arbetsmiljön och skollokaler om 300 miljoner kronor per år i tio år. De andra partierna sade nej med olika motiveringar och reservationer, men de hade inget gemensamt motförslag.

Den 8 december 1989 fattade riksdagen beslutet om kommunaliseringen. Strejkande lärare hade fyllt riksdagens åskådarläktare till sista plats och utanför hade tusentals lärare samlats. Under debatten hävdade oppositionen att kommunaliseringen var ett hastverk. Att propositionen dessutom hade lagts fram mitt i lärarnas avtalsrörelse hade försatt riksdagen i en tvångssituation. Både moderatledaren Carl Bildt och folkparti-ledaren Bengt Westerberg krävde Göran Perssons avgång. De menade att han misslyckats som skolminister och att förtroendet för honom var förbrukat. Efter sex timmars debatt segrade den socialdemokratiska regeringens förslag med stöd av VPK. Röstsiffrorna blev 162 för och 157 emot.

Men alla turer kring kommunaliseringen var inte över. Under trycket av den strejk som SACO-S och LR hade dragit igång, gjordes en del förändringar av avtalet. Det första medlarbudet sa alla lärarfacken nej till, men efter ytterligare en natts förhandlingar sade både TCO-S och SACO-S ja. Det förändrade avtalet innehöll ytterligare en slutlönehöjning med 500 kronor i månaden till adjunkterna och arbetstidsregleringen gjordes om. Intressant att notera är att LR sade nej även till detta bud men blev överkörda av sin förhandlingskartell SACO-S. De andra SACO-förbunden i kartellen, som också förhandlade om ett nytt avtal, ville inte riskera att förlora sin retroaktivitet om de sade nej.

I och med att de fackliga organisationerna sade ja till avtalet var alla delar-

na i kommunaliseringen klara. Ansvar för lärarnas tjänster och avtalsvillkor flyttades från staten till kommunerna och lärarfacken fick teckna de nya avtalen med Kommunförbundet.

Den uppsplitande striden i riksdagen om kommunaliseringen lade sig snabbt. När Lärarnas tidning pejlade läget i utbildningsutskottet under våren 1991 var kommunaliseringen inte längre någon aktuell fråga och inget parti ville riva upp reformen. Efter de palaver som varit hade partierna återgått till sina gamla ställningstaganden. Samma ståndpunkter återkom i riksdagen i oktober 1991 när den nya borgerliga regeringens skolpolitik diskuterades. Då frågade vänsterpartisten Björn Samuelson varför regeringen inte rev upp kommunaliseringen, varpå skolminister Beatrice Ask svarade:

”Varför vi inte river upp kommunaliseringen, så stort väsen som vi gjorde av den? Formerna för denna reform lämnade mycket övrigt att önska. Nu är den genomförd, nu gäller det att arbeta vidare på den. Man ska inte hålla på och schackra med den här typen av förändringar hur som helst.”^[9]

Moderaterna hade tydligen inte så mycket att invända i sak mot kommunaliseringen utan det var formerna det var fel på, kommunaliseringen hade genomförts på fel sätt.

En ny ansvarsfördelning mellan stat och kommun

I propositionen inför kommunaliseringen beskrev skolminister Göran Persson den nya ansvarsfördelning som skulle gälla mellan staten, kommunerna och professionen efter besluten om kommunernas utökade ansvar för skolan:

- Staten ska ange mål och riktlinjer i de olika läroplanerna.
- Kommunerna ska ansvara för att verksamheten genomförs enligt de beslut som riksdag och regering fattar.
- Kommunerna ska ha stor frihet att organisera verksamheten.
- Kommunerna ska vara skyldiga att använda lärare utbildade för den undervisning de ska bedriva.
- Kommunerna ska ansvara för fortbildningen av lärarna.
- Ett nytt riktat statsbidrag till skolan skapas.
- Ett system för uppföljning och utvärdering skapas, den nationella utvärderingen.
- Den statliga skoladministrationen förändras. Skolverket ersätter Skolöverstyrelsen.^[10]

Ansvar för skolan skulle även i fortsättningen vara delat mellan staten och kommunerna. Staten skulle ansvara för skollagen, läroplaner, lärarutbildningen, ett riktat statsbidrag till skolan, samt en nationell uppföljning och utvärdering som det nybildade Skolverket skulle sköta.

Kommunerna skulle ansvara för att verksamheten genomförs enligt de beslut som riksdag och regering fattade. De fick det fulla ansvaret för skolans organisation.

9 Skolvärlden 25/1991.

10 *Proposition om ansvaret för skolan* 1990/91:18 (även kallad ”Ansvarspropositionen”).

Varje kommun skulle anta en skolplan. Där skulle kommunen lägga fast sina politiska mål för skolan inom de ramar som de nationella målen angav.

”Skolplanen får en central roll i framtiden. I skolplanen som skall fastställas av kommunfullmäktige, skall anges hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas.”^[11]

När det gällde resurserna fick kommunerna ansvaret att fördela det riktade statsbidraget både till de kommunala och de fristående skolorna. Fram till 1991 hade de godkända fristående skolorna haft relativt låga bidrag från det offentliga. Dessa bidrag räckte inte till att driva skolorna fullt ut, skolorna var beroende av skolvavgifter och andra bidrag. Det systemet ändrades i och med det riktade statsbidraget. För de godkända fristående skolorna innebar det att de från och med 1992 skulle kunna få bidrag i nivå med de kommunala skolorna, om kommunen så beslutade.

I ansvarspropositionen står det ingenting om de fristående skolornas uppgifter och ansvar. Anledningen är att det i början av 90-talet fanns mycket få privata skolhuvudmän, varför man ansåg att de var en mycket marginell företeelse. Man såg helt enkelt inget behov av att särskilt lägga fast de fristående huvudmännens ansvar och roll inom skolväsendet.

Besluten om tillstånd för fristående skolor hade fram till och med 1988 legat på kommunerna. De ansågs ha den bästa inblicken i hur dessa skolor fungerade. Därefter var det läns skolnämnderna som fattade besluten, med motiveringen att det skulle bli mer lika över landet. 1991 flyttades besluten om tillstånd för de fristående skolorna till det nybildade Skolverket i Stockholm.

Kommunaliseringen skulle öka det professionella utrymmet

För lärare och skolledare innebar kommunaliseringen främst att kommunerna tog över det fulla arbetsgivaransvaret. Avtalen om löne- och anställningsvillkor slöts i fortsättningen mellan Kommunförbundet och lärarfacken. Kommunerna fick också huvudansvaret för fortbildningen av lärarna.

Kraven för att kunna anställas som lärare förändrades inte. Däremot förändrades behörighetsreglerna för rektorer, det blev möjligt att anställa rektorer utan lärarutbildning. Dessutom förändrades regelverket som rörde hur många rektorer som kunde anställas.

Ett syfte med kommunaliseringen var att öka det professionella friutrymmet. Fram till 1990-talet hade skolledare och lärare varit relativt detaljerat styrda genom skollag, skolförordningar, läroplaner och kursplaner. Kursplanerna reglerade varje ämnes innehåll och de kompletterades med råd och anvisningar om vad undervisningen skulle innehålla och hur den skulle genomföras. Men i och med att kommunerna fick ett större ansvar för skolan, fick också skolledare och lärare ett utökat ansvar.

”Lärare och skolledare är de som närmast skall ansvara för att verksamheten i skolan genomförs enligt läroplanerna och att utbildningen bedrivs i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Läroplanerna skall därför primärt rikta sig till dem. Härigenom kommer deras professionella ansvar att framgå tydligare. Lärarna skall också

11 Ibid.

kunna utveckla verksamheten i skolan på ett mera självständigt och ansvarsfullt sätt.”^[12]

Det var professionen som skulle ansvara för den dagliga verksamheten i skolan. Rektor skulle ha ett övergripande ansvar och lärarna skulle ha ansvaret för hur undervisningen organiserades, planerades och genomfördes. En konsekvens av att lärare och skolledare fick ett större ansvar för undervisningen var att den granskning av läromedel som staten utfört lades ner.

Skolverket ersatte Skolöverstyrelsen

Den gamla Skolöverstyrelsen hade regelstyrning som huvudsaklig styrmodell. Med skollag, läroplaner, kursplaner, förordningar och detaljerade anvisningar styrde staten skolans verksamhet. I och med kommunaliseringen skulle allt detta bort och ersättas med mål- och resultatstyrning.

I en intervju i Lärarnas tidning 1993 förklarade Skolverkets chef, Ulf P. Lundgren, hur han såg på Skolverkets uppgifter.

”Skolverkets roll är inte längre att gå ut och tala om hur man ska göra, att komma med pekpinnar. Vi ska tala om vilka resultat som skolan uppnår och orsakerna till resultaten. Detta ska i sin tur stimulera till att man frågar sig hur man ska kunna förbättra resultaten, hur man kan disponera om sina resurser för att nå bättre resultat.”^[13]

Under 1993 arbetade Gull Olsson som undervisningsråd för Skolverket i Mölndal. Hon hade tidigare varit anställd på Länsskolnämnden. I Lärarnas tidning beskrev hon skillnaderna mellan de nya och de gamla statliga styrmetoderna.

”På länsskolnämnden satt vi och sprätte ut pengar till en detaljstyrd skola. Varenda liten veckotimme och gruppstorlek skulle granskas när vi delade ut pengar, säger Gull. I dag finns ingenting kvar av allt detta.

Nu går vi bara ut och säger: ’Så här står det i läroplanen. Inom de ramarna ska ni arbeta och de här målen ska ni uppfylla. Sedan är det upp till er själva att bestämma den bästa vägen dit.’ Vi ska inte komma med pekpinnar, men allt vad vi gör ska helst leda till att kommunen själv börja tänka: ’Det här måste vi utveckla vidare...’.”^[14]

Ulf P. Lundgren säger i dag att idéerna om mål och resultatstyrning växte fram under 1980-talets decentraliseringsdiskussioner och att det startade med arbetet inför 1980 års läroplan. De tankarna utgjorde också grunden för den mål- och resultatstyrning som Skolverket skulle arbeta efter och de utgjorde även grunden för de nya läroplaner som kom i mitten av 1990-talet.

Nya målstyrda läroplaner

De tidigare läroplanerna, som hade gällt sedan 1980, kritiserades för att de var mångordiga och otydliga. De nya, som gällde från och med 1994, var kortfattade med en rad olika mål uppdelade för skolledare, lärare och elever. Målen var av två slag: dels mål att sträva mot och dels mål att uppnå. Strävansmålen kunde ses som en vision och var inte avsedda att uppnås, men de skulle ange en riktning dit skolan skulle sträva.

12 Ibid.

13 Lärarnas tidning 29/1993.

14 Lärarnas tidning 29/1993.

Andra reformer som rörde kommunaliseringen

Samtidigt med kommunaliseringen infördes flera andra förändringar som påverkade hela den offentliga sektorn inklusive skolan.

En ny kommunallag

En av de viktigaste var den nya kommunallagen som började gälla 1991. Arbetet hade påbörjats 1984 och under 1980-talet genomfördes en rad försöksverksamheter enligt lagen om lokala organ och lagen om frikommuner. Det var försök med kommundelsnämnder, distriktsnämnder och försök där kommunerna fick i stort sett fullständig frihet att besluta om sin organisation.

- Den nya kommunallagen innebar:
- Minskad statlig detaljreglering
- Friare nämndorganisation
- Större möjligheter till delegation
- En reglering av de kommunala bolagen

Den nya lagen syftade också till att öka medborgarnas inflytande. I propositionen skriver det föredragande statsrådet, Bengt K.Å. Johansson, att han vill öka utrymmet för den enskilda medborgarens personliga val och önskemål. Regeringen ville satsa på kooperativa lösningar, entreprenader och föreningsdriven verksamhet i bolagsform. Man ville engagera medborgarna i sådan kommunal verksamhet som berörde dem själva, så kallad brukarverksamhet. ^[15]

Propositionen har också ett avsnitt med rubriken ”Lagen öppnar väg för målstyrning”. Där poängteras att det är kommunen som ska bestämma vilka styrformer som ska användas och att målstyrning kräver resultatuppföljning och utvärdering. Staten själv hade övergått till målstyrning något år tidigare.

Fritt val av profilerade kommunala skolor

En annan skolpolitisk förändring som genomfördes 1989 var beslutet att det skulle bli möjligt att välja en annan kommunal skola än den närmaste. Idén kom från det socialdemokratiska programmet *Framtiden i folkets händer*, som Ingvar Carlsson hade lanserat i mitten av 1980-talet. Där föreslogs att medborgarna skulle kunna välja sjukvård, skola och daghem inom det kommunala systemet.

”Skolorna bör, genom samverkan mellan elever, föräldrar, lärare och övrig personal, få vidgad frihet att utveckla sådana särskilda specialiteter som musik, idrott, eller teater, men också olika pedagogiska inriktningar. Därmed ska föräldrar och barn få ökad valfrihet inom ramen för en allmän och jämlik skola präglad av kvalitet och mångfald.”

15 Proposition om en ny kommunallag 1990/91:117.

”Valfriheten gäller inom den offentliga sektorn och får aldrig innebära att särskilda möjligheter öppnas för den som har råd att betala för sig. Tendenser till segregering måste motverkas med ökad kraft.”^[16]

Idén återkom 1988 när skolminister Bengt Göransson föreslog att valfrihet skulle införas i de kommunala skolorna.

”Elevers och föräldrars önskemål om val av skola skall så långt detta är praktiskt och ekonomiskt möjligt tillgodoses. Det bör ankomma på kommunen att avgöra formerna för hur val av skola skall ske.”^[17]

De skolor som kunde bli aktuella för det fria valet var skolor som profilerade sig inom musik, idrott, teater eller en särskild pedagogisk inriktning.

”Om det i en kommun – i enlighet med vad jag tidigare föreslagit – anordnas skolor med pedagogisk profilering eller skolor med profilering inom olika ämnesområden blir det naturligt att i framtiden i större utsträckning än i dag tillgodose elevers och föräldrars önskemål om att få välja en viss skola.”

Genom dessa olika profiler skulle den offentliga skolan möta den efterfrågan som fanns på pedagogiska alternativ.

16 Socialdemokraterna (1986) *Framtiden i folkets händer*.

17 *Proposition om skolans utveckling och styrning* 1988/89:4.

Kommunaliseringens effekter

När kommunaliseringen genomfördes fick inte kommunerna det stöd av Skolverket som de hade behövt. Kommuner, skolledare och lärare var otillräckligt förberedda på sitt nya ansvar. När man införde de nya läroplanerna och det nya betygssystemet, skedde det utan någon ordentlig plan för genomförandet, utan någon nämnvärd fortbildning och utan att några särskilda resurser avsattes. När man avskaffade de centrala kursplanerna och sa att det skulle arbetas fram lokala blev de med nödvändighet olika. En del skolor satsade på vissa kursområden, andra satsade på annat. När man sedan testade eleverna i ett antal kursområden var det inte säkert att eleverna hade läst just detta, de kanske hade läst annat. Den enhetlighet som hade utmärkt det svenska skolsystemet gick förlorad.

En del befarade att kommunaliseringen skulle medföra en ökad klåfingrighet från kommunpolitikernas sida. Att de skulle gå in och styra i frågor som låg på professionen att avgöra och att de skulle lägga på skolan uppgifter som inte ingick i det statliga uppdraget. Båda dessa företeelser hade förekommit innan kommunaliseringen men sannolikt medförde kommunernas ökade ansvar för skolan att de blev vanligare.

Vid kommunaliseringen var tanken att de kommunala skolplanerna skulle få stor betydelse. Kommunen skulle formulera egna mål som de skulle arbeta efter. Men i praktiken blev de oftast hyllvärmare och de avskaffades 2010.

I statsvetarprofessorn Leif Lewins utredning *Staten får inte abdikera* (som diskuteras längre fram i denna rapport) jämförs lärartätheten i grundskolan mellan storstäder, större städer, förortskommuner, glesbygdskommuner och övriga kommuner. Utredningen finner att spridningen i lärartäthet är ungefär lika stor i dag som den var innan kommunaliseringen 1990. Sett över en längre tidsperiod har ingen nämnvärd förändring skett mellan kommunerna när det gäller resurserna till skolan.^[18]

Det har inte heller blivit ökade skillnader när det gäller betygen. I en SNS-rapporten från 2011 fann man boendekommunens betydelse för betygsresultaten är liten och endast ökat marginellt under åren 1989–2009.^[19]

Ungefär samma bild ger Skolverket i en rapport från 2012, där man undersökt utvecklingen för betygen och kunskapsprov under åren 1998–2011.^[20]

”Kommunanalysen visar att skillnaderna mellan kommuner är relativt oförändrad under större delen av den studerade perioden. Efter 2008 ökar dock variationen i resultat märkbart.”

Den ökning mellan kommunerna som skett efter 2008 förklaras inte i Skolverkets rapport, men troligen är det små glesbygdskommuner som halkar efter. Där sker en utveckling där de välutbildade flyttar till större städer och då sjunker skolresultaten. De kommuner som haft den sämsta utvecklingen av genomsnittsbetyg under senare år är oftast små kommuner

18 Leif Lewin (2014) *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5).

19 Anders Böhlmark och Helena Holmlund (2011) *20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten?* (SNS).

20 Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* (Rapport 374).

i glesbygden som minskar i folkmängd. Denna utveckling har inget med kommunaliseringen att göra.

Under 1990-talet sjönk andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning från cirka 92 procent till 81. Under 2000-talet har andelen med lärarutbildning pendlat runt 77–80 procent fram till 2015 och därefter har den sjunkit snabbt. Läsåret 2017/18 hade 65 procent av lärarna en pedagogisk högskoleexamen, konstaterar Skolverket.

Det finns flera förklaringar till utvecklingen under 1990-talet. Sannolikt har den förändring av behörighetsreglerna som Bildtregeringen införde 1993 haft betydelse. Det var också många lärare i grundskolan som gick över till gymnasieskolan och vuxenutbildningen som då byggdes ut. Dessutom kan de snabbt ökande sjukskrivningarna under slutet av 1990-talet ha spelat in. Många utbildade och erfarna lärare slogs ut från grundskolan på grund av de stora nedskärningarna och de ersattes många gånger med obehöriga. Den snabba minskningen de senaste åren beror på att lärarbristen har ökat och att legitimationsreformen har skärpt kraven på vilka lärare som har en pedagogisk högskoleexamen.

Enligt Leif Lewins utredning har utvecklingen mot allt färre utbildade lärare sett likadan ut i alla olika kommuntyper sedan 1990-talets början. Det har således inte blivit ökade skillnader mellan kommunerna vad gäller tillgången till utbildade lärare.^[21]

Frågan om hur ansvaret för lärarnas fortbildning har skötts kan man få en fingervisning om i OECD:s internationella studie TALIS från 2013, vars svenska resultat publiceras av Skolverket.^[22] Den visar att de svenska lärarnas fortbildning och kompetensutveckling ligger på en klart lägre nivå än i de andra deltagande länderna. Det gäller introduktionen i yrket, mentorsprogram och deltagande i kompetensutvecklande aktiviteter. Det är uppenbart att huvudmännen, både de kommunala och de fristående, inte klarat av denna uppgift på ett tillfredsställande sätt.

En annan effekt av kommunaliseringen var att behörighetsbestämmelserna för rektorer ändrades och det blev möjligt att anställa skolledare utan lärarutbildning. Samtidigt förändrades regelverket för hur stor enhet en rektor fick ansvara för. Förändringen medförde att antalet rektorer i det närmaste fördubblades. Sedan 1990-talets början har skolledarna fått en rad nya arbetsuppgifter, till exempel utökat ansvar för ekonomi, anställningar och löneförhandlingar. Arbetet har också blivit mer komplicerat i och med konkurrensen om eleverna. Ett tecken på yrkets komplexitet är att omsättningen på skolledare är hög. Dagens rektorer står i ett korsdrag mellan statens detaljstyrning, en kommunal verklighet med en tuff ekonomi och ett hårt marknadstryck.

Även den statliga granskningen av läromedel försvann vid kommunaliseringen. Sannolikt har det medfört att fler läromedel med lägre kvalitet har använts i skolorna.

21 Leif Lewin (2014) *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5).

22 Skolverket (2014) TALIS 2013. *En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7-9* (Rapport 408).

Lönepolitiken skulle styra skolan

När det gäller ansvaret för avtalen med de anställda, fanns det ett utbrett missnöje i kommunerna med att lärarna var statligt reglerade. Att olika grupper av anställda hade olika avtal orsakade problem för kommunerna. Förhoppningarna var därför stora att kommunaliseringen skulle lösa dessa problem.

1992 gav Kommunförbundet ut en diskussionsskrift med rubriken *Ska avtalen styra 90-talets skola?* Skriften innehåller en skiss till ett nytt system med individuella löner. I broschyren *Avtalen ska främja 90-talets skola*, som kom 1993, förtydligade Kommunförbundet sina förslag. Avtalen skulle fokusera på resultat och kvalitet samt förbättra produktiviteten. Från och med 1996 infördes den nya modellen med individuella lönerna för lärarna i avtalen.

I dag, drygt 20 år efter att individuella löner införts för lärarna, är det lätt att konstatera att de förmodade effekterna inte har infunnit sig. Arbetsgivarna har inte fått ut de effekter som de trodde: bättre resultat, bättre kvalitet och bättre produktivitet.

Lärarnas löneutveckling har gått lite upp och ner genom åren, men på det stora hela har de inte hängt med den privata arbetsmarknadens högskoleutbildade grupper. Detta har resulterat i lärarbrist och på senare år har staten därför ansett sig vara tvungen att gå in med riktade satsningar för att minska löneskillnaderna jämfört med den privata sektorn.

Kommunerna har ett huvudansvar för sina anställdas löneutveckling, men frågan är om inte statens lönepolitik har större betydelse. Lönebildningen styrs av den konkurrensutsatta exportindustrin (i och med Industriavtalet) och det statliga Medlingsinstitutets regelverk tvingar även de offentliganställda till följsamhet. De stora offentliganställda kollektiven, exempelvis lärare, har alltid haft svårt att hänga med i de privatanställdas löneutveckling.

Den fallande trenden för lärarnas löner fanns dessutom även under lärarnas statliga tid, vilket Lärarförbundets tidigare kanslichef Lars-Erik Klason har visat i boken *Ett förbund på frammarsch*. Under 1970- och 1980-talen hade nästan alla lärarkategorier en minst sagt svag löneutveckling. Det var därför lärarnas lönekrav inför kommunaliseringen låg på så höga nivåer. Det fanns krav runt om i landet på 15–50 procents lönehöjningar. Genom kommunaliseringsavtalet fick lärarna en välbehövlig höjning av sina löner. Med stor sannolikhet hade lärarnas lönesystem förändrats även om de varit kvar hos staten.^[23]

Djup ekonomisk kris

Hösten 1992 bröt en djup ekonomisk kris ut. Huvudorsakerna var avregleringen av bank- och finanssektorn, en underfinansierad skatte-reform och den ekonomiska politik som den nya borgerliga regeringen förde, med en rad skattesänkningar och en fast kronkurs.

Under krisen föll statens och kommunernas skatteintäkter kraftigt, samtidigt som kostnaderna för arbetslöshet och socialtjänst ökade. Staten fick dessutom betala stora summor för att rädda bankerna. På bara

23 Lars-Erik Klason. *Ett förbund på frammarsch*. Lärarförbundet 2007.

något år ökade statens budgetunderskott från 70 till över 200 miljarder kronor.

För att klara sin ekonomi skar staten ner bidragen till kommunerna mycket kraftigt.

Då det samtidigt rådde ett kommunalt skattestopp till och med 1993 kunde kommunerna inte öka sina intäkter. Resten av 1990-talet stoppade staten kommunala skattehöjningar genom en kombination av morötter och sanktioner. Det innebar att kommunerna inte hade något val, utan var tvungna att göra mycket stora nedskärningar. Eftersom skolan var den största verksamheten i kommunerna kom en stor del av sparbetingen att drabba den. Enligt Skolverkets statistik sjönk lärartätheten i grundskolan från 9,1 lärare per 100 elever 1990 till 7,5 läsåret 97/98, en minskning med närmare 20 procent.

De största nedskärningarna gjordes på svenska som andra språk, modersmålsundervisning och specialundervisning. I rapporten *Vad påverkar resultaten i svensk skola* från 2009, har Skolverket visat att lärartäthet och klasstorlek har betydelse för elevernas resultat.^[24] Särskilt yngre elever och elever i behov av särskilt stöd påverkas negativt när lärarna blir färre. Även elevhälsan skars ned mycket kraftigt. Utan tvekan har 1990-talets nedskärningar haft mycket stor negativ effekt för de elevkullar som gick i grund- och gymnasieskola från början av 1990-talet och 10–15 år framåt. Under 2000-talet har resurserna till skolan återställts.

Det har alltid varit stora skillnader mellan kommunerna, gällande hur mycket resurser de satsar på skolan. Det kostar mycket mer att driva skolor i en glesbefolkad landsortskommun än i en tätbefolkad kommun som ligger intill en storstad. Även befolkningens socioekonomiska sammansättning har betydelse. Under den ekonomiska krisen på 1990-talet ökade dessa skillnader mellan kommunerna. Beroende på näringslivets struktur och på kommunernas befolkningsunderlag tvingades en del kommuner till stora nedskärningar medan andra klarade sig bättre.

Den ekonomiska krisen har inget samband med skolans kommunalisering, men tillsammans med den nya kommunallagen och skolans marknadsutsättning blev möjligheterna större för kommuner att genomföra genomgripande omorganisationer som förvärrade nedskärningseffekterna på skolan i en del kommuner.

Stora omorganisationer i kommunerna

När den nya kommunallagen började gälla från och med 1992 och när skolan hade kommunaliserats och konkurrensutsatts skedde stora kommunala omorganisationer.

I början av 1992 hade tidningen Skolvärlden en artikel med rubriken ”Beställare och utförare ska rädda kommunfinansier.” Tidningen beskrev den vanligaste modellen som kallades för Sensia-modellen efter det konsultföretag som lanserat den.

”Syftet med beställar/utförar-modellen är att pressa kostnaderna genom att simulera marknad och konkurrens. Metoden förenas genomgående med

24 Skolverket (2009) *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer.*

krav på besparingar. Den grundläggande tanken är att skilja på beställare och producenter. Traditionellt har till exempel politikerna i skolstyrelsen varit både allmänhetens företrädare och tjänsteproduktionens chefer. I beställar/utförarmodellen skiljer man på dessa båda roller. Beställarnämnderna specificerar vilka tjänster man vill ha. Producenterna (kommunala förvaltningar, enskilda kommunala resultatenheter eller utomstående entreprenadföretag) konkurrerar om uppdragen och utför beställningarna.”^[25]

1990-talet kom att innebära en flod av beställar- och utförarmodeller, köp- och säljorganisationer, bolagiseringar, avknoppningar och privatiseringar. Enligt Skolvärlden provades Sensia-modellen eller liknande modeller av en tredjedel av landets kommuner under 1992.

De nya förvaltningsorganisationerna var ofta betydligt bredare än de gamla. De nya cheferna som tillsattes kom ofta från andra verksamheter än skolan och några hade grunda eller obefintliga kunskaper om skolans verksamhet. Med nya och oerfarna chefer och nya breda förvaltningsorganisationer, lämnades rektorerna till att själva försöka tolka och förstå allt det nya som skulle genomföras.

När Skolverket startade sin verksamhet 1991 deklarerade myndigheten att den i fortsättningen endast skulle tala med huvudmannen (kommunen) och inte föra några samtal eller ge råd till enskilda skolor eller rektorer. Men när rektorerna ringde till kommunens nya organisation kunde man där inte svara på några frågor och när rektorerna då ringde Skolverket hänvisades de tillbaka till kommunen. Förvirringen blev många gånger total. 1990-talets kommunala omorganisationer innebar en kraftig kompetensförlust för skolan i många kommuner.

De kommunala omorganisationerna hade kommit även om skolan legat kvar hos staten, men kommunaliseringen underlättade för de kommuner som var influerade av de nyliberala organisationsidéer som New Public Management^[26] och beställar/utförar-modeller. Enligt dessa organisations- och styrningsteorier finns det ingen skillnad mellan en demokratiskt styrd offentlig verksamhet och en affärsverksamhet. De offentliga verksamheterna ska därför styras efter affärsmässiga marknadsprinciper. Det innebär att man avreglerar så mycket som möjligt, att man skiljer på myndighetsutövning och serviceproduktion, att det ska vara fri konkurrens och att medborgarna fritt ska kunna välja mellan kommunala och fristående producenter.

Detta innebär inslag som mål- och resultatstyrning, beställar- och utförarmodeller, bolagisering, konkurrensutsättning, entreprenadlösningar och privatiseringar. Den öppenhet och insyn som råder i en demokratiskt styrd offentlig verksamhet ersätts med sekretess. NPM innebär även att ekonomiska faktorer får en mycket stor tyngd i verksamheten och att man inriktar sig på att kontrollera det som är lätt att mäta. Olika NPM-organisationer infördes på bred front i kommunerna och skolan från och med början av 1990-talet.

25 Skolvärlden 8/1992.

26 Även kallat NPM, se nedan i denna rapport under avsnittet *Privatiseringens effekter*.

Leif Lewins utredning om kommunaliseringen

År 2014 presenterade Leif Lewin, professor i statskunskap, en utredning om skolans kommunalisering, som hade tillsatts av utbildningsminister Jan Björklund med syftet att undersöka om det var kommunaliseringen som orsakat att studieresultaten sjunkit och att likvärdigheten försämrats i den svenska skolan.

Kort sammanfattat kom Leif Lewin fram till kommunaliseringen inneburit att:

- Decentraliseringen blev mycket mer långtgående än vad som avsågs. Det specialdestinerade statsbidraget till skolan togs bort och behörighetsreglerna för lärare och skolledare luckrades upp.
- Kommunerna fick inte det stöd av Skolverket som de hade behövt.
- Skolverkets tolkning av decentraliseringen innebar att staten skulle "stanna vid kommungränsen" och inte längre ge enskilda skolor råd.
- Kommunerna var otillräckligt förberedda på sitt nya ansvar.
- Även lärarna var oförberedda och fick inte adekvat fortbildning.
- Lärarnas status har försämrats.
- Lärarna var kritiska till det förändrade huvudmannaskapet.
- Lärarlönerna har utvecklats sämre än för andra jämförbara grupper.
- Decentraliseringen, som var tänkt att främja lärarnas professionella autonomi, tenderade att binda lärarna vid mekaniskt dokumenterande.

Utredningen beskriver en utveckling under 1990-talet där staten abdikerade från sitt ansvar för skolan. Leif Lewins slutsats är att kommunaliseringen påverkat både resultatutvecklingen och likvärdigheten i skolan.

"Kommunaliseringen bidrog till de försämrade studieresultaten och den försämrade likvärdigheten (i betydelsen större spridning av elevernas studieresultat) genom att staten och kommunerna inte gav lärarna nödvändiga arbetsförutsättningar."^[27]

Lewins uppdrag, som slås fast i de direktiv Jan Björklund gav till utredningen, var att utreda kommunaliseringens effekter. När Lewin tar upp de valfrihetsreformer som Bildtregeringen införde något år efter kommunaliseringen beskriver han det som att decentraliseringen gick ytterligare ett steg. Det skedde genom att den borgerliga regeringen tog bort flera av de förutsättningar som skulle gälla inför kommunaliseringen.

"Flera av dessa statliga styrinstrument avskaffades dock eller förändrades i grunden under en borgerlig regering kort efter det att kommunerna övertagit det samlade verksamhetsansvaret för skolan. Detta skedde under trycket av den ekonomiska krisen under 1990-talet, som medförde att den nationella politiken inriktades mot besparingar, avregleringar och effektivare resursutnyttjande. Decentraliseringen av ansvaret för skola till kommunerna blev på detta sätt mer radikal än vad som ursprungligen varit avsikten med kommunaliseringen."

Lewin beskriver denna utveckling som att kommunerna fick ett mer vidsträckt ansvar för skolan.

"De statliga reformer som genomfördes snart efter det att kommunerna

27 Leif Lewin (2014) *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* (SOU 2014:5).

övertagit ansvaret för skolan förändrade på ett anmärkningsvärt sätt förutsättningarna för kommunernas huvudmannaskap. Kommunerna kom att få ett mer vidsträckt ansvar än vad besluten om kommunaliseringen från början stipulerat.”

Det stämmer att kommunerna fick större befogenheter när det riktade statsbidraget försvann. De kunde då besluta att flytta pengar från skolan till andra kommunala verksamheter. Detsamma gäller förändringen av meritvärderingen, den gav en ökad makt åt kommunerna. Även den nya gymnasieskolan ställde kommunerna inför en rad nya uppgifter och beslut.

Men Lewin tycks inte se att de samlade friskolebesluten totalt förändrade kommunernas beslutanderätt över skolan. Han gör inga analyser av den fria etableringsrätten, det fria skolvalet, de fristående skolorna, systemet med skolpeng, konkurrensen om eleverna, skolaktiebolagen, den ökade segregationen, de ökade skillnaderna mellan skolor inom kommunerna och att den fristående skolsektorn undantogs från skollagen. Han nämner en del av dessa effekter i ett par korta stycken, men han går inte in på hur besluten påverkade kommunaliseringen eller skolan.

Lewin ser inte att marknadsbesluten med dess konkurrens om eleverna innebar att kommunernas möjligheter att påverka skolans organisation och verksamhet drastiskt minskade. Han drar snarare den motsatta slutsatsen, att kommunernas ansvar för skolan ökade i och med valfrihetsreformerna.

Lewin skriver att det var den ekonomiska krisen som orsakade att den borgerliga regeringen avskaffade flera av de förutsättningar som skulle gälla under kommunaliseringen. Det stämmer inte. Att den offentliga sektorn, inklusive skolan, skulle privatiseras och marknadsutsättas lanserades av Moderaterna och Folkpartiet inför valet 1991 i programmet *Ny start för Sverige*.^[28] Målsättningen upprepades sedan i Carl Bildts regeringsförklaring hösten 1991, ett år innan den ekonomiska krisen bröt ut hösten 1992. Motionen om fristående skolor, valfrihet och systemet med skolpeng lämnades till riksdagen i slutet av mars 1992, ett halvår innan den ekonomiska krisen. Besluten som ändrade innebörden av kommunaliseringen togs inte av ekonomiska skäl utan av ideologiska. Bildtregeringen skulle genomföra en valfrihetsrevolution och ett systemskifte i välfärdspolitiken och det hade man bestämt långt innan den ekonomiska krisen bröt ut.

Vad gäller de andra effekterna som Lewin tar upp, har han rätt i att staten abdikerade. Kommunerna fick inte det stöd av Skolverket som de hade behövt inför 1990-talets reformer. Kommuner, skolledare och lärare var otillräckligt förberedda på sitt nya ansvar. När man införde de nya läroplanerna och det nya betygssystemet, skedde det utan någon ordentlig plan för genomförandet, utan någon nämnvärd fortbildning och utan att några särskilda resurser avsattes. Det är även uppenbart att Skolverket inte klarade tillsynen och uppföljningen så som det var tänkt.

Den förändring som skett av lärarnas professionella friutrymme, där lärarna har blivit utförare av färdiga lektionsmallar, marknadsförare, och där kunden alltid har rätt, är huvudsakligen en följd av skolans marknadsutsättning. Det är också till största delen marknadseffekterna som tvingat staten att gå in och detaljstyra skolan och läraryrket alltmer.

1990-talets alla skolreformer har verkat tillsammans i ett integrerat och

28 Moderaterna och Folkpartiet (1991) *Ny start för Sverige*.

komplikerat system och ska man skilja ut kommunaliseringens effekter måste man även analysera privatiserings- och marknadseffekterna. Det uppdrag som Lewin fick av dåvarande utbildningsminister Jan Björklund, att enbart undersöka kommunaliseringen, gav ingen heltäckande bild.

Dessutom hade flera av de förändringar som skedde i skolan under 1990-talet inträffat även om kommunaliseringen inte hade genomförts. Den nya kommunallagen, som möjliggjorde NPM-organisationerna är ett exempel, och den ekonomiska krisen med dess nedskärningar är ett annat. Nya målstyrda läroplaner var på gång innan kommunaliseringen och detsamma gäller det nya målrelaterade betygssystemet. Även statens avtal med lärarfacken hade förändrats. Problem med sjunkande status och bristfälligt fortbildning fanns för övrigt redan under 1980-talet.

Kommunaliseringen var inget systemskifte

Kommunaliseringen, den nya kommunallagen, det riktade statsbidraget och den nya statliga målstyrningen innebar sammantaget stora förändringar för skolan, men innebar inte ett systemskifte. Ansvar för skolan skulle även i fortsättningen vara delat mellan staten och kommunerna. Skolan skulle fortsätta i offentlig regi och i kommunerna skulle den vara demokratiskt styrd av en politisk nämnd.

Kommunerna skulle ha beslutanderätten om hur mycket resurser som skulle gå till varje skola i kommunen och det skulle gälla även för de fristående skolorna. Kommunerna skulle också ha kontrollen över skolans organisation, vilka skolor som skulle byggas och vilka som skulle läggas ner. Det fria valet av en profilerad av en annan kommunal skola i samma kommun skulle sannolikt ha varit av begränsad omfattning. De fristående skolorna skulle ha blivit fler i och med att det riktade statsbidraget även inkluderade dem, men de skulle även i fortsättningen ha varit få.

Den socialdemokratiska regeringen ansåg att med de förutsättningar som angavs inför kommunaliseringen skulle statens inflytande över skolan fortfarande vara så omfattande att likvärdigheten inte äventyrades. Men naturligtvis innebar en decentralisering att det blev större olikheter mellan kommunerna, det var ju ett huvudsyfte med kommunaliseringen. Det var olika förhållanden i kommunerna och genom att ta hänsyn till lokala förhållanden kunde man bäst utveckla skolan, ansåg man.

De beslut som fattades vid kommunaliseringen blev dock inte långvariga. Hösten 1991 var det riksdagsval och då tillträdde en borgerlig fyrpartiregering som regerade med stöd av Ny Demokrati. Den marknadsliberala tankesmedjan Timbros vd Karin Svanborg-Sjövall, tidigare borgerlig ledarskribent och folkpartistisk sakkunnig i utbildningsdepartementet, har i boken *Kentucky fried children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender*, beskrivit vad som väntade:

”En veritabel tsunami av avregleringar och privatiseringar skulle följa.”

[29]

29 Karin Svanborg-Sjövall (2013) *Kentucky fried children? Om den svenska valfrihetens rötter – och dess fiender* (Timbro).

Valfrihetsrevolutionen och privatiseringen var det verkliga systemskiftet

I regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 deklarerade den nyvalde statsministern, Carl Bildt, att en valfrihetsrevolution skulle ske i välfärdspolitiken. Med hjälp av privatiseringar och konkurrens skulle köerna kortas, servicen förbättras och valfriheten öka.

Förslagen kom från programmet *Ny start för Sverige* som Moderaterna och Folkpartiet hade lanserat under våren 1991. Där slog de båda partierna bland annat fast att den offentliga sektorn skulle öppnas för privata företag.

”Ett självklart inslag i en politik för avreglering av den offentliga sektorn är att bidragsvillkor m.m. utformas så att de uppmuntrar tillkomsten av privata alternativ. Vi vill därför att enskilda alternativ inom exempelvis barnomsorg, sjukvård, äldreomsorg och utbildning skall få samma ekonomiska villkor som kommunala. Detta leder inte bara till mer konkurrens och ökad valfrihet utan öppnar också för nyföretagande inom ett brett område av tjänster där småföretag har särskilt stora möjligheter att tillfredsställa konsumenternas önskemål.” ^[30]

I regeringsförklaringen lades grundprinciperna för systemskiftet fast. Finansiering och kontroll skulle ligga hos det offentliga medan utförandet och driften av verksamheterna skulle kunna läggas ut på privata företag.

”Att skilja på offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra blir därför den grundläggande principen för förnyelsen av de olika välfärdssystemen.

Därmed uppmuntras också enskilda initiativ och alternativ. Det ger större möjligheter särskilt för de många kvinnor som arbetar inom vård, omsorg och utbildning. Det är detta som är valfrihetsrevolutionen i välfärdspolitiken.” ^[31]

När det gällde skolpolitiken sade Carl Bildt:

”Skol- och utbildningspolitiken inriktas på att stärka Sverige som en kunskapsnation. Under 1990-talet skall vi skapa Europas bästa skola. Alla ges rätt att fritt välja skola. De offentliga bidragen skall i princip följa eleven.”

Kort sammanfattat innebar det borgerliga systemskiftet att:

- Den offentliga sektorn skulle avregleras
- Den offentliga sektorn skulle privatiseras
- Företagen skulle få samma ekonomiska villkor som de offentliga verksamheterna
- Man skulle skilja på offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra
- Alla skulle få rätt att välja skola
- Idén om en resurs som följer med eleven till den valda skolan lanse-
rades

30 Moderaterna och Folkpartiet (1991) *Ny start för Sverige*.

31 Carl Bildt (1991-10-04) *Regeringsförklaringen 1991*.

Moderaterna tog hand om utbildningspolitiken. Per Unckel utsågs till utbildningsminister och Beatrice Ask till skolminister. Folkpartiets partiledare Bengt Westerberg utsågs till socialminister och fick ansvaret för förskolan.

I regeringens första budget för skolan aviserade utbildnings- och skolministrarna, Unckel och Ask, att flera utredningar skulle tillsättas. Det gällde nya läroplaner, betygen och lärarutbildningen. När det gällde det fria skolvälet och skolans marknadsutsättning behövdes inga utredningar utan där agerade regeringen direkt. Ask och Unckel arbetade mycket snabbt fram den första propositionen om valfrihet och fristående skolor.

”Målet är att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. Denna frihet bör innebära möjlighet att välja mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor men också att välja skola inom det kommunala skolväsendet och att välja också en skola i annan kommun.”^[32]

I propositionen presenterades också systemet med skolpeng. De fristående skolorna skulle få ett bidrag på 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev i grundskolan. Fanns det särskilda skäl kunde kommunen ge mer.

Även frågan om vilka krav som skulle ställas för att en ny fristående skola skulle få tillstånd att starta behandlades. Skolöverstyrelsens dåvarande chef, Erland Ringborg, hade påpekat att regelverket behövde skärpas i och med att de ekonomiska bidragen hade gjorts om. Enligt Ringborg kunde man inte säga nej till någon skola så som regelverket var utformat.^[33]

Men Beatrice Ask tyckte inte att det behövdes några mer preciserade krav vare sig för minsta antal elever eller för regleringar i övrigt. Det enda som kom att reglera de fristående skolornas verksamhet var den paragraf i skollagen från 1985 som angav vad som krävdes för att bli godkänd.

”Godkännande för vanlig skolplikt skall meddelas om skolans utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan förmedlar och skolan i övrigt väsentligen svarar mot grundskolans allmänna mål, främst de som anges i 1 kap 2 § andra och tredje styckena.”

Dessa fåtaliga rader kom att gälla fram till 2010, då en ny skollag antogs. Det innebar att det blev extremt lätt att få tillstånd att starta en fristående skola, det fanns i stort sett inga formella krav. Den fristående skolsektorn blev närmast helt avreglerad.

I den andra propositionen, *Valfrihet i skolan* som kom 1992, diskuterades nivån på skolpengen som det första året hade legat på 85 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev. En utredare, Sven-Åke Johansson, skolchef i Stockholm, hade kommit fram till att 75 procent var en mer lämplig nivå. I en intervju i Dagens Nyheter sa han att de fristående skolorna tidigare varit missgynnade, men att det nu fanns en risk att pendeln skulle svänga över till deras fördel. Han påpekade att de fristående skolorna inte hade samma skyldigheter som de kommunala skolorna: de behövde inte ordna hemspråksundervisning, skolskjutsar eller hålla med speciella lokaler för rörelsehindrade elever.^[34]

32 Proposition om valfrihet och fristående skolor 1991/92:95.

33 Lärarnas Tidning 32/1991.

34 Dagens Nyheter 1992-04-25.

De fristående skolorna har inte heller de skolpliktskostnader som en kommun har. Det innebär att en kommun måste ha en större skolorganisation för att kunna ta emot alla elever. En fristående skola kan säga nej om de inte har plats. Men trots att utredaren och de flesta remissinstanserna ansåg att en ersättning på 85 procent av kommunens genomsnittskostnad var för hög, behöll Beatrice Ask den nivån.^[35]

En annan nyhet var att det specialdestinerade statsbidraget till skolan som hade införts i och med kommunaliseringen avskaffades från och med 1993. Skolans resurser lades in i den allmänna "säcken" med statsbidrag till kommunerna som de fick full frihet att använda. Ville en kommun flytta pengar från skolan till någon annan kommunal verksamhet kunde den i fortsättningen göra det. Pengarna var inte längre öronmärkta till skolan. Syftet enligt Beatrice Ask var att stimulera fram nya lösningar inom skolväsendet och att öka samordningen inom den kommunala sektorn.^[36]

Samma år förändrades även de meritvärderingsbestämmelser som reglerade läraranställningarna.

Det fördes ingen diskussion eller gjordes några utredningar om att aktiebolag skulle släppas in i skolsystemet. Under våren 1992 hade tidningen Skolvärlden en ledare som tog upp den nya formen av skolhuvudmän: skolor i aktiebolagsform. Ledaren pekar på ett antal tänkbara problem med aktiebolagsskolor. Kan de bedriva myndighetsutövning? Hur går det med allmänhetens insyn? Får de ta ut avgifter utöver skolpeng? Hur ska det gå för elever som har problem av olika slag? Många frågor men inga svar, konstaterade Skolvärlden.^[37]

I den skollag som gällt sedan 1980-talet angavs att fristående skolor kunde ha enskilda fysiska eller juridiska personer som huvudmän. Med juridisk person avses aktiebolag, handelsbolag, ekonomisk förening, ideell förening eller stiftelse. Huvudmotivet för den tidens fristående skolor var oftast att driva en skola med en alternativ pedagogik och därför drevs de oftast som ideella föreningar eller stiftelser. Det hade inte varit möjligt att tjäna pengar på att driva en skola och därför fanns det inga aktiebolagsskolor. Men detta förändrades radikalt när regeringen Bildt införde de nya reglerna för fristående skolor, systemet med skolpeng, med mera. Då fanns det plötsligt stora möjligheter att tjäna pengar på skolan. Men det behövdes ingen ny lagstiftning för aktiebolag, de gamla reglerna om juridiska personer kunde tillämpas direkt.

Valfrihetsrevolutionen körde över kommunaliseringen

I motsats till den socialdemokratiska kommunaliseringen av skolan innebär den borgerliga valfrihetsrevolutionen ett verkligt systemskifte. Beslutsbefogenheter och makt flyttades från de demokratiskt valda församlingarna i kommunerna till enskilda och till företag. Där kommunaliseringen syftade till att öka det kommunala demokratiska inflytandet, syftade valfrihetsrevolutionen till att minska det.

35 Ersättningen till friskolor ligger i dag på 100 procent av kommunens genomsnittskostnad per elev, nivån höjdes 1997 av den socialdemokratiska regeringen med stöd av Miljöpartiet.

36 *Proposition om valfrihet i skolan* 1992/93:230.

37 Skolvärlden 28/1991.

För att kunna genomföra systemskiftet och för att ge de nya fristående skolorna maximalt goda förutsättningar, utvecklade eller förändrade Bildtregeringen flera av kommunaliseringsbesluten.

1. De nya möjligheterna att välja bland alla skolor inom kommunen, i andra kommuner och alla fristående skolor, innebar att kommunen förlorade kontrollen över elevernas fördelning på skolenheter. Kommunernas möjligheter att motverka skolsegregationen upphörde och förbyttes till sin motsats, skolsegregationen påskyndades.

2. Den statliga avregleringen av de fristående skolorna innebar att de slapp i stort sett all den reglering som fanns i skollag, läroplaner och förordningar och som de kommunala skolorna måste följa. Genom avregleringen blev decentraliseringen i det närmaste total för friskolesektorn.

3. De nya reglerna för ett godkännande av fristående skolor innebar att i stort sett alla ansökningar godkändes. Det i kombination med mycket gynnsamma ekonomiska villkor och den totala avregleringen av friskolemarknaden resulterade i en mycket snabb tillväxt av nya fristående skolor. I kommuner där det fria valet blev utbrett var det inte längre de politiskt valda som beslutade om var skolorna skulle ligga, vilka som skulle få gott om resurser och vilka som skulle läggas ner utan det gjorde marknaden och skolföretag. Kommunerna miste genom dessa beslut sina möjligheter att påverka skolans organisation.

4. Konkurrensen om eleverna infördes som ny övergripande styrprincip. De skolor som vann kampen om eleverna ansågs vara de bästa och de gynnades av regelverket. Systemet skapar skillnader mellan skolor och den gamla politiken att alla skolor skulle vara bra övergavs.

5. Med konkurrens följer att man behåller sina goda idéer för sig själv och det blir svårare att upprätta olika former av samarbete mellan skolor. Affärshemligheter vill man inte dela med sig av. När skolor ska konkurrera om eleverna och när varje elev betyder en stor summa pengar, minskar eller upphör samarbetet.

6. Den beslutanderätt som kommunerna skulle ha om fördelningen av resurserna till fristående skolor upphävdes och ersattes med det statliga skolpengssystemet som kommunerna var tvungna att följa. Där följer resurserna med eleven till den valda fristående skolan samma dag som eleven flyttar. Den höga nivån innebar en överkompensation till de fristående skolorna och dessutom gynnade skolpengssystemet de skolor som fick fler elever och missgynnade de som förlorade. Den gamla politiken där man fördelade resurser efter behov övergavs och förbyttes till sin motsats.

7. En helt ny och mycket effektiv företagsform infördes i det svenska skolsystemet, vinstdrivande aktiebolag. Genom avregleringen för fristående skolor och den gynnsamma nivån på skolpengen blev det mycket lönsamt att starta aktiebolagsskolor.

8. Fristående skolor behövde inte följa de behörighetsregler som gällde för lärare i kommunala skolor. Det innebar att fristående skolor kunde anställa obehöriga lärare även om det fanns behöriga att tillgå.

9. Det riktade statsbidraget till skolan avskaffades från och med 1993. Det blev då möjligt att flytta pengar från skolan till andra kommunala verksamheter.

10. Ett av syftena med kommunaliseringen var att öka det professionella friutrymmet. Lärare och skolledare skulle få mer att besluta om i den dagliga verksamheten. Men med marknadsbesluten och konkurrensen om eleverna blev lärarna mer detaljstyrda och det professionella friutrymmet minskade.

11. Principen om konkurrensneutralitet infördes. Den innebär att konkurrensen om eleverna ska ske på lika villkor mellan alla skolor, även mellan kommunala och fristående. I verkligheten blev det inte konkurrens på lika villkor eftersom kommunerna har ett betydligt större åtagande än vad de fristående skolorna har. Principen tillämpas bara åt ena hållet, när den gynnar de fristående skolorna.

12. De demokratiska principerna om att det ska råda öppenhet och insyn i all offentlig verksamhet gällde inte för den nya och snabbt växande friskolesektorn.

13. Den grundläggande demokratiska principen om inkludering, att alla elever ska erbjudas en utbildning av hög kvalitet, byttes mot exkludering. Konkurrensen och regelverket ökade skillnaderna mellan skolor och elever.

14. Sammantaget innebar det borgerliga systemskiftet att den nya friskolesektorn gavs en betydande makt men inte kan ställas till svars för de beslut den tar, utan ansvaret för skolan ligger kvar hos kommunerna.

Den samlade innebörden av dessa beslut var att kommunerna stod inför en helt ny spelplan med helt nya spelregler. Där kommunaliseringen skulle ha inneburit att kommunerna fått större makt över skolfrågorna fick de i stället betydligt mindre. Dessutom fick de en rad nya uppgifter som de nya fristående skolhuvudmännen förde med sig. Genom marknadsut-sättningen skapades en helt ny konkurrenssituation där kommunerna fick vänja sig vid att konkurrera med de nya kraftigt gynnade fristående huvud-männen.

Privatiseringens effekter

Den borgerliga valfrihetsrevolutionen innebar ett principiellt systemskifte inom skolpolitiken. Beslutsbefogenheter och makt flyttades från de demokratiskt valda församlingarna i kommunerna till enskilda och till företag.

Den gemensamma nämnan för de flesta inslagen i Bildtregeringens marknadsstyrda skolpolitik är att de driver fram skillnader mellan skolor och elever. Det finns även inslag i marknadsutsättningen som inte är segregationsdrivande, men som är negativa för kvaliteten.

Det fria valet av skola ökar segregationen och mellanskolsvariationen

Den samlade bilden av det fria valet av skola är att eleverna sorteras till olika skolor efter föräldrarnas utbildningsnivå och intresse för skolan. De välutbildades barn söker sig till fristående och populära kommunala skolor och barn vars föräldrar har kort utbildning blir kvar i de närmaste kommunala skolorna. Läsåret 2017/18 hade 69 procent av eleverna i fristående grundskolor föräldrar med eftergymnasial utbildning och de kommunala eleverna hade 56 procent. Skolverket har redovisat hur skolsegregationen utvecklats sedan slutet av 1990-talet.^[38]

”Eleverna har blivit alltmer uppdelade mellan skolor utifrån socioekonomisk bakgrund, det vill säga skillnaderna i skolornas socioekonomiska sammansättning har ökat.”

Rapporten *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige*, från tankesmedjan Arena Idé visar att två parallella skolsystem har vuxit fram i Sverige, där välutbildade och svenskfödda familjer väljer bort skolor med barn till lågutbildade och familjer med invandrarbakgrund.^[39]

Även PISA-rapporterna visar på en ökande segregation i det svenska skolsystemet.^[40]

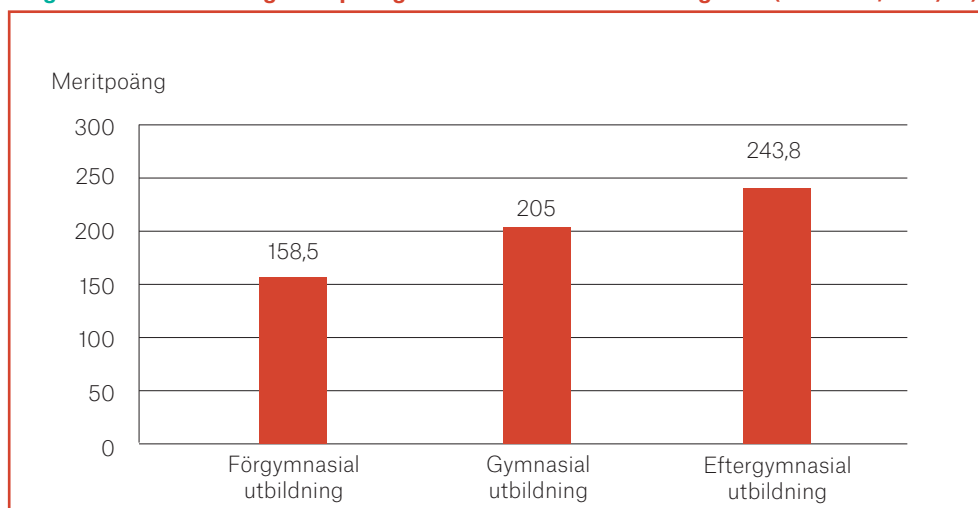
Föräldrarnas utbildningsnivå är den enskilda faktor som betyder mest för hur en elev lyckas i grundskolan. Ju högre utbildningsnivå föräldrarna har, desto bättre betyg får eleven.

38 Skolverket (2018) Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan (Rapport 467).

39 German Bender och Per Kornhall (2018) *Ett söndrat land – Skolval och segregation i Sverige* (Arena Idé).

40 Skolverket (2016) PISA 2015. 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik (Rapport 450).

Diagram 1. Genomsnittlig meritpoäng efter föräldrarnas utbildningsnivå (årskurs 9, 2017/18)



Skillnaden mellan elever med för- respektive eftergymnasialt utbildade föräldrar är på hela 85,3 meritpoäng. Observera att genomsnittet för elever som har föräldrar med en förgymnasial utbildning är lägre än nivån för godkänd som ligger på 160 poäng.^[41]

När eleverna sorteras till olika skolor efter föräldrarnas utbildningsnivå blir effekten stora skillnader mellan skolornas genomsnittliga betyg, den så kallade mellanskolvariationen ökar.

Den fria etableringsrätten driver på skolsegregationen

Det är Skolinspektionen som beslutar om tillstånden för nya fristående skolor. Kommunerna har rätt att yttra sig, men de har ingen beslutsrätt och det är vanligt att Skolinspektionen går emot kommunernas yttranden.

Det är inte staten eller kommuninvånarna som tar initiativet och ansöker om nya fristående skolor, det gör oftast de stora skolbolagen. Dessa företag ser inte till kommunens behov av skolor, utan startar sina skolor där de kan tjäna pengar.

Eftersom bolagsskolorna effektivt drar till sig elever med välutbildade föräldrar innebär varje ny fristående skola att skolsegregationen förvärras i den aktuella kommunen. Och ju fler kommuner de stora skolkoncernerna etablerar sig i, desto mer ökar skolsegregationen.

Privatiseringen av skolor påskyndades i en del kommuner med hjälp av så kallade avknoppningar. I dessa kommuner såldes skolor mycket billigt, långt under marknadsvärdet, och man riktade försäljningen till utvalda enskilda personer. Flertalet avknoppningar som gjordes bröt mot kommunallagen, skollagen, lagen om offentlig upphandling och sannolikt även mot EU-lagstiftningen. Efter ett antal fällande domar i olika förvaltningsdomstolar, har avknoppningarna i det närmaste upphört.-

41 Skolverkets statistik för 2018.

Skolpengen skapar vinnar- och förlorarskolor

Systemet med skolpeng reglerar kommunens ersättning till fristående skolor. Kommunens genomsnittliga kostnad per elev ska följa med den elev som väljer en fristående skola. Ersättningen gäller från den dag eleven börjar på den nya skolan, även om det är mitt i en termin. Har en elev behov av särskilt stöd kan extra ersättning tillkomma. De flesta större och medelstora kommuner tillämpar även skolpengssystemet för de kommunala skolorna.

Konstruktionen av skolpengssystemet gynnar skolor som vinner elever och missgynnar skolor som förlorar. För skolor som förlorar elever innebär det drastiskt försämrade möjligheter att få ekonomin att gå ihop. De hamnar i en nedåtgående spiral där den dåliga ekonomin ständigt gröper ut nya hål i verksamheten, vilket gör att de förlorar ännu fler elever. Då det är elever med välutbildade föräldrar som byter skola blir det en större andel elever som behöver extra resurser kvar, samtidigt som resurserna minskar. Systemet skapar en ekonomisk och kvalitetsmässig utförsbacke för förlorarskolorna. För skolor som vinner fler elever med välutbildade föräldrar är utvecklingen den motsatta, de får en allt bättre ekonomi.

Som framgått tidigare i denna rapport har en fristående skola inte samma åtagande som en kommunal skola och dessutom ett elevurval som kräver mindre lärarresurser. Dagens skolpengnivå på 100 procent av genomsnittskostnaden för en elev i en kommunal skola innebär därför en kraftig överkompensation till de fristående skolorna.

Skolaktiebolag leder till segregation och låg kvalitet

De första fristående huvudmännen var stiftelser och ideella föreningar, men efter bara något år kom de första aktiebolagsskolorna. Efter 1997, när nivån på skolpengen höjdes till 100 procent av den socialdemokratiska regeringen med stöd av Miljöpartiet, tog tillväxten ytterligare fart och i slutet av 1990-talet hade flera skolkoncerner bildats. Under de första åren av 2000-talet växte sedan en rad stora skolkoncerner fram och efter några år blev flera av de största uppköpta av svenska och internationella riskkapitalbolag. De största skolkoncernerna har i dag fler elever än de flesta kommuner. I dag går 15 procent av eleverna i grundskolan i fristående skola och 25 procent i en fristående gymnasieskola. Cirka 62 procent av eleverna i fristående grundskolor går i en aktiebolagsskola och i fristående gymnasieskolor är andelen 86 procent.^[42]

Enligt aktiebolagslagen ska ett aktiebolag gå med vinst och det innebär att all verksamhet skärskådas och inriktas på att ge ett ekonomiskt överskott. Det viktigaste är att fylla alla elevplatser. Därefter gäller det att hålla ner alla kostnader. Kostnaderna för lärare, lokaler, undervisningsmateriel, skolmåltider, antalet timmar till elevvård med mera, ska vara så låga som möjligt. Då lärarnas löner är den enskilt största kostnaden på en skola gäller det att ha få lärare. Aktiebolagsskolor har därför en låg eller en mycket låg lärartäthet.

Under 2014 gjorde Socialdemokraterna en undersökning av lärar-

42 Friskolornas riksförbund (2018) *Friskolornas ägare* (per 2018-02-22 för de friskolor som har fler än 5 skolenheter inom grund- och gymnasieskolan).

tätheten genom riksdagens utredningstjänst som visade att de vinstdrivna skolorna hade 15,2 elever per lärare, jämfört med 12,1 i de kommunala. En lärare i en genomsnittlig aktiebolagsskola hade cirka 25 procent fler elever än en genomsnittlig kommunal lärare.^[43]

Kan en skolkoncern fylla på varje klass med ytterligare fem elever betyder det cirka en halv miljon kronor i ökade intäkter per klass. På en stor skola med många klasser blir det stora summor.

Den förra moderata riksdagsledamoten och nationalekonomen Ann-Marie Pålsson har visat att aktiebolagen måste segregera eleverna för att kunna få vinst.

”Logiken för aktiebolaget är marknadens: bara lönsamma kunder är intressanta, resten sorteras bort. Så måste bolagen agera, eftersom aktiebolagslagen kräver att de ska ha som enda syfte att bereda ägarna vinst. Och det är just kravet på vinstmaximering som är oförenligt med produktion av välfärdstjänster.

Utmärkande för välfärdstjänsterna är nämligen att de ska vara tillgängliga för alla på samma grunder. Ingen får exkluderas!

Men för marknaden gäller alltså exkluderandets princip. När den praktiseras på välfärdens område får vi det som vänstern varnar för: segregering. Friska medelålders, smarta elever och pigga gamlingar hamnar hos de privata bolagen medan det allmänna får ta hand om resten.”^[44]

Samtidigt vet varje lärare att det blir svårare att upprätthålla kvaliteten på undervisningen om klasserna är stora. Lärarens tid ska räcka till fler elever och risken för stök och oro ökar. Aktiebolagen sällar då konsekvent fram de elever som fungerar väl i skolan även med en liten lärarinsats, vilket är elever som har välutbildade och skolintresserade föräldrar. Målet för en aktiebolagsskola är att få en välmotiverad elevgrupp som är skraddarsydd efter skolans inriktning. Aktiebolagsskolor utmärks därför av kombinationen låg lärartäthet och ett ”positivt” segregerat elevurval.^[45]

Genom den låga lärartätheten skapas ett överskott i aktiebolagsskolorna som förs bort från undervisningen. När stora summor försvinner från skolan finns det inte alltid pengar till att bedriva en undervisning av hög kvalitet.

De fristående skolornas antagningssystem skapar segregation

Läraryrket, Lärarnas riksförbund och LO har i en delrapport inom sitt samarbete *Ge alla elever samma chans* visat att de fristående skolornas olika modeller för att ta in nya elever förstärker skolsegregationen.^[46]

43 Socialdemokraterna (2014) ”Höj kvaliteten och stoppa vinstjakten i skolan – ingen neddragning på personal” (PM 2014-08-28).

44 Anne-Marie Pålsson (2016) ”Problemet är aktiebolagens närvaro” (Sydsvenska Dagbladet 2016-09-18).

45 Begreppen ”positivt” respektive ”negativt” segregerade skolor/elevurval är forskningstermer som syftar på segregationens betydelse för skolans resultat och ska inte läsas som en värdering av segregationen som sådan. Därför skrivs orden med citattecken. ”Positivt” betyder alltså att skolan är segregerad på ett sätt som statistiskt sett ger bättre skolresultat (exempelvis betyg eller nationella prov) än om skolan varit mindre segregerad. Likaledes innebär ”negativ” segregation att skolans elevsammansättning är korrelerat med sämre genomsnittliga resultat än om skolan varit mindre segregerad.

46 Läraryrket, Lärarnas riksförbund och LO (2016) *Friskoleurval med segregation som resultat*.

Två av tre fristående skolor har kö till den första årskurs som skolan har. Varannan skola har minst två års kötid och var fjärde har minst fem år. För att få en plats på de mest populära skolorna måste föräldrarna anmäla sina barn redan som nyfödda. Generellt sett är föräldrar som har sina barn på fristående skolor mer välutbildade än föräldrar i de kommunala skolorna. Rapporten visar att kösystemen förstärker denna segregation, ju längre utbildning föräldrarna har desto längre är kön till skolan.

Stora skillnader inom kommunerna

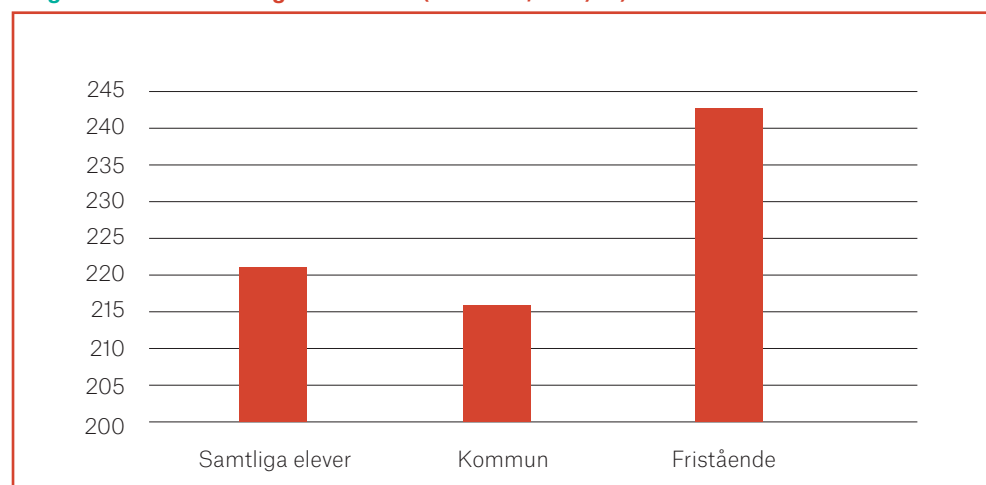
Som framgått i denna rapport har skillnaderna mellan kommunerna inte ökat nämnvärt sedan 1990-talet när det gäller resurser och betyg. Däremot har skillnaderna i betygsresultat inom kommunerna ökat kraftigt. I rapporten *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* visar Skolverket att skillnaderna mellan skolor inom kommunerna fördubblades under åren 1998-2011

”Spridningen mellan skolors genomsnittliga resultat har ökat markant. Mellan- skolsvariationen, det mått som används för att beskriva hur mycket resultaten skiljer sig mellan olika skolor, har från en i ett internationellt perspektiv låg nivå mer än fördubblats sedan slutet av 1990-talet. 2011 låg mellanskolsvariation på över 18 procent enligt betygen. De internationella PISA-undersökningarna visar på samma utveckling.” [47]

Det är i förortskommunerna och de större städerna som skillnaderna har ökat mest. I kommunerna på landsorten är förändringarna mycket små. Det vill säga att i de kommuner där det fria valet varit utbrett och där många fristående skolor har etablerats, har skillnaderna mellan skolor inom kommunerna, ökat kraftigt.

Skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor har också ökat. Läsåret 2017/18 hade eleverna i fristående skolor ett genomsnittligt meritvärde på 242,3 poäng medan eleverna i de kommunala skolorna hade 215,7, en skillnad på 27,1 meritpoäng. Genomsnittet för alla elever låg på 220,8. [48]

Diagram 2. Genomsnittligt meritvärde (årskurs 9, 2017/18)



47 Skolverket (2012) *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* (Rapport 374).

48 Skolverkets statistik för 2018.

Skillnaderna mellan eleverna har också ökat. Den grupp elever som inte klarar kraven för att komma in på ett nationellt program i gymnasieskolan har blivit större. 1998 var det 8,6 procent av eleverna som inte var behöriga till ett nationellt program och 2018 var det 15,6 procent. Varje procent motsvarar ungefär 1000 elever, vilket betyder att antalet obehöriga ökat från knappt 9000 till drygt 15 000.^[49] Samtidigt som de obehöriga blivit fler är det allt fler elever som har högsta betyg i alla ämnen i grundskolan.^[50]

Fler obehöriga lärare i fristående skolor

När skolan marknadsutsattes undantogs de fristående skolorna från kravet att anställa utbildade lärare. Följden blev att andelen utbildade lärare blev mycket lägre i de fristående skolorna än i de kommunala. Från och med 2003 blev det samma bestämmelser för alla huvudmän, men det har gått trögt för de fristående att höja andelen utbildade lärare. Läsåret 2017/18 hade 55,9 procent av lärarna i de fristående grundskolorna en pedagogisk högskoleutbildning och motsvarande siffra för kommunerna var 67,4.^[51]

En studie av forskarna Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson vid Göteborgs Universitet visar att i de skolor där andelen elever med behov av extra stöd är högst, har lärarna jämförelsevis lägre kompetens. De erfarna lärarna lämnar de skolor som har låga resultat och dålig arbetsmiljö eftersom de är eftertraktade och kan höja sina löner genom att byta skola. De ”negativt” segregerade skolorna får alltför obehöriga lärare, en process som forskarna kallar pedagogisk segregation. Marknadsmekanismerna segregerar både elever och lärare.^[52]

Kunden har alltid rätt

I den marknadsstyrda skolan är inflytandet huvudsakligen individuellt. Det är det egna barnets skolgång det handlar om. Föräldrar och elever är kunder som kan välja skola på samma sätt som de väljer en annan tjänst eller vara. Detta inflytande kan medföra att skolan blir mer benägen att lyssna till föräldrars och elevers synpunkter, men ger samtidigt ett utrymme för påtryckningar. Om skolan inte lyssnar kan föräldrarna välja att flytta till en annan skola.

En tydlig indikation på att det individuella inflytandet tagit över är att föreningen *Hem och skola* minskat mycket kraftigt. När skolan var sammanhållen fanns det ofta en lokal Hem och skola-förening, en grupp föräldrar som samarbetade med rektorer och lärare för att lösa problem och för att få skolan att fungera bättre. När det fria valet slog igenom på bred front fanns inte längre någon större efterfrågan på föreningens tjänster. Medlemsantalet rasade och 2003 var det bara cirka 1 000 medlemmar kvar. Efter den djupa krisen har medlemstalen hämtat sig något, men förenin-

49 Ibid.

50 Vilket inte nödvändigtvis är positivt på grund av en tilltagande betygsinflation, något som diskuteras längre fram i denna rapport, i avsnittet *Betyg och marknad – en giftig blandning*.

51 Ibid.

52 Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson (2016), ”Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv” (Pedagogisk Forskning i Sverige).

gen är en skugga jämfört med storhetstiden som varade fram till mitten av 1990-talet.^[53]

När föräldrarnas kollektiva intresse för att utveckla och förbättra skolan minskade blev individuella påtryckningar vanligare. Mail och telefonsamtal från påstridiga föräldrar är tidvis ett allvarligt arbetsmiljöproblem för lärare och skolledare.

I november 2017 redovisade Lärarnas tidning en enkät som visade att 36 procent av rektorerna hade varit utsatta för hot och 5 procent för våld. Så många som 58 procent av rektorerna uppgav att de hade haft möten med vårdnadshavare som de upplevt som hotfulla.^[54]

Konkurrensen om eleverna förändrade lärar- och skolledarrollen

I ett demokratiskt skolsystem är det en självklarhet att skolledare och lärare är oberoende tjänstemän som ger korrekt information. Men i en marknadsstyrd skola går företagets intressen före demokratins och medborgarnas behov av korrekt information. Man kan inte lita på att den information man får från skolan är korrekt, den kan vara ett led i marknadsföringen.

Kundförhållandet mellan föräldrar/elev och skolan påverkar också lärare och skolledare i deras yrkesroller, eftersom de måste anpassa sin verksamhet efter vad en del föräldrar och elever kräver – inte efter vad de anser vara den bästa lösningen för eleverna på skolan. Då och då avslöjas att rektorer tvingar lärare att höja betygen för några elever, eftersom föräldrar hört av sig och hotat med att byta skola. Inför de hårda ekonomiska påtryckningarna läggs ibland de professionella bedömningarna åt sidan och kunden får bestämma.

Även lärarnas professionella friutrymme att utforma hur undervisningen läggs upp har förändrats med marknadsutsättningen. Allt fler skolkoncerner har färdiga koncept för undervisningen och till och med färdiga lektionssmallar som lärarna ska följa.

Konkurser och oseriösa skolhuvudmän

Med aktiebolag som skolhuvudmän blev det möjligt för skolor att gå i konkurs. Vid konkurser och oplanerade skolnedläggningar tvingas många elever byta skola och inom gymnasieskolan måste de ibland även byta program. Det kan innebära att de måste gå ett extra år. I gymnasiet förekommer det även att en del elever helt hoppar av sin utbildning vid en konkurs.

Systemet med fristående skolor och skolbolag öppnar också för tvivelaktiga skolhuvudmän. De goda möjligheterna att tjäna pengar i kombination med obefintlig insyn kan dra till sig oseriösa och ibland kriminella personer. Genom åren har en lång rad skandaler avslöjats i pressen om skolhuvudmän som misskött sina skolor samtidigt som de plockat ut pengar. Utredningen Friskolekommittén, där alla riksdagspartier utom V och SD ingick, redovisade ett fall i sitt betänkande från 2013:

”Flera personer med betydande inflytande i det aktuella bolaget hade dömts för allvarlig brottslighet både i och utanför näringsverksamheten.

53 <https://www.hemoskola.se/sv/vår-historia/>

54 Lärarnas tidning (2017–11–29) 4 av 10 rektorer hotade i jobbet.

En tidigare ägare till bolaget hade dömts för grov våldtäkt mot barn m.m. Ytterligare två företrädare för bolaget, som fortfarande var företrädare vid tidpunkten för myndighetens tillsyn, hade dömts för allvarlig brottslighet. Den ena hade dömts för grovt koppleri, medan den andre hade dömts för ekonomisk brottslighet med anknytning till verksamheten vid skolan samt meddelats näringsförbud för en tid av fem år.”^[55]

Öppenhet, yttrandefrihet och insyn försvann

I den offentliga sektorn gäller full insyn och de anställda har yttrandefrihet och meddelarskydd. Syftet är att medborgarna ska veta hur de offentliga medlen används och kunna säkerställa att verksamheten sköts enligt gällande lagar.

I den privata skolsektorn gäller inte de grundlagsfästa reglerna om öppenhet och insyn utan där är huvudregeln sekretess. För de anställda i fristående skolor gäller inte heller den yttrandefrihet och meddelarskydd som gäller för offentligt anställda. Privatanställda kan riskera uppsägning om de berättar om olika missförhållanden. Sedan 2017 finns det en lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter som ska ge privatanställda rätt att publicera kritiska uppgifter om arbetsgivarens verksamhet i massmedia. Än har dock inte den lagen prövats i något fall.^[56]

För de offentligt anställda har effekten av skolans marknadsutsättning blivit att de har tystnat. I början av 1990-talet inträffade en rad fall där kommunerna försökte inskränka de anställdas yttrandefrihet och meddelarskydd. Det var ofta i samband med olika nedskärningsförslag där de anställda hade protesterat offentligt. Då uttalade sig flera kommunala arbetsgivare och sa att det var illojalt och att det inte var tillåtet. Det förekom även att arbetsgivare, i strid med grundlagen, efterforskade vilka som läckt uppgifter till pressen. Sedan dess har en lång rad olika kommunföreträdare blivit fällda av Justitieombudsmannen (JO) för brott mot grundlagens bestämmelser, men trots det dyker nya fall upp varje år.

De kommunalt anställda lärarna vågar inte längre säga vad de tycker för de vet att det kan väcka ogillande hos chefer och politiker och påverka löneutvecklingen. Den grundlagsfästa yttrandefriheten har allvarligt skadats av 1990-talets marknadsutsättning av den offentliga sektorn.

Konkurrensen påverkar alla skolor

Då varje elev betyder en stor summa pengar måste skolledare och lärare ständigt beakta elevkonkurrensen i sitt agerande och sina beslut. Marknadsanhängarna försöker dock tona ner att det råder ett hårt marknadstryck på hela skolsektorn. Ett vanligt argument är att den andel av eleverna som går i en fristående grundskola är så liten, cirka 15 procent, att den inte kan ha någon nämnvärd påverkan på skolsystemet i dess helhet. Men man kan likna den konkurrenssituation som skapats i det svenska skolsystemet vid en tjänstemarknad där ett antal nya företag gör entré och tar över 15 procent av marknaden. Självklart påverkar det alla andra aktörer på denna marknad. Dessutom är de 15 procenten inte jämnt fördelade över Sverige

55 Friskolekommittén (2013) *Friskolorna i samhället* SOU (SOU 2013:56).

56 SFS (2017:151) *Lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter*.

– i de tätbefolkade delarna av Sverige går upp till drygt 40 procent av eleverna i fristående grundskolor.

Då skolorna konkurrerar med sina elevresultat och betygsgenomsnitt kan man även jämföra skolkonkurrensen med den konkurrens som råder inom lagidrotten. Om några lag värvar merparten av talangerna och de andra blir utan, får det naturligtvis konsekvenser för alla lag.

Betyg och marknad – en giftig blandning

1997 lämnades det gamla relativa betygssystemet och ett nytt mål- och resultatrelaterat infördes. Det var en stor och principiell förändring och för första gången sedan grundskolan infördes kunde elever bli underkända. Det räckte inte längre att vara närvarande på lektionerna, utan eleverna måste även klara nivån för godkänd i varje ämne. Tanken var att kraven skulle ligga på en sådan nivå att alla skulle klara dem med de insatser som skolan satte in. Men i dag är det 20–25 procent av eleverna som inte klarar kraven i minst ett ämne.

När kraven blev övermäktiga tappade många elever motivationen. Genom spärren vid nivån för godkänd utestängdes många från fortsatta studier i gymnasieskolan. I det gamla relativa betygssystemet kunde de fortsätta studera, mogna och utveckla sina kunskaper. Antalet elever som inte fortsatte på ett nationellt program i gymnasieskolan, nästan fördubblades när det nya betygssystemet infördes. Eftersom det numera i princip krävs gymnasieskola för att komma in på arbetsmarknaden är denna utslagning av de unga ett mycket allvarligt och växande problem.

Den genomgripande betygsreformen genomfördes mycket halvhjärtat från statens sida. Det gjordes inga ordentliga satsningar på att utbilda lärare och skolledare och man hade inte tänkt igenom hur det skulle fungera med lokala betygskriterier. Regeringen sköt över ansvaret för att genomföra denna mycket komplicerade reform till lärare och skolledare.

Det nya betygssystemet infördes dessutom i en tid då betygdelen av betyg kom att öka mycket kraftigt. I och med det fria valet och konkurrensen om eleverna blev betygen hårdvaluta. Den skola som kunde visa upp höga betygsgenomsnitt hade en mycket stor konkurrensfördel som innebar fler elever och mer intäkter. Samtidigt började gymnasieskolan med betygshintagning. Betygen fick därmed en helt annan vikt än de hade haft tidigare.

Under 2011 förändrades betygssystemet ännu en gång med skärpta kunskapskrav, fler betygsnivåer och att betyg sätts tidigare i grundskolan. I grunden är det samma system, men förändringarna har förstärkt de negativa effekterna.

På våren 2018 publicerade Skolverket en rapport som undersökt hur studenterna från gymnasieskolans studieinriktade program har klarat högskolans kurser det första läsåret. Man konstaterar:

”De studenter som gått på gymnasieskola med enskild huvudman har lägre prestation – trots att denna grupp generellt har något högre betyg från gymnasieskolan. Denna skillnad gäller för studenter i olika nivåer av betygspoäng, och från vart och ett av de högskoleförberedande programmen.”^[57]

Skolverkets undersökning har utgått från elevernas betyg och sedan sett

hur de har klarat studierna på högskolan. Det tydliga sambandet är att elever vid fristående gymnasieskolor har högre betyg, men klarade färre högskolepoäng, än elever vid kommunala gymnasieskolor. Man kan också uttrycka det som att de fristående skolorna ger eleverna höga betyg i stället för goda kunskaper.

I ett marknadsdrivet skolsystem är betygsinflation lönsamt. Eleverna gynnas, de kan komma in på eftertraktade skolor och utbildningar. Skolornas ägare och chefer gynnas, de får fler elever och högre intäkter.

Men för samhället och kvaliteten i skolan är betygsinflation förödande. Många elever invaggas i tron att de har goda kunskaper, de får ju höga betyg, men i verkligheten sjunker deras kunskapsresultat så som de mäts i OECD:s PISA-test till exempel.

Betygsättning är en myndighetsutövning som ska ske på ett korrekt sätt och där alla elever ska behandlas lika. Den myndighetsutövningen har havererat när marknadskrafterna fått ta över. En del elever får för höga betyg och kommer felaktigt in på attraktiva utbildningar medan andra får för låga och utestängs. Den betygsbaserade antagningen till högre utbildningar har förlorat sin legitimitet och elevernas rättssäkerhet har satts ur spel.

Summerar man effekterna av skolans marknadsutsättning finner man en lång rad negativa konsekvenser som var och en påverkar kvaliteten på undervisningen. Ökad skolsegregation, betygsinflation, många skolbyten, sänkt lärartäthet, fler obehöriga lärare, konkurser, oseriösa och kriminella skolhuvudmän, begränsad öppenhet och insyn i fristående skolor, tystade anställda och miljardbelopp som förs bort från undervisningen varje år. Marknadskrafterna sänker effektivt kvaliteten i det samlade skolsystemet.

Kommunens roll oklar

En effekt som uppstått sedan skolan marknadsutsattes är att det i vissa kommuner varit oklart vilket ansvar kommunen har för skolan. Inför valet 2006 fördes det en debatt om alla grundskolor i en kommun kunde vara fristående. I Mullsjö kommun övervägde man att låta ett skolbolag ta över alla grundskolor. Det var först när kommunledningen fick klart för sig att det stred mot skollagen som planerna stoppades.^[58]

Även i Stockholm diskuterades ett förslag om att alla grundskolor i stadsdelarna Bromma och Älvsjö skulle avknoppas och bli fristående skolor, men inte heller de förslagen förverkligades. Däremot beslöt Stockholm att den nya stadsdelen Hammarby Sjöstad inte skulle ha någon kommunal grundskola. Där litade man på att skolkoncernen Vittra skulle sköta skolverksamheten, ett beslut som senare ledde till stora problem för staden när Vittra lade ner skolan.

De ansvariga politikerna trodde att kommunen är en skolhuvudman som vilken som helst, och att kommunen konkurrerar med privata skolhuvudmän på lika villkor på en marknad. De förstod inte att en kommun har ett särskilt ansvar för skolan som är betydligt mer omfattande än vad de fristående huvudmännen har. Detta särskilda ansvar kan inte överlätas till fristående huvudmän.

Kommunen ska se till att alla barn har en skola av bra kvalitet att gå i.

58 Sveriges Radio (2007-02-13) *Ultra Education vill starta friskolor i Mullsjö* (P4 Jönköping).

För de minsta barnen ska skolan ligga i närheten av hemmet medan de lite äldre eleverna klarar en längre skolväg. Det kräver en organisation och en planering av skolan som sträcker sig över flera år. Hur skolan övergripande ska planeras och organiseras samt hur resurserna ska fördelas är en uppgift för en politiskt vald nämnd, som ska finnas i varje kommun. Det är också kommunen som ansvarar för att skolplikten upprätthålls. En kommun kan inte säga nej till en elev som knackar på skolporten, utan har en skyldighet att ta hand om alla elever. Det gäller också om en fristående skola skulle gå i konkurs, kommunen måste då ta hand om eleverna. Kommunen har också ett ansvar för de elever som har problem av olika slag och som är frånvarande från skolan. Kommunen har dessutom ett uppföljningsansvar för ungdomar upp till och med 20 års ålder. Slutligen är kommunen skyldig att organisera fritidshem i anslutning till skolan. Politikerna i de kommuner som ville privatisera hela grundskolan trodde uppenbarligen att de kunde abdikera från hela detta demokratiska samhällsuppdrag.

Staten återtar makt men ändrar inte marknadsstyrningen

I slutet av 1990-talet blev regeringen medveten om att decentraliseringen och marknadsreformerna inte fungerade som det var tänkt. De första signalerna kom om att resultaten inte blev de förväntade, att skillnaderna mellan skolor ökade och att Skolverket hade problem med utvärdering och uppföljning.

Regeringen började då stegvis återta kontrollen över skolan. Det skedde genom en rad olika riktade statsbidrag och genom att inrätta en särskild enhet för skolinspektion inom Skolverket under 2003. Fyra år senare startades den nya myndigheten Skolinspektionen av den borgerliga Alliansregeringen under Fredrik Reinfeldt. Samtidigt lades Myndigheten för skolutveckling ner. Därefter genomförde regeringen – i vilken det ansvariga statsrådet tillika folkpartiledaren Jan Björklund dominerade på skolans område – en lång rad skolreformer med syftet att öka den statliga styrningen och kontrollen över skolan. Ny skollag, nya läroplaner, ny betygsskala, tidigare betyg, fler och tidigare nationella prov, karriärtjänster, lärarlegitimation, ny lärarutbildning, ny rektorsutbildning, satsningar på kompetensutveckling för lärarna med mera.

Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 2014 har fortsatt i samma riktning, till exempel med lärarlönelyftet, en stor riktad resurs-satsning för att öka likvärdigheten i skolan och att varje huvudman ska utse en skolchef.

I dag går staten in och detaljstyr på de områden som huvudmannen ska ansvara för. Det sker med riktade resurser, detaljerade anvisningar, särskilda lönesatsningar och inrättandet av särskilda tjänster. Man kan med fog säga att staten styr den kommunala skolan lika detaljerat som den gjorde på 1980-talet. Den stora skillnaden är den stora privata skolsektorn som växt fram och som till stor del styrs av aktiebolagslagen.

Statens kontrollbehov och ökade detaljstyrning har ökat lärarnas arbetsbörda mycket kraftigt. Den internationella OECD-studien *TALIS*, som undersöker lärares och skolledares upplevelser av sitt arbete, visade 2013 att svenska lärare arbetade fler timmar i veckan och ägnade sig åt undervisning i mindre grad och administration i högre grad än lärare i andra länder.^[59]

Den byråkratisering av läraryrket som kommit med alla nationella prov och andra kontrollsystem har haft en negativ effekt på lärarnas arbets-situation och sannolikt även för elevernas resultat. Varje lärare ska skriva skriftliga omdömen, dokumentera ett systematiskt kvalitetsarbete, göra betygsunderlag, sätta betyg, skriva individuella utvecklingsplaner, skriva rapporter med anledning av besök från skolinspektionen, rätta flera nationella prov, skriva utvärderingar, svara på enkäter med mera i en aldrig sinande ström.

59 Skolverket (2014) TALIS 2013. *En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7-9* (Rapport 408).

Debatt om kommunaliseringen, tystnad om privatiseringen

I en artikel i tidningen Skolvärlden 1992 citeras Per Åhlström, chefredaktör för Dagbladet i Sundsvall och Nya Norrland i Härnösand.

”För två år sedan rasade en het debatt i många av landets tidningar. Lärarna med Lärarnas riksförbund i spetsen, slogs mot kommunaliseringen. I dag vill den borgerliga regeringen främja en privatisering av skolan. Varför är det så tyst på lärarna nu då?”

”Hittills har inte ett enda protestbrev mot detta kommit till redaktionerna, skriver Per Åhlström på ledarplats.”

”De argument som Lärarnas Riksförbund anförde mot en kommunalisering av skolan gäller ju i än högre grad om skolor privatiseras.”^[60]

Åhlström hade rätt, det var inte någon nämnvärd debatt inom professionen. Jämfört med den debatt som föregick skolans kommunalisering var den minimal. Lärarfacken gjorde inte heller några mer djupgående analyser om privatiseringens konsekvenser.

En orsak var att Lärarnas riksförbund, LR, hade sitt fokus på kommunaliseringen. De hade misslyckats med att stoppa den och de hade dessutom körts över av sin egen förhandlingsorganisation, SACO-S. En annan förklaring är lärarfacken var fullt upptagna med att byta förhandlingsmotpart, byta avtal och utbilda alla fackliga förtroendemän i de nya avtalen.

Det fanns också en konkurrenssituation mellan de båda lärarförbunden som kan ha bidragit till att de valde att ligga lågt. Man kan ha befarat att högljudd kritik kunde få medlemmarna på de nya fristående skolorna att reagera negativt och gå över till det andra lärarfacket.

Det fördes heller ingen nämnvärd debatt i dagstidningarna om marknadsutsättningen av skolan. En huvudorsak var att skolans systemskifte genomfördes helt utan utredningar eller konsekvensbeskrivningar. Att gå från ett politiskt styrt skolsystem till ett marknadsstyrt med vinstdrivna aktiebolag innebär en rad stora och principiella frågeställningar som borde ha utretts i grunden. Det fanns forskning och internationella erfarenheter att ta tillvara, men det gjordes inte.

Den omfattande kritiken mot den offentliga sektorn under 1980-talet och som även gällde för skolan, spelade en viktig roll för systemskiftet. Det fanns ett missnöje med skolan bland borgerliga väljare. Den offentliga sektorns snabba tillväxt och de storskaliga lösningarna var inte alltid vare sig effektiva eller ändamålsenliga. Den modellen hade kommit till vägs ände under 1980-talet, menade kritikerna. Då passade de nyliberala lösningarna väl in – de var svaret på problemen i den offentliga sektorn.

Det fanns även många partipolitiskt oberoende ekonomer, samhällsvetare och andra som argumenterade för den nyliberala politiken, men då från en mer neutral position, de förknippades inte med partsintressen så som gällde för dåvarande Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) och de politiska partierna. De ansvariga bakom Maktutredningen (1985–90) har exempelvis ett stort ansvar för systemskiftet.

60 Skolvärlden 1/1992.

Förändringarna av den svenska skolpolitiken var en del av de trender som svepte över västvärlden vid denna tid. I Storbritannien privatiserade Margaret Thatcher en rad statliga företag och många länder följde efter. I Sverige avreglerades bank- och finansmarknaderna och flera statliga företag, till exempel SSAB, privatiserades. De statliga monopolerna inom TV och telefoni utmanades av Kinnevik och flyg, taxi och järnvägstransporterna avreglerades. När de kommunistiska länderna föll samman följde en omfattande privatiseringsvåg även där. Marknadens principer med konkurrens, privatisering och dess betoning på ekonomi kom att dominera politiken i världen och Sverige. Men det var bara Sverige och Chile som tillät vinstdrivna aktiebolag att driva skolor som betalas med offentliga medel.

En annan fråga som med jämna mellanrum dyker upp i debatten är ett återförstatligande av skolan. Men frågan är vad som menas. Ansvar för skolan har alltid varit delat mellan staten och kommunerna. Dessutom blev kommunaliseringen inte genomförd så som det var tänkt, utan kördes helt över av skolans privatisering. Till det kan läggas att den statliga detaljstyrningen av skolan är i det närmaste lika stark i dag som den var på 1980-talet, med den viktiga skillnaden att det i dag även finns en stor privat skolsektor.

De som säger att skolan ska återförstatligas måste därför förtydliga sig. Staten styr ju redan en stor del av skolpolitiken – vilka ytterligare uppgifter är det som staten ska ta över? Ska staten ta över den privata skolsektorn, eller gäller förstatligandet enbart kommunerna? Ska staten återta förhandlingsansvaret för lärar- och skolledarnas löne- och anställningsvillkor? Ska staten ta över resursfördelningen inom kommunerna? Vad ska ske med det regelverk som skapar konkurrensen om eleverna?

Ett återförstatligande av skolan, vad det nu innebär, kommer inte att lösa några av de grundläggande problem som finns i skolsystemet. Det är inte kommunerna som orsakar problemen – det gör marknadsstyrningen. Och så länge inget avgörande ändras i den politiken kommer problemen att bestå.

Skolan blev aldrig kommunaliserad – den blev marknadsutsatt och privatiserad

Summerar man 1990-talets politiska beslut för att se var huvudorsaken ligger till den försämrade likvärdigheten och de sjunkande elevresultaten finner man att kommunaliseringen har ett delansvar. Den decentralisering som den nya mål- och resultatstyrningen och de nya läroplanerna innebar, medförde skillnader mellan och inom kommunerna.

Samtidigt var tankarna om mål- och resultatstyrning på gång redan under 1980-talet och sannolikt hade de genomförts på något sätt även om skolan inte hade kommunaliserats.

De stora kommunala omorganisationerna som genomfördes under 1990-talet är en effekt av den nya kommunallagen och de hade genomförts även utan kommunaliseringen. Men kommunaliseringen, tillsammans med nyliberala organisationsidéer som NPM och beställar/utförar-modeller, gav extra fart och kraft i omorganisationerna. Kommunalisering och marknadsutsättning samverkade.

Även den djupa ekonomiska krisen under 1990-talet har haft negativa effekter på både likvärdighet och elevresultat, men den har ingenting med kommunaliseringen att göra.

Detsamma gäller för det nya betygssystem som infördes under 1990-talet. Det har haft negativa effekter på både likvärdighet och elevresultat, men kritiken mot det gamla systemet var hård under lång tid och en förändring var på gång och hade genomförts även utan kommunaliseringen.

De stora avgörande och principiella förändringarna beror på skolans marknadsutsättning. I den nya konkurrenssituation som uppstod var kommunerna chanslösa. Mycket snabbt privatiserades stora delar det svenska skolväsendet och skolkoncerner växte fram som i dag är större än de flesta kommuner. En del kommuner försökte bromsa utvecklingen, men fanns det underlag för en fristående skola så fick den tillstånd att starta oavsett vad kommunen tyckte. Under de första femton åren godkände staten i princip alla ansökningar om att starta nya fristående skolor.

Det som återstod för kommunerna var att spela med i konkurrensen och försöka minimera skadeverkningarna. Det enda som blev tillåtet var att gynna privatiseringarna, vilket en del kommuner gjorde med avknoppningar och etableringsstöd till fristående skolor.

Den gemensamma nämnaren för de flesta inslagen i Bildtregeringens marknadsstyrda skolpolitik är att de driver fram skillnader mellan skolor och elever. Det fria valet av skola, den fria etableringsrätten av fristående skolor, antagningssystemet av elever, systemet med skolpeng och aktiebolagen, alla delarna bidrar till att skolsegregationen ökar. De förstärker de segregande krafter som redan finns i samhället och sänker de samlade resultaten i skolsystemet.

Det finns inslag i marknadsutsättningen som inte är segregationsdrivande men de bidrar till att sänka kvaliteten. Kundtänkandet, konkurserna, de oseriösa skolhuvudmännen, detaljstyrningen av lärarna och den avskaffade öppenheten, insynen och meddelarskyddet, allt bidrar till att sänka kvaliteten.

Den borgerliga valfrihetsrevolutionen innebar ett principiellt

systemsifte inom skolpolitiken. Beslutsbefogenheter och makt flyttades från de demokratiskt valda församlingarna i kommunerna till enskilda och till företag. Där kommunaliseringen syftade till att öka det kommunala demokratiska inflytandet syftade valfrihetsrevolutionen till att minska det. Skolan skulle inte längre vara en samhällelig uppgift, utan blev en privat angelägenhet som skulle skötas av näringslivet.

Denna principiella förändring har medfört att det uppstått ett nytt kraftfullt maktblock inom skolsektorn, de privata skolkoncernerna, med stort inflytande över skolpolitiken. Detta maktblock tar inget ansvar för de effekter som deras skolor för med sig på samhället och utbildningen i dess helhet. Deras ansvar är begränsat till det egna företaget och är reglerad i aktiebolagslagen: de ska gå med vinst. Den grundläggande principen i en demokrati, att med makt följer ansvar, har helt ställts åt sidan.

Om skolan kommunaliserats enligt de ursprungliga intentionerna hade inget systemsifte skett:

Skolan skulle ha fortsatt i offentlig regi och den skulle ha varit demokratiskt styrd av stat och kommun. Kommunerna skulle ha fått ett större ansvar för skolan än de hade tidigare och de fick det fulla arbetsgivaransvaret för lärar- och skolledartjänsterna, men ansvaret för skolan skulle även i fortsättningen vara delat mellan staten och kommunerna. Skolan skulle ha förblivit en likvärdig, inkluderande och demokratisk institution.

Det fria valet av en profilerad kommunal skola, som den socialdemokratiska regeringen infört 1990, skulle ha varit av begränsad omfattning. Det var när den borgerliga regeringen införde det helt fria valet mellan alla skolor, fristående som kommunala, i alla kommuner som segregationen sköt fart.

Det hade inte varit någon fri etableringsrätt för fristående skolhuvudmän. Kommunerna skulle ha haft kontrollen över skolans organisation, vilka skolor som skulle byggas och vilka som skulle läggas ner. I dag får kommunerna finna sig i att marknaden styr.

Det skulle inte ha funnit något system med skolpeng, utan det specialdestinerade statsbidraget till skolan skulle ha varit kvar. Det bidraget hade med all säkerhet skurits ner under 1990-talets krisår, men pengarna skulle ha gått till skolan och inte till andra verksamheter. Kommuner- na skulle ha beslutat om hur mycket resurser som skulle gå till varje skola, inklusive de fristående skolorna. Och om statsbidraget lagts in i den samlade statsbidragssäcken hade kommunen haft kontroll över bidragen till de fristående skolorna. De fristående skolorna skulle inte ha överkompenserats ekonomiskt. Kommunerna skulle haft kontroll över skolans kostnader.

Utan Bildtregeringens ekonomiska stimulanser och avregleringar hade det inte växt fram en stor privat skolsektor, utan de fristående skolorna skulle ha varit relativt få. Det skulle sannolikt ha blivit fler ideellt drivna skolor, men utan de starka ekonomiska stimulanserna hade det inte varit intressant för aktiebolag att driva skolor. Det hade inte blivit några skolkoncerner och inga riskkapitalbolag.

Det som skedde i och med Bildtregeringens valfrihetsrevolution och privatiseringsreformer var att kommunerna förlorade kontrollen över skolan. De grundläggande demokratiska principerna om lika behandling av alla kommuninvånare, där alla skulle få tillgång till en utbildning av

hög kvalitet, omkullkastades. Marknadsbesluten ändrade skolsystemet i grunden.

Händelseförloppet under åren 1990–1992 kan beskrivas som att Göran Persson kommunaliserade skolan och Carl Bildt avkommunaliserade den. Den politiska demokratin abdikerade och flyttade makten till marknaden.

Den uppståndelse som var kring kommunaliseringen i början av 1990-talet fungerade som en rökridå inför skolans verkliga systemskifte, marknadsutsättningen, som genomfördes i det närmaste utan debatt och utan protester. Kommunaliseringen underlättade och rörde vägen för regeringen Bildts systemskifte. Den funktionen fyller debatten om kommunalisering och ett återförstatligande även i dag: den döljer det verkliga systemskiftet – när skolan gick från gemensam till privat.

Källor

Skriftliga källor

De skriftliga källor som använts anges i denna rapports fotnoter.

Intervjuer

Ingvar Carlsson. Utbildningsminister Socialdemokraterna 1969–73. Statsminister 1986–1991 och 1994–1996. Intervjuad 2017-05-03.

Odd Eiken. Statssekreterare Utbildningsdepartementet Moderaterna 1991–1994. Intervjuad 2017-03-28.

Ulf. P Lundgren. Generaldirektör Skolverket 1991–1999. Intervjuad 2017-01-19.

Ann-Marie Pålsson. Docent i nationalekonom vid Lunds universitet och riksdagsledamot Moderaterna 2002–2010. Intervjuad 2017-11-03.

Christer Romilson. Ordförande i Svenska Facklärarförbundet 1980–1991. Ordförande i Lärarförbundet 1991–2001. Intervjuad 2017-02-02.

Carl Tham. Utbildningsminister Socialdemokraterna 1994–1998. Intervjuad 2017-01-16.

Lena Hjelm Wallén. Utbildningsminister Socialdemokraterna 1974–1976 och 1982–1985. Bistandsminister 1985–1991. Vice ordförande i utbildningsutskottet 1991–1994. Utrikesminister 1994–2002. Intervjuad 2017-01-24.

Ingegerd Wärnersson. Riksdagsledamot och ledamot av Utbildningsutskottet Socialdemokraterna 1988–1991. Skolminister 1998–2002. Intervjuad 2017-03-10.

Rapportförfattaren (Sten Svensson) satt själv i Sveriges Lärarförbunds förbundsstyrelse 1989, när övergången till det kommunala avtalet beslutades, men röstade emot förslaget och reserverade sig emot beslutet.

