



**TIMBRO**

SÅ KAN  
**SKOLMARKNADEN**  
FUNGERA BÄTTRE

**BENJAMIN DOUSA**  
JUNI 2022

## **OM FÖRFATTAREN**

Benjamin Dousa är vd för Timbro. Rapporten har skrivits med hjälp av ett forskningsunderlag som tagits fram av Gabriel Heller-Sahlgren. Författaren till rapporten ansvarar dock för alla slutsatser som dragits från detta underlag.



# **INNEHÅLLSFÖRTECKNING**

INTRODUKTION OCH SAMMANFATTNING .....	4
VAD SÄGER FORSKNINGEN OM SKOLMARKNADENS EFFEKTER?.....	6
TIO REFORMER FÖR EN BÄTTRE SKOLMARKNAD .....	8
1. Inför extern rättning av nationella prov och normering av lärares betyg .....	8
2. Inför examensskrivningar .....	8
3. Mer och bättre information om skolornas kvalitet.....	9
4. Gör skolvalet till grundskolan obligatoriskt och gemensamt.....	9
5. Tillåt skolor att avvika från den progressiva normen.....	10
6. Inför starkare verktyg för ansvarsutkrävande .....	10
7. Begränsa kötiden till fristående grundskolor.....	11
8. Möjliggör lottning som huvudsaklig antagningsmetod .....	11
9. Reformera lärarutbildningen.....	12
10. Reformera kravet på lärarlegitimation .....	12
SLUTSATSER.....	13
REFERENSER .....	14

# INTRODUKTION OCH SAMMANFATTNING

En bra skola är grundbulten i ett frihetligt samhälle. En bra skola ger möjlighet till klassresor, att en människas bakgrund inte ska avgöra hennes framtid. Samtidigt är en bra skola en förutsättning för ekonomiskt tillväxt, konkurrens och välfärd.

Skolvalsreformerna som genomfördes under 1990-talet är i dag ifrågasatta. Kritiken har oftast kommit från vänster, men på senare tid har även personer inom borgerligheten uttalat sig negativt om marknadskrafterna, och speciellt de vinstdrivande aktörerna.

Argumenten spänner från kompakt ideologiskt motstånd till kända teoretiska effekter av marknadisering. Till de senare hör så kallat rent seeking och cream skimming; det vill säga att privata aktörer gör vinst på att utnyttja systemet snarare än att bidra till det, exempelvis genom att locka till sig lättundervisande elever. Att ett problem finns i teorin betyder dock inte att det i praktiken har stora negativa effekter. För att kunna avgöra om det teoretiska problemet finns krävs empiri, och särskilt stora studier som undersöker utfall på systemnivå över tid – det räcker inte med anekdotiska bevis, utvalda underlag eller snäva tidsperspektiv.

Forskningen visar att den svenska skolmarknaden har haft små men positiva effekter generellt sett – långt från den katastrof som ofta hävdas. Inget talar för att en avskaffad skolmarknad skulle gynna Sveriges barn och unga. Skolmarknaden och skolan behöver dock reformeras. Den här rapporten föreslår tio genomförbara reformer för en bättre skola och en bättre skolmarknad.

## 1. Inför extern rättning av nationella prov och normering av lärares betyg

I dag sker all rättning lokalt, vilket gör det svårt att jämföra elevers resultat. Det gör det också möjligt att använda generös betygssättning som ett konkurrensmedel för att locka elever. Extern rättning av de nationella proven och normering av lärares slutbetyg – exempelvis med kravet att skolors

genomsnittliga betyg inte får överstiga snittresultaten på proven – skulle lösa detta problem.

## 2. Inför examensskrivningar

Om de nationella proven i sista årskursen i grund- och gymnasieskolan görs om till examensskrivningar skulle incitamenten att arbeta hårt i skolan öka. Det skulle också minska betydelsen av enskilda lärares betygssättning av elever. Slutbetygen bör baseras på en kombination av examensresultat och lärares betyg.

## 3. Mer och bättre information om skolornas kvalitet

I dag finns väldigt lite information om skolors kvalitet. Det behövs lättöverskådlig data, särskilt om skolors förädlingsvärden – ett mått på hur mycket skolan bidrar till elevers inläring. Bättre information gör det lättare att välja, men det skulle också förenkla för myndigheter att hålla skolor ansvariga för deras prestationer i stället för elevsammansättning.

## 4. Gör skolvalet till grundskolan obligatoriskt och gemensamt

För att stärka möjligheterna att föräldrar gör ett aktivt skolval bör det göras obligatoriskt i alla kommuner. För att säkerställa att skolvalet fungerar så effektivt som möjligt vore det också önskvärt att införa ett gemensamt skolval till kommunala och fristående grundskolor.

## 5. Tillåt skolor att avvika från den progressiva normen

Skollagen och läroplanen kräver i dag inlärningsmetoder som grupparbeten, egen inhämtning av information och annat som baseras på elevers inflytande över skolan och undervisningen. Dessa metoder har negativa effekter på elevers resultat enligt forskningen. Därför bör dessa krav i läroplanen tas bort.

## **6. Inför starkare verktyg för ansvarsutkrävande**

Det behövs en vassare skolinspektion, som fokuserar på att granska skolors kvalitet. Oannonserade inspektioner bör vara huvudregeln. Om skolor håller en alltför låg kvalitet under en längre tid, men trots detta inte stänger, ska skolorna kunna upphandlas till utomstående aktör medan huvudmannskapet övergår till staten. Om upphandlingen inte genererar tillräckligt bra anbud bör staten under en period driva skolan.

## **7. Begränsa kötiden till fristående grundskolor**

Alltför långa kötider är orimliga och minskar föräldrars och elevers valfrihet. Samtidigt underlättar köer planeringen av bland annat framtida expansioner för fristående huvudmän och kommuner. Köer ökar även möjligheten för föräldrar och elever att planera skolgången. En kompromiss vore därför att begränsa möjligheterna att sätta barnen i kö fram till ett visst datum innan skolstarten, och begränsa indelningen av kötid till dagar, så att skolval inte blir en fråga om minutuppdatering. Om flera elever har samma kötid bör en andra antagningsmetod, såsom lottning, avgöra vem som kommer in på skolan.

## **8. Möjliggör lottning som huvudsaklig antagningsmetod**

I dag kan skolor i praktiken inte använda lottning som huvudsaklig antagningsmetod om de har fler sökande än platser. Eftersom lottning ger samma möjligheter till alla sökande att komma in på en skola kan de öka den reella valfriheten för föräldrar. Varken fristående eller kommunala skolor bör tvingas att använda lottning som huvudsaklig antagningsmetod, men ska kunna göra det om de vill.

## **9. Reformera lärarutbildningen**

Svensk lärarutbildning är undermålig. Kurslitteraturen består i hög grad av teoretiska verk från den progressiva, elevledda pedagogiska traditionen. Innehållet i lärarutbildningen bör såväl praktiskt som teoretiskt betona hantverket undervisning, och lärarstudenterna få mer kunskap om kognitionsvetenskap och inlärningspsykologi. Dessutom bör man öppna upp för fristående spetsutbildningar som redan från början har rätt slags innehåll och fokus.

## **10. Reformera kravet på lärarlegitimation**

För att få lärarlegitimation – vilket krävs för att få tillsvidareanställning och för att sätta betyg – krävs i dag en i praktiken svensk och därmed till stora delar undermålig lärarutbildning. Detta gör det omöjligt att rekrytera personer med hög kompetens utan en sådan utbildning. Kravet för lärarlegitimation bör ändras till minst en kandidatexamen i ett relevant ämne, en tids praktik eller arbetslivserfarenhet samt godkänt teoretiskt och praktiskt slutprov som bedöms av externa examinatorer.

Ovanstående förslag skulle förbättra skolmarknaden avsevärt – men är egentligen bra oavhängigt denna marknad. Reformerna vore positiva för utbildningssystemet i stort. I stället för att avveckla skolmarknaden kan den utvecklas.

## VAD SÄGER FORSKNINGEN OM SKOLMARKNADENS EFFEKTER?

Om man lyssnade på skoldebatten skulle man tro att skolmarknaden har haft entydigt negativa effekter. Men vad säger forskningen egentligen? I det här avsnittet sammanfattas Heller-Sahlgrens (2020a) forskningsgenomgång, tillsammans med nyare evidens som tillkommit sedan dess.

Friskolorna har haft ganska små men positiva effekter på kunskaperna i grundskolan och dessa kan inte förklaras av betygsinflation. Effekterna uppstår framför allt på grund av positiv konkurrens, som gör att kommunala skolor i närheten presterar bättre. Effekterna av vinstdrivande och icke-vinstdrivande friskolor är ungefär lika stora (Böhlmark och Lindahl 2015). Även skolvalet har överlag haft små positiva effekter på kortsiktiga och långsiktiga utfall (Wondratschek m.fl. 2013).

Nyare forskning visar också att friskolorna om något sänker kommunernas skolkostnader, vilket antingen beror på att de i praktiken får mindre pengar för samma elev – trots att lagen säger att finansieringen ska vara likvärdig – eller på att kommunerna blir mer effektiva på att driva skolor som ett resultat av konkurrensen från friskolor (Heller-Sahlgren 2020b). Åstrandsutredningen (SOU 2020:28) menar att friskolor är överfinansierade – eftersom de får lika mycket pengar som kommunala skolor men inte har samma utbuds- och skolpliktsansvar – men urvalet för beräkningsgrunderna tyder inte empirin på att så är fallet i praktiken.

På gymnasiet höjer friskolorna elevers slutbetyg, sannolikheten att de tar examen efter tre år samt deras resultat på nationella prov i engelska och svenska. Likaså ökar friskolorna sannolikheten att eleverna läser vidare på universitetet året efter att de gått ut gymnasiet och att de tar minst 15 högskolepoäng (ECTS) under det året. Det går dock inte att utesluta att effekterna beror på generös betygssättning, då resultaten skiljer sig när man studerar resultaten på nationella prov (Edmark och Persson 2021). Eftersom nationella prov rättas internt är de dock inte ett speciellt bra

verktyg för att kontrollera för effekten av generös betygsättning.

Det finns samtidigt tecken på att elever i fristående gymnasieskolor presterar något sämre på externt rättade prov än elever i kommunala gymnasieskolor, men detta reflekterar sannolikt inte ett orsakssamband. Forskningen tyder nämligen inte på att systemeffekterna i kommunen – effekterna som uppstår när man även tar hänsyn till att kommunala skolor påverkas av konkurrens – har varit negativa. Än viktigare för dagens skoldebatt är att ingenting tyder på att vinstdrivande friskolor skulle vara sämre än icke-vinstdrivande på gymnasienivå (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2017).

Likvärdigheten i resultat mellan olika elever har inte påverkats nämnvärt av skolvalet och friskolorna (Böhlmark och Holmlund 2011; Böhlmark och Lindahl 2007; Edmark m.fl. 2014). Det finns tecken på att skolvalet och friskolorna har ökat skolegregationen på grundskolenivå (se t.ex. Böhlmark m.fl. 2016), men det är oklart om detta reflekterar ett orsakssamband då forskning tyder på att större möjligheter till skolval minskar bostadssegregationens effekter på skolegregationen (se Bibler och Billings 2019; Billings m.fl. 2018; Brunner m.fl. 2012; Brunner 2014). I snitt är det icke-vinstdrivande friskolor som har starkast elevsammansättning överlag.

Stödet för att friskolor och skolvalet ökar betygsinflationen på systemnivå över tid är samtidigt ganska svagt (Vlachos 2010). Friskolor är mer generösa i rättningen av nationella prov än kommunala skolor i årskurs 9 och på gymnasiet – men inte i årkurs 3 och 5. Om något är icke-vinstdrivande friskolor mer generösa i rättningen än vinstdrivande friskolor (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2012, 2013, 2017), vilket också rimmar illa med den kritik som i dag fokuseras på just vinstdrivande företag i skolan.

Forskningen finner samtidigt att kommunala skolor som har konkurrens från friskolor är mindre

generösa i rättningen av nationella prov än kommunala skolor utan sådan konkurrens (Tyrefors Hinnerich och Vlachos 2012, 2013, 2017). Systemeffekten av friskolorna på rättningen är därför noll. Skillnaderna i rättningen mellan fristående och kommunala skolor beror därför sannolikt på att friskolor attraherar andra slags elever, med andra slags föräldrar, som på olika sätt är mer benägna att pressa lärare att nå ett högre betyg – och hade agerat likadant om barnen gick kvar i den kommunala skolan.

Med andra ord finns det inte mycket som tyder på att skolmarknaden har varit den katastrof som många påstår i debatten. Under de senaste tio åren har elevprestationerna samtidigt också förbättrats ganska rejält i de internationella undersökningarna PISA, PIRLS och TIMSS, samtidigt som framför allt vinstdrivande aktörer har tagit allt större marknadsandelar och konkurrensen har ökat.

## TIO REFORMER FÖR EN BÄTTRE SKOLMARKNAD

Trots att skolmarknaden inte har varit den katastrof som det ofta påstås, är den långt ifrån optimal. Nedan föreslås ett antal åtgärder för att förbättra den existerande skolmarknaden, och svensk skola överlag.

### 1. INFÖR EXTERN RÄTTNING AV NATIONELLA PROV OCH NORMERING AV LÄRARES BETYG

I dag sker all rättning och betygssättning lokalt, vilket gör det svårt att jämföra elevers resultat. Det gör det också möjligt för huvudmän att använda generös betygssättning som ett konkurrensmedel för att locka elever. Kombinationen av intern rättning och betygssättning och marknadskrafter ger upphov till problematiska incitament, även om forskningen alltså tyder på att denna effekt inte har varit särskilt stark totalt sett.

Problemet är dock mycket större än skolmarknaden, eftersom det är omöjligt att säkerställa likvärdig rättning och betygssättning i dagens rättnings- och betygssystem, med eller utan marknadskrafter. I dagens system är rättningen och betygssättningen målrelaterade. Elever bedöms efter i vilken utsträckning de nått specifika mål, som specificeras i betygskriterier. Problemet är att detta i princip är omöjligt att säkerställa i praktiken. Exempelvis har Skolverket (2019) visat att graden av relativ betygssättning är omfattande, eftersom skolors betygssättning i praktiken utgår från elevernas generella prestationsnivåer. Detta är svårare att få höga betyg i en skola med många högpresterande elever än vad det är om man går i en skola med lågpresterande elever. Man kan säga att varje lärare skapar en egen normalfördelningskurva utifrån sina elever och erfarenheter, som de rättar och betygsätter efter.

En lösning vore att införa extern rättning av de nationella proven och att lärarna sedan normerar betygen därefter. Skolverket (2020) har presenterat flera olika konkreta förslag i detta hänseende, med olika för- och nackdelar. Det bästa alternativet vore att skolors genomsnittliga meritvärden

och betygspoäng inte får avvika för mycket från snittet på de nationella proven eleverna skriver. Eventuellt skulle det också kunna finnas möjlighet att skikta snittvärdena i kategorier, för skolor där elevresultaten inte följer en normalfördelningskurva. I ett sådant system har skolorna ett externt värde att förhålla sig till, lärare får bestämma vilka individuella elever inom skolan som ska få de olika betygen. Systemet tillåter även, till skillnad från det gamla relativa betygssystemet, att betygen ökar över tid, om resultaten på de nationella proven tyder på att elevers kunskaper i snitt har ökat.

Lösningen är inte perfekt. Detta eftersom själva rättningen av de nationella proven inte behöver vara likvärdig även om den sker externt, så länge den inte genomförs av samma personer i de olika ämnena. Även de som rättar proven har nämligen erfarenheter av olika elever, som påverkar deras rättning. Man bör därför i högsta möjliga utsträckning använda sig av automatisk rättning och i så stor utsträckning som möjligt använda centrala examinatorer för frågor som inte kan rättas automatiskt. Proven bör utformas för att ta hänsyn till detta.

Oavsett hur systemet utformas måste rättningen och betygssättningen göras mer likvärdig. Detta både för att undvika skeva marknadsincitament med möjligheter att konkurrera med generös rättning och betygssättning, men också för att det är viktigt att kontinuerligt mäta kunskaper. Forskning och vetenskap bygger på peer review, alltså att resultat granskas och valideras externt av oberoende parter. Det är ett svek mot Sveriges elever att skolsystemet låter barn gå först nio år i grundskola och sedan tre år i gymnasiet utan att en oberoende part kontrollerar vad de har lärt sig.

### 2. INFÖR EXAMENSSKRIVNINGAR

Oavsett hur man normerar betygssättningen vore det önskvärt att göra om de nationella proven till examensskrivningar i både grund- och gymnasieskolan. Sådana skrivningar ökar incitamenten



att elever arbetar hårt i skolan och höjer elevers kunskaper (se Woessmann 2018). Examensskrivningar skulle ytterligare öka fokuset på resultat och stärka incitamenten att alla aktörer på skolmarknaden drar i samma riktning.

Elevernas betyg bör inte helt och hållet baseras på examensskrivningarna, eftersom det alltid finns ett visst mått av godtycklighet i provresultaten. Vissa elever har bra dagar när de skriver proven, medan andra har dåliga dagar – och detta kan påverka deras resultat avsevärt (se t.ex. Machin m.fl. 2020). Betygen bör i stället baseras på en kombination av provresultat och lärares betyg. Eftersom resultaten från examensskrivningarna bestäms externt ger detta även elever möjligheten att påverka sina betyg oberoende av sina lärares betygsättning, som alltid i viss mån kommer att påverkas av subjektiva faktorer, som hur eleverna på skolan och i klassen presterar totalt sett. På så sätt blir resultaten från examensskrivningarna ett sätt att säkerställa en mer likvärdig betygsättning.

### 3. MER OCH BÄTTRE INFORMATION OM SKOLORNAS KVALITET

I dag finns väldigt lite information om skolors kvalitet. Framför allt behövs mer fokus på förädlingsvärden. Förädlingsvärdet är ett forskningsbaserat mått på hur mycket skolan bidrar till elevers inläring. Måttet skapas genom att man förutspår elevers resultat med hjälp av deras tidigare studieprestationer och bakgrund. Skillnaden mellan elevers faktiska resultat och det modellberäknade värdet blir förädlingsvärdet på elevnivå, som sedan kan aggregeras upp på skolnivå. För att kunna skapa dessa mått lägre ner i åldrarna krävs det tidigare utvärderingar av elevers kunskaper, helst redan från förskoleklass. Resultaten från dessa prov skulle kunna användas enbart i diagnostiskt syfte och för att skapa kvalitetsmått (se Heller-Sahlgren och Jordahl 2016), och behöver inte påverka betygsutfallen.

Med bättre information om skolors kvalitet är det lättare för föräldrar och elever att välja den skola som med största sannolikhet kommer att förbättra barnets resultat. Likaså skulle bättre data göra det enklare för Skolinspektionen att

hålla skolor ansvariga för deras prestationer. Förhoppningsvis kan det också leda till att samhällsdebatten fokuserar mer på hur skolor bör agera för att förbättra enskilda elevers resultat, i stället för att nagelfara elevsammansättning på gruppnivå.

Mer lättförståeliga rapporter från Skolinspektionen skulle samtidigt också göra det enklare att välja skola. Engelsk forskning visar att föräldrars skolval påverkas kraftigt av den engelska skolinspektionen Ofsted's övergripande betyg, som publiceras på framsidan av inspektionsrapporterna. Intressant nog påverkas föräldrar från olika bakgrunder ungefär lika mycket, vilket visar att det finns en stark efterfrågan på hög skolkvalitet även bland mindre bemedlade föräldrar (Greaves och Hussain 2021). Skolinspektionen i Sverige bör lära av detta och publicera kvantitativa bedömningar av skolors kvalitet, för att på så sätt underlätta för föräldrar som söker efter en bra skola för sina barn, och för elever som söker en bra skola för sig själva.

För att bättre information ska kunna skapas är det samtidigt av yttersta vikt att säkerställa att även fristående skolor lämnar ut och publicerar relevant data, som elevers prestationer och bakgrundsvariabler. Det policybeslut som togs av SCB år 2019, som också upprätthölls i domstol, att betygs- och bakgrundsuppgifter plötsligt ansågs vara affärshemligheter är problematiskt. Regeringen har nu infört en kortsiktig lösning där man gör ett undantag i sekretesslagstiftningen för att kunna publicera information på skolenhetsnivå (se prop. 2020/21:141). Det är dock enbart Skolverket och kommuner som kan begära ut dessa data för att kunna fullgöra sina uppgifter. Den slutgiltiga lösningen bör vara mer allmän och säkerställa att avidentifierad statistik såväl som andra relevanta uppgifter om eleverna inte omfattas av sekretesslagstiftning. Datan bör sammanställas för att enkelt kunna begäras ut från till exempel SCB och användas av externa parter.

### 4. GÖR SKOLVALET TILL GRUNDSKOLAN OBLIGATORISKT OCH GEMENSAMT

För att stärka möjligheterna att föräldrar och elever gör ett aktivt skolval bör grundskolevalet

göras obligatoriskt i alla kommuner, i likhet med Skolkommissionens förslag (SOU 2017:35). Skillnaden mot dagens situation skulle alltså vara att elever inte placeras i en skola förrän de och föräldrarna aktivt har gjort ett skolval. Detta skulle sannolikt både stärka incitamenten bland föräldrar att söka efter information om skolors kvalitet, och bidra till en ökad och mer rättvis konkurrens mellan skolor. Ett aktivt skolval skulle troligtvis inte göra någon enorm skillnad i praktiken, men det skulle det kunna förbättra situationen på marginalen.

För att säkerställa att skolvalet fungerar så effektivt som möjligt vore det också önskvärt att införa ett gemensamt skolval till kommunala och fristående grundskolor. På detta sätt kan man säkerställa att föräldrar inte har strategiska incitament att söka till skolor bara för att deras barn har mindre chans att komma in på de skolor de egentligen föredrar, vilket fortfarande är fallet i många kommuner (se Kessel och Olme 2019). För att man ska kunna säkerställa att föräldrar inte har sådana incitament måste antagningen vara samordnad. Eftersom friskolor ofta har elever från olika kommuner vore det rimligast att följa rekommendationen i Åstrandutredningen och låta Skolverket (eller annan instans) administrera skolvalet (SOU 2020:28).

På ett eller annat sätt vore det önskvärt att hantera antagningen till kommunala och fristående grundskolor gemensamt. Detta skulle också göra antagningsprocessen till grundskolan mer lik gymnasieskolans process, som redan i dag är gemensam för kommunala och fristående skolor.

## 5. TILLÅT SKOLOR ATT AVVIKA FRÅN DEN PROGRESSIVA NORMEN

Skollagen och läroplanen kräver i dag inlärningsmetoder som grupparbeten, egen inhämtning av information och annat som baseras på elevers inflytande över skolan och undervisningen. Dessa metoder har negativa effekter på elevers resultat enligt forskningen. Därför bör dessa krav i läroplanen tas bort.

I dag kräver skollagen och läroplanerna i praktiken metoder som baseras på elevers inflytande

över skolan och undervisningen. Det kan handla om grupparbeten, egen inhämtning av information och att elever ska lära av varandra. Skolinspektionen kritiserar skolor som inte följer dessa metoder. Detta trots att metoderna ofta har negativa effekter på elevers resultat enligt forskningen. Effekterna är speciellt negativa för barn från socioekonomiskt utsatta grupper. Dessa barn tjänar mest på mer strukturerade metoder och skolkulturer (se Heller-Sahlgren och Sanandaji 2019, kommande). Frågan är speciellt viktig för att vända mycket lågpresterande skolor, framför allt i utanförskapsområden, där mer strukturerade skolmiljöer med starkt fokus på disciplin krävs. Sådana skolor har i amerikansk forskning visat sig väldigt framgångsrika, framför allt på grund av skolornas fokus på disciplin (se t.ex. Angrist m.fl. 2013).

Därför bör kraven på att säkerställa elevinflytande i skollagen och läroplanen tas bort. Det finns ingen anledning att metoder som enligt forskningen inte fungerar ska påtvingas svenska elever av vänsterideologiska skäl. Skolor som vill frångå den svenska pedagogiska normen ska tillåtas att använda mer traditionella metoder för att uppnå högre kunskapsresultat.

## 6. INFÖR STARKARE VERKTYG FÖR ANSVARSUTKRÄVANDE

Genom att ge elever och föräldrar möjlighet att välja skolor genom bra information baserat på förädlingsvärde, kommer underpresterande skolor som inte lyckas vända trenden få färre sökande och många kommer till slut behöva stänga. Det är emellertid naivt att tro att enbart ett bättre skolval löser stängning av dåliga skolor. Det behövs bättre mekanismer för statligt ansvarsutkrävande av både fristående och kommunala skolor – oavsett skolvalsfrågan. I till exempel sjukvården finns ett betydligt mer utvecklat kontrollsystem för att säkerställa kvalitet. Framför allt behövs en starkare skolinspektion, som fokuserar på att granska skolors kvalitet. Oannonserade inspektioner bör vara huvudregel. Inspiration kan hämtas från den engelska skolinspektionen Ofsted (se Greaves och Hussain 2021).

Om skolor håller en alltför låg kvalitet under en längre tid, de trots detta inte stänger på grund av att för få föräldrar eller elever väljer bort dem, ska de kunna upphandlas till utomstående aktör medan huvudmannskapet övergår till staten. Detta bör gälla både kommunala och fristående skolor. Staten bör i dessa situationer ta över huvudmannskapet men låta privata (eller kommunala) aktörer som vinner kontrakten sköta driften av skolorna. Om upphandlingen inte genererar tillräckligt bra anbud bör staten driva skolan i egen regi. I framtiden kan dessa skolor sedan antingen säljas eller fortsätta upphandlas till privata organisationer eller kommuner.

Upphandlingar av dåliga skolor skulle i princip innebära samma sak som att stänga dem, med det viktiga undantaget att elever inte behöver byta fysisk skola. Att byta skola mitt under utbildningen kan i sig vara negativt för elevers studieprestationer (Heller-Sahlgren och Jordahl 2016). Att stänga skolor på ett mer traditionellt sätt innebär också att andra skolor måste anta fler elever, ofta med kort varsel, vilket inte heller är optimalt. Samtidigt visar amerikansk och engelsk forskning att elever som går i underpresterande skolor börjar prestera avsevärt mycket bättre när skolorna tas över av andra huvudmän (Abdulka-diroglu m.fl. 2016; Eyles och Machin 2019). Att upphandla dåliga skolor – och låta staten ta över huvudmannskapet – är alltså ett bättre alternativ än att fysiskt stänga dem.

## 7. BEGRÄNSA KÖTIDEN TILL FRISTÅENDE GRUNDSKOLOR

Fördelen med skolmarknaden är att bra skolor har incitament att växa och erbjuda sin utbildning till fler elever. Vinstdrivande aktörer har här en betydande roll eftersom de har större incitament att expandera. Stiftelsedrivna skolor är ett viktig inslag, men skulle vinstdrivande aktörer inte finnas skulle ett fritt skolval inte vara ett reellt alternativ för många elever, särskilt utanför storstadsområdena. Det kommer dock alltid att finnas skolor som har fler sökande än platser och i dessa fall krävs antagningsmetoder.

På gymnasiet sorteras eleverna på basis av deras betyg i grundskolan, men man bör även låta skolor anta elever med hjälp av andra antagningsmetoder. I grundskolan tillåts inga akademiska antagningsmetoder över huvud taget, utan i stället används antagningsmetoder som närhetsprincipen och (bland friskolor) kötid.

Alltför långa kötider är orimliga och minskar föräldrar och elevers reella valfrihet. De gör det exempelvis svårare att flytta mellan olika städer, såvida man inte har ställt sina barn i köer över hela landet vid rätt tillfälle. Samtidigt underlättar köer planeringen av bland annat framtida expansioner för fristående huvudmän och kommuner. För den som har fått en köplats ökar förutsägbarheten och möjligheten att planera sitt och sina barns liv. Känslan av att kunna påverka sina barns skolgång är viktig för föräldrar, vilket både närhetsprincipen och kötid ger dem. Men detta betyder inte att man bör kunna sätta sina barn i kö redan på BB.

I stället bör möjligheterna att sätta barn i kö regleras så att det endast är möjligt från och med ett visst datum innan skolstarten. Det är även viktigt att indelningen av kötiden regleras till att handla om till exempel dagar, så att köplaceringen inte blir en fråga om snabbt bredband och minutuppdatering av antagningsidor. Om flera elever har samma kötid bör en andra antagningsmetod avgöra vem som kommer in på skolan. Den andra antagningsmetoden kan bestå av syskonförtur, närhetsprincipen eller lottning.

## 8. MÖJLIGGÖR LOTTNING SOM HUVUDSAKLIG ANTAGNINGSMETOD

I dag får friskolor i praktiken inte använda lottning som huvudsaklig antagningsmetod om de har fler sökande än platser. Kommunala skolors urvalsregler är inte reglerade i lag, men måste garantera elever en plats nära hemmet (SOU 2020:28), vilket i praktiken också gör det svårt att använda lottning som huvudsaklig antagningsmetod.

Eftersom lotterier ger samma möjligheter till alla sökande att komma in på en skola kan de i vissa fall öka den reella valfriheten för föräldrar, så länge de har ansökt till skolan innan den

angivna ansökningsperioden har gått ut. Detta gör att lottning i praktiken kan öka konkurrensen om platserna till populära skolor. Genom att öka valfriheten kan lottning i dessa fall också öka konkurrensen om alla elever, vilket i sin tur kan få skolmarknaden att fungera bättre.

Varken fristående eller kommunala skolor bör tvingas att använda lottning som huvudsaklig antagningsmetod, men lottning bör godkännas för detta syfte om skolorna själva väljer det.

## 9. REFORMERA LÄRARUTBILDNINGEN

Svensk lärarutbildning är i dag undermålig. Lärarstudenternas kurslitteratur består i hög grad av verk av äldre teoretiker och personer som rymmer inom den progressiva, elevledda pedagogiska traditionen, som till exempel den sovjetiska filosofen Lev Vygotskij (Fiévet och Henrekson 2017). Forskning visar dock att den typen av ideologiskt färgad pedagogik är dålig för elevers kunskapsutveckling. (se Heller-Sahlgren och Sanandaji 2019). Samtidigt får lärarstudenterna inte ta del av forskning inom kognitionsvetenskap, inlärningspsykologi och neurovetenskap om hur inlärning fungerar och hur kunskaper bäst förmedlas (se Fiévet och Henrekson 2017; Skogstad 2018). Innehållet i lärarutbildningen bör såväl praktiskt som teoretiskt betona hantverket undervisning, och lärarstudenterna få mer kunskap om kognitionsvetenskap och inlärningspsykologi.<sup>1</sup>

Det kommer ta tid att reformera landets alla lärarutbildningar i rätt riktning. Politiken har en uppförsbacke då många progressiva pedagoger alltfjämt har starka maktpositioner på lärarutbildningarna. Det vore därför önskvärt att öppna upp för fristående spetsutbildningar som redan från början har rätt slags innehåll och fokus, som också skulle kunna statuera exempel för hur de traditionella lärarhögskolorna bör bedrivas.

## 10. REFORMERA KRAVET PÅ LÄRARLEGITIMATION

För att få lärarlegitimation – vilket krävs för att få tillsvidareanställning och för att sätta betyg – krävs i dag en svensk och därmed till stora delar undermålig lärarutbildning. Lärare med utländsk examen måste nästan alltid måste komplettera sin utbildning innan de kan få en legitimation (se Valideringsdelegationen 2018). Detta gör det i praktiken omöjligt att rekrytera personer med hög kompetens utan en lärarexamen, eller kompetenta lärare med utländsk examen.<sup>2</sup>

Forskningen ger inget stöd för att krav på en specifik lärarutbildning har någon effekt på elevers kunskaper (se Jackson m.fl. 2014). Kravet för lärarlegitimation bör ändras. För det första bör det krävas en relevant akademisk examen, till exempel en kandidatexamen. För det andra en tids praktik, till exempel ett halvår. För det tredje godkända teoretiska och praktiska slutprov som bedöms av externa examinatorer, likt de AT-prov som läkare måste genomföra för att få legitimation. Extern validering är inte bara viktig i de skolorna där lärarna ska arbeta, utan också för de insitutioner som utbildar lärarna.

På så sätt kan kompetenta personer som inte har någon lärarutbildning men som besitter nödvändiga kunskaper och erfarenheter också anställas på skolorna. Det skulle också göra det lättare att undkomma problemet med den existerande lärarutbildningens upplägg och fokus, eftersom man enklare kan rekrytera personer som inte skolats i den traditionen.

1 Detta arbete har nyligen påbörjats av den nuvarande regeringen (se Utbildningsdepartementet 2021), vilket är positivt. Dock måste man säkerställa att slutresultatet lever upp till förväntningarna.

2 Undervisar man på engelska undantas man från kravet på lärarlegitimation så länge det inte handlar om språkundervisning. Dessa lärare behöver dock fortfarande en utländsk examen som motsvarar en svensk lärarexamen (se Skolverket 2022).

## SLUTSATSER

Skolvalsreformerna som genomfördes under 1990-talet, och som skapade en skolmarknad i Sverige, har länge varit ifrågasatta. Kritiken har framför allt kommit från den politiska vänstern, men under senare tid har även personer inom borgerligheten ifrågasatt marknadskrafterna, speciellt de vinstdrivande aktörerna.

Kritikerna har rätt i att reformer behövs för att förbättra det svenska utbildningssystemet. Men lösningen är inte att avskaffa marknadsmekanismerna i skolan. Tvärtom tyder forskningen på att detta skulle både skulle försämra skolan och göra den dyrare. Lösningen är att genomföra reformer som får marknadsmekanismerna att fungera så bra som möjligt.

Den här rapporten visar att kritiken mot det existerande systemet är överdriven. Överlag har effekterna av skolvalet och friskolor varit små men positiva – och ingenting tyder på att vinstdrivande friskolor skulle vara sämre än icke-vinstsyftande friskolor. Faktum är också att resultaten i den svenska skolan har förbättrats markant under de senaste tio åren, samtidigt som marknadskrafterna blivit allt starkare. Med andra ord finns det inte mycket som tyder på att skolmarknaden har varit den katastrof som många nu påstår.

Samtidigt är det viktigt att inte låta detta bli ett argument för rådande ordning. Systemet har inte varit så positivt som valfrihetsvänner hade hoppats. Rapporten föreslår därför följande åtgärder för att förbättra systemet:

1. Inför extern rättning av nationella prov och normering av lärares betyg.
2. Inför examensskrivningar.
3. Mer och bättre information om skolornas kvalitet.
4. Gör skolvalet till grundskolan obligatoriskt och gemensamt.
5. Tillåt skolor att avvika från den progressiva normen.
6. Inför starkare verktyg för ansvarsutkrävande.

7. Begränsa kötiden till fristående grundskolor.
8. Möjliggör lottning som huvudsaklig antagningsmetod.
9. Reformera lärarutbildningen.
10. Reformera kravet på lärarlegitimation.

Det är samtidigt också viktigt att *inte* genomföra flera av de reformer som i dag föreslås från den politiska vänstern. Att förbjuda vinster skulle exempelvis göra det svårare och minska incitamenten för bra skolor att växa och erbjuda utbildning till fler elever. Ingen forskning ger stöd för att ett vinstförbud skulle vara bra för den svenska skolan. Vinstförbud vore kontraproduktiv plakatpolitik.

Stiftelsedrivna skolor är visserligen ett viktigt inslag på skolmarknaden, men i aktiebolagskonstruktionen ligger incitament att expandera samtidigt som företagsformen har en rad andra fördelar, vilket gjort att även idéburna verksamheter och enskilda lärare valt att driva skola i AB-form. Aktiebolag har gjort det fria skolvalet reellt för fler, särskilt barn och unga utanför de större städerna. Om aktiebolagen och vinstintresset avskaffades skulle det fria skolvalet i praktiken bara gälla elever i storstadsområden.

Det vore också problematiskt att göra ett skolpliktsavdrag på skolpengen till friskolor såsom Åstrandutredningen föreslår (SOU 2020:28) eftersom friskolorna i praktiken redan i dag får mindre pengar än kommunala skolor – även när man tar hänsyn till de merkostnader som utredningen påstår faller på kommunala skolor. Finansieringen ska naturligtvis vara konkurrensneutral, men det krävs en mycket noggrannare utredning kring vilka förslag och reformer som behövs för att säkerställa detta.

De tio förslag den här rapporten lägger fram är inte slutpunkten för skoldebatten, men skulle innebära stora steg framåt för en välfungerande skolmarknad.

## REFERENSER

- Abdulkadiroglu, A., Angrist, J., Hoxby, C. M., & Pathak, P. (2016). Charters Without Lotteries: Testing Takeovers in New Orleans and Boston. *American Economic Review*, 106, 1878–1920.
- Angrist, J., Pathak, J. D., & Walters, C. R. (2013). Explaining charter school effectiveness. *American Economic Journal: Applied Economics*, 5, 1–27.
- Böhlmark, A., & Holmlund, H. (2011). 20 år med förändringar i skolan: Vad har hänt med likvärdigheten? Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS), Stockholm.
- Böhlmark, A., & Lindahl, M. (2015). Independent Schools and Long-run Educational Outcomes: Evidence from Sweden's Large-scale Voucher Reform. *Economica*, 82(327), 508–551.
- Böhlmark, A., & Lindahl, M. (2007). *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*. Discussion Paper No. 2786, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Böhlmark, A., Holmlund, H., & Lindahl, M. (2016). Parental choice, neighbourhood segregation or cream skimming? An analysis of school segregation after a generalized choice reform. *Journal of Population Economics*, 29, 1155–1190.
- Bibler, A., & Billings, S. B. (2019). Win or Lose: Residential Sorting After a School Choice Lottery. *Review of Economics and Statistics*.
- Billings, S. B., Brunner, E. J., & Ross, S. L. (2018). Gentrification and Failing Schools: The Unintended Consequences of School Choice. *Review of Economics and Statistics*, 100(1), 65–77.
- Brunner, E. J. (2014). School Quality, School Choice, and Residential Mobility. i G. K. Ingram, & D. A. Kenyon (Red.), *Education, Land, and Location* (ss. 62–91). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Brunner, E. J., Cho, S.-W., & Reback, R. (2012). Mobility, housing markets, and schools: Estimating the effects of inter-district choice programs. *Journal of Public Economics*, 96(7-8), 604–614.
- Edmark, K., & Persson, L. (2021). The impact of attending an independent upper secondary school: Evidence from Sweden using school ranking data. *Economics of Education Review*, 84.
- Edmark, K., Frölich, M., & Wondratschek, V. (2014). Sweden's school choice reform and equality of opportunity. *Labour Economics*, 30, 129–142.
- Eyles, A., & Machin, S. (2019). The Introduction of Academy Schools to England's Education. *Economics of Education Review*, 17, 1107–1146.
- Fiévet, H. & Henrekson, M. (2017). Bakgrundsstudie. Kunskapssyn och tongivande pedagogiska teorier i litteraturen på de svenska ämneslärarutbildningarna. I Magnus Henrekson, red., *Kunskapssynen och pedagogiken – Varför skolan slutade leverera och hur det kan åtgärdas* (s. 210–245). Stockholm: Dialogos.
- Greaves, E. & Hussain, I. (2021). *The importance of school quality ratings for school choices: Evidence from a nationwide system*. Working Paper, Bristol University.
- Heller-Sahlgren, G., & Jordahl, H. (2016). *Information – ett verktyg för bättre skolsystem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Heller-Sahlgren, G. (2020a). *Skolvalet, kunskaperna och likvärdigheten*. Rapport, Timbro.
- Heller-Sahlgren, G. (2020b). *Friskolorna och skolkostnaderna*. Rapport, Svenskt Näringsliv.
- Heller-Sahlgren, G., & Sanandaji, N. (2019). *Glädjeparadoxen – Historien om skolans uppgång, fall och möjliga upprättelse*. Stockholm: Dialogos.
- Heller-Sahlgren, G., & Sanandaji, N. (kommande). *Normboken*. Stockholm: Vulkan.
- Jackson, C. K., Rockoff, J. E., & Staiger, D. O. (2014). Teacher effects and teacher-related policies. *Annual Review of Economics*, 6, 801–825.
- Kessler, D., & Olme, E. (2019). *En välfungerande skolmarknad*. Svenskt Näringsliv.
- Machin, S., McNally, S., & Ruiz-Valenzuela, J. (2020). Entry through the narrow door: The costs of just failing high stakes exam. *Journal of Public Economics*, 190.
- Morin, A., & Värja, E. (2019). *Effektiviseringspotential och förklaringsfaktorer för effektivitet i kommunerna*. Svenskt Näringsliv.
- Prop. 2020/21:141. *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation*. Stockholm.
- Skogstad, I. (2018). Lärarutbildningen gör ingen nytta. *Skola och Samhälle*, <https://www.skolaochsamhalle.se/flode/lararutbildning/isak-skogstad-lararutbildningen-gor-ingen-nytta/>
- Skolverket. (2019). *Analys av likvärdig betygssättning mellan elevgrupper och skolor*. Rapport 475, Stockholm.
- Skolverket. (2020). *Likvärdiga betyg och meritvärden – Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdens likvärdighet*. Rapport 2020:7, Stockholm.
- Skolverket. (2022). *Krav för att få undervisa*. <<https://www.skolverket.se/regler-och-ansvar/lararlegitimation-och-forskollarlegitimation/regler-och-krav-for-lararlegitimation/larar--och-forskollarlegitimation-och-krav-for-att-fa-undervisa>>
- SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*. Statens offentliga utredningar, Stockholm.

- SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*. Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Tyrefors Hinnerich, B., & Vlachos, J. (2012). *Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov*. Resultatbilaga, Skolinspektionen, Stockholm.
- Tyrefors Hinnerich, B., & Vlachos, J. (2013). *Systematiska skillnader mellan interna och externa bedömningar av nationella prov – en uppföljningsrapport*. Resultatbilaga, Skolinspektionen, Stockholm.
- Tyrefors Hinnerich, B., & Vlachos, J. (2017). The impact of upper-secondary voucher school attendance on student achievement. Swedish evidence using external and internal evaluations. *Labour Economics*, 47, 1–14.
- UHR. (2022). *Andra krav, annan platsfördelning och alternativt urval*. <<https://www.uhr.se/studier-och-antagning/tilltrade-till-hogskolan/Alternativt-urval/>>
- Utbildningsdepartementet. (2021). *Stärkt kvalitet i lärarutbildningarna och ökade möjligheter för akademiker att läsa in en lärarexamen*. <<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/12/starkt-kvalitet-i-lararutbildningarna-och-okade-mojligheter-for-akademiker-att-lasa-in-en-lararexamen/>>
- Valideringsdelegationen. (2018). *Förslag till regeringen för en effektivare valideringsprocess för lärare med utländsk examen*. <<http://www.valideringsdelegation.se/pa-gang/forslag-till-regeringen-for-en-effektivare-valideringsprocess-for-larare-med-utlandsk-examen/>>
- Vlachos, J. (2010). *Betygets värde - En analys av hur konkurrens påverkar betygsättningen vid svenska skolor*. 2010:6, Konkurrensverket, Stockholm.
- Wondratschek, V., Edmark, K., & Frölich, M. (2013). The Short- and Long-term Effects of School Choice on Student Outcomes – Evidence from a School Choice Reform in Sweden. *Annals of Economics and Statistics*, 111/112, 71–101.
- Woessmann, L. (2018). Central exit exams improve student outcomes. *IZA World of Labor*, 419, 1–10.

Fria marknader  
personlig frihet  
öppna samhällen

**TIMBRO**