

Essä

Är demokratin hotad? Om privata intressen och skolans omvandling

Tomas Englund

IS DEMOCRACY THREATENED? ON PRIVATE INTERESTS AND THE TRANSFORMATION OF THE SWEDISH SCHOOL SYSTEM. Is (Swedish) democracy threatened when public institutions like the public education system are characterized by growing marketization and privatization? Is it probable and possible that the educational system as a whole will be able to concretize the democratic value base and the struggle for equivalence in that situation? In recent years, a number of committees have looked into the principles of the public education system and parts of the privatized system, the three large commercial groups operating schools in Sweden. What answers do these committees provide regarding current developments in this area?

Keywords: Democracy, private interests, free choice, segregation.

Introduktion

Vår demokrati bärs upp av demokratins institutioner. Utbildnings-systemet är en av dessa institutioner. Men vad händer när demokratin hamnar i bakgrunden och andra målsättningar successivt präglar utbildningen? Utifrån en historisk betraktelse av hur förutsättningarna för det svenska utbildningssystemet förändrats på ett grundläggande sätt genom det fria skolvalet, koncernskolornas snabba tillväxt, den ökande segregationen av eleverna etc. ställs frågor om utbildningspolitikens reaktion via tre aktuella utredningar. Dessa har 1) sökt analysera och bemöta koncernskolornas vinstuttag

Tomas Englund är seniorprofessor vid Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap, Örebro universitet, 701 82 Örebro. E-post: tomas.englund@oru.se

(Reepalu-utredningen), 2) granskat skillnaderna och konsekvenserna av offentlig respektive privat styrning (ESO-rapporten av Per Molander), samt 3) utarbetat förslag som vill finna vägar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (Skolkommissionen).

Det fria skolvalet och segregationen

Hur kunde det ske? Efter många års försöksverksamhet, utredningar och forskning infördes i Sverige en för alla gemensam grundskola med start 1962. Den gemensamma grundskolan övergavs dock redan 1989/92 med de propositioner och efterföljande reformer som då inledde det utbildningspolitiska systemskiftet (se prop. 1988/89:4, 1989/90:41, 1990/91:18, 1990/91:115, 1991/92:95, Englund red. 1996, Wahlström 2002). Trots, eller kanske på grund av, att den gemensamma grundskolan uppvisade allt bättre och mer jämlika resultat, där den svenska skolan också klarade sig väl i internationella jämförande kunskapsundersökningar och bidrog till befästandet och fördjupningen av det svenska samhället som jämlikhets- och demokratisyftande, genomfördes i decennieskiftet 1989/1992 reformer som öppnade för en mer ojämlig skola. Med nämnda reformer kunde privata, senare benämnda fristående skolor, på olika grunder som 'alternativ pedagogik' som Waldorf och Montessori starta, liksom fristående skolor grundade på religion, etnicitet och efterhand på andra idé- eller sociala grunder. Under 1990-talet var den konkreta tillväxten vad gäller andelen fristående skolor relativt långsam och den gemensamma grundskolan kunde hålla ställningarna vad gällde såväl rekrytering som måluppfyllelse. Under 2000-talets två första decennier har dock skolsegregationen via det fria valet blivit alltmer uppenbar. Den sedan tidigare allvarliga bostadssegregationen har nu förstärkts genom det fria skolvalet och de sociala skillnaderna mellan skolor har ökat kraftigt (se vidare Skolverket 2005, 2009, 2012). Såväl politiker som varit drivande för friskolereformen som forskare och andra samhällsanalytiker har nu insett att valfrihetsreformen skapat, inte bara en ojämlig skola, utan också en segregerad skola som bidrar till ett samhälle med djupa klyftor som förefaller bli allt djupare. Genom att lågpresterande elever samlats i förortsskolor med små inslag av medel- och högpresterande (se ovan nämnda skolverksrapporter och temanumret Kan vi lita på PISA? i *Utbildning & Demokrati* 2013:3) så har den stora och för alla gemensamma fördelen med den sammanhållna grundskolans kamrateffekt gått förlorad. Den sammanhållna grundskolans kamrateffekt innebar att den sociala blandningen av

låg-, mellan- och högpresterande elever i samma skola hade stora möjligheter att skapa en fungerande skola där även de lågpresterande 'hängde med' och där olika sociala grupper möttes och lärde sig att respektera varandra. Den sammantagna effekten av det 'fria valet' är att vi genom att organisera skolan på det fria valets grund skapat en sammantaget sämre och segregerad skola och på sikt ett ojämlikt, otryggare samhälle.

År 1998 i kapitlet *Från gemensamt intresse till egennytta – ett utbildningspolitiskt systemskifte?* tvingades jag konstatera att ett utbildningspolitiskt systemskifte hade inletts, men hade fortfarande, liksom i antologin ett par år tidigare med titeln *Utbildningspolitiskt systemskifte?* (Englund red. 1996), frågetecknet kvar. Det existerade emellertid redan 1998 relativt tydliga tecken på att segregationen skulle öka, då den samlade politiska viljan att upprätthålla en jämlik skola var mycket svag (jfr Börjesson 2016).

I kapitlet 1998 ställdes frågor om vem, vilken instans som skulle ha auktoriteten att besluta vad gäller utbildningens utformning. Om vi i framtiden skulle ha en nationellt beslutad, för alla gemensam läroplan eller ett marknadsbaserat innehåll, om segregationen hotade den allmänna skolan som demokratiprojekt, om läroplanens styrkraft med inriktning mot jämlikhet och pluralism skulle bestå samt om föräldrarätten skulle urholka barnens rättigheter?

Som exempel på resonemanget då och som tyvärr har visat sig slå in återges här den avslutande diskussionen i det nämnda kapitlet 1998 som hade just rubriken – ”Segregationsrisken och den allmänna skolan hotad som demokratiprojekt”:

Det avtagande intresset för, ja kanske rent av avståndstagandet från det allmänna skolväsendet från socialt starka grupper är – som jag ser det – ett av de allvarligaste demokrati- och kvalitetshoten mot den allmänna skolans historiska mission som grundläggande demokratisk kraft. Genom att sätta sina barn i privata skolor kommer dessa föräldrars frihet, kraft och intresse att delta i styrningen av den allmänna skolan givetvis att minska och dessutom göras mindre trovärdig. Den historiska parallellen med medelklassens ambivalens inför folkskolan är här påfallande och här föreligger en av de centrala segregationsmekanismerna på sikt.

Vad vi har att inse är alla föräldrars, vuxna medborgares, moraliska valsituation: Skolväsendets utformning är inte bara en fråga om det egna barnets framtid utan en samhällsfråga. Föräldrars sammantagna val har kraftfulla samhällsliga konsekvenser. Att placera det egna barnet i en privat skola är ett beslut som

inte bara berör det egna barnet (som dessutom inte själv får bestämma) utan är ett beslut med samhälleliga, politiska och moraliska konsekvenser. Det privata alternativet har givetvis en kortsiktig attraktionskraft men bör noga vägas kontra de värden som den allmänna skolan står och *kan* stå för. De fristående skolorna är (med något undantag och med reservation för den komplicerade problematik som multikulturalismen ställer och som här inte berörts) och förblir en privat och egennyttig lösning utan långsiktigt ansvar för den samhälleliga helheten och för *alla* barns bästa.

Grundproblemet är, som jag ser det, att den successiva utflyttningen från den offentliga skolan gröper ur dess möjligheter att infria sin centrala uppgift, att vara en del av det demokratiska projektet, ett projekt som också är en fråga om fördelning av ekonomiska och andra resurser. Vi måste alla inse att de enskilda beslut angående exempelvis sina barns skolgång i privata skolor som omtänksamma föräldrar fattar också har en samhällelig innebörd och en betydelse med bestämda sociala konsekvenser. De viktigaste konsekvenserna är därvid att den sociala segregationen på sikt förstärks och att den sociala sammanhållningen mellan olika sociala grupper riskerar att försvagas genom att skolan som mötesplats mellan olika kulturer försvagas (Englund 1998, s 310-311).

I det följande redovisas fragment ur den forskning som bedrivits och som följt upp de frågor, perspektiv och risker som lades fram i nämnda texter från 1996 och 1998.

Valfrihetens skola

Sedan många år tillbaka är det medborgerliga stödet såväl som stödet från politikerna till valfrihetens skola tämligen starkt. Eller uttryckt på annat sätt så kan det konstateras att det fria valet under många år inte ifrågasatts på bred front, samtidigt som att allt fler idag tvekar och känner oro inför den pågående utvecklingen med ökad segregation och samhällelig ojämlikhet. Vi har med demokratiska medel, allmän rösträtt och en formellt öppen debatt, om än starkt dominerad av borgerlig press, främst *Dagens Nyheter* (Wiklund 2006, 2012), ställt oss bakom en politik som skapat en skola och ett samhälle med allt djupare klyftor. Det demokratiska systemet har således inte varit och är inte någon garanti för att skapa en mer jämlik skola och ett mer jämlikt samhälle. Demokratin kan mycket väl, som nu skett, genom sin majoritetsprincip, bidra till ökad ojämlikhet om stora grupper

vill att skolan skall vara en skola där ”lika möter lika” och bygga på föräldrarnas värderingar eller grundas på olika etniska identiteter. Det fristående skolsystem som utvecklats mycket snabbt under senare år kan ses som det logiska resultatet av det utbildningspolitiska systemskiftet med de så kallade koncernskolorna för barn och ungdomar med föräldrar med höga inkomster och högre utbildning innebärande att hög- och medelpresterande grupper dominerar skolan med mycket få inslag av lågpresterande. Flera av de så kallade koncernskolorna som den Internationella Engelska skolan fungerar nu som standardiserade karriärvägar för nämnda grupper. Samtidigt fungerar dessa koncernskolor som vinstmaskiner genom att de skattemedel som dessa koncernskolor mottar omvandlas till finansiella överskott genom lägre lärartäthet och lägre lärarlöner genom en större andel obehöriga lärare (Molander 2017).

Lärdomen av denna historiska tillbakablick är att vi på demokratiens grund har skapat vad många upplever som bättre förhållanden för stora och redan välmående grupper, men allt sämre villkor för många andra med betydligt lägre odds att nå ett välmående, vilket gäller socialt svagare grupper och givetvis många nyanlända.

Den historiska bakgrunden till vad som tagit form som en skola för ’private good’ till förmån för som tidigare, en skola för ’public good’ skisseras i det följande. Här görs också en uppdatering av denna utveckling fram till dags dato (2018) och avslutas via analyser av tre aktuella texter med frågeställningen om och hur vi kan bemöta denna samtidens segregation som skapats.

En skola för ’private good’

Den svenska grundskolan kan under 1960-, 1970- och 1980-talen sägas representera en skola för ’public good’ genom sin starka jämlikhetsinriktning vad gäller såväl tillgänglighet som individuell utveckling och den präglades i flera avseenden av en stark demokratiambition (jfr Englund 2009). Samtidigt kan sägas att skolan och det svenska samhället i övrigt genom att faktiskt både skapa förutsättningar för en kollektiv frihet och ett bättre liv för många också skapade förväntningar hos kommande generationer att ställa allt högre individuella och privata krav på skolans och samhällets utformning. Kanske lyckades inte de samhällsbärande krafterna helt och fullt att argumentera för värdet av den sammanhållna, gemenskapande skolan i förhållande till vad som benämndes ’de stigande förväntningarnas missnöje’. Den tredje läroplanen för grundskolan, Lgr 80, var mycket tydlig i sin demokrati- och jämlikhetssträvande ambition och satte skolans roll

för att utveckla de politiska deltagarrättigheterna högt, men kampen om implementeringen och uttolkningen av Lgr 80 visade samtidigt att det fanns sociala krafter i det svenska samhället som ansåg att dessa strävanden gått för långt (jfr Englund 1994a, 1994b). Reaktionen mot intentionerna i Lgr 80 sammanföll också med den internationella restruktureringen och återupprättandet av den traditionella, mer differentierade, effektiva skolan för 'private good' inspirerade av Thatcher och Reaganadministrationerna (jfr SOU 1990:14 Bilaga 22: Utbildning för 2000-talet).

Utbildning för 'private good' kan ses som en representativ term för den specifika utmaning av det svenska offentliga utbildningssystemet som genom den sammanhållna grundskolan under tre decennier skapat en skola för 'public good'. En skola för 'private good' innebär däremot i sin utdragna konsekvens den successiva uppbyggnaden av ett privatiserat skolsystem byggt på föräldrars (och deras barns) prioriteringar och framtidsbedömningar. Det grundläggande problemet i ett jämlikhetsperspektiv är att en sådan omvandling av skolsystemet i enlighet med 'private good' följer en speciell logik. Denna logik innebär att det är föräldrar som i olika avseenden är 'starka' föräldrar, med högre utbildning och höga inkomster och/eller med specifika privata och ofta egennyttiga förväntningar som kräver en anpassning av skolan till sina barn. Detta leder till ökad press på lärare att ge dessa barn höga betyg. Betygsinflationen är också ett sådant uppenbart, numera mycket välbekant fenomen (Molander 2017). Förväntningar i andra fristående skolor kan handla om mycket olika målsättningar beträffande barnen som att göra yrkeskarriär, växa in i den 'rätta' religionen och/eller kulturen. Samtidigt som skilda föräldragrupper förenas i önskemålet om privatisering av skolan förlorar såväl den gemensamma sammanhållna grundskolan som skolsystemet som helhet sin demokrati- och jämlikhetsambition.

Den samlade konsekvensen av denna omvandling är det som den amerikanske reformpedagogen John Dewey varnade för redan vi det förra sekelskiftet:

Det som den bäste och klokaste förälder önskar för sitt eget barn, det måste också samhället eftersträva för alla sina barn. Alla andra ideal för våra skolor skulle vara trångsynta och kärlekslösa. De skulle förstöra vår demokrati om de omsattes i praktiken (Dewey 1899/1980, s 51).

Tendensen att formera vissa olikheter mellan skolor har sedan ett par decennier funnits också inom det offentliga skolsystemet genom så kallad profilering, att den enskilda skolan skall ges möjlighet att

utveckla sin profil samt att ett större utrymme av skolans timplan skall vara reserverat för fritt val (se vidare SOU 1992:94). Den profileringen var tänkt att stanna inom ramen för ett gemensamt offentligt skolsystem och en privatisering av skolan är något annat. Vid en privatisering av skolan som i fallen med religiöst och/eller etniskt baserade skolor och nu senast koncernskolorna kan skolgången snarast ses som en utvidgad familjeangelägenhet som förstärker de socioekonomiska och ideologiska skillnaderna. Här är det fråga om en investering i en 'adekvat' skolgång och 'rätt' skola, som kan avvägas i förhållande till familjens bedömningar om skolan som karriärgrundande, skolan som fostrande till rätt värderingssystem och en skola där 'lika möter lika' och inte ett möte mellan elever från olika sociala skikt.

Baksidan av privatiseringen av skolsystemet är således i den svenska utvecklingen en stark urholkning av det offentliga skolsystemet som innebär att medborgarrollen, skolans formering av kunniga, kritiska och samhällsmedvetna medborgare, försvagats och att skolan som mötesplats mellan elever med olika bakgrund och intressen också förlorat i betydelse. Skolans potential att fungera som instans för ömsesidig tolerans och respekt och att lära av varandras olikhet blir allt mindre. Det allra allvarligaste är att eleverna med föräldrar med låg utbildning och låga inkomster hamnar i skolklasser dominerade av andra lågpresterande elever.

Utbildning som social eller civil rättighet

I rättighetstermer kan föregående avsnitts problematik kvalificeras genom att analysera hur utbildning förflyttats från att, som i 'public good', vara en för alla uppväxande medborgerlig social rättighet till en civil rättighet för familjer och deras barn, en 'private good'. Begreppen social respektive civil rättighet är hämtade från den engelska sociologen Thomas H. Marshall som urskilde tre stadier i rättigheternas utveckling, från civila över politiska till sociala rättigheter (Marshall 1949/1991). Civila rättigheter är vad som brukar betraktas som rättigheter gentemot staten eller som negativa rättigheter (Berlin 1948/1984). De civila rättigheterna är personliga friheter som yttrande-, tanke- och trosfrihet, religionsfrihet. Civila rättigheter är också äganderätten, rätten att sluta avtal och juridisk rättvisa. Politiska rättigheter, rätten att delta i utövandet av politisk makt, är basen för enskild och kollektiv politisk participation, möjligheten att bilda opinion och politiska partier med olika uppfattningar om samhällets utformning. De främsta uttrycken för de politiska rättigheterna är den allmänna rösträtten och den fria opinionsbildningen. Sociala rättigheter handlar om

rätten till en grundläggande social, ekonomisk välfärd och trygghet, där utbildning ingår som viktig komponent. Men som understrukits av den tyska sociologen Jürgen Habermas, i en vidareutveckling av Marshalls teori, om rätten till en uppväxt och en utbildning som skapar förutsättningar för att kunna utöva sina politiska rättigheter som läroplanen för grundskolan 1980 hävdade. De politiska delta-garrättigheterna utgör, enligt Habermas, mediet för folkets självbestämmande och suveränitet (Habermas 1992/1996, jfr Englund 2002). Marshall å sin sida betraktade massutbildningen som en tillkämpad social rättighet och kunde enligt honom betraktas som ”den vuxne medborgarens rätt att ha fått utbildning” (Marshall 1949/1991, s 41). Marshall preciserade dock inte som Habermas implikationerna av de politiska rättigheterna och utbildningens specifika roll. Vad som hänt i rättighetstermer under de senaste decennierna är att den kollektiva sociala rättigheten till utbildning för alla barn och ungdomar överskridits och urholkats genom att vissa grupper snarare kommit att se utbildning som en civil rättighet för familjen, att kunna tillhandahålla en privat utbildning, individuellt anpassad till den enskilda familjens, läs föräldrarnas, prioritering och önskemål. Detta kunde emellertid inte ske utan en förskjutning i synen på vem som skall ha auktoritet att bestämma i frågor om utbildningens organisering (jfr Gutmann 1987, för en presentation av Gutmanns analys och kritik av hennes ’förslag’ till lösning, se Englund 2010).

Maktutredningen som katalysator

Tillbaka till den inledande frågan för denna essä: Hur kunde det ske? Under tiden 1985-1990 genomförde den så kallade maktutredningen sitt arbete med uppdraget att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället (SOU 1990:44). Ett av utredningens viktigaste resultat och hävdanden är att den ifrågasätter de direktiv den fått av den socialdemokratiska regeringen. Dessa direktiv sades av utredningen uttrycka en samhällscentrerad demokratitradition där utgångspunkten var idén om ett suveränt folk med den enskildes medborgarroll som medlem i ett samhällskollektiv. Enligt maktutredningens synsätt förutsattes folket enligt denna modell ha en kollektiv identitet där beroendet och samhörigheten mellan samhällsmedlemmarna betonades. Suveränitetstanken förutsatte även ett maktcentrum, en statsmakt och en statsapparat som i demokratiska former speglade styrkeförhållandena mellan olika sociala krafter i modern tid mellan politiska partier. I ett historiskt perspektiv

relateras direktivens demokratiuppfattning till den svenska modellen och socialdemokratins hegemoni.

Maktutredningen lanserade som ett alternativ till denna samhällscentrerade demokratitradition vad som benämndes en individcentrerad demokratitradition. Utgångspunkten är idén om den suveräna individen som tar ansvar för sitt eget öde. Här framhävdes den enskilda individens särart och friheten för alla att ordna sina egna förhållanden utifrån sina egna intressen och eget samvete. Den individcentrerade demokratitraditionen kan föras tillbaka på en tidig liberal teoretiker som John Locke (Hedin 2007). Denna demokratitradition vilar uttryckligen i patriarkalism – det är familjen som utgör samhällets grundläggande enhet och familjens överhuvud, fadern, är dess maktcentrum och egentliga beslutsinstans. Vidare betonas i denna tradition det civila samhället av vilket marknaden är en central del och individernas civila rättigheter gentemot staten samt att statens/politikens sfär skall vara så liten som möjligt.

Det demokratibegrepp som utredningen utpekar som alternativ utgångspunkt skiljer sig således i viktiga avseenden från den demokratisyn som kommer till uttryck i direktiven. Demokrati kan inte, menar utredningen, identifieras enbart med flertalsstyre och kollektiva beslutsprocesser. Demokratin förutsätter en balans mellan den enskildes rättigheter och plikter i förhållande till kollektivet och kollektivets rättigheter och plikter i förhållande till den enskilde. Vad maktutredningen således påvisar och lägger grunden till är ett starkare utnyttjande av den 'lilla demokratin' som ett ökat föräldrainflytande över skolan (Erikson 2004) – ett utnyttjande som under senare år ifrågasatts och diskuterats (jfr Molander 2017).

Genom 'förflyttningen' av demokratiperspektivet skapas helt nya förutsättningar för skolors sätt att arbeta och prioritera. Det sker en successiv nedprioritering av skolans relation till den stora demokratin – att skapa ett intresse hos eleverna för samhället som helhet och förbereda eleverna för att förhålla sig som kritiska och aktiva medborgare i den stora demokratin – till förmån för den lilla demokratin beträffande utbildning, som likställer föräldrarätten med möjligheten att välja skola för sina barn och på så sätt ger föräldrarna auktoritativt inflytande över skolarbetet.

Detta auktoritativa föräldrainflytande baseras i en förskjutning av rättighetstänkandet där de civila rättigheterna, eller som Berlin kallar dem, de negativa rättigheterna, ges ett ökat utrymme, ett utrymme där den privata sfären utmanar den offentliga. Denna öppning för 'private good' som utmanar 'public good' får på skolområdet flera genomgripande konsekvenser. Det handlar för det första om öppningen för att starta fristående (privata) skolor som pendanger till föräldrars

djupare intressen, religion, värderingar och/eller etnisk tillhörighet. För det andra om att starta fristående (privata) skolor som, med skolpengen som basal förutsättning innebär att skolpengen följer den enskilda eleven. Med denna förutsättning skapas med 'rätt' elevurval 'effektivare skolor' för föräldrar och deras barn där effektiviteten står för disciplinerat uppförande och effektivt kunskapsinhämtande, men också för ett bortval av i olika avseenden besvärliga elever.

Föräldrars eller barns rätt?

Maktutredningens två skilda modeller för utbildning som rättighet visar sig också ha betydande paralleller i termer av vems rättigheter som prioriteras, föräldrars eller barns. Med föräldrars rätt avses här att det är föräldrarnas rätt att bestämma över sina barns socialisation inte bara i hemmet utan också via skolan som socialiserande instans. Det innebär exempelvis att religiös fundamentalism, kristen eller annan, utövad av föräldrar kan överföras genom verksamheten i fristående skolor med denna värdegrund och att etnisk tillhörighet med tillhörande värderingar på samma sätt kan förstärkas via fristående skolor. Dessa fristående skolor kan innebära att barn och uppväxande i den fundamentalistiskt religiösa skolan växer in i värdesystem som i olika avseenden går på tvärs mot möjligheterna för barn att under uppväxten möta olika värdesystem och själv få chansen att ta ställning till dessa. Det kan också som i den muslimska fristående skolan innebära att könen inte tillskrivs som jämställda som är idealet för den allmänna, kommunala skolan och det svenska samhället (jfr Aretun 2007). Här kan frågor ställas som skär djupt i hur olika rättigheter kan ställas mot varandra, såsom FN-deklarationens och Europakonventionens föräldrarätt versus FNs konvention om barnets rättigheter. Här följer också frågor om vem/vilken auktoritet (jfr Gutmann 1987) som över huvud taget har rätten att bestämma i frågor om utbildningens utformning (för en utförligare behandling och analys av spänningen mellan föräldrars och barns rätt till utbildningens utformning, se Englund 2010 och red 2011).

Om nämnda fristående skolor förnekar barn att få utveckla självständiga ställningstaganden och således kan ifrågasättas ur ett barnrätts- och demokratiperspektiv – att ges möjlighet att utveckla hur och utifrån vilket värdesystem var och en vill leva sitt liv – så erbjuder de under det senaste decenniet snabbt växande koncernskolorna ett annat problem som primärt kan karakteriseras som ett segregationsproblem. Här är det frågan om relativt stora grupper som genomlever en skolgång som skiljer sig i flera avgörande avseenden

från den kommunala, allmänna sammanhållna skolan och som också har betydande konsekvenser för hur den allmänna skolan förändras genom att dessa stora grupper inte finns kvar i den allmänna skolan.

Koncernskolorna som uttryck för 'private good'

Det är framför allt tre skolkoncerner Academiakoncernen, Internationella Engelska skolan och Kunskapsskolan som ritat om det svenska skolsystemet i grunden genom att attrahera stora föräldragrupper med högre inkomster och utbildning att placera sina barn i dessa fristående skolor. Här dominerar ett traditionellt, standardiserat och avgränsat kunskapsbegrepp i betydelsen ofta ej kontextualiserade och problematiserade 'fakta'. Paradoxalt nog så har dessa skolkoncerner byggt upp tämligen likformiga skolor med ett i hög grad avgränsat och förutbestämt kunskapsstoff som skall inhämtas, en likformighet som kan jämföras med form av likformighet som den kommunala allmänna skolan kritiserades för att representera strax före reformerna 1989/92. Det relativt reducerade och begränsade kunskapsbegrepp som skolkoncernerna arbetar med har dock inte lett till några mer omfattande eller fördjupade kritiska granskningar, mycket beroende på att dessa koncernskolor inte gärna öppnar sina dörrar för vetenskapliga granskningar (se dock Englund, Forsberg & Sundberg red 2012) och här saknas ingående studier som bör göras. Den mest debatterade och politiskt brännbara frågan är emellertid hur dessa koncerner omvandlar de skattemedel de får, i enlighet med regleringen av skolpengen, till stora finansiella överskott genom lägre lärartäthet.

En viktig förklaring till vinstuttaget är också att dessa skolor främst attraherar relativt hög- och medelpresterande elever och i betydligt mindre grad befolkas av lågpresterande. Dessa olika presterande grupper samlades och samsades under grundskoletiden i större utsträckning i samma klassrum. Elever från socioekonomiskt svagare grupper är ofta lågpresterande och har föräldrar med låg utbildning. Dessa elever blir idag i med det fria valet av skola utan sina medel- och högpresterande kamrater och hamnar lätt i en negativ spiral. De börsnoterade Academiakoncernen och Internationella Engelska skolan har tillsammans med Kunskapsskolan primärt attraherat just medel- och högpresterande elever och i mindre grad lågpresterande elever, vilket inneburit att det jämlikhetssyftande sammanhållna skolsystemet försvagats (se vidare Englund 2012).

Under senare år har således de negativa effekterna av privatiseringen av stora delar av skolsystemet visat sig på allvar samtidigt som privatiseringen av skolsystemet i princip är accepterad av alla politiska

partier. Det enda tydliga undantaget har varit Vänsterpartiet som är det parti som framför allt vänt sig emot och starkt kritiserat hur skattemedel, speciellt av skolkoncernerna, transformerats till stora vinster för aktieägarna. Skolorna har således utvecklats till privata företag som gör stora vinster då skolorna drivs på sätt som minskar kostnaderna i form av elevurval, lägre lärarlöner och lägre lärartäthet. Omtanken gäller här inte alla elever, det är istället primärt aktieägarnas vinstintressen som skall tillfredsställas.

Samtida och framtida villkor för den svenska skolan

Under senare år har tre olika auktoritativa utredningar av betydelse gjorts som samtliga fokuserar olika aspekter av den problematik som hittills skisserats. Det gäller för det första koncernskolornas ekonomiska villkor som utretts och förslag har framlagts i en statlig utredning och remissvar avgetts; för det andra ESO-rapporten om styrning av offentlig verksamhet med en jämförelse av konsekvenserna av offentlig respektive privat styrning; samt för det tredje, Skolkommisionen, som haft till uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan. Som klart framgår så berör de tre utredningarna varandra, men med olika förutsättningar och konsekvenser när man närmar sig på vilken nivå olika typer av politiska beslut kan fattas.

Koncernskolorna och frågan om vinsttak

Den under flera år debatterade frågan är om fristående skolor, och då främst de så kallade koncernskolorna, även fortsättningsvis skall kunna ta ut stora vinster som härrör från skattemedel (skolpeng). Detta har lett till att den utredning, som tillsattes av koalitionsregeringen av socialdemokrater och Miljöpartiet med starkt stöd från Vänsterpartiet, har genomförts och publicerats. Den så kallade Reepalu-utredningen, SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*, vill ”säkerställa att offentliga medel används till just den verksamhet de är avsedda för och att eventuella överskott som huvudregel skall återföras till den verksamhet där de uppstått” (s 21). Utredningen som föreslår ett vinsttak på sju procent har kritiserats starkt av näringslivets företrädare som sett förslaget som ”ett ingrepp i den privata företagsamheten och äganderätten” (Lemne & Morin 2016). Internationella Engelska skolan, en av de största friskolekoncernerna, var ej tillfrågad som remissinstans

men kallar utredningens verklighetsbeskrivning för ”totalt grundlös” i ett eget svar och drar slutsatsen att företaget skulle tvingas sluta bedriva sin verksamhet om lagförslaget blir verklighet. Koncernen kommer i så fall kräva staten på ”full ersättning för den värdeförlust som förslaget skulle medföra”, skriver man i sitt remissvar (remissyttrande över ”Välfärdsutredningen”, SOU 2016:78).

En fråga som kan ställas beträffande koncernskolorna är om skolverksamhet bedriven som aktiebolag över huvud taget är en rimlig modell för att bedriva skola. Även om den gällande läroplanen huvudsakligen sägs ligga till grund för deras verksamhet så är den principiella frågan om vinstmaximeringsprincipen som överordnad princip är rimlig och lämplig, en princip som bygger på att aktieägarna vill ha så stor utdelning som möjligt, vilket aktiebolagslagen kräver.

Som tidigare nämnts så är det bland riksdagspartierna endast Vänsterpartiet som varit starkt kritiskt mot ’vinster i välfärden’ och drivit frågan, men nämnda utredning tillsattes av de två regerande partierna, vilket måste ses som att även det socialdemokratiska partiet, efter viss inre diskussion, och Miljöpartiet, vill förändra situationen vad gäller vinstuttaget, något som också framförts av representanter från dessa partier. Dessutom skall understrykas att den folkliga majoriteten är klart emot vinster i välfärden vad gäller skolan enligt undersökningar gjorda av SOM-institutet i Göteborg som menar att dryga 60 procent av medborgarna är emot vinstutdelningen inom skolektorn (Ekengren Oskarsson & Bergström red. 2015).

Remisstiden för Reepalu-utredningen gick ut i februari 2017 och efter viss tveksamhet under våren och sommaren 2017 kom i början av september ett besked från civilminister Ardalán Shekarabi (S) om att stå fast vid utredningens förslag om ett vinsttak på sju procent för fristående skolor. Propositionen om att begränsa vinsterna i välfärden (Prop. 2017/18:159) offentliggjordes 20 mars 2018 och riksdagsbehandlas i början av juni och kommer, som det ser ut, att röstas ned av de borgerliga partierna och Sverigedemokraterna som är emot. Frågan kan emellertid bli central i valet till hösten.

ESO-rapportens analys av styrning av offentlig verksamhet

I mars 2017 publicerades ESO-rapporten¹ *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet* skriven av Per Molander. Bakgrunden till rapporten är den förändrade styrningen av offentlig sektor under senare år som kommit att benämnas New Public Management (NPM), en styrning som ifrågasatts av bland

andra statsminister Stefan Löfvén i artikeln ”Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter” (DN-debatt 2013-12-15).

I relation till tidigare debatt förd av primärt ekonomer är ESO-rapporten av Molander (teknologie doktor) mycket tydlig i sin karakteristik och analys av skiljelinjerna mellan offentlig och privat verksamhet genom att hävda att ”den offentliga sektorn skiljer sig från den privata i framför allt två viktiga avseenden: *den grundläggande logiken och graden av öppenhet*” (Molander 2017, s 11, kursivering i original). I privat verksamhet är det överordnade målet vinstmaximering och ansvar gentemot ägarna. Offentliganställdas referensramar sammanfattas under rubriken offentligt etos och inom den offentliga sektorn är öppenhet i form av meddelarskydd central till skillnad från den privata sektorn där kommersiell sekretess är en grundläggande princip.

I Molanders analys av utbildningssystemet understryker han att det har utsatts för särskilt stora förändringar. Han menar att några av dessa har anknytning till NPM-doktrinen som skolpengen och ”fri etableringsrätt med låga krav på anordnarna – medan andra, främst det ökade kommunala ansvaret och den förändrade pedagogiken, har skett oberoende av den” (s 13). Även om det är oklart vad han avser med ’den förändrade pedagogiken’² så menar han att det är tre förhållanden som dominerar ”utfallet av den förändrade skolpolitiken: försämrade resultat, ökad spridning av resultaten till följd av ökad sortering av eleverna och betygsinflation” (s 13).

Molander betonar nedgången i den kvalitetsjusterade lärartätheten och menar att ”de privata skolorna förstärker effekten genom att ha både lägre lärartäthet och fler lärare utan behörighet än de kommunala” (s 13). Han menar att det också finns belägg för att de privata skolorna sorterar eleverna och utestänger vissa samt att konkurrensen och föräldrstrycket lett till betygsinflation.

Molander betonar med hänvisning till ett flertal forskare inom olika discipliner att ”barn med stark socioekonomisk bakgrund – föräldrar med längre utbildning och högre lön – är överrepresenterade i de privata grundskolorna” (s 107, se även s 161). Hans slutsatser beträffande utbildningssystemet är att:

...staten bör återta det fulla ansvaret hela skolsystemet för att de nationella intressena knutna till utbildningssystemet ska kunna tillgodoses på ett adekvat sätt. Den fria etableringsrätten och de privata skolorna bör avvecklas. Skolvalet avvecklas och ersätts med en möjlighet att uttrycka rangordnade önskemål om skoltillhörighet som stäms av mot samhällsliga mål om likvärdighet och integration (Molander 2017, s 227).

Sammantaget kan sägas att såväl Reepalu-utredningen som ESO-rapporten ställer principiella politiska frågor och föreslår be-

tydande förändringar angående de externa villkoren för att bedriva skolverksamhet.

Skolkommissionen

Under 2017 har också den 2015 tillsatta Skolkommissionen presenterat sitt slutbetänkande (SOU 2017:35). Detta betänkande har lagts till grund för ett budgetförslag som kom i slutet av september 2017, en tidpunkt då de två tidigare nämnda texterna, Reepalu-utredningen och ESO-rapporten, också var kända. Uppdraget till Skolkommissionen var att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (Dir. 2015:35).

Slutbetänkandet inleds med en uppräknning av interna och externa 'systemsvagheter' där de interna primärt är baserade på brister vad gäller det konkreta utförandet medan de externa beskrivs som "skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor" samt "splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan" (SOU 2017:35, s 14). Det är således primärt dessa två punkter som handlar om aspekter framträdande i debatten om vinsttak och i ESO-rapporten om styrning av offentlig verksamhet.

Skolkommissionen markerar också inledningsvis att även om något förbättrade kunskapsresultat påvisats under senare år så visar de senaste internationella undersökningarna "dessvärre en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan. Resultaten tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten" (s 13). Kommissionen menar således att den bristande likvärdigheten är ett mycket allvarligt problem i den svenska skolan.

Vad föreslår då Skolkommissionen? Utifrån en analys under rubriken "Aktivt skolval och minskad skolsegregation" (s 26ff) pekas på bristande kvalitet i undervisningen och brister i utförandet av det kompensatoriska uppdraget. Kommissionen föreslår i ekonomiska termer vad som kan ses som interna kvalitetshöjningar av flera olika slag, något som också förts vidare i regeringens presenterade skolsatsning i september 2017. Vad gäller de grundläggande likvärdighetsproblemen påpekas att det kompenserande uppdraget försvåras i segregerade miljöer och att förväntningarna ofta sänks på elever i dessa miljöer samt att det är svårt att rekrytera erfarna lärare och rektorer till skolor i socioekonomiskt utsatta områden. Dessa problem (som på intet sätt är nya utan snarare under senare tid blivit allt mer fördjupade) betraktas som ett av de huvudområden som skolsatsningen skall fokusera med betydande ekonomiska medel.

Kommissionen berör också att det även finns ”ett viktigt värde i att elever med olika bakgrund möts i skolan” (s 27) och föreslår ”att det i skollagen anges att huvudmannen aktivt ska verka för en allsidig sammansättning av elever på sina skolenheter”.

Ett flertal av Skolkommissionens förslag, som benämns att skapa ett robust skolsystem, har också kommit med som förslag i den budgetproposition som avsätter betydande belopp till de insatser som Skolkommissionen föreslagit skall kunna bidra till en bättre likvärdighet och höjda kunskapsresultat (Regeringskansliet 2017).

De principiella och politiska problem som behandlas i Reepalutredningen (privatskolors vinstintresse) och ESO-rapporten (de grundläggande skillnaderna mellan offentlig respektive privat styrning och förslaget om förstärkt offentlig styrning) lyser dock med sin frånvaro då Skolkommissionens förslag snarare förefaller vila på en tro på en gemensam vilja och en (över)tro på att alla deltagare, professionella och övriga, självklart stämmer in i kommissionens verklighetsbild och förslag. Två längre citat som exemplifierar det sagda är betoningen av betydelsen av en sammanhållen reformstrategi för att komma till rätta med skolans systemsvagheter. Strategins olika delar behöver utformas så att de är konsistenta och ömsesidigt förstärker varandra, menar kommissionen:

Kommissionen slår också fast att staten framöver måste ta ett större ansvar för att stärka skolsystemet. Det gäller finansiering och resursfördelning, skolhuvudmännens kapacitet, nationell skolutveckling samt lärarnas och rektorernas professionsutveckling och autonomi. I delbetänkandet deklarerade kommissionen också, som nämnts, att det inom kommissionen finns skilda ståndpunkter företrädna i bl.a. synen på var huvudmannaskapet på lång sikt bör ligga, men att kommissionen ändå kunnat enas om en långsiktig plan med för skolan centrala utvecklingsområden. I detta slutbetänkande utvecklas planen till en sammanhållen strategi med konkreta förslag. Ett ökat statligt engagemang är en central del i strategin (SOU 2017:35, s 103).

Kommissionen hänvisar till hur OECD påpekat att komponenterna i strategin utformas så att staten över tid kan hantera och justera dem. Skolsystemet i Sverige har, menar kommissionen, under lång tid haft en tillbakadragen stat och ett stort antal skolhuvudmän med bristande kapacitet som länge kännetecknats av att delvis framstå som utan styrning. Kommissionen anser att statens styrförmåga behöver öka utan att staten alltid ska behöva genomföra en nationell reform varje gång en förändring behöver göras. Kommissionen presenterar

förslag som den menar ökar möjligheterna till påverkan och tydlighet i styrningen inom t ex finansiering och resursfördelning, professionsutveckling samt huvudmännens kapacitet att fullgöra sitt ansvar för skolan och när det gäller strävan mot förbättrad likvärdighet. En mer kontinuerlig läroplansutveckling, i samspel med lärarprofessionen och forskningen, är ett annat exempel på en mer ändamålsenligt utformad styrmodell än dagens:

Ett starkare statligt engagemang kan leda tankarna till minskat utrymme för lokala initiativ och mindre professionell frihet. Kommissionens förslag går inte i den riktningen. Det kommissionen vill åstadkomma är att statens styrning ska gälla de områden och ha den kraften som ger de bästa förutsättningarna för skolhuvudmän och skolor att skapa hög kvalitet i undervisningen och en likvärdig utbildning. Inte minst behövs en ökad tydlighet och systematik i hur skolsystemet styrs och vilka roller som olika ansvarsnivåer och aktörer ska ha (SOU 2017:35, s 103).

Kommissionens goda vilja är uppenbar men den resonerar delvis som om det fortfarande fanns ett nationellt sammanhållet offentligbaserat skolsystem att hantera och problematiserar inte de utmaningar och hot som finns genom koncernskolorna (Englund 2012) och marknadiseringen av skolan (se temanumret Skolan och marknaden i *Utbildning & Demokrati* 2017:1).

Hur bemöta samtidens segregation?

Kan då de starka segregationstendenserna motverkas trots att det fria valet stöds av en partipolitisk majoritet och en överväldigande folklig majoritet? Under hösten 2017 har den sittande regeringen med Socialdemokrater och Miljöpartiet med stöd från Vänsterpartiet i sitt budgetförslag presenterat en ekonomiskt omfattande satsning på skolor med övervägande lågpresterande elever (Regeringskansliet 2017).

Kan den negativa spiralen brytas? Ett kvarvarande grundproblem i denna satsning är att elevunderlaget även fortsättningsvis tenderar att vara detsamma och bestämmas av socioekonomiska förutsättningar som innebär, som det nu är, att en stor dominans av lågpresterande elever tar plats i vissa skolklasser och skolor, där det kan vara svårt även för flera lärare att skapa en positiv och hållbar lärandemiljö.

En modell för att organisera skolan som vuxit fram i en del kommuner under senare år har varit att samla många elever från olika sociala skikt i en och samma (högstadi-) skola och skolklasser

för att de skall mötas där och att det därmed skapas ett socialt och prestationsmässigt blandat elevunderlag.

Vi vet inte om denna modell kan revitalisera den aspekt som var den tidigare grundskolans stora fördel, att blandningen av elever med olika prestationsnivåer innebar att de lågpresterande hade lättare att 'hänga med' genom att de omges av såväl medel- som högpresterande elever. Den så kallade kamrateffekten förefaller ha varit den sammanhållna, socialt blandade grundskolans viktigaste medel att nå framgång, men frågan är alltså om den kan bli det också i framtiden. Förutom den nya sammansättningen av elevunderlaget med skapandet av socialt blandade skolklasser och skolor krävs rejält ökade och långsiktiga resurser i form av flera lärare och annan personal.

Noter

1. ESO står för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi vid Finansdepartementet Regeringskansliet.
2. På sida 105 anges att de pedagogiska riktlinjerna under 1990-tal och tidigt 2000-tal förändrades i riktning mot mindre strukturerade undervisningsformer.

Referenser

- Aretun, Åsa (2007): *Barns "växa vilt" och vuxnas vilja att forma. Formell och informell socialisation i en muslimsk skola*. Linköping: Linköping Studies in Art and Science 399. Institutionen för Tema.
- Berlin, Isaiah (1948/1984): *Fyra essäer om frihet*. Stockholm: Timbro.
- Börjesson, Mattias (2016): *Från likvärdighet till marknad. En studie av offentligt och privat inflytande över skolans styrning i svensk utbildningspolitik 1969-1999*. Örebro: Örebro Studies in Education 52.

- Dewey, John (1899/1980): *Skolan och samhället*. I Sven Hartman & Ulf P. Lundgren, red: *Individ, skola och samhälle* s. 50-98. Stockholm: Natur och kultur.
- Ekengren Oskarsson, Henrik & Bergström, Annika red. (2015): *Svenska trender 1986-2015*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-Institutet.
- Englund, Tomas (1994a): *Skola för demokrati. Bokslut över ett svunnet 80-tal och en demokratiskt syftande läroplan – Lgr 80: En kommenterad dokumentation av tio texter*. Pedagogisk forskning i Uppsala 115.
- Englund, Tomas (1994b): Education as a citizenship right – a concept in transition: Sweden related to other Western democracies and political philosophy. *Journal of Curriculum Studies* 26(4) 383-399.
- Englund, Tomas red. (1996): *Utbildningspolitiskt systemskifte?* Stockholm: HLS Förlag.
- Englund, Tomas (1998): Från gemensamt intresse till egennytta – ett utbildningspolitiskt systemskifte? I Lars Svedberg & Monica Zaar, red: *Boken om pedagogerna*, fjärde upplagan s. 285-317. Stockholm: Liber.
- Englund, Tomas (2002): Utbildning som medborgerlig rättighet – skilda traditioner och uttolkningsmöjligheter. *Utbildning & Demokrati* 11(1) 121-130.
- Englund, Tomas (2009): The general school system as a universal or a particular institution and its role in the formation of social capital. *Scandinavian Journal of Educational Research* 53(1) 17-33.
- Englund, Tomas (2010): Questioning the parental right to educational authority – arguments for a pluralist public education system. *Education Inquiry* 1(3) 235-258.
- Englund, Tomas red. (2011): *Utbildning som medborgerlig rättighet – föräldrarätt, barnens rätt eller...?* Göteborg: Daidalos.
- Englund, Tomas (2012): Utbildningspolitisk monopolism – nya utmaningar för läroplansteorin. I Tomas Englund, Eva Forsberg & Daniel Sundberg, red: *Vad räknas som kunskap? Läroplansteoretiska utsikter och inblickar i lärarutbildning och skola* s. 20-38. Stockholm: Liber.
- Erikson, Lars (2004): *Föräldrar och skola*. Örebro: Örebro Studies in Education 11.
- Gutmann, Amy (1987): *Democratic Education*. Princeton: Princeton University press.
- Habermas, Jürgen (1992/1996): *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT press.

- Hedin, Christer (2007): John Locke och familjens makt över uppfostran. *Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* 16(1) 53-71.
- Internationella Engelska skolan (2017): Remissyttrande över ”Välfärdsutredningen”. I SOU 2016:78: *Ordning och reda i välfärden*, 2017-02-06.
- Lemne, Carola & Morin, Anders (2016): Planerat vinstförbud stryker välfärden. Svenskt näringsliv hemsida. Remissyttrande till SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*. Diarienummer: Fi2016/04014/K
- Löfvén, Stefan (2013): Välfärdens yrken måste få sin frihet och status åter (DN-debatt 2013-12-15).
- Marshall, Thomas H. (1949/1991): Medborgarskap och klass. I *Idéer om reformism*. Volym 4 i Tidens idéserie, s. 21-89.
- Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Proposition 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.
- Proposition 1989/90:41 *Om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.
- Proposition 1990/91:18 *Regeringens proposition om ansvaret för skolan*.
- Proposition 1990/91:115 *Om vissa skollagsfrågor*.
- Proposition 1991/92:95 *Om valfrihet och fristående skolor*.
- Prop. 2017/18: 159 *Tillstånd att ta emot offentlig finansiering inom socialtjänsten, assistansersättningen och skollagsreglerad verksamhet*.
- Regeringskansliet (2017): *Satsningar inom utbildningsområdet i budgetpropositionen 2018*. 2017-09-20.
- Skolverket (2005): *Vad gör det för skillnad vad skolan gör? Om skolors olikheter och deras betydelse för elevernas studieresultat*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? En kunskapsöversikt och betydelsen av olika faktorer*. Stockholm: Skolverket
- Skolverket (2012): *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid*. Stockholm: Skolverket.
- SOU 1990:14 *Bilaga 22. Utbildning för 2000-talet*.
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige*.
- SOU 1992:94 *Skola för bildning*.
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

- SOU 2017:35 *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* (2013): Temanummer Kan vi lita på PISA? 22(3).
- Utbildning & Demokrati – tidskrift för didaktik och utbildningspolitik* (2017): Temanummer Skolan och marknaden 26(1).
- Wahlström, Ninni (2002): *Om det förändrade ansvaret för skolan. Vägen till mål- och resultatstyrning och några av dess konsekvenser.* Örebro: Örebro Studies in Education 3.
- Wiklund, Matilda (2006): *Kunskapens fanbärare. Den goda läraren som diskursiv konstruktion på en mediearena.* Örebro: Örebro Studies in Education 17.
- Wiklund, Matilda (2012): Medialiserad utbildningspolitik – ett nedslag i utbildningsbevakning och debatt i svenska medier. I Tomas Englund red: *Föreställningar om den goda läraren* s. 215-245. Göteborg: Daidalos.

