



TIMBRO

Att skapa en fungerande skolmarknad

Gabriel H Sahlgren
TIMBRO • Juni 2013

Om författaren

GABRIEL H SAHLGREN är forskningschef på
Centre for Market Reform of Education vid Institute of Economic Affairs

© Författaren och Timbro 2013

ISBN: 978-91-7566-960-1

www.timbro.se

info@timbro.se

Innehåll

1. Introduktion	· 4
2. Kort om skolvalsreformerna och effekterna	· 8
3. Att skapa en fungerande skolmarknad i Sverige	· 10
3.1. SLUTA FOKUSERA PÅ INPUT	· 11
3.2. UNDERLÄTTA EXPANSIONER OCH STÄNGNING AV SKOLOR – BEJAKA VINSTINTRESSET	· 13
3.3 FÖRBÄTTRA INFORMATIONSSYSTEMET	· 14
3.4 FRIGÖR SKOLVALET TILL OFFENTLIGT STYRDA SKOLOR OCH UTÖKA MÖJLIGHETERNA TILL SKOLBUSS	· 17
3.5 UTÖKA MÖJLIGHETERNA FÖR DISTANSUNDERVISNING ONLINE	· 20
3.6 REFORMERA LAS INOM SKOLAN	· 22
3.7 STÄLL MINIMIKRAV PÅ UTBILDNINGSSINNEHÅLL UTAN DETALJERADE LÄROPLANER	· 23
3.7.1 Ytterligare reformförslag	· 25
3.7.2 Förändra betygs- och/eller antagningssystemet i grunden	· 26
3.7.3 Differentiera skolpengen	· 30
3.7.4 En nationell skolpeng	· 32
3.7.5 Experimentera med tilläggsavgifter – men skydda dem som inte har råd	· 33
3.7.6 Ge föräldrarna en aktiv roll i skolpengstransaktionen	· 36
4. Se till att reformerna kan utvärderas	· 37
5. Slutsats	· 38
Referenser	· 39

1. Introduktion

I princip alla sektorer i samhället har utvecklats kraftigt de senaste århundradena. Den teknologiska revolutionen har möjliggjort stora produktivetsökningar som på djupet har förändrat hur vi producerar de flesta varor och tjänster, alltifrån infrastruktur till sjukvård. Skolan har däremot i princip stått still. Klassrum i dag är väldigt lika klassrum för hundra år sedan. En anledning till denna brist på utveckling kan vara avsaknaden av marknader och starka incitament att skapa innovationer bland aktörer inom skolan. Skolval är ett sätt att försöka råda bot på detta. Idén är att konkurrens och lokalt beslutsfattande på skolnivå kan ge upphov till innovationer och produktivetsförbättringar även inom skolområdet. Utöver att verka som ett instrument för att uppnå andra viktiga värden och målsättningar som självbestämmande och ett tydligare ansvarsutkrävande är skolval alltså ett sätt att försöka skapa en fungerande utbildningsmarknad.

Skolan har flera olika mål. Den ska exempelvis förbereda eleverna för vidare studier samt för arbetslivet. Den ska också införliva vissa grundläggande värderingar och kunskaper som är viktiga för att ett demokratiskt statskick ska fungera. Andra utfall, värderingar och attityder som kan vara viktiga för ekonomisk tillväxt, exempelvis entreprenörskap och socialt kapital, kan också ses som viktiga mål. Kunskaper och utbildning ses ofta som värden i sig genom vilka individen har möjlighet till självförverkligande. Dessa exempel avspeglas till viss del också i dagens skollag (Utbildningsdepartementet 2010). Mångfacetterade mål kräver i sin tur att beslutsfattare inom skolan gör rätt avvägningar. Under rätt förutsättningar kan skolval skapa bättre kompromisser mellan de olika målen på grund av decentraliseringen till en mängd aktörer inom skolan, till skillnad från vad som är fallet under centraliserat styre.

Ända sedan de svenska skolvalsreformerna genomfördes i början på 1990-talet har debatten gällande deras effekter rasat. Förespråkarna hävdar att skolval och konkurrens har lett till effektivitetsförbättringar. Motståndarna menar att de inte har fungerat utan istället har ökat skolsegregationen och minskat likvärdigheten. Forskningen på området visar nu ganska klart att skolvalsreformerna på grundskolenivå har varit något positiva för resultaten. Samtidigt har de knappast varit det universalmedel som många kanske hade hoppats på. Medan viss forskning indikerar att skolsegregationen har ökat på grund av skolvalet är det svårt att fastslå att så är fallet på grund av svårigheter att ta hänsyn till förändrade boendemönster. Andra studier visar nämligen att skolval minskar boendesegregationen. Än viktigare i sammanhanget är att likvärdigheten inte verkar ha påverkats nämnvärt, och om den har påverkats har det sannolikt varit i positiv riktning. Det verkar alltså som att varken förespråkarnas stora förhoppningar eller motståndarnas värsta farhågor har infriats.

Nästa sektion diskuterar kort reformerna och dess effekter hittills. Detta är dock inte uppsatsens fokus. I stället för att bidra med ett ytterligare inlägg i debatten om huruvida skolval är önskvärt eller inte, är utgångspunkten att skolvalet är här för att stanna. Huruvida reformerna som hittills genomförts har varit positiva eller negativa är mindre relevant än frågan om vi kan få dem att fungera bättre nu och i framtiden – och i sådana fall hur. Den här uppsatsen har nuvarande system som avstamp men fokuserar i stället på förändringar som syftar till att få skolmarknaden att fungera bättre. Målet är ett dynamiskt skolsystem som förbättrar kvaliteten och underlättar för ökad likvärdighet samtidigt som potentiella segregationseffekter minimeras.

Rapporten förslår därför ett antal reformer för att skapa en bättre skolmarknad i Sverige. Dessa är radikala på så sätt att utgångspunkten är att förbättra skolmarknadens funktionssätt, och syftar till att peka ut önskvärda vägar framåt.

- Först och främst måste det fokus som i dag finns på input i skolan upphöra (3.1). Det finns exempelvis svagt empiriskt stöd för att behöriga lärare skulle vara mer effektiva än obehöriga lärare, vilket gör kravet på lärarlegitimation problematiskt. Resurskrävande reformer såsom minskningar i klasstorleken kan ibland öka resultaten något. Men dessa reformer är fortfarande villospar. Att kontrollera input är kontraproduktivt – precis som på alla andra marknader krävs i stället en övergång från arbetsintensiv till kapitalintensiv verksamhet för att öka produktiviteten. Resurser kan inte ersätta reformer som förändrar incitamentsstrukturen inom skolan.
- Rapporten menar även att idéer som vinstförbud, eller vinstbegränsning, går stick i stäv med målet att få en skolmarknad att fungera väl (3.2). Vinsten behövs för att se till att utbudsdynamiken fungerar. Dock kan krav på bankgaranti eller kapital för minst ett år i drift för alla aktörer vara en kompromiss. Poängen är att bra skolor måste expandera och dåliga skolor måste stänga. För att möjliggöra en ännu starkare dynamik bör man också utöka möjligheterna att ersätta traditionell klassrumsundervisning med distansutbildning online. En annan önskvärd reform kan vara att ge översökta skolor olika slags bonusar om de presterar bra för att underlätta tillväxten av bra skolor, både vinstdrivande, icke-vinstdrivande och kommunala.
- För att få skolvalet att fungera krävs förbättrade möjligheter att fatta upplysta beslut (3.3). Förbättringar i informationssystemet är därför nödvändiga för att göra det lättare för föräldrar och elever att välja skola efter den kvalitet som faktiskt erbjuds.
- För att skärpa konkurrensen ytterligare bör närhetsprincipen, som oftast fungerar som antagningsprincip på grundskolenivå när kommunala skolor är översökta, ersättas med lottning i alla skolor (3.4). På grund- och gymnasienivå bör också kommunala skolor öppnas för sökanden från andra kommuner över hela landet, utan att närhets-

principen blir avgörande. Med en nationell skolpeng skulle inte endast elever som bor i kommunen kunna söka till dessa skolor, vilket skulle kunna skärpa konkurrensen kraftigt. Samtidigt finns det en poäng i att kommunerna fortsätter driva de offentliga skolorna eftersom man då separerar finansieringen från huvudmannen i alla skolor. Givet att uppsatsen föreslår att öppna skolvalet till kommunala skolor över kommungränserna helt och hållet kan det ge upphov till kritiska röster, eftersom kommunerna ska tillhandahålla tjänster till deras invånare i första hand. I sådana fall är alternativet att göra om alla skolor till fristående skolor (likt vad som har skett i Nederländerna och som är på god väg att ske i Storbritannien).

- Utöka möjligheterna för distansundervisning online (3.5) Detta är ett exempel på hur utökat utrymme för innovationer skulle kunna revolutionera den tekniska utvecklingen i skolan.
- Lagen om anställningsskydd (LAS) inom skolan bör helst avskaffas helt (3.6). Det minsta man kan begära är att varje skola, kommunal och fristående, räknas som en turordningskrets.
- Minimikrav i utbildningsinnehållet är ett bättre alternativ till detaljregleringar i form av strikta läroplaner (3.7). Det finns positiva samhällseffekter av visst utbildningsinnehåll (till exempel demokratiska värderingar, att alla talar svenska etc), men förutom ett par grundläggande krav är det svårt för staten att veta hur man bäst producerar dessa. Till största möjliga mån bör man därför tillåta innovationer och specialiseringar också i utbildningsinnehållet.
- Ett genomgripande, men viktigt reformförslag för att få till stånd en bättre fungerande utbildningsmarknad är att göra om både utvärderingssystemet och/eller antagningssystemet (3.7.2). För att se till att betyg är likvärdiga måste man antingen centralisera betygssystemet, tillsammans med en återgång till någon form av normrelatering, eller låta universitet och gymnasieskolor anta elever på olika sätt, vilket i princip betyder att betygen minskar radikalt i värde. Genom att kombinera båda alternativen, skulle man både bättre kunna säkerställa att betygen mäter det som de ska mäta samt tillåta konkurrens bland olika slags utbildningar.
- En annan viktig reform skulle vara att gå över till en nationell skolpeng. Detta skulle ge mindre möjligheter för lokalpolitiker som av olika anledningar är fientligt inställda till skolval att förhindra det, samtidigt som det skulle säkerställa likvärdigheten i resurser (3.7.4).
- Dessutom bör skolpengen differentieras. Kostnaden att utbilda en elev beror på hans eller hennes bakgrund och förmåga, vilket måste tas i beaktning när skolpengen utformas. Det finns olika sätt att göra detta och man kan justera differentieringen i efterhand för att se till att de olika nivåerna bestäms på ett sätt som ger starka incitament att konkurrera om alla elever.
- Ytterligare ett förslag är att överväga att tillåta experiment med tilläggsavgifter, vilket skulle introducera en prismekanism inom skol-

väsendet (3.7.5). Dock bör man samtidigt se till att minimera de potentiellt negativa effekter som kan uppstå.

- Föräldrar bör också involveras mer i skolvalet och speciellt i transaktionerna när skolor får betalt (3.7.6).

Sammantaget syftar den här rapporten till att bidra till ett nytt tänkande kring framtida skolreformer, och flera förslag är både omfattande och kontroversiella. De flesta borde därför genomföras först som experiment i vissa regioner för att sedan utvärderas. Det är svårt att få allt rätt från början och man bör därför ta tillfället i akt att låta olika kommuner pröva olika varianter. Huvudsaken är dock att politikerna framöver inser att ett fortsatt reformarbete måste ta sin utgångspunkt i att skolvalet är här för att stanna och därmed fokusera på reformer som kan få skolmarknaden att fungera så bra som möjligt. Inställningen att marknaden helst ska krympa innebär en reformmässig återvändsgränd.

2. Kort om skolvalsreformerna och effekterna

Skolvalsreformerna genomfördes i Sverige under tidigt 1990-tal. Medan allokeringen av elever innan dess skedde i enlighet med en ganska strikt närhetsprincip, tilläts föräldrar och elever plötsligt att välja skola. Samtidigt infördes ett skolpengssystem, vilket medförde att finansieringen av skolan i stort är elevdriven. Detta gällde officiellt både när eleven valde andra kommunala skolor och fristående skolor. Man bör dock komma ihåg att kommunala grundskolor fortfarande tillämpar närhetsprincipen som antagningsprincip när de är översökta, vilket minskar valfriheten mellan dem. Och kommunala skolor, både på grundskole- och gymnasienivå, konkurrerar inte över kommungränserna eftersom kommunens invånare har förtur till dessa skolor. Kommunerna kan även bestämma huruvida de vill betala för en plats i en annan kommuns skola. Att friskolor också har möjlighet att ta del av skolpengen har därför varit viktigt för att separera skolval från bostad även i praktiken.

Denna uppsats fokuserar inte på litteraturen angående skolvalsreformernas effekter på kvalitet, segregation och likvärdighet. Detta har gjorts av författaren i tidigare publikationer. I korthet är de empiriska slutsatserna av resultaten på grundskolenivå följande: reformerna har 1) genererat positiva, men relativt små, effekter på elevernas kortsiktiga och långsiktiga resultat, 2) inte påverkat likvärdigheten nämnvärt, eller kanske haft positiva effekter. Medan forskningen 3) indikerar att skolsegregationen har ökat på grund av det svenska skolvalet är det oklart vad detta egentligen betyder. Forskningen tar nämligen inte hänsyn till att den kontrafaktiska bostadssegregationens betydelse för att skolsegregationen troligtvis skulle vara större om den relativt strikta närhetsprincipen inte hade avskaffats.

Flera studier tyder på att skolval leder till lägre bostadssegregation. Det är alltså inte säkert att skolvalet har ökat skolsegregation netto, efter att man tar hänsyn till förändringar i bostadssegregationen (se Sahlgren 2013a, 2013b). Eftersom forskningen visar försiktigt positiva effekter på resultaten och inga effekter på likvärdigheten i grundskolan verkar det alltså inte som att skolvalsreformernas kritiker har fått rätt. Detta gäller endast på grundskolenivå – på gymnasienivå vet vi väldigt lite hur skolvalet har påverkat resultaten, bland annat på grund av svårigheterna att utvärdera reformerna där.

Det är dock viktigt att påpeka att de flesta troligtvis hoppades att de positiva effekterna av reformerna skulle ha varit starkare. Det står i dag klart att de inte har lyckats förhindra nedgången som skett i svensk skola sedan i början på 1990-talet och som har andra orsaker (Sahlgren 2013a). Frågan är varför?

Ett allmänt intryck är att politikerna ganska naivt introducerade

marknadskrafter i utbildningssystemet utan att tänka på vad som krävs för att dessa ska fungera. En sammanhängande plan för att göra utbildningssystemet till en fungerande marknad saknades helt. Som beskrivs i nästa sektioner står det klart att många komplementerande reformer inte genomfördes, medan vissa reformer faktiskt verkade emot andra. Det system som uppstod, och som inte verkar ha guidats av varken teori eller praktik, var knappast optimal, i vissa fall direkt skadlig.

3. Att skapa en fungerande skolmarknad i Sverige

I detta avsnitt diskuteras de problem som hittills har präglat den svenska skolmarknaden, med reformförslag för att lösa dem. Det bör påpekas att analysen inte tar hänsyn till vad som just nu är politiskt möjligt. Men att ta hänsyn till detta är inte heller policyanalysens främsta uppgift (Hutt 1971). Politisk strategi har sin plats först efter att god policy har föreslagits. Man bör också komma ihåg att många reformer som har varit politiskt omöjliga plötsligt har blivit genomförbara. Ett exempel är naturligtvis de svenska valfrihetsreformerna som genomfördes i början på 1990-talet. En fördel med dagens situation är att vi kan lära av de reformer som gjorts, både i Sverige och utomlands, för att skapa en mer fungerande skolmarknad.

Det är också viktigt att betona att reformerna bör ses som ett försök att skapa ett sammanhängande system. Vissa av förslagen är meningslösa om de inte åtföljs av andra. Samtidigt är det viktigt att betona att det bästa sättet att genomföra flera av de föreslagna förändringarna är genom experiment i mindre skala, inte att lansera den Stora Nationella Skolrevolutionen. Reformerna presenteras inte heller som detaljförslag. I stället bör de följande sektionerna ses som en skiss på hur en fungerande svensk skolmarknad skulle kunna uppnås. Viktigast är sannolikt att de förändringar som föreslås kräver ett strukturskifte i hur vi ser på skolan och det är därför viktigt att först klargöra i vilken riktning vårt skolsystem måste utvecklas för att marknaden ska fungera väl.

Uppsatsen utgår från att skolvalet är här för att stanna, vilket är ett rimligt antagande. Rent tekniskt sett kan inte politiker i en demokrati förhindra skolval, oavsett allokeringssystem. Närhetsprincipen ger nämligen också upphov till skolval som då kopplas till föräldrarnas plånbok. Man kan inte hindra människor från att flytta och därmed välja skola med fötterna. Det är även svårt att förbjuda renodlade privata skolor.

Till och med bussning – vilket betyder att elever allokeras till olika skolor av politiker och sedan bussas dit – möjliggör skolval eftersom föräldrar då kan välja att bosätta sig på olika sidor av gränserna för vilka skolor eleverna allokeras till. Men sådana skolval kan endast göras av mer bemedlade människor. Det kostar att flytta eller köpa sig en plats på privatfinansierade skolor. Frågan är därför inte om vi ska ha skolval, utan om vi ska återgå till ett system där endast mer bemedlade människor kan välja skola eller om vi ska förbättra det system som skapades under tidigt 1990-tal, som ämnade bryta den koppling mellan plånbok och skola som närhetsprincipen skapar. Svaret borde vara självklart: det enda riktiga alternativet är att förbättra dagens system.

3.1. SLUTA FOKUSERA PÅ INPUT

Det finns i dag problem med den svenska skolmarknaden, som diskuteras mer i detalj i nästkommande kapitel. Dessa problem har gett upphov till en regleringsiver. I stället för att försöka skapa ett system där ”de inblandade drar åt rätt håll” (Henrekson 2013), har regeringen försökt detaljreglera efter att enskilda skandaler har nått ut i media. Oppositionen har också börjat ropa efter mer reglering som en lösning på problemen. Men detaljregleringar kan aldrig vara en lösning – en fungerande skolmarknad kräver en hög grad av autonomi bland skolor. Utan denna autonomi kan de nämligen inte reagera på den konkurrens som uppstår till följd av skolvalet.

Ett viktigt exempel på detaljregleringsivern är att lärare nu ska vara tvungna att ha lärarlegitimation och därmed ha genomgått den offentliga lärarutbildningen. Det finns absolut ingen anledning till detta. Forskningen ger nämligen ett svagt stöd för att sådan utbildning är relaterat till hur bra lärare är på att förbättra elevers resultat (se Harris & Sass 2011 för en forskningsöversikt och nya empiriska resultat till stöd för detta).¹ Kort sagt vet vi att lärare är viktiga, men det är långt större osäkerhet gällande vad som gör lärare bra (Hanushek & Rivkin 2012).

Det finns inte heller någon anledning att tro att staten skulle vara bättre än enskilda skolor på att separera bra från dåliga lärare. Lärarlegitimation och krav på att alla lärare ska genomgå den offentliga utbildningen skapar ett centraliserat monopol när det gäller läraryrket. Just på grund av att vi inte vet hur vi kan identifiera bra och dåliga lärare är detta ett stort problem.

Samma sak gäller krav på andra input-relaterade kostnader. Socialdemokraterna har kommit fram till att man vill reglera lärartätheten, personalkostnaderna och andra ”kvalitetsrelaterade” kostnader i friskolor (Socialdemokraterna 2012). Men input är ett väldigt dåligt mått på output. Ta exempelvis klasstorlek. Den senaste forskningen är ganska blandad. Ibland återfinns i princip ingen effekt alls, ibland återfinns en positiv effekt. Men den är då ofta ganska svag. Och den är sällan kostnadseffektiv (se Chingos 2013 för en forskningsöversikt). I Sverige finns det stöd för måttligt positiva effekter av lärartäthet och små klasser (Fredriksson & Öckert 2008; Fredriksson, Öckert & Oosterbeek 2013).²

1. I Sverige finns det en studie på området. Den finner en negativ effekt av en högre andel obehöriga lärare i skolan, en effekt som är helt koncentrerad bland elever från hög socioekonomisk bakgrund (Andersson, Johansson & Waldenström 2011). Dock kan författarna inte separera effekten av lärares lägre erfarenhet från effekten av att vara obehörig, vilket de själva erkänner, och studien kan därför knappast användas som stöd för att alla lärare bör genomgå den offentliga lärarutbildningen.

2. I författarnas Working Paper analyserar de elever från olika bakgrunder i separata modeller. Detta gör att man inte behöver göra lika strikta antaganden gällande kontrollvariablernas påverkan på olika elevgrupper som i modellerna i den publicerade studien. Det är därför intressant att författarnas Working Paper finner att effekterna är i princip helt koncentrerade bland elever från bättre socioekonomisk bakgrund (Fredriksson, Öckert & Oosterbeek 2011).

Det är dock svårt att dra policyslutsatser av de svenska studierna eftersom sannolikheten att den totala lärarkvaliteten minskar ökar om man anställer fler lärare. Redan i dag kännetecknas Lärarhögskolan av att studenterna håller låg kvalitet (Örstadius 2013). Priset för att öka lärartätheten eller minska klasstorleken för alla elever kan därför vara att fler elever får sämre lärare. Och återigen är det viktigt att betona att effekterna inte är speciellt stora, vilket tillsammans med kostnaderna gör att en universell minskning av klasstorleken i Sverige knappast skulle skapa de produktivitetsförbättringar vi vill uppnå. Input-orienterade reformer *kanske* kan leda till något bättre resultat, men de är inte en långsiktig lösning på skolans problem.

Samma sak gäller andra idéer som påverkar hur skolor i dag ser ut generellt. I den nya skollagen infördes exempelvis krav på att alla skolor ska ha skolbibliotek, både inom grund- och gymnasieskolan (Utbildningsdepartementet 2010). Skolor måste få frångå traditionella idéer om hur de ser ut och fungerar för att innovationer inom utbildningen ska kunna ske.

Att kontrollera input är helt enkelt kontraproduktivt när det gäller att skapa en fungerande skolmarknad. Precis som på alla andra marknader krävs i stället en övergång från arbetsintensiv till kapitalintensiv verksamhet för att produktiviteten ska öka radikalt. Det finns heller ingen anledning till att skolor måste se ut och fungera som de har gjort de senaste hundra åren. Vi måste helt enkelt se bortom dagens verksamhet och i stället försöka skapa det ramverk som har möjliggjort innovationer på andra marknader. I stället för att reglera input bör man förbättra föräldrars möjligheter att observera skolors output, vilket kräver bättre information som beskrevs i sektion 3.3.

Vlachos (2012) menar att fokus på input blir naturligt eftersom skolan har mångfacetterade mål som inte enkelt kan mätas. Detta skapar problem eftersom skolor då får starka incitament att endast fokusera på det som faktiskt mäts. Men det är viktigt att man kan använda olika mått på kvalitet. Med bred information finns incitament att fokusera på bred kvalitet. Oavsett informationsutbudet återstår argumentet att det finns målkonflikter mellan samhället och individer, vilket skulle bero på att en nöjd kund inte alltid är en välutbildad kund. Skolor kan då få starka incitament att fokusera på "fel" slags mål. Men detta förutsätter i sin tur att politiker och byråkrater vet bäst vad för slags kunskaper samhället behöver i framtiden – vilket är långt ifrån säkert. Detta diskuteras mer ingående i sektion 3.7.

Det är naturligtvis också så att problemen med att öka den icke-mätbara kvaliteten inte försvinner i ett system som helt saknar skolval som frikopplas bostadsvalet. Uppföljning krävs i alla system, i varje fall om man vill förbättra det. Skillnaden är att incitamenten att fokusera på det som mäts inte är lika starka. Men samtidigt finns då få incitament att öka kvaliteten över huvud taget. Och utan sådana incitament är det

inte troligt att vi kommer att få se den produktivitetsutveckling som vi önskar inom skolan.

3.2. UNDERLÄTTA EXPANSIONER OCH STÄNGNING AV SKOLOR – BEJAKA VINSTINTRESSET

En fungerande skolmarknad kräver att bra skolor expanderar och dåliga skolor stänger. Ingen av dessa mekanismer har fungerat tillfredsställande i något av världens skolsystem. Problemen har ofta varit avsaknaden av möjligheter och incitament bland de bra skolorna att skala upp sin verksamhet samt svårigheter att stänga dåliga skolor (Sahlgren 2013a). Finns det inga bra skolor i närheten blir det också svårt att välja bort de sämre skolorna. Det finns ingen rigorös forskning på området i Sverige, men chilenska studier indikerar exempelvis att elever som går i dåliga skolor sällan har reella möjligheter att flytta till bättre skolor, vilket gör det naturligt att de flesta också stannar kvar i de usla skolorna (Elacqua et al 2012; Román & Perticará 2012). Skolutbudet måste helt klart öka för att möjliggöra att de dåliga skolorna faktiskt slås ut. Visst kan tvångsförvaltning vara en nödlösning (Henrekson 2013), men det viktigaste är att ge reella alternativ till de elever som går i dåliga skolor.³ Utan sådana kommer skolmarknaden knappast att leda till starka förbättringar i systemet.

För det första är det viktigt att betona att vinstintresset här har en viktig roll att spela, just därför att det ger starkare incitament till skolors ägare att expandera (Hoxby 2003). Dessutom har vinstdrivande ägare större möjligheter att finansiera expansioner eftersom de kan söka externt kapital i utbyte mot framtida eventuella vinster. Icke-vinstdrivande skolor har varken lika starka incitament eller möjligheter att expandera. De är beroende av filantroper, som inte heller har lika starka skäl att stödja de bästa skolorna. Coulson (2011a) finner exempelvis att det inte finns någon relation mellan hur charter-skolor är och hur mycket pengar de får från filantroper i Kalifornien. Likaså har offentligt styrda skolor också svårt att få extra kapital för expansioner av bra och populära skolor, samtidigt som incitamenten att skala upp verksamheten kanske är ännu svagare än bland icke-vinstdrivande fristående skolor.

Vinstdrivande företag har också starkare incitament att erbjuda alternativ till föräldrar bosatta i mer utsatta områden. Detta gäller speciellt tillsammans med en differentierad skolpeng, men även i dag verkar det som att vinstdrivande skolor fyller den funktionen i både Sverige och Chile. I Sverige är vinstdrivande friskolors elevsammansättning mer lik kommunala skolors på grundskolenivå än vad icke-vinstdrivande friskolors är. På gymnasienivå är det bara icke-vinstdrivande friskolor som sticker ut med en ”bättre” elevsammansättning, medan kommunala och vinstdrivande skolors elevprofiler är väldigt lika (Vlachos

3. Här är det också viktigt att betona betydelsen av bra information, som föräldrar ofta reagerar på, vilket diskuteras mer ingående i sektion 3.9.

2012). I Chile antar vinstdrivande grundskolor som inte tar ut avgifter faktiskt en högre andel elever från låg socioekonomisk bakgrund än de kommunala skolorna (Elacqua 2012). Detta tyder på att vinstintresset kan vara viktigt för att se till att barn som bor i områden där endast dåliga kommunala skolor återfinns har möjligheter att välja bort dessa.

De vinstdrivande företagen kan också komma att bli mycket viktiga för den kommande teknologiska revolutionen inom utbildning. I de flesta sektorer har dessa organisationer drivit utvecklingen framåt på ett sätt som offentliga och icke-vinstdrivande organisationer inte har lyckats med.

Att förbjuda vinster inom skolan är därför inte önskvärt. Krav på att privata aktörer har en bankgaranti eller eget kapital för att säkerställa ett års drift i varje enhet skulle kunna vara en kompromiss för att få bort direkt oseriösa aktörer på marknaden (Henrekson 2013). Dock finns det ingen anledning att inte icke-vinstdrivande friskolor bör omfattas av samma krav. Dessa skulle då få söka pengar från filantroper innan de kan starta. Poängen är att se till att de som ger sig in på skolmarknaden ska förstå vad det innebär och ha reella möjligheter att klara sig – oavsett om aktörerna är vinst- eller icke-vinstdrivande.

Viktigast är dock att man bör ge starkare incitament bland alla skolor att expandera verksamheten, exempelvis med bonusar till skolledare. Dessa skulle också vara öronmärkta för expansioner när detta är önskvärt (se Greene et al 2010). På detta sätt skulle man kunna försöka skapa bättre incitament bland icke-vinstdrivande och kommunala skolor att erbjuda sin utbildning till fler elever.

Generellt finns det också anledning att se över möjligheterna att öka skolpengen till bra och populära skolor där köerna är långa. Som beskrivs i sektion 3.3 finns det skäl att anta att föräldrar har tillgång till mer information angående vilken skola som är bäst på att tillgodose deras barns behov, vilket gör att deras preferenser ofta kan ses som ett mått på icke-mätbar kvalitet. Ansökningsdata kan därför användas för en del av bonusbeloppet – om skolor har långa köer är detta ofta ett tecken på att den icke-mätbara kvaliteten är högre där – men man bör även knyta pengarna till hur skolorna presterar i objektiva och subjektiva kunskapskontroller. Båda varianterna kräver dock mycket bättre information och ett annorlunda betygs- och/eller antagningssystem.

3.3 FÖRBÄTTRA INFORMATIONSSYSTEMET

Ett generellt problem med skolmarknader som ofta framförs i debatten är att det kan finnas stora informationsasymmetrier mellan producent och kund eftersom det är svårt för föräldrar att avgöra kvaliteten på utbildningen (se till exempel Vlachos 2012). Detta kan ge upphov till så kallade principal-agent-problem, med vilket menas att det är svårt för myndigheter och föräldrar att hålla skolor ansvariga för deras prestationer, just på grund av dessa informationsasymmetrier. I en forsknings-

översikt diskuterar Jordahl och Sahlgren (kommande) forskningen gällande ansvarsskyldighet, information och skolval. Det finns stöd för att föräldrar och skolor värderar kvalitet när de väljer skola, men också att elevsammansättning påverkar föräldrars val.

Dock vet vi inte vad det senare beror på. Antingen är det, som kritiker menar, att föräldrar aktivt väljer bort elever med sämre bakgrund för att de föredrar andra elever. Men en annan förklaring är just att informationen är dålig och att föräldrar helt enkelt använder elevsammansättning som en dålig proxy (indikator) för kvalitet. Exempelvis finner Zhang (2012) att föräldrar väljer skola baserat på deras genomsnittliga resultat – som inte har någon korrelation alls med mervärdet. Det är naturligtvis mycket lättare för föräldrar att approximera skolors absoluta resultat än hur bra de faktiskt är på att öka resultaten (speciellt i högre årskurser). Och de absoluta resultaten korrelerar ofrånkomligen med elevsammansättningen eftersom bakgrund har en väldigt stark effekt på resultaten.

Men detta betyder inte nödvändigtvis att föräldrar inte är rationella, utan just att de inte har information för att välja skolor som håller hög kvalitet. Forskningen visar nämligen att föräldrar ofta påverkas kraftigt av ny information, både gällande skolors genomsnittliga resultat och hur effektiva de är. Det verkar alltså som att föräldrar reagerar på den information som presenteras och försöker välja högkvalitativa skolor så gott det går (Jordahl & Sahlgren kommande).

Detta är intuitivt. Att föräldrar skulle fortsätta att välja skolor där kvaliteten inte är hög när de får reda på detta vore mycket märkligt. Ett intressant exempel som tyder på att föräldrar värderar förbättringar i resultat är att privatundervisningen har ökat i Sverige de senaste åren, visserligen med stark draghjälp från RUT-avdraget (Leijnse 2011). Det bör också betonas att detta gäller vita tjänster och existensen av privatundervisning på den svarta marknaden gör att ökningen troligtvis är ännu större. Hursomhelst indikerar faktumet att föräldrar är beredda att betala extra för privatundervisningen, att de faktiskt bryr sig om hur deras barn presterar i skolan. Sådan undervisning är heller inte förknippad med bättre elevsammansättning eller andra icke-akademiska faktorer som ibland framhålls som ligga bakom föräldrarnas val. Det finns inget starkt stöd för att privatundervisning ökar resultaten (Sahlgren 2013a), men detta tyder på att föräldrar åtminstone försöker ge större möjligheter för deras barn att nå högre resultat.

Naturligtvis kan inte skolors kvalitet mätas med betyg som är helt decentraliserade och speciellt inte i ett antagningssystem till gymnasium och högskola som är så pass centraliserat. Då är det snarare rationellt att välja dåliga skolor, eftersom det är lättare att få bra betyg på dessa skolor (Fredriksson & Vlachos 2011). Betygsinflationen kan också spädas på av högre konkurrens och skolval om dessa betyg är det viktigaste antagningsinstrumentet. Även om forskningen hittills i Sverige tyder på små eller inga effekter (Böhlmark & Lindahl 2012; Vlachos

2010) är det väldigt svårt att utföra trovärdig forskning på detta område och den ekonomiska logiken i systemet indikerar helt klart att det finns perversa incitament att öka betygen utan att öka kvaliteten. Återigen är det viktigt att förändra hela incitamentsstrukturen i skolan och inte se ett dåligt skolvals-system som ett universalmedel.

Samtidigt står det klart att forskningen visat att det är svårt att utforma bra mervärdesmått, eftersom mätfel skapar stor volatilitet mellan olika år (Leckie & Goldstein 2011). Detta gäller speciellt om man baserar måtten på förbättringen i elevers resultat under längre tidsperioder. Ju fler gånger elevers resultat mäts, och ju kortare tidsintervallet, desto stabilare blir måtten (se till exempel Ferrão 2012). Att mervärdet är volatilt betyder att det kan vara rationellt att ignorera det även om det finns tillgängligt, vilket skapar problem. Vi behöver helt klart bättre mervärdesmått. Ett sätt är att använda diagnostiska prov varje termin för att beräkna skolors mervärde på ett mer stabilt sätt, exempelvis med de normrelaterade kunskapskontroller.

Skolinspektioner kan också spela en viktig roll när det gäller att mäta skolors mer svärfångade kvaliteter. I Storbritannien visar forskning att inspektionsresultat korrelerar positivt med föräldra- och elevnöjdhet även när man håller skolors genomsnittliga provresultat konstant, vilket indikerar att de fångar upp ”mjukare” kvalitetsaspekter än vad som kan mätas i traditionella akademiska kvalitetsmått. Forskning indikerar även att inspektioner gör att skolor till viss del höjer sina resultat (Allen & Burgess 2012; Hussain 2012; Luginbuhl, Webbink & de Wolf 2009) samt ger föräldrar information som de använder för att välja bättre skolor (Hussain 2013). Visserligen genomförs inspektioner i Sverige i dag, men dessa har hittills inte varit fokuserade på att ge föräldrar bra information. De har mycket riktigt varit undermåliga eftersom de ofta fokuserat på absoluta prestationsresultat och längre kvalitativa utläggningar gällande skolans input, exempelvis aktionsplaner med vaga krav på vad skolor behöver göra för att förbättra sig.⁴ Resultaten har inte varit speciellt lättförståeliga, vilket den brittiska forskningen visar är speciellt viktigt för att familjer med lägre socioekonomisk bakgrund ska välja bättre skolor.

Jordahl och Sahlgren (kommande) går närmare in på vad för slags information som bör samlas in och hur den bör distribueras. Men det är viktigt att poängtera att det är svårt att enkelt svara på exakt vad för slags information som bör produceras och exakt hur den bör distribu-

4. Se exempelvis Skolinspektionens beslut efter tillsynen i Hultdalsskolan i Norrköping. Man skriver där att ”de flesta elever når grundläggande behörighet till gymnasiet och att fler elever än genomsnittet för riket år 2012 erhåller betyg i samtliga ämnen” (Skolinspektionen 2013, sid 2). Detta säger naturligtvis lite om hur bra skolan är eftersom genomsnittliga resultat till största del beror på elevernas förmåga snarare än skolans kvalitet. Samtidigt skriver man att ”[m]ot bakgrund av den stora skillnaden av pojkars och flickors resultat kan skolan dock i högre grad utmana pojkarna så att de når längre i sin kunskapsutveckling och når ett högre meritvärde” (Skolinspektionen 2013, sid 3). Det är svårt att se att sådana luddiga skrivningar kan hjälpa föräldrar att välja en skola som är bäst på att öka resultaten.

eras. Statens uppgift bör därför framförallt vara att säkerställa tillgång till basinformation som samlas in på skolor, för att därefter låta privata och ideella aktörer konkurrera när det gäller produktionen av olika slags information.

Det är också viktigt att påpeka att mätbar kvalitet, oavsett om den mäts med provresultat eller inspektionsbetyg, inte är skolans enda mål. Exempelvis kan elevers nöjdhet och lycka vara viktigt för deras framtida hälsa och arbetsmarknadsutfall (se Gibbons & Silva 2011 för en diskussion kring detta). Vem har bäst förståelse för barnens behov? I de flesta fall är det rimligt att anta att föräldrar i varje fall har bättre förståelse än statliga myndigheter. Att titta på föräldrarnas preferenser är därför ett sätt att mäta skolors icke-mätbara kvalitet. Som Neal (2010) menar öppnar skolval för ett mycket mer nyanserat ansvarsskyldighets-system just på grund av detta. Ansökningsdata och föräldraenkäter kan därför spela en viktig roll i ett förbättrat informationssystem.

Information är central för att föräldrar ska göra ett bra val. I Sverige har informationen hittills varit undermålig, vilket har gjort att det har varit svårt att separera bra från dåliga skolor. Detta måste således åtgärdas för att skolmarknaden ska fungera väl. Men även här är som sagt inte utformningen helt klar och för att möjliggöra bra utvärderingar på hur familjer svarar på olika slags information vore det önskvärt att använda randomiserade experiment i olika kommuner även när det gäller produktionen av information.

3.4. FRIGÖR SKOLVALET TILL OFFENTLIGT STYRDA SKOLOR OCH UTÖKA MÖJLIGHETERNA TILL SKOLBUSS

Ett annat viktigt steg skulle vara att frigöra skolvalet bland offentliga skolor från närhetsprincipen. För tillfället används nämligen denna för att allokera elever till översökta kommunala skolor, framförallt på grundskolenivå men även på gymnasienivå där val mellan kommunala skolor inte existerar över kommungränserna. Genom att frångå närhetsprincipen även för kommunala skolor som är översökta skulle konkurrensen skärpas i hela skolsystemet. De offentliga skolor som sköts av kommunerna men som finansieras med statliga medel vilket diskuteras i sektion 3.7.3 skulle vara öppna för alla, inklusive de som bor i andra kommuner, precis som i dag är fallet i många friskolor.

När man frångår närhetsprincipen kan vi också förvänta oss en minskad bostadssegregation som uppstår på grund av att mer bemedlade föräldrar flyttar närmare de mest eftertraktade kommunala skolorna. Ett stort antal studier indikerar mycket riktigt att huspriser stiger på grund av högre skolresultat, medan annan forskning finner att boendemönster förändras och bostadssegregationen minskar när man tillåter skolval (se Sahlgren 2013b). En positiv bieffekt att överge närhetsprincipen bland kommunala skolor vore därför att boendesegregationen troligtvis skulle minska.

I stället bör lotterier användas till alla översökta grundskolor, både fristående och kommunala. Både kösystem och närhetsprincip är regressiva selektionsmetoder, medan lottning är ett neutralt alternativ. Forskning från Milwaukee har funnit att lottning tillsammans med avgiftsfria skolor och täckning för transportkostnader gör att sortering av elever i fristående skolor efter inkomst kan motarbetas (Chakrabarti 2013). Lottning kan alltså vara viktigt för att motverka segregation.

På gymnasienivå råder för tillfället betygsintagning, vilket kan vara både bra och dåligt. Först och främst kan skolor och lärare möjligtvis ha större möjligheter att anpassa undervisningen om kunskapsnivån är någorlunda jämn. Akademiska antagningsmetoder ger också skolorna större möjligheter att specialisera sig på olika slags elever, bland vilka de kan ha komparativa fördelar.

Dock finns det också risker med att använda betyg eller andra selektionsmetoder för allokeringen av elever. För det första kan det finnas kamrateffekter som gör att lågpresterande elever inte skulle tjäna på den nivågruppering som akademiska och andra antagningsmetoder ger upphov till. I den svenska debatten används just argumentet gällande kamrateffekter flitigt i kritiska inlägg om skolvalet (se till exempel Ekström & Hård 2012; Svensson 2012). Men relationen mellan elevers prestationsnivåer är inte alls så simpel som många debattörer hävdar. Även om lågpresterande elever tjänar mer på bättre kamrater är det långt ifrån säkert att de tjänar mest på att ha *väldigt* bra kamrater. Det finns exempelvis stöd för att elever tjänar mest på att ha *något* bättre kamrater, vilket i sin tur ger stöd för att viss nivågruppering kan vara bra för alla elever (Sacerdote 2011). Det är alltså långt ifrån säkert att akademiska selektionsmetoder nödvändigtvis leder till sämre elevprestationer.

Dock kan selektionsmetoder ge starkare incitament bland skolor att förbättra sitt rykte genom att anta de bättre eleverna, i stället för att öka kvaliteten (MacLeod & Urquiola 2012). Detta är framförallt ett problem när informationen är dålig, vilket diskuteras i sektion 3.3. Är informationen bra är det mindre sannolikt att skolor konkurrerar genom att anta bättre elever – speciellt om de får mer betalt för att ta sig an lågpresterande elever (Epple & Romano 2012). De flesta länder applicerar dessutom någon form av akademisk selektion vid intagning till gymnasieskolan. Detta gör det mindre kontroversiellt än på grundskolenivå, där det dock också kanske bör finnas möjlighet att prova selektionsmetoder på experimentell basis. Specialisering av utbildningen kan vara viktigt även inom grundskolan och med en väldifferentierad skolpeng och ett bättre informationssystem är det inte säkert att skolor skulle konkurrera genom att anta de bästa eleverna.⁵

5. Forskningen är osäker gällande hur selektion påverkar likvärdigheten och resultaten i yngre åldrar (Betts 2011; Jakubowski 2010; Waldinger 2007) och väldigt få studier tar dessutom hänsyn till de positiva incitamenteffekter som verkar uppstå med tidigare selektion i systemet (Haraldsvik 2012; Koerselman 2013; Vlachos 2010). Lotteri är ett mer neutralt sätt att allokera elever när skolorna är fulla, men det finns alltså anledningar att pröva selektionsmetoder på experimentell basis även inom grundskolan.

Den här uppsatsen menar dock att man borde genomföra experiment i vissa kommuner där man även inför lottning på gymnasienivå, för att kunna studera effekterna även på den nivån. Selektionsmetoder kan som sagt ge starkare incitament och möjligheter bland skolor att konkurrera på andra sätt än genom att höja kvaliteten, vilket är viktigt att ta på allvar. Som sektion 3.7.2 diskuterade kan det dock vara önskvärt att i de kommuner som fortsätter tillåta akademiska antagningsmetoder på gymnasienivå låta gymnasieskolor själva bestämma antagningskraven och hur de antar elever (inom rimliga gränser). Detta skulle nämligen möjliggöra en större variation av utbildningar även på grundskolenivå.

En positiv bieffekt av att inte ha en default-skola, alltså en placering för den som inte gör ett aktivt val, skulle vara att människor får starkare incitament att söka efter den skola som passar dem bäst. Default-alternativ har nämligen visat sig ha en negativ effekt gällande människors tendenser att aktivt göra ett val (Greene et al 2010). På marknader krävs det att kunder gör val och detsamma ska gälla inom skolan. I en fungerande skolmarknad ska det därför inte finnas default-alternativ.

Är det realistiskt att inte ha något default-alternativ alls? Det finns ingen anledning att det inte skulle fungera, givet att skolor expanderar för att möta efterfrågan och att det finns möjligheter att åka skolbuss om skolorna ligger längre bort. Lotterier och andra antagningsmetoder appliceras framförallt när skolor är översökta. På en fungerande skolmarknad är det dock viktigast att bra skolor expanderar och dåliga skolor stänger – och om skolor expanderar när efterfrågan ökar blir selektionsmetoderna mindre viktiga. Detsamma gäller om möjligheterna till distansutbildning ökar. Detta diskuteras i nästkommande sektioner.

Tittar man på hur andra länder fungerar verkar det också som att avsaknaden av default-alternativ inte behöver orsaka stora problem. I Nederländerna finns det exempelvis inga upptagningsområden och 70 procent av eleverna går i fristående skolor. Dessutom fördes de kvarvarande kommunala skolorna sedan 2006 över till oberoende styrelser för att göra dem mer lika de privata skolorna och för att göra det svårare för kommunerna att ge fördelar till de skolor de ansvarar över (se Sahlgren 2013a). Det verkar alltså inte som att default-alternativ är nödvändiga för att skolväsendet ska fungera.

Om närhetsprincipen tas bort på grundskolenivå även inom den kommunala skolan kommer det troligtvis krävas större möjligheter att åka skolbuss bland yngre elever. Detta skulle också möjliggöra bättre skolval framförallt bland elever från lägre socioekonomisk bakgrund. Forskning från Milwaukee visar exempelvis att föräldrar ofta inte låter sina elever börja på den privata skola som de kommit in på via skolvalsprogrammet, vilket verkar bero på transportkostnader som föräldrar inte är medvetna om i ansökningsfasen (Chakrabarti 2013). Intressant nog verkar det dock som att reslängden sedan det svenska skolvalet genomfördes totalt sett har ökat mer för elever från lägre socioekonomisk

bakgrund (Niepel 2012). Detta kan dock bero på andra förändringar i samhället och inte nödvändigtvis på skolvalet.

Andersson, Malmberg och Östh (2012) finner tvärtom att elever från lägre socioekonomisk bakgrund inte utnyttjar skolvalet i lika stor grad som andra elever. Oavsett hur det ligger till finns det skäl att anta att just transportkostnader är ett hinder för mindre bemedlade föräldrar när de väljer skola. I Denver och Washington, DC, uppger exempelvis 80 procent av föräldrar med låg inkomst att de skulle välja en bättre skola om transport anordnades (Teske, Fitzpatrick & O'Brien 2009). Man bör därför kombinera avskaffandet av närhetsprincipen med större möjligheter att åka skolbuss på grundskolenivå.

3.5 UTÖKA MÖJLIGHETERNA FÖR DISTANSUNDERVISNING ONLINE

Naturligtvis är det inte säkert att framtidens skolor kommer att se ut och skötas likadant som de gör i dag. Och det är väldigt viktigt att tillåta innovationer. Generellt bör naturligtvis möjligheterna bland skolor att specialisera sig, genom att köpa in extern kompetens, utökas (Bergström & Welander 2013). Möjligheten till distansutbildning online är dock ett viktigt enskilt exempel på detta som har stor potential att radikalt förändra skolsystemet i riktning mot en teknologisk revolution inom skolan.

I dagens grund- och gymnasieskola får man enligt skollagen generellt inte lägga ut undervisning på entreprenad, medan enskilda undantag kan beviljas av myndigheterna.⁶ Detta gör distansundervisning i större skala i princip omöjlig. År 2000 gavs kommuner något större möjligheter att anordna gymnasieundervisning på distans om kommunen inte erbjöd vissa kurser. Samtidigt fick detta endast omfatta 500 poäng av utbildningen (Skolverket 2008b). Men det råder ingen tvekan om att det just nu är väldigt svårt att utnyttja möjligheterna med distansundervisning online på bästa möjliga sätt.

Regeringens utredare föreslog i november att distansundervisning bör tillåtas i modersmål och minoritetsspråk (Jällhage 2013), men det finns ingen anledning att begränsa sig till specifika ämnen eller endast i fall där kommunerna inte erbjuder vissa ämnen. Skolor måste få möjligheter att experimentera med teknologi för att skapa högre produktivitet. Att använda distansundervisning online i långt högre utsträckning av vad som nu är fallet är ett viktigt exempel.

I framtidens klassrum kan man exempelvis tänka sig att olika elever har olika lärare på distans via datorer, vilket skulle kunna leda till en mer anpassad undervisning. Det kan också leda till att de bästa lärarna kan nå ut till fler elever. Förhoppningen är att distansundervisning och online-utbildning i ett längre perspektiv skulle kunna leda till radikala produktivetsförbättringar inom utbildningsväsendet.

Inom grundskolan återfinns större lagliga hinder för möjligheten till distansundervisningen från hemmet på grund av skolplikten. Visst kan man ifrågasätta huruvida exempelvis Danmark, där utbildningsplikt snarare än skolplikt råder, skulle ha ett sämre utbildningssystem. Vikten av frågan är dock marginell eftersom varken hemundervisning eller distansundervisning i hemmet knappast kommer att ske i större skala i grundskolan ändå. Även ett system med utbildningsplikt skulle kräva att det finns ansvariga personer på plats som ser till att grundskoleeleverna genomför distansutbildningen var de än befinner sig. Detta gör att det helt enkelt inte är ett reellt alternativ för många föräldrar. På gymnasienivå gäller dock inte skolplikten och eleverna är äldre. Om föräldrar vill tillåta sina barn att gå hela sin gymnasiegång online, och utbildningen lever upp till de minimikrav som staten bör sätta, borde det finnas möjligheter att göra detta.

Det finns naturligtvis ingenting som säger att en elev inte ska kunna blanda vanlig undervisning i vissa ämnen med distansundervisning i andra. I sådana fall bör skolpengen anpassas proportionerligt till skolan och online-skolan, vilket just nu är fallet i exempelvis Florida (Greene et al 2010). Skolpengen skulle alltså kunna styckas upp i de fall elever väljer olika kombinationer av vanlig skolgång och distansundervisning online.

Med distansundervisning minskar också risken för lokala skolmonopol som vissa menar är en anledning till varför marknader inom skolväsendet inte kan fungera väl (se till exempel Vlachos 2012). Det skulle öka utbudet radikalt, framförallt på gymnasienivå, och skärpa konkurrensen även i de mest isolerade områdena. Även på grundskolenivå skulle det möjliggöra för företag att starta mindre skolor i mer isolerade områden eftersom kostnaderna skulle kunna bli mycket lägre. Detta kräver naturligtvis att vi också överger krav på viss input, vilket diskuteras mer i sektion 3.1.

Med online-utbildning krävs naturligtvis större säkerhet i examinationer och undervisning, speciellt i gymnasieskolan om eleverna väljer att genomgå hela utbildningen online. Detta är dock inget problem. Exempelvis kan man kräva att eleverna skriver proven på annan plats där en extern examiner befinner sig. Ett annat sätt är att använda biometrisk identifiering och kamera där lärarna på distans kan kontrollera att eleverna både följer undervisningen och genomgår kunskapskontrollerna. Självklart behövs regler, men att säkerställa säkerheten är inget oöverkomligt problem.

Det är viktigt att betona att det inte står klart exakt hur distansundervisning påverkar resultaten i grund- och gymnasieskolan eftersom det finns väldigt lite forskning på området.⁷ Målet är att använda tek-

7. Det finns endast ett par studier som ofta visar positiva effekter, men det är svårt att utreda om effekterna gäller online-undervisning per se, eller endast effekterna av att integrera teknologi i traditionell klassrumsundervisning (Means et al 2010).

nologi på bästa möjliga sätt, och det skulle troligtvis vara bäst att tillåta skolor i vissa kommuner att genomföra experiment med olika sätt att anordna undervisningen online.

3.6. REFORMERA LAS INOM SKOLAN

Som beskrivs i sektion 3.1 är krav att lärare genomgår en offentlig lärarutbildning kontraproduktiva och de skapar snarare hinder för skolor att anställa de lärare som är bäst på att öka elevers resultat. Ett annat stort hinder är att lagen om anställningsskydd (LAS) gör det väldigt svårt för skolor att anställa och behålla den personal, framförallt lärare, som är viktig för elevers utbildning. LAS kanske skulle gå att rättfärdiga om det fanns ett starkt linjärt samband mellan erfarenhet och effektivitet. Men det finns inget tydligt forskningsstöd att erfarenhet är en bra indikator på lärares effektivitet. Som Hanushek och Rivkin (2012, sid 152) skriver finner forskningen som helhet en ”svag relation mellan erfarenhet och effektivitet i klassrummet, förutom möjligtvis bland lärare under första åren i yrket”. Att basera anställningar på erfarenhet är alltså långt ifrån optimalt om man vill förbättra kvaliteten inom lärarkåren.

LAS inom skolan appliceras ofta inom specifika regioner snarare än på skolnivå (Läraryrket 2013), vilket har märkliga konsekvenser. Det betyder nämligen att mer erfarna, men effektiva, lärare på framgångsrika skolor kan bli uppsagda till förmån för mer erfarna, men icke effektiva, lärare på skolor som förlorar elever. Mer effektiva lärare blir uppsagda på grund av att mindre dugliga lärare på andra skolor har varit anställda under längre tid. Med utgångspunkt från elevers behov ter sig detta som fullständigt orimligt.

Samtidigt kan ”först in, sist ut”-regeln frångås när det gäller lärare som inte har tillräckliga kvalifikationer (Läraryrket 2013). Detta betyder att lärare som är mer effektiva och har mer erfarenhet, men som inte har behörighet, kan bli uppsagda till förmån för andra lärare som varken är erfarna eller effektiva. Med tanke på att det finns lite stöd för att formell lärarutbildning gör lärare mer effektiva, som beskrevs i sektion 3.1, är detta naturligtvis väldigt problematiskt.

LAS skapar alltså stora problem för skolor att anställa och behålla de bästa lärarna. Detta har starka implikationer eftersom det troligtvis är väldigt svårt för skolor att öka kvaliteten avsevärt om de inte kan öka undervisningskvaliteten. Det bästa vore därför att överge ”först in, sist ut”-regeln inom skolan helt och hållet. Det minsta man kan begära är att varje skola blir en turordningskrets och att formell behörighet inte ska spela någon roll vid uppsägningar.

3.7 STÄLL MINIMIKRAV PÅ UTBILDNINGSSINNEHÅLL UTAN DETALJERADE LÄROPLANER

Som diskuterades i sektion 3.1 omöjliggör detaljregleringar när det gäller input en teknologisk revolution inom skolan. Ett annat problem är detaljregleringar när det gäller vad, hur och när elever ska lära sig. Detta gör det nämligen svårt att konkurrera med olika slags utbildningar, vilket också betyder att skolor som vill öka kraven ytterligare knappast tjänar på att göra detta. I dagens system, där betygen är väldigt viktiga, finns det generellt starka incitament att enbart bry sig om det som står i läroplanen. Som beskrevs tidigare finns det om något incitament att sänka kraven, eftersom eleverna då lättare får högre betyg. Detta är kanske ett ännu större problem i gymnasieskolan, där möjligheten att utforma utbildningen är större. Betygens roll vid intagning till högskola och universitet kan göra det bättre för skolorna att utforma lättare kurser och locka elever att välja dessa, för att på så sätt öka snittresultaten.

Även om antagningssystemet skulle decentraliseras finns det i dag ingen enkel informationsmekanism med vilken skolor kan kommunicera till högre utbildningsinstanser hur rigorös utbildningen har varit. Att välja en erkänt svårare läroplan/kvalifikation skulle vara en sådan mekanism. Av precis samma anledning som dagens läroplaner och kvalifikationer sätter ett golv för kunskapsnivåerna sätter den också till viss del därför ett tak.

Den svenska läroplanen har inte bara fokuserat på *vad* som ska läras ut, och *när* det ska läras ut, utan även *hur* det ska läras ut. Exempelvis fick lärare under 1990-talet en helt annan roll än tidigare. De blev då i princip coacher för elever som arbetar mer på egen hand, en reform som har varit klart negativ för resultaten. Det är därför viktigt att förstå att dessa pedagogiska förändringar avspeglades i 1994 års läroplan i grundskolan. Som Björklund och medarbetare (2010, sid 336–337) skriver:

Bland annat som en följd av skrivningar i Lpo 94 har individualiseringen av skolarbetet ökat, och ett ökat ansvar för uppläggning och genomförande av skolarbetet har lagts på eleverna. Lärarens roll har också förändrats från direkt undervisning i helklass till handledning av elever som bedriver eget arbete ... Sammantaget bedömer vi att de ändrade arbetsformerna troligen är den viktigaste förklaringen till den genomsnittliga resultatförsämringen i Sverige.

Läroplanens skrivningar har alltså haft en negativ effekt på resultaten, vilket också stöds av ett antal internationella studier gällande lärarmetoder. Detta betyder dock inte att metoderna har varit negativa när det gäller skolans mjukare mål. Exempelvis finns det stöd för att de ökar elevernas sociala kapital (Sahlgren 2013a). Poängen är dock att det kan vara farligt med alltför stark centralisering eftersom felaktiga beslut får

genomgående konsekvenser i specifika fall, i det här fallet för resultaten.

Ett annat exempel är Finland. I TIMSS-matematiken 2011 presterade exempelvis finländska åttondeklassare något lägre än finländska sjundeklassare 1999. På ett decennium har man alltså förlorat ett helt år av värdefulla matematikkunskaper, ungefär samtidigt som den finländska skolan har blivit världsberömd.⁸ Resultat på andra mått stödjer också idén att Finland inte presterar speciellt bra i viktig matematik (Sahlgren 2013a). Landet når naturligtvis höga resultat i PISA, men det finns ingenting som säger att vi bör värdera dessa kunskaper högre. Med språng likt det som Finland tagit finns det helt enkelt stora risker att vissa kunskaper glöms bort. Fördelen med mångfald och valfrihet är att andra aktörer förutom experter också påverkar kompromisserna kring vad och hur eleverna ska lära sig, vilket minskar risken för att felaktiga beslut får ödesdigra konsekvenser.

I ett längre perspektiv bör den nationella läroplanen reduceras kraftigt och skolor i stället få utforma sina egna läroplaner så länge de uppfyller de minimikrav som staten ställer. Vi vet inte exakt hur, och verkligen inte i vilken ordning, elever bör lära sig och det finns knappast någon anledning att tro att politiker kommer att lyckas ta reda på detta själva. I stället vore det bättre att tillåta en experimentell process där politiker sätter minimikrav och sedan tillåter skolor och föräldrar sköta resten av processen. Detta måste då naturligtvis kombineras med en decentralisering av antagningen i gymnasium och högskola, som beskrevs i sektion 3.7.2.

Ett vanligt argument mot fler valmöjligheter inom skolan är de målkonflikter som vissa menar existerar mellan individens mål och samhällsmål (se Vlachos 2012). Eftersom samhällseffekterna av utbildning kan vara stora finns det skäl att sätta minimikrav på skolor. Men vad ska dessa minimikrav bestå i? Rimligtvis bör de vara relaterade till de samhällseffekter som staten vill styra emot. Friedman (1962) menade exempelvis att minimikrav gällande demokratiska värderingar och kunskapskrav för att tillgodose dessa är viktiga. Ett utbildat folk kan vara viktigt för ett demokratiskt styrelseskick. Historia och samhällskunskap kan alltså vara viktiga ämnen. Att alla kan uttrycka sig väl på svenska och engelska (och möjligtvis ett tredje språk) kan ses som en positiv extern effekt för andra medborgare.

Att behärska viss matematik och naturvetenskap kanske också anses vara viktigt för samhället i stort. Utbildning gör människan till medborgare, men kunskaper i dessa ämnen berikar oss inte bara kulturellt, utan även pekuniärt. I forskningen finns stöd för att högre resultat i dessa ämnen leder till väsentligt högre tillväxt, även om det är svårt att analysera hur mycket av detta beror på externa effekter (Hanushek &

8. Det var när Finland utmärkte sig i den första PISA-studien år 2000 som andra länderna fick upp ögonen för landets skolsystem (Sahlberg 2007).

Woessmann 2012). I vilket fall leder ekonomisk tillväxt till högre levnadsstandard för framtida generationer, vilket rimligtvis bör betraktas som en positiv extern effekt. Generellt finns det också stöd för positiva externa effekter av utbildningsinvesteringar (se Aghion et al 2009; Breton 2010).

Men förutom ovanstående ganska basala krav, hur kan vi veta vilka kunskaper och utfall som kommer att vara viktiga för att på bästa sätt producera de positiva samhällseffekterna? Och hur kan vi veta i vilken ordning viss kunskap bäst inhämtas? Svaret är helt enkelt att vi inte vet. Det är omöjligt att veta exakt hur en läroplan bör utformas för att de samhälleliga effekterna ska maximeras. Som beskrevs ovan verkar 1994 års läroplan ha varit skadlig för resultaten, men positiv för elevernas sociala kapital. Båda utfallen är viktiga för samhället. I Finland har matematikkunskaperna, som är viktiga för högre studier i matematikintensiva ämnen, sjunkit under samma period som landet gör väldigt bra ifrån sig i PISA. Båda slags kunskaper är troligtvis viktiga.

Men det är omöjligt att svara på vilka utfall som kommer att vara viktigast för att säkerställa positiva samhällseffekter. Det finns därför ingen anledning till varför staten ska föredra den ena före den andra. Staten har heller inte den information som behövs för att kunna beräkna de kompromisser som behöver göras (Hayek 1945). Alternativet är i stället att ge skolor, föräldrar och elever större frihet när det gäller utformningen på utbildningen och därmed ge dem en större roll när det gäller nödvändiga kompromisser. Och, som sagt, med en decentraliserad process efter att minimikraven har satts är det mindre sannolikt att vi ”överprioriterar” vissa kunskaper över andra på systemnivå, vilket är väldigt viktigt givet den osäkerhet som råder angående hur vi bäst ökar samhällsavkastningen på utbildning.

Att påstå att det finns potentiella konflikter mellan samhällsmål och individers mål hjälper föga eftersom det är väldigt svårt att avgöra hur samhällsmål uppnås på bästa sätt. Någon måste kompromissa. Frågan är varför staten skulle veta bättre än skolor, föräldrar och elever vilka kunskaper, värderingar och färdigheter som ger bäst avkastning i ett längre perspektiv, eller i vilken ordning de bör läras ut. Det finns ingen anledning att tro att den gör det. En decentraliserad process där föräldrar och elever får större möjlighet att välja är därför viktigt.

3.7.1. YTTRELLIGARE REFORMFÖRSLAG

Ovanstående reformer kan, även om de är omfattande till sitt innehåll, med fördel testas på experimentell nivå i kommuner. Nedanstående förslag är mer genomgripande till sin natur och kräver sannolikt betydligt större grad av en sammanhållen syn på ett reformpaket. Det ska dock inte uteslutas att även dessa reformer kan prövas och utvärderas i mindre skala.

3.7.2. FÖRÄNDRAD BETYGS- OCH/ELLER ANTAGNINGSSYSTEMET I GRUNDEN

Ett stort problem som ofta diskuteras i debatten är skolors möjligheter att höja betygen utan att öka kunskaperna, det vill säga betygsinflationen. Sverige har i dag ett målrelaterat betygssystem där lärare och skolor har fått uppgiften att säkerställa likvärdigheten i betygssättningen med hjälp av betygs-kriterier som fastställs centralt (Skolverket 2009). Samtidigt återfinns ett antagningssystem till gymnasie- och högskolan som helt och hållet baseras på betygen. Medan det svenska betygssystemet är väldigt decentraliserat är alltså antagningssystemet väldigt centraliserat – högre utbildningsinstanser tvingas helt enkelt att lita på betygen som urvalsinstrument.

Problemet med den extremt decentraliserade betygssättningen i kombination med det ovanligt centraliserade antagningssystemet är att den skapar stor risk för så kallade principal-agent-problem. Om det inte finns ansvarsskyldighet i systemet och om statens och föräldrars/elevs (principaler) intressen skiljer sig från skolornas (agenter) finns det en stor risk att skolorna får starka incitament att agera opportunistiskt i stället för att satsa på att öka kvaliteten (Woessmann 2005). I det här fallet står det dock klart att även föräldrar och elever kan ha starka incitament att låta skolorna agera opportunistiskt om detta gör att eleverna får bättre betyg.

Totalt sett finns det lite stöd för att friskolorna skulle sätta betyg som skiljer sig från resultaten på nationella proven i större grad än de kommunala skolorna. Forskning indikerar dock för att grundskolekonkurrensen har bidragit till något högre betygsinflation, men effekterna är (kanske förvånansvärt) väldigt små. Dock vet vi ingenting om hur det ser ut på gymnasienivå, där det finns skäl att anta att problemet har varit större (Vlachos 2010). Det finns nu också stöd för att friskolorna har varit något mer generösa i betygssättningen av nationella prov totalt sett, även om denna relation inte alls är tydlig när man delar upp resultaten efter årskurs och ämne (Tyrefors Hinnerich & Vlachos 2012).⁹ Frågan är därför vad genomsnittet över alla ämnen kan säga. Hursomhelst är effekten ändå begränsad. Skolvalet och konkurrensen kan alltså enligt forskningen som mest förklara en liten del av den totala betygsinflationen, i varje fall på grundskolenivå.

Man bör dock vara försiktig med hur man tolkar forskningen. Att analysera konkurrensens roll för betygsinflationen är svårt och Vlachos

9. Exempelvis är skillnaderna i matematik i grundskolan inte signifikanta, medan friskolor faktiskt sätter lägre betyg än kommunala skolor i engelska på den nivån (Böhlmark & Lindahl 2012).

(2010) resultat kan mycket väl vara undervärderade.¹⁰ Den ekonomiska logik som just nu råder i det svenska utbildningssystemet är klart problematisk. Problemen kommer troligtvis att förstärkas i takt med att skolvalet får större genomslag på grundskolenivå. Och eftersom det är ännu svårare att analysera hur konkurrensen har påverkat betygsinflationen i gymnasieskolan har vi ingen aning om hur situationen ser ut där.

Ett annat problem med dagens betygssystem är också att det ger incitament till elever att välja sämre skolor. Detta problem uppstår på grund av att det troligtvis är lättare att få bra betyg på skolor där snittnivån är lägre, på grund av kompensatorisk betygssättning, vilket forskning också har funnit verkar vara fallet (Fredriksson & Vlachos 2011). Ett grundantagande i teorin om att skolval ska leda till förbättringar är att elever och föräldrar ska välja skola efter kvalitet, vilket gör det extremt viktigt att förändra nuvarande system.

Innan det normrelaterade betygssystemet avskaffades ett par år efter att skolvalsreformerna genomfördes var det inte lika lätt för skolor att godtyckligt höja betygen. Normrelaterade betygssystem bestämmer hur många procent av eleverna som ska få olika betyg (till exempel 10 procent får A, 20 procent får B etcetera). Eftersom betygen kopplades till resultat på standard- och centralprov i svenska, matematik och engelska var det inte möjligt för det totala betygssnittet att förändras över tid i dessa ämnen. Detta gäller dock inte helt och hållet andra ämnen, eftersom lärare där endast uppmanades att följa den fördelning av betygen som fanns i svenska, matematik och engelska. Dock verkar detta inte ha orsakat total inflation, åtminstone i grundskolan, eftersom snittet över 16 ämnen knappt varierade alls i slutet på 1980-talet och början av 1990-talet när det normrelaterade betygssystemet var i bruk (Skolverket 2009).

Ett stort problem med det tidigare betygssystemet var dock att det fortfarande var öppet för godtycklighet eftersom lärarna själva rättade standard- och centralproven för sina egna elever. Som Skolverket (2008b) beskriver finns det i Sverige en lång, och internationellt sett unik, tradition av att lärare har en dominerande roll i betygssättningen. Fram till studentexamens avskaffande fanns dock censorer på gymnasienivå som en motvikt mot godtycklig betygssättning, och rektorer har traditionellt också haft ansvar för att se till att betygssättningen är rättvis.

Det står dock klart att Sverige aldrig har haft ett helt likvärdigt betygssystem. Om läraren var mer generös i bedömningen av proven i

10. Det kan naturligtvis också vara så att det inte är konkurrensen som driver betygsinflationen utan andra fenomen, exempelvis föräldrars och elevers press på lärare (som kan uppstå utan konkurrens), vilket i sådana fall kan undervärdera effekterna av konkurrens på resultaten i den svenska kontexten. Detta är dock naturligtvis ren spekulaton. Poängen är att det är svårt att veta vad som orsakar inflationen i dagens system, vilket har implikationer för hur vi ser på forskningsresultaten som både kan över- och undervärdera effekterna av konkurrens på resultaten.

det normrelaterade betygssystemet kunde detta leda till att dessa fick högre slutbetyg än elever med lärare som var mindre generösa i bedömningen. Dessutom var som sagt betygsgränserna inte bindande i andra ämnen än svenska, matematik och engelska. Mycket riktigt har det också visat sig att kompensatorisk betygssättning existerade även i det kohortrelaterade betygssystemet (Fredriksson & Vlachos 2011). För att ett sådant system ska kunna åstadkomma likvärdig betygssättning krävs helt enkelt central rättning och att lärare inte kan frångå de betygsgränser som sätts.

Det finns olika sätt att lösa det problem som den märkliga blandningen av centralisering och decentralisering i betygs- och antagningsystemet har skapat. Ett är att separera skolor och lärare från betygssättningen och därmed överge vår unika tradition. Både skrivning, rättning, och betygssättning skulle därmed anordnas av institutioner som inte är kopplade till skolan. Ett (billigare) alternativ är att man kräver att representanterna för de externa examinatorerna närvarar vid skrivningarna i skolan, vilket forskning har visat gör att elevers resultat blir lägre på grund av minskat fusk (Bertoni, Brunello & Rocco 2013). Man kan då också tänka sig att två examinatorer separat får rätta proven och medelvärdet blir slutbetyget. Om betyget skiljer sig alltför mycket åt kan en tredje person få en utslagsröst. Det bör påpekas att systemet inte bara fungerar i teoretiska ämnen som kräver prov. Praktiska kunskapskontroller skulle också kunna anordnas externt. Samma sak gäller ämnen där betygen bättre bestäms av uppsatser.

Dock är det viktigt att inse att det kan vara svårt att upprätthålla ett målrelaterat betygssystem även om betygssättningen sker externt. Ett exempel är i England, där medelbetygen har krupit uppåt ända sedan man övergick till ett målrelaterat betygssystem utan att elevers kunskaper har ökat. Detta trots ett system där alla examinationer och rättning anordnas externt (Sahlgren 2013a).¹¹ Ett problem som kvarstår är att lärare har starka incitament att coacha elever att klara proven snarare än att förmedla breda kunskaper. Detta är naturligtvis inte ett problem om proven mäter det som vi vill att de ska mäta. Det kan dock vara svårt att utforma proven på ett perfekt sätt. Ett problem som ter sig olösligt är också hur man utformar ett exakt lika svårt prov från år till år, vilket är nödvändigt för att vi ska kunna veta hur kunskaperna utvecklas. Detta är också precis det som ofta framhålls som ett målrelaterade betygssystemets styrka, vilket gör att dess värde måste ifrågasättas.

En lösning skulle vara att göra alla centralprov normrelaterade och från år till år förändra deras utformning. Detta skulle göra att lärarna endast kan förbättra resultaten genom att öka elevernas kunskaper gällande det som läroplanen mäter snarare än vad proven mäter (Barlevy

11. I Storbritannien konkurrerar olika examinatorer med varandra, vilket kan ha lett till att de gör sina prov lättare. Det finns dock inget starkt stöd för att detta kan ha påverkat inflationen mer än marginellt (Sahlgren 2013a).

& Neal 2012; Neal 2010). Det återstår andra möjligheter för lärare och skolor att manipulera resultaten (se Figlio & Loeb 2011), men de flesta skulle radikalt minskas med dessa prov, givet att de också anordnades och rättas centralt.

Om man går över till normrelaterade betyg är det viktigt att påpeka att vi inte vet hur kunskaperna utvecklas över tid. Samtidigt står det klart att det målrelaterade betygssystemet knappast kan fylla den rollen heller, eftersom betygsinflationen gör resultaten opålitliga. För att se hur resultaten förändras över tid kan vi i stället använda internationella jämförelser, och kanske även sekretessbelagda stickprov som anordnas centralt och som inte förändras nämnvärt från år till år.

På gymnasienivå skulle ovanstående reformer kräva en övergång från kurs- till slutbetyg, eftersom det skulle ta alldeles för mycket resurser med ett externt betygssystem i alla kurser. En övergång till slutbetyg kan dock sannolikt vara önskvärt ändå, på grund av att det är de slutgiltiga kunskaperna som är viktigast och eftersom det gör att kortare svackor inte får lika stor betydelse (Henrekson 2013).

En annan lösning skulle vara att decentralisera antagningssystemet och därmed sluta låtsas att betygssättningen någonsin kan vara helt likvärdig i dagens system. Högre utbildningsinstanser skulle därför få anta elever på olika sätt. Fördelen med detta är att man kan tillåta både mer skolautonomi när det gäller vilken utbildning som erbjuds och att man inte behöver ha centrala prov (i varje fall inte i alla ämnen). Detta kanske är viktigast på gymnasienivå, där möjligheterna att välja olika slags utbildningar är viktigare. Med bra information gällande vilka universitetsprogram eleverna kommer in på och hur många som får jobb samt vilken lön de får efter gymnasiet skulle föräldrar och elever ha starkare incitament och möjligheter att välja skolor som förbättrar möjligheterna att nå deras enskilda mål. Detta diskuteras mer ingående i sektion 3.3.

Naturligtvis kan man tänka sig en kombination av ovanstående lösningar. Det finns ingenting som hindrar att man använder kohortrelaterade prov i vissa ämnen trots att man tillåter högre utbildningsinstanser att anta elever, om inte annat för att förbättra informationen. Dessutom kan det vara så att grundskolan, där alla elever studerar ungefär samma ämnen, är bättre lämpad för central betygssättning än gymnasieskolan där en rad olika program ska förbereda eleverna för olika karriärer.

Som beskrivs i sektion 3.7 menar den här uppsatsen dock att vi bör tillåta större autonomi bland skolor när det gäller läroplaner och kvalifikationer. Detaljerade läroplaner bör ersättas av minimikrav. Medan det finns olika alternativ för att lösa problemet i dagens betygssystem föredrar uppsatsen därför en kombination av extern betygssättning samt decentraliserad antagning till högre utbildningsinstanser.

Samtidigt måste man se till att andra reformer är koherenta. Om man ska ge mer möjligheter för gymnasieskolor att anta elever bör man

exempelvis först se till att skolpengen är differentierad väl för att ge dem incitament att attrahera alla slags elever. Teoretiskt finns det stöd för att en väldifferentierad skolpeng ger incitament bland skolor att anta alla elever (Epple & Romano 2012). Betydelsen av differentiering diskuteras mer i nästa avsnitt. Poängen är att reformerna måste stämma väl överens med den logik som gäller i skolsystemet i övrigt.

3.7.3 DIFFERENTIERA SKOLPENGEN

Ett stort problem med nuvarande skolpeng är att den i reella termer ersätter skolor för högpresterande elever mer än vad den ersätter skolor för lägre presterande elever. Detta eftersom det kompensatoriska inslaget oftast är väldigt litet – kommuner ”ger oftast resurser enligt principen en summa per elev och ... de kompensatoriska inslagen som tilldelas utifrån skolornas elevsammansättning ... är relativt blygsamma” (Skolverket 2009, sid 21). Den reella kostnaden att utbilda en elev är en funktion av hans eller hennes bakgrund och förmåga. Detta gör i sin tur att fristående skolor har starkare incitament att attrahera högpresterande elever från högre socioekonomisk bakgrund. Skolor kan i dag inte anta elever med akademiska antagningsmetoder på grundskolenivå och tvingas att acceptera betygen som antagningsinstrument på gymnasienivå (när programmen är översökta). Däremot kan de själva välja var de ska öppna, vilket ger dem vissa möjligheter att framförallt fokusera på elever som är billigare att utbilda.

Eftersom teorin om skolval förutsätter att skolor framförallt konkurrerar om elever genom att erbjuda högre kvalitet är det ett problem att man ger starkare incitament bland skolorna att fokusera på mer högpresterande elever och elever med hög socioekonomisk bakgrund. En differentierad skolpeng – där elever från sämre förhållanden och med lägre grundprestationer genererar mer intäkter till skolorna – skulle ge starkare incitament att fokusera på elever från alla bakgrunder. Ett enkelt sätt att se på saken är att skolpengen inte bör likna en plattskatt utan snarare vara utformad som ett omvänt progressivt skattesystem. Ju lägre (högre) socioekonomisk bakgrund, desto mer (mindre) pengar ges till eleven relativt eleverna från den mest (minst) bemedlade bakgrunden.

Frågan är naturligtvis om elevens bakgrund är den mest relevanta faktorn man bör differentiera efter. Elevernas förmåga är kanske ännu viktigare eftersom detta är den mest relevanta indikatorn på hur de kommer att utvecklas i framtiden (Allen & Burgess 2010). Differentierar man endast efter inkomst riskerar man att sätta för höga eller låga priser, eftersom barn från låginkomsthushåll naturligtvis kan vara högpresterande och barn från höginkomsthushåll kan vara lågpresterande. Att också differentiera efter förmåga skulle därför kunna vara ett bättre sätt att säkerställa att skolor kompenseras efter elevernas profil.

Detta bör övervägas men det är i sådana fall viktigt att skolor inte får incitament att göra att eleverna presterar sämre på de prov och kun-

skapskontroller som skulle användas för att differentiera skolpengen. De normrelaterade prov som beskrevs kort i sektion 3.7.2 – och som skrivs och rättas centralt innan eleverna anländer till den grund- och gymnasieskola de har valt – skulle exempelvis kunna användas för att differentiera skolpengen efter förmåga. Skolor kan få veta i förväg att de blir kompenserade för att elevers initiala humankapital skiljer sig, men de skulle inte veta vilket pris enskilda elever har fått förrän efter att eleverna har antagits.¹²

Vilket sätt man än använder står det klart att det är svårt att få priserna exakt rätt från början. Men det viktiga är att det går att få huvudstrukturen rätt inom en ganska kort tidsperiod. Som Hoxby (2006) menar går det nämligen, oavsett hur man differentierar, att titta på hur aktörerna inom skolväsendet agerar och sedan justera differentieringen av skolpengen i efterhand. Om fristående skolor exempelvis framförallt startar i områden där eleverna har högre socioekonomisk bakgrund indikerar det exempelvis att priserna måste justeras.

Det är viktigt att betona att det är den relativa fördelningen av resurser som är det intressanta när det gäller skolors incitament, inte den absoluta nivån. Eleverna bör kompenseras för deras bakgrund och/eller prestationsnivå gentemot de med högst socioekonomisk bakgrund och förmåga, oavsett hur mycket pengar de senare får. Om skolpengen är 60 000 kr för de mest högpresterande eleverna behöver den för de lågpresterande eleverna inte vara lika hög som om skolpengen för de högpresterande eleverna vore 120 000 kr.

Beroende på vilket sätt man differentierar skolpengen kan det naturligtvis uppstå en situation där vissa elever blir under- och övervärderade, vilket ger större incitament för skolor att söka ut dessa. I praktiken blir detta mycket svårt på grundskolenivå eftersom skolor inte kan anta elever efter elevernas kunskaper eller förmågor. På gymnasienivå kan detta vara ett problem, och speciellt om man väljer att gå över till ett mer decentraliserat antagningssystem, men det beror helt och hållet på om marginalvinsten att söka ut elever som har fått fel "pris" överväger marginalkostnaden. Med en väl differentierad skolpeng skulle det sannolikt kosta för mycket tid och pengar för att sätta en sådan sortering i system. Med Hoxbys (2001) metod skulle detta troligtvis inte vara ett problem. Dessutom är det som sagt möjligt att bestämma differentieringen *efter* att eleverna har antagits preliminärt till en gymnasieskola, vilket skulle underminera skolors möjligheter att fokusera på de elever som har fått fel pris.

12. Se också Hoxbys (2001) metod för att differentiera skolpengen.

3.7.4. EN NATIONELL SKOLPENG

Att skolpengen bör differentieras över hela landet indikerar även implicit att kommunerna bör frångå det ansvar som förordningen förskolepedagoger på ett godtyckligt sätt. Detta indikerar i sin tur att vi bör gå över till ett nationellt skolpengssystem. Detta skulle medföra att elever i olika kommuner inte längre skulle vara beroende av hur mycket lokalpolitikerna råkar värdera utbildning eller valfrihet, vilket i dag är fallet. Som Sandström (2002, sid 31) skriver:

I praktiken innebär de stora skillnaderna mellan olika kommuner att det de facto är plånboken som styr barnens möjligheter att få god skolutbildning. Det är bara människor med god ekonomi som obehindrat kan välja bostadsort efter hur bra skolorna är. Sannolikt har kommunaliseringen av skolor lett till ökad ojämlikhet.

Dessutom står det klart att trots att fristående och kommunala skolor enligt lagen ska få samma skolpeng stämmer detta ofta inte i praktiken. Bland annat kan kommunala skolor dra av momskostnader som gäller utbildningskostnader, vilket fristående skolor inte kan göra. Dessa får i stället ett schablonbelopp på 6 procent av den totala skolpengen oavsett deras faktiska momskostnader. Detsamma gäller administrativa kostnader som kommunerna ofta står för helt och hållet när det gäller kommunala skolor, medan friskolorna återigen får ett schablonbelopp på 3 procent oavsett vilka administrativa kostnader de faktiskt har (Friskolornas Riksförbund 2010, 2011).

Själva regelverket och ansökningsprocessen gällande friskolor är idag nationellt, eftersom Skolinspektionen godkänner om skolor får öppna. Det finns ingen anledning till varför skolor måste finansieras med kommunala medel och för att säkerställa likvärdigheten bör finansieringen också ske från statligt håll. Kommunerna är konkurrenter på marknaden och det vore klart bättre om de inte också skötte finansieringen. Med andra ord skulle kommunala skolor fortfarande organiseras och styras lokalt men i stället finansieras centralt. Staten behöver dock inte ta över själva ansvaret för de offentligt drivna skolorna. Tvärtom finns det som redan påpekat ett egenvärde i att separera finansieringen av *alla* skolor från de som har ansvaret för dem. Det finns då nämligen svagare incitament bland ansvariga politiker att stödja en skolform före en annan. Politiker på nationell nivå skulle finansiera skolor som ansvaras av politiker på kommunal nivå och skolor som ansvaras av enskilda huvudmän.

Att en nationell skolpeng kan kombineras med både offentligt ägda och fristående skolor är både Chile och Nederländerna bevis på, där ett stort antal fristående skolor samexisterar med kommunala skolor (Brandt 2010; Dutch Inspectorate of Education 2012; Patrinos 2011). Kommunerna får i dessa länder en nationell skolpeng som baseras på hur många elever som går i deras skolor. Visserligen överfördes ansva-

ret för kommunala skolor i Nederländerna år 2006 till oberoende skolstyrelser i ett försök att 1) minska möjligheterna för lokala politiker att ge dessa skolor fördelar i konkurrensen med de fristående skolorna och 2) göra så att de liknar fristående skolor (Ladd, Fiske & Ruijs 2009). Med andra ord finns det inte längre traditionellt offentligt styrda skolor i Nederländerna – vilket naturligtvis reser frågan om inte även vi borde ifrågasätta om sådana över huvud taget är nödvändiga eller önskvärda. Ett annat exempel är Storbritannien, där skolor som har skötts av lokala myndigheter nu omvandlas till fristående skolor i rask takt. Ungefär en fjärdedel av alla elever går nu i fristående skolor (Adams 2013).

Eftersom sektion 3.4 föreslår att alla elever, oavsett hemkommun, ska behandlas lika vid ansökningen till skolan, finns det skäl att anta att de kommunala skolorna i ett längre perspektiv kan komma att omvandlas till fristående skolor likt vad som skedde i Nederländerna och vad som just nu sker i Storbritannien. Om de kommunala skolorna inte längre ger förtur till invånarna kan man fråga sig varför de ska driva dessa skolor i första taget. Det viktigaste är att separera skolors inkomster från deras huvudmän och uppsatsen ger inga starka rekommendationer gällande en eventuell privatisering av kommunala skolor. Givet kommunernas roll att tillhandahålla specifika tjänster till deras invånare är det dock naturligt att vissa kommer att ifrågasätta att dessa invånare inte får förtur till kommunalt drivna skolor. Alternativet står då mellan att ge dem förtur eller att ta bort kommunerna helt från skolväsendet och endast ha fristående skolor. I detta fall är det senare alternativet att föredra.

3.7.5. EXPERIMENTERA MED TILLÄGGSavgIFTER – MEN SKYDDA DEM SOM INTE HAR RÅD

I dagens skolsystem råder både prisgolv och pristak. Staten sätter ett pris på utbildningen och skolor konkurrerar sedan med sin utbildning givet detta pris. Eftersom samhället tar ett stort ansvar för skolgången blir priskonkurrens på ren marknadsekonomisk basis omöjlig med dagens skolpeng. Detta skiljer sig från upphandling, vilket i princip alltid leder till priskonkurrens bland utförare eftersom just pris är väldigt viktigt från politikernas sida när de utdelar kontrakt (Bergman & Nilsson 2012). Problemet i upphandlingsmodellen är troligtvis att man fokuserar alltför mycket på pris och tummar på kvaliteten. Men på vanliga marknader kan producenter också konkurrera genom att sätta ett högre pris och erbjuda högre kvalitet. I dagens kundvalsmodell finns det dock ingen möjlighet att konkurrera med pris på detta sätt.

Detta kan vara både bra och dåligt. Som sagt ger fasta priser ingen möjlighet att konkurrera genom att öka kvaliteten i ett statistiskt perspektiv, eftersom skolor inte kan ta ut högre avgifter för högre kvalitet. Utan en prismekanism kan föräldrar inte heller visa preferenser för en bättre utbildning och signalera till skolor att de är villiga att betala mer för detta. Givet att föräldrar värderar kvalitet – och att informationen

som gör att de kan urskilja bra och dåliga skolor finns tillgänglig – här skolor visserligen incitament att konkurrera om kvaliteten i ett dynamiskt och långsiktigt perspektiv. De skulle annars inte kunna locka till sig fler elever. Detta betyder att skolor kan ha incitament att konkurrera om kvalitet på marginalen även i ett system som saknar en prismekanism.

Idén med tilläggsavgifter är dock att ge ännu starkare incitament att öka kvaliteten i skolan. I ett längre perspektiv kan detta i sin tur leda till att skolor blir mer effektiva, vilket gör att de kan sänka avgifterna för att attrahera ytterligare elever (Sandström 2002). Innovationer är dyra i början, men blir billigare med tiden. Friedman (2003) menade att de som har råd med tilläggsavgifter i början framförallt bidrar med resurserna som behövs för att öka produktiviteten i hela skolsystemet på lång sikt, vilket har varit fallet på de flesta marknaderna. När bilen uppfanns hade exempelvis endast väldigt bemedlade personer råd att köpa en. Dessa personer gav bilindustrin kapital vilket ledde till expansioner och bättre teknik – som i sin tur bidrog till ökad produktivitet och därmed billigare bilar. På det sättet fick mindre bemedlade personer också råd att bli bilägare. På samma sätt kan man tänka sig att en fungerande skolmarknad med tilläggsavgifter skulle kunna utvecklas.

Man kan naturligtvis också fråga sig huruvida tilläggsavgifter för utbildning är annorlunda än andra utbildningsresurser som mer bemedlade föräldrar kan tillhandahålla för sina barn. Ett viktigt exempel är att föräldrar har möjlighet att köpa extra läxhjälp på marknaden, vilket nu subventioneras via skatteavdrag. Detta är en marknad som har växt kraftigt under de senaste åren (Leijnse 2011). Att privatundervisningen växer i Sverige är ett starkt tecken på att föräldrar är villiga att betala för en bättre undervisning än vad som för tillfället ges i den offentligt finansierade skolan. Frågan är vad det vore för skillnad om man tillät offentligt finansierade skolor att ta extra betalt.

Denna fråga kan ställas mot en annan: bör vi tillåta vissa föräldrar att välja bort avgiftsbaserade skolor för sina barn bara för att de inte bryr sig lika mycket om utbildning? Men det faktum att olika föräldrar har olika ambitionsnivåer är oundvikligt. Det går som sagt att betala extra för privatundervisning redan nu och det är svårt att se hur det skulle kunna förbjudas. Ett exempel är i Sydkorea, där privatundervisning faktiskt förbjöds under militärdiktaturen 1980. Självklart var det omöjligt för regeringen att se till att denna lag efterföljdes och 1997 la föräldrar lika mycket pengar på privatundervisning som staten spenderade på grund- och gymnasieskolan med offentliga medel. 1999 hävdes förbudet av konstitutionsdomstolen och i dag motsvarar föräldrarnas kostnader på privatundervisning 80 procent av statens utgifter för grund- och gymnasieskolan (Bray & Lykins 2012; Kim & Lee 2001). Även om tilläggsavgifter inte finns inom det offentliga skolväsendet kan föräldrar alltså fortfarande lägga mer pengar på undervisning för sina barn.

Det finns dock ett par skillnader mellan ett utökat privatundervisningssystem och ett skolsystem som tillåter tilläggsavgifter. En anledning till varför tilläggsavgifter kan skapa problem är risken för perversa incitament bland skolor. Om man kan ta ut högre avgifter bland föräldrar som är beredda att betala mer finns det också en risk att skolorna framförallt börjar konkurrera genom att fokusera mer på eleverna från hög socioekonomisk bakgrund. Om de bygger sitt rykte på att framförallt anta rikare elever är det oklart varför konkurrens skulle bidra till att höja kvaliteten i skolsystemet.

Dock beror detta på huruvida föräldrar väljer skola efter hur bra den är på att öka kvaliteten. Med ett bra informationssystem (se sektion 3.3) finns det dock starka skäl att anta att föräldrar skulle betala mer för att få sina barn i ett bättre skola. I sådana fall skulle tilläggsavgifter kunna bidra till högre kvalitet i skolsystemet.

Samtidigt kan det finnas ett egenvärde i att elever från olika bakgrund går i samma skola, bland annat för sammanhållningen i samhället. Privatundervisning ger fördelar till elever vars föräldrar har råd att betala för detta, medan tilläggsavgifter utöver detta också riskerar att producera färre kontakter mellan bemedlade och icke-bemedlade elever. Kan endast vissa föräldrar betala för en utbildning kommer skolsegregationen att öka.

På grund av de problemen som kan uppkomma när man tillåter tilläggsavgifter är det viktigt att man kombinerar dem med andra medel för att motverka de negativa effekterna. Ett exempel är att man inte tillåter skolor att diskriminera elever som inte har råd att betala tilläggsavgifterna och att de måste ge stipendier som täcker avgifterna för dessa elever. Dessa stipendier skulle delvis kunna finansieras av tilläggsavgifterna (se Hoxby 2006). På detta sätt skulle man kunna kombinera de positiva effekterna av tilläggsavgifter med avsaknaden av de negativa.

Det viktigaste argumentet mot tilläggsavgifter är inte att de skapar ojämlikheter när det gäller kvaliteten på utbildningen, eftersom dessa annars verkar skapas utanför det officiella skolsystemet, utan att de kan leda till ett mer segregerat skolsystem och incitament att konkurrera om de mer bemedlade eleverna. Dessa argument bör tas på allvar och man bör därför utforma ett system som tar hänsyn till de problem som kan uppstå. Eftersom tilläggsavgifter kan vara viktiga för att skapa innovationer inom skolan är det samtidigt viktigt att man seriöst överväger dess fördelar när man försöker förbättra den svenska skolmarknaden.

Det står klart att riskerna med tilläggsavgifter kan vara stora och man bör därför inte genomföra genomgående reformer på detta område. I stället borde skolor i vissa kommuner få möjlighet att prova att införa avgifter på experimentell basis, givet att de också inför andra mekanismer som motverkar eventuella negativa effekter.

3.7.6. GE FÖRÄLDRARNA EN AKTIV ROLL I SKOLPENGSTRANSAKTIONEN

I dagens skolsystem har föräldrar rätt att välja skola, men de engageras inte speciellt mycket i själva skolpengstransaktionen. Vanligtvis får konsumenten ingenting om hon inte aktivt betalar för det. Eftersom det råder skolplikt upp till och med grundskolan, och eftersom det finns positiva samhällseffekter av att elever utbildar sig (vilket gör att offentlig finansiering av även gymnasieskolan är rättfärdigad), kan detta inte replikeras fullt ut. Men det går ändå att förbättra dagens system. Föräldrar bör vara involverade också i den ekonomiska transaktionen som ger skolan pengar, i stället för att endast välja skolan som myndigheterna sedan betalar.

En lösning är att ge en elektronisk check till föräldrar som sedan måste betala den valda skolan. Beloppet som checken är värd ska framgå tydligt – alla ska förstå hur stora summor det rör sig om. Skolorna kan sedan kvittera ut skolpengen i utbyte mot denna check. På detta sätt skulle föräldrar engageras bättre i deras skolval. Idén är att bättre härma vanliga marknader där kunder inte får någonting om de inte köper varan. Visserligen fungerar detta naturligtvis inte fullt ut, men det skulle vara en stor förbättring jämfört med dagens system där föräldrarna inte har någonting med betalningen att göra.

På grund av samhällseffekterna av utbildning måste dock staten garantera att de som inte har råd att betala för utbildningen ändå kan slutföra den. Detta gör ett skolpengssystem nödvändigt, i varje fall som en garant.¹³

Ett system som kombinerar skolpeng med skattelättnader skulle innebära mer byråkrati och ett mer komplicerat regelverk. Det finns faktiskt inte heller starkt stöd för att privat finansiering eller skattelättnadssystem generellt producerar högre resultat än offentligt finansierade skolpengssystem (Sahlgren 2013a). Detta gör det svårt att rättfärdiga ett blandat system. Genom att i stället kombinera skolpengen med checksystemet, där föräldrar själva måste betala skolorna, kan man replikera marknadsmekanismen på ett enklare sätt. Som diskuterades i sektion 3.7.5 kan man för övrigt införa en prismekanism via tilläggsavgifter, där föräldrar faktiskt betalar sina egna pengar för utbildningen.

Att låta föräldrar betala skolorna själva skulle ytterligare replikera mekanismer som finns på vanliga marknader. En elektronisk lösning skulle vara enklast, men man kan även tänka sig ett system där föräldrar skickas en check på posten, tillsammans med informationen som skickas ut när de väljer skola.

13. En annan potentiell fördel med skattelättnader är att regleringar minimeras eftersom föräldrarnas pengar aldrig omvandlas till skattemedel innan de når skolan (Coulson 2010). Ett exempel på detta kan vara läx-RUT, vilket inte skapade större regleringar av läxhjälpmarknaden. Men det är långt ifrån klart att skattelättnader skulle vara ett bättre alternativ än en vanlig skolpeng även ur regleringsperspektivet (Sahlgren 2013a).

4. *Se till att reformerna kan utvärderas*

Som redan har föreslagits i enskilda kapitel är det inte säkert hur alla reformer bör utformas eller hur de samspelar med varandra. Det är exempelvis som sagt inte klart exakt hur distansundervisning online påverkar elever i grund- och gymnasieskolor och det vore bäst att låta skolor experimentera med olika approacher gällande detta. Inte heller vet vi exakt hur tilläggsavgifter skulle fungera och med tanke på de problem som kan uppstå är det viktigt att använda experiment för att bestämma optimal utformning. Samma sak gäller informationsutbudet, lotterier inom gymnasieskolan och selektionsmetoder inom grundskolan.

Med reformpaketet som utgångspunkt skulle kommuner kunna få möjligheter att testa olika varianter. För att se till att det går att utvärdera de olika försöken bör också experimenten designas av utbildningskonomer och andra experter inom området. Att tillåta experiment i olika kommuner innan man bestämmer sig för en exakt nationell policy vore helt klart önskvärt.

Vill man inte genomföra experiment i kommuner vore det näst bästa alternativet att genomföra huvudreformerna som föreslagits gradvis och slumpmässigt. Vi skulle förlora en del möjligheter att pröva olika varianter och hur olika reformer samspelar med varandra, men utvärderingsmöjligheterna skulle fortfarande kvarstå.

5. Slutsats

Medan samhället har förändrats radikalt de senaste hundra åren har skolans utveckling stått still. Målet med denna uppsats har varit att skapa en skiss på ett system där innovationer tillåts och marknader används för att driva utvecklingen framåt. Skolval är en ingrediens i detta, men det är inte tillräckligt. Medan man tog det första steget med skolvalsreformerna under tidigt 1990-tal behövdes helt klart ytterligare ändringar. Forskningen stödjer tesen att skolvalsreformerna, åtminstone på grundskolenivå, har varit försiktigt positiva, men det står klart att de inte har varit det universalmedel som många hade hoppats på. När man tittar på dagens system är detta inte konstigt. Den föga ändamålsenliga blandningen av decentralisering och centralisering har skapat en incitamentsstruktur som knappast fokuserar på att driva kvaliteten uppåt. Det är iögonfallande att effekterna fortfarande verkar ha varit smått positiva.

För att råda bot på problemen har uppsatsen föreslagit reformer ämnade att skapa en fungerande skolmarknad i Sverige. Dessa reformer har redan sammanfattats i inledningen. Märk väl att reformförslagen ofta är beroende av varandra för att fungera. Exempelvis kräver ett funktionellt informationssystem också reformer av betygs- och/eller antagningssystemet. Ett annat exempel är att man troligtvis måste decentralisera antagningssystemet till gymnasie- och högskolor för att systemet med större frihet att välja utbildning ska fungera. Reformerna bör alltså inte ses som enskilda förslag utan som ett paket för att transformera incitamentsstrukturerna i skolan. Målet är ett system som driver kvaliteten, både mätbar och omätbar, uppåt.

Det finns dock skäl att tillåta policyexperiment i olika kommuner innan man bestämmer sig för en nationell policy när det gäller vissa reformer. Exempelvis kan det finnas skäl att prova lottning även inom gymnasieskolan eller akademiska selektionsmetoder i grundskolan. Likaså vore det bra att prova hur tilläggsavgifter skulle fungera. Det är generellt svårt att veta exakt hur utformningen av vissa reformer bör se ut och att börja med experiment vore ett naturligt steg. Åtminstone bör man se till att reformerna rullas ut gradvis för att säkerställa utvärderingsmöjligheter av utbildningsekonomer och andra experter på området.

Alla reformförslagen som har lagts fram är naturligtvis inte genomförbara i dagens politiska klimat. Förhoppningen är snarare att uppsatsen kan skapa en debatt kring de idéer som i ett längre perspektiv kan förändra vad som är politiskt gångbart. Detta kan gå fortare än vad någon anar. Historien är full av exempel där reformer som en gång varit helt otänkbara helt plötsligt hamnar i centrum. Uppsatsen bör därför ses som ett modest försök att på längre sikt förändra idédebatten. Först när detta har skett får politiska strateger avgöra hur idéerna mer exakt kan omvandlas i praktiken.

Referenser

- Adams, Richard (2013), Number of children taught in academies reaches 2 million. *The Guardian*, 15 april. Hämtad 2013-05-05, <<http://www.guardian.co.uk/education/2013/apr/15/children-taught-academies-2-million>>.
- Aghion, Philippe, Boustan, Leah, Hoxby, Caroline & Vandenbussche, Jerome (2009), *The causal impact of education on economic growth : evidence from the United States*. Washington, DC: Brookings Papers on Economic Activity, Brookings Institution.
- Allen, Rebecca & Burgess, Simon (2010), *The future of competition and accountability in education*. Paper in Public Service Reform Series, 2020. London: Public Services Trust & Economic and Social Research Council.
- Allen, Rebecca & Burgess, Simon (2012), *How should we treat under-performing schools? : a regression discontinuity analysis of school inspections in England*. Working Paper No 12/287. Bristol: Centre for Market and Public Organisation, University of Bristol.
- Andersson, Christian, Johansson, Per & Waldenström, Nina (2011), Do you want your child to have a certified teacher? *Economics of Education Review*, 30:65–78.
- Andersson, Eva, Malmberg, Bo & Östh, John (2012), Travel-to-school distances in Sweden 2000–2006 : changing school geography with equality implications. *Journal of Transport Geography*, 23:35–43.
- Barlevy, Gadi & Neal, Derek (2012), Pay for percentile. *American Economic Review*, 102(5):1805–1831.
- Bergman, Mats & Nilsson, Jan-Eric (2012), *Offentlig upphandling från forskningens horisont*. Stockholm: SNS Analys, SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Bergström, Fredrik & Welander, Emanuel (2013), *Skolmarknaden – nya vägar framåt*. Rapport. Stockholm: Forum för reformer och entreprenörskap (FORES).
- Bertoni, Marco, Brunello, Giorgio & Rocco, Lorenzo (2013), *When the cat is near, the mice won't play : the effect of external examiners in Italian schools*. CEP Discussion Paper No 1191. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics.
- Betts, Julian R (2011), The economics of tracking in education. I: Hanushek, Eric A, Machin, Stephen & Woessman, Ludger (red), in *Handbook of the economics of education*, sid 341–381. Amsterdam: Elsevier.
- Björklund, Anders, Fredriksson, Peter, Gustafsson, Jan-Eric & Öckert, Björn (2010), *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter : vad säger forskningen?*. Report No 2010:13. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Brandt, Nicola (2010), *Chile : climbing on giants' shoulders*. OECD Economics Department Working Papers, No 784. Paris: OECD Publishing.
- Bray, Mark & Lykins, Chad (2012), *Shadow education : private tutoring and its implications for policy makers in Asia*. CERC Monograph Series in Comparative and International Education and Development No 9. Manila: Asian Development Bank.
- Breton, Theodore R (2010), Schooling and national income : how large are the externalities?. *Education Economics*, 18(1):67–92.
- Böhlmark, Anders & Lindahl, Mikael (2012), *Har den växande friskolesektorn varit bra för elevernas utbildningsresultat på kort och lång sikt?*. Rapport 2012:17. Stockholm: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).
- Chakrabarti, Rajashri (2013), Do vouchers lead to sorting under random private school selection? : evidence from the Milwaukee Voucher Program. *Economics of Education Review*, doi:10.1016/j.econedurev.2013.01.009.
- Chingos, Matthew M (2013), Class size and student outcomes : research and policy implications. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(2):411–438.
- Coulson, Andrew J (2010), *Do vouchers and tax credits increase private school regulation?*. Working Paper No 1. Washington, DC: Cato Institute.

- Coulson, Andrew J (2011a), *The other lottery : are philanthropists backing the best charter schools?*. Policy Analysis No 677. Washington, DC: Cato Institute.
- Dutch Inspectorate of Education (2012), *The inspectorate of education in the Netherlands*. Amsterdam: Ministry of Education, Culture and Science, hämtad 2013-05-05, <<http://www.onderwijsinspectie.nl/english>>.
- Ekström, Anna & Hård, Sverker (2012), Skillnaderna växer mellan olika skolor. *Svenska Dagbladet*, 4 maj, hämtad 2013-05-05, <http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/skillnaderna-vaxer-mellan-olika-skolor_7171263.svd>.
- Elacqua, Gregory, (2012), The impact of school choice and public policy on segregation : evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3):444–453.
- Elacqua, Gregory, Martínez, Matías, Santos, Humberto & Urbina, Daniela (2012), School closures in Chile : access to quality alternatives in a school choice system. *Estudios de Economía*, 39(2):179–202.
- Epple, Dennis & Romano, Richard (2012), Economic modeling and analysis of educational vouchers. *Annual Review of Economics*, 4:159–183.
- Ferrão, Maria E (2012), On the stability of value added indicators. *Quality & Quantity*, 46(2):627–637.
- Figlio, David & Loeb, Susanna (2011), School accountability. I: Hanushek, Eric A, Machin, Stephen & Woessmann, Ludger (red), *Handbook of the economics of education*, sid 383–421. Amsterdam: North-Holland.
- Fredriksson, Peter & Vlachos, Jonas (2011), *Reformer och resultat : kommer regeringens utbildningsreformer att ha någon betydelse?*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2011/3. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Fredriksson, Peter & Öckert, Björn (2008), Resources and student achievement : evidence from a Swedish policy reform. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2):277–296.
- Fredriksson, Peter, Öckert, Björn & Oosterbeek, Hessel (2011), *Long-term effects of class size*. Discussion Paper No 5879. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Fredriksson, Peter, Öckert, Björn & Oosterbeek, Hessel (2013), *Long-term effects of class size*. *Quarterly Journal of Economics*, 128(1):249–285.
- Friedman, Milton (1962), *Capitalism and freedom*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Friedman, Milton (2003), Choice & freedom : legendary economist Milton Friedman reflects on the idea he spawned half a century ago. *Education Next*, Winter:57–59. Interview with Pearl Rock Kane.
- Friskolornas Riksförbund (2010), *Olika villkor vid ersättning för administrationskostnader : effekter av de nya reglerna för att fördela skolpeng till fristående förskolor och skolor*. Rapport. Stockholm: Friskolornas Riksförbund.
- Friskolornas Riksförbund (2011), *Skolpeng på lika villkor : så har det gått och dit vill vi komma*. Rapport. Stockholm: Friskolornas Riksförbund.
- Gibbons, Stephen & Silva, Olmo (2011), School quality, child wellbeing, and parents' satisfaction. *Economics of Education Review*, 30:312–331.
- Greene, Jay, Loveless, Tom, Macleod, Bentley W, Nechyba, Thomas, Peterson, Paul, Rosenthal, Meredith & Whitehurst, Grover (2010), *Expanding choice in elementary and secondary education : a report on rethinking the federal role in education*. Policy Report. Washington, DC: Brown Center on Education Policy at Brookings, Brookings Institution.
- Hanushek, Eric A & Rivkin, Steven G (2012), The distribution of teacher quality and implications for policy. *Annual Review of Economics*, 4:131–157.
- Hanushek, Eric A & Woessmann, Ludger (2012), Do better schools lead to more growth? : cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of Economic Growth*, 17(4):267–321.

- Haraldsvik, Marianne (2012), Does performance-based school choice affect student achievement? Unpublished manuscript. Trondheim: Department of Economics, Norwegian University of Science and Technology (NTNU).
- Harris, Douglas N & Sass, Tim R (2011), Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95:798–812.
- Hayek, Friedrich A (1945), The use of knowledge in society. *American Economic Review*, 35(4):519–530.
- Henrekson, Magnus (2013), De sju viktigaste åtgärderna för att lösa skolans kris. *Dagens Nyheter*, 13 april, hämtad 2013-05-05, <<http://www.dn.se/debatt/de-sju-viktigaste-atgarderna-for-att-losa-skolans-kris>>.
- Hoxby, Caroline M (2001), Ideal vouchers. Unpublished manuscript. Cambridge, MA: Department of Economics, Harvard University.
- Hoxby, Caroline M (2003), School choice and school productivity : could school choice be a tide that lifts all boats?. I: Hoxby, Caroline M (red), *The economics of school choice*, sid 287–341. Chicago: University of Chicago Press.
- Hoxby, Caroline M (2006), *School choice : the three essential elements and several policy options*. Education Forum, Wellington. Paper based on the keynote speech delivered June 30 2005 to the New Zealand Association of Economists 46th Annual Conference 2005, Christchurch, New Zealand.
- Hussain, Iftikhar (2012), *Subjective performance evaluation in the public sector : evidence from school inspections*. Discussion Paper No 135. London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics.
- Hussain, Iftikhar (2013), *Not just test scores : parents' demand response to school quality information*. Preliminary Draft. Sussex: University of Sussex.
- Hutt, William H (1971), *Politically impossible? : an essay on the supposed electoral obstacles impeding the translation of economic analysis into policy*. London: Institute of Economic Affairs.
- Jakubowski, Maciej (2010), Institutional tracking and achievement growth : exploring difference-in-differences approach to PIRLS, TIMSS, and PISA Data. I: Dronkers, Jaap (red), *Quality and inequality of education : cross-national perspectives*. London: Springer.
- Jordahl, Henrik & Sahlgren, Gabriel H (kommande), *Hur påverkar information aktörer inom skolväsendet?* Forskningsöversikt. Stockholm: SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Jällhage, Lenita (2013), Byskolor kan räddas med fjärrlärare. *Dagens Nyheter*, 28 april, hämtad 2013-05-05, <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/byskolor-kan-raddas-med-fjarrlarare>>.
- Kim, Sunwoong & Lee, Ju-Ho (2001), Demand for education and developmental state : private tutoring in South Korea. Unpublished manuscript. Milwaukee, WI: University of Wisconsin, Milwaukee.
- Koerselman, Kristian (2013), Incentives from curriculum tracking. *Economics of Education Review*, 32:140–150.
- Ladd, Helen F, Fiske, Edward B & Ruijs, Nienke (2009), *Parental choice in the Netherlands : growing concerns about segregation*. Conference Paper. Nashville, TN: National Center for School Choice, Vanderbilt University.
- Leckie, George & Goldstein, Harvey (2011), A note on "the limitations of school league tables to inform school choice". *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 174(3):833–836.
- Leijnse, Emma (2011), Låxhjälp växande marknad. *Sydsvenskan*, 11 oktober, hämtad 2013-05-05, <<http://www.sydsvenskan.se/sverige/laxhjalp-vaxande-marknad/>>.
- Luginbuhl, Rob, Webbink, Dinand & de Wolf, Inge (2009), Do inspections improve primary school performance?. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 31(3):221–237.

- Läraryrket (2013), *Turordning, sist in – först ut?*. Stockholm. Hämtad 2013-05-05, <<http://www.lararforbundet.se/web/ws.nsf/documents/003F1FA0?OpenDocument>>.
- MacLeod, WB & Urquiola, Miguel S (2012), *Anti-lemons : school reputation, relative diversity, and educational quality*. IZA Discussion Paper No 6805. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Means, Barbara, Toyama, Yukie, Murphy, Robert, Bakia, Marianne & Jones, Karla (2010), *Evaluation of evidence-based practices in online learning : a meta-analysis and review of online learning studies*. Report. Washington, DC: Office of Planning, Evaluation, and Policy Development, U.S. Department of Education.
- Neal, Derek (2010), Aiming for efficiency rather than proficiency. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3):119–132.
- Niepel, Verena (2012), *Essays on skills, school choice, and their long-term consequences*. Doktorsavhandling. Mannheim: Universität Mannheim.
- Patrinos, Harry (2011), Private education provision and public finance : the Netherlands. *Education Economics*, DOI: 10.1080/09645292.2011.568696.
- Román, Marcela & Perticará, Marcela (2012), Student mobility in low quality schools : segmentation among the most vulnerable students. *Estudios de Economía*, 39(2):159–177.
- Sacerdote, Bruce (2011), Peer effects in education : how might they work, how big are they and how much do we know thus far?. I: Hanushek, Eric A, Machin, Stephen J & Woessmann, Ludger (red), *Handbook of the economics of education*, sid 249–277. Amsterdam: Elsevier, North-Holland.
- Sahlberg, Pasi (2007), Education policies for raising student learning : the Finnish approach. *Journal of Education Policy*, 22(2):147–171.
- Sahlgren, Gabriel H (2013a), *Incentivising excellence : school choice and education quality*. London: Centre for Market Reform of Education and Institute of Economic Affairs.
- Sahlgren, Gabriel H (2013b), *Skolval, segregation och likvärdighet : vad säger forskningen?*. Forskningsrapport. Stockholm: Friskolornas Riksförbund.
- Sandström, Mikael (2002), *En riktig skolpeng*. Stockholm: Reforminstitutet.
- Skolinspektionen (2013), *Beslut för grundskola efter tillsyn i Hultdalsskolan i Norrköpings kommun*. Dnr 43-2013:3770. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2008a), *Distansundervisning för elever i grundskola och gymnasieskola*. Rapport. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2008b), *Central rättning av nationella prov*. Dnr 64-2008:258. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009), *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? : kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket.
- Socialdemokraterna (2012), *Nationella kvalitetslagar : för ordning och reda i välfärden*. Stockholm. Hämtad 2013-05-05, <http://www.socialdemokraterna.se/upload/Central/dokument/pdf/2012/Kvalitetslagar_valfarden/Beslut_Nationella_kvalitetslagar_%20PS_121026.pdf>.
- Svensson, Sten (2012), Vinstkrav ger en sämre skola. *Svenska Dagbladet*, 7 juni, hämtad 2013-05-05, <http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vinstkrav-ger-en-samre-skola_7258737.svd>.
- Teske, Paul, Fitzpatrick, Jody & O'Brien, Tracey (2009), *Drivers of choice : parents, transportation, and school choice*. Seattle, WA: Center on Reinventing Public Education, University of Washington.
- Tyrefors Hinnerich, Björn & Vlachos, Jonas (2012), *Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov*. Appendix 4. Dnr U2009/4877/G. Stockholm: Skolinspektionen.
- Utbildningsdepartementet (2010), *Skollag (2010: 800)*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Waldinger, Fabian (2007), Does ability tracking exacerbate the role of family background for students' test scores?. Unpublished manuscript. Coventry: Department of Economics, University of Warwick.

Vlachos, Jonas (2010), *Betygets värde : en analys av hur konkurrens påverkar betygssättningen vid svenska skolor*. Rapport 2010:6. Stockholm: Konkurrensverket.

Vlachos, Jonas (2012), Är vinst och konkurrens en bra modell för skolan?. *Ekonomisk Debatt*, 40(4):16–30.

Woessmann, Ludger (2005), The effect heterogeneity of central examinations : evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA. *Education Economics*, 13(2):143–169.

Zhang, Hongliang (2012), The mirage of elite schools : evidence from lottery-based school admissions in China. Unpublished manuscript. Hong Kong: Department of Economics, Chinese University of Hong Kong.

Örstadius, Kristoffer (2013), Nästan vem som helst kan bli lärare. *Dagens Nyheter*, 27 mars, hämtad 2013-05-05, <<http://www.dn.se/nyheter/sverige/nastan-vem-som-helst-kan-bli-larare>>.