

FÖRSLAG FÖR EN EFFEKTIV SKOLMARKNAD

22 februari 2021

INNEHÅLL

3 INLEDNING

3 PROBLEMEN MED DAGENS SYSTEM

5 LÖSNINGAR

5 Ett gemensamt skolval

7 Nationella prov

8 Transparens och uppföljning

Författare till denna rapport är Gustav Karreskog och Isak Kupersmidt, båda doktorander i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Isak Kupersmidt har även varit vice ordförande i Centerstudenter.

Frågor om rapporten?

Kontakta Centerpartiet i Stockholm

e-post: sthlm@centerpartiet.se

INLEDNING

Skolan har idag stora problem med ojämlikhet, bristande transparens och ett skolval som skapar stress och oro hos familjer. Varken kommuner eller friskolor är heller speciellt nöjda med den rådande ordningen då de har stora problem att planera sin verksamhet.

I debatten blandas ofta lösningar på olika problem ihop, och det görs ingen skillnad mellan vad som skapar en välfungerande marknad, kritik mot existensen av en skolmarknad, samt kritik mot skolvalet. Utgångspunkten för vår rapport är att Sverige ska ha en marknadsbaserad skola med skolval, men att det ska vara en välfungerande marknad där skolor konkurrerar med rätt saker och alla familjer deltar på ett jämlikt sätt.

PROBLEMEN MED DAGENS SYSTEM

Problemen på dagens skolmarknad är många. Då det saknas ett sammanhållet system innebär skolvalet betydande osäkerhet för såväl familjer som friskolor och kommuner. Resultatet är ett svårstyrt skolval som ingen är riktigt nöjd med. Här går vi igenom de största problemen ur familjernas, skolornas och det offentliga perspektiv.

Familjerna

Från familjernas perspektiv är skolvalet ett stort stressmoment. Det är idag vanligt att barn ställs i kö till skolor redan från BB, och blivande familjer skickar runt långa listor med var man bör anmäla sitt barn. Att välja skola är i sig svårt då den tillgängliga informationen är låg. Att göra det många år innan skolstart är ännu svårare då både livssituation och skolor kan förändras mycket på den tiden. Som en konsekvens ställs barn ofta i väldigt många köer då det inte finns någon begränsning på antalet köer ett barn kan stå i.

Kötid är därmed inte ett lämpligt mått på hur stark preferensen för en enskild skola är, då köande inte kräver någon prioritering mellan skolor. Istället mäter det hur pålästa föräldrarna är och därmed indirekt socioekonomisk bakgrund. Det kan även nämnas att kösystem inte är något som vanligtvis förekommer i andra länder med skolvalssystem.

För de familjer som inte ställt sina barn i kö tidigt så innebär dagens system att de stängs ute från de mest attraktiva skolorna. Det slår hårdast mot de familjer som antingen kommit till kommunen nyligen, eller som av olika anledningar inte förmått att planera så långt i förväg. I praktiken är det socioekonomiskt mer utsatta familjer där barnen redan innan har sämre förutsättningar att klara skolan som missgynnas.

Skolorna

Från skolornas perspektiv medför dagens system stora problem. Då det inte finns ett samordnat skolval är det väldigt svårt att få en bra överblick över intresset för en skola. Med många som ställer sina barn i flera köer blir köernas längd ett dåligt mått på intresse. Det är inte heller ovanligt att barn antas till flera skolor och lämnar återbud sent, eller inte dyker upp alls. Det innebär både ett inkomstbortfall för skolan och att en plats som någon annan elev kanske vill ha får stå tom. Skolvalet försvårar på så sätt verksamhetsplaneringen för både kommuner och friskolor då de inte kan överblicka hur eleverna fördelats förens vid skolstarten.

I och med att friskolorna idag själva hanterar sin antagning och kö på ett icke-transparent sätt finns det i praktiken en möjlighet för dessa att "välja" attraktiva elever på olika sätt. Det är oklart hur vanligt förekommande det är då antagningen är svårt att granska. Oaktat den faktiska utbredningen så skadar det trovärdigheten i systemet att möjligheten finns, och så länge det är möjligt så finns risken att problemen ökar. Dessa problem skulle försvinna om skolval och platstilldelning sköts gemensamt för alla skolor och i skolorna endast rapporterar in hur många platser de har tillgängliga.

Samhället

Skolvalet skapar även problem för det offentliga. Utan ett sammanhållet skolval är det väldigt svårt för kommuner att planera sin verksamhet. Att friskolor öppnar och lägger ner är svårt att undvika, men problemens storlek beror i stor utsträckning på hur information delas mellan olika aktörer.

När skolor tävlar om elever uppstår det också ett trovärdighetsproblem för dem i deras myndighetsutövande. Betygsinflation beror inte i sig på skolval och friskolor, men är en företeelse som kan accelereras om skolor känner att de måste konkurrera om elever. För att ett skolvalssystem ska få önskvärda effekter krävs det att skolorna konkurrerar genom att erbjuda bra undervisning, inte primärt höga betyg. Återigen kan man diskutera exakt hur stora dessa problem är idag, men det är otvivelaktigt så att det finns en inneboende konflikt mellan att sätta rättvisa betyg som återspeglar samhällets intresse, och att sätta lite för höga betyg vilket ligger i skolans, lärarnas och elevernas intresse. I ett välfungerande skolsystem bör sådana intressekonflikter minimeras och helst försvinna.

Huruvida skolval bidrar till segregation är omdiskuterat, och beror lite på definitionen av segregation samt vilket alternativ man jämför med. Klart är att boendesegregationen är den främsta källan även till skolsegregation, men även valsystemet i sig kan bidra. Genom kösystemet blir skolvalet, och därmed de mest eftertraktade skolorna, framför allt tillgängliga för föräldrar med starkt kulturellt kapital. Köerna skapar därmed en segregation mellan familjer även inom samma område, och hindrar därmed skolvalet från att uppnå den utjämnade potentialen det faktiskt har genom att inte föra in boendesegregationen i skolorna.

LÖSNINGAR

Här föreslår vi ett antal lösningar på problemen som finns på skolmarknaden. Lösningarna är utformade för att öka förutsägbarheten för alla parter samtidigt som skolvalet tillgängliggörs för så många som möjligt på ett likvärdigt sätt. Reformförslagen finns sammanfattade i en punktlista efter varje stycke.

Ett gemensamt skolval

Vi föreslår att ett gemensamt aktivt skolval införs. Skolvalet bör ske på en central plattform, och ske under en tydlig ansökningsperiod i lagom tid innan skolstart. Det skulle befria familjerna från stressen kring skolvalet under barnets första år, samtidigt som skolornas planering skulle bli enklare då de i god tid i förväg skulle veta vilka och hur många elever som sökt skolan.

Ett gemensamt skolval skulle också underlätta den långsiktiga planeringen både på kommunal och nationell nivå då information om skolvalet skulle finnas på ett ställe. Det skulle även göra det lättare att dela information om skolor till familjerna samt ha koll på hur skolor marknadsför sig och kommunicerar.

Med ett gemensamt skolvalssystem är det lätt att få information om efterfrågan på skolor, både vad det gäller huvudmän och geografisk placering. Tillsammans med demografisk information skulle det möjliggöra någorlunda träffsäkra prognoser på efterfrågan, något som är svårt att göra idag. På sikt borde det därför bli möjligt för utbudet att matcha efterfrågan både vad det gäller geografisk placering och huvudmän, och på så sätt kan de flesta elever få en skola de är nöjd med.

Det kommer dock alltid vara så att vissa skolor är mer efterfrågade än vad det finns platser utan att det finns legitima skäl att prioritera en elevs önskemål framför en annans. Det enda rättvisa sätt som finns att fördela platserna vid sådana situationer är lottning. Det ska dock understrykas att lottning inte ska vara den primära fördelningsmekanism, utan bara det som händer när alla elever inte kan få den skola de önskar. Nedan går vi igenom detaljerna kring hur ett skolval bör utformas.

Skolvalets detaljer

Det finns en naturlig konflikt mellan att ge alla elever en likvärdig tillgång till de skolor som finns i en kommun, och att garantera elever en möjlighet att gå i en skola nära hemmet. I ett system där alla elever har samma möjlighet att få plats på alla skolor vid tidpunkten för skolvalet blir inflytandet av boendesegregationen och socioekonomisk bakgrund betydligt mindre än idag. Om ingen hänsyn tas till närhet finns dock risken att elever som bor i vissa områden riskerar att få en skolplats väldigt långt från hemmet.

För att ge elever så likvärdiga möjligheter att välja skola som möjligt, men samtidigt garantera att elever kan gå i någon skola nära hemmet, föreslår vi ett system med två kvoter. Elever som bor inom rimligt avstånd har förtur i den ena kvoten medan alla elever har samma möjlighet att få en plats i den andra kvoten. Kvoten med närhetsförtur är en så kallad mjuk kvot, om den inte fylls upp helt av elever med närhetsförtur går platserna över till den allmänna kvoten. Storleken på dessa närhetskvoter sätts sedan för varje skola på ett sådant sätt så att om alla elever sökte skola efter närhet skulle de få plats på en skola inom rimligt avstånd, men hålls samtidigt så låg och så jämn som möjligt mellan skolor.

Hur man avgör rimlig närhet beror i stor utsträckning på lokala förutsättningar och det bör därför lämnas till kommunerna att definiera exakt vad rimlig närhet innebär. Det faller också på kommunerna att se till att det finns tillräckligt många skolor för att alla elever ska kunna få en plats inom rimlig närhet. En fördel med det föreslagna systemet är dock att det redan i förväg

går att förutse hur många skolplatser som kommer behövas i olika områden. Belastningen för att uppfylla detta bör därför bli betydligt lägre för kommunerna med det här systemet än med dagens system.

Genom ett sådant urvalssystem kan alla som vill få gå på en skola inom rimligt avstånd, om de inte väljer och får plats på en annan skola. Samtidigt skulle så många platser som möjligt blir tillgängliga för alla kommunens elever. Systemet innebär inte heller att de populäraste skolorna fylls upp av enbart elever som bor jättenära, utan det kommer alltid vara så att åtminstone en del av platserna tilldelas via den allmänna kvoten.

Utöver dessa två kvoter finns det ytterligare två hänsyn som bör tas. Det första är syskonförtur. Av praktiska skäl är det rimligt att alla syskon i en familj ska ha möjlighet att gå på samma skola. Det finns heller ingen risk att detta ska ge upphov till stora systematiska snedvridningar i systemet. Vi föreslår därför att syskonförtur ska kunna ges även i det nya systemet. Slutligen så är det vanligt att lägre och högre stadier hänger ihop verksamhetsmässigt i vad som kallas skolspår, ofta på samma fysiska skola. Förtur inom ramen för skolspår bör tillåtas, men ske med översyn av kommunen.

Det här systemet är vad man inom den nationalekonomiska forskningen kallar strategisäkert. Det innebär att ingen enskild person kan förbättra sina chanser att få en önskvärd skola genom att ljuga och uppge en annan ranking än den de faktiskt har, det finns därmed ingen strategisk dimension i beteendet. Ett sådant system har fördelen att det är lätt för alla familjer att göra rätt val, och man kan lita på att de rankingar som uppges stämmer väl överens med familjernas sanna preferenser.

Reformer

För att skapa ett effektivare och rättvisare skolval med mindre stress och osäkerhet för såväl familjer som skolor så föreslår vi följande reformer.

- **Ett gemensamt och aktivt skolval införs i alla kommuner.** Skolvalet ska ske sammanhållet på en gemensam plattform med kommunala skolor och friskolor. Staten tillhandahåller en plattform för valet, men kommunerna väljer fortsatt hur det ska implementeras.
- **Skolvalet görs under en gemensam ansökningsperiod för alla skolor.** Ansökningsperioden ska ske när barnen börjar närma sig skolålder, men i god tid innan skolstarten.
- **Närhetsgarantin omformuleras.** Alla elever ska garanteras att gå i någon av skolorna inom rimligt avstånd, om hen inte fått plats på någon annan skola som hen valt. Närhetsgarantin implementeras med hjälp av en mjuk kvot för närhetsprioritering som så sätts så liten som möjligt för att fortfarande uppfylla garantin. Kommuner bestämmer själva vad som anses vara rimlig närhet.
- **Skolplatser fördelas efter hur eleverna rankat dem under ansökningsperioden.** Enbart syskonförtur och verksamhetsmässiga samband, så kallade skolspår, bortsett från närhetsgarantin, tillåts ge prioritet för antagning. Platserna fördelas på ett sätt som inte möjliggör strategiska val.
- **Relevant information från skolvalssystemet är tillgänglig för alla skolor.** Information om intresse, ansökningar och annat som underlättar verksamhetsplaneringen ska delas lika med alla huvudmän som är verksamma i kommunen.

Nationella prov

För att underlätta uppföljning och utvärdering, samt förebygga betygsinflation, bör de nationella proven ges en starkare ställning. En central rättning skapar mer likvärdighet i bedömningen, och gör det möjligt att använda proven för att jämföra skolor. Genom att låta resultaten på nationella proven bli normerande för betygsfördelningen förebyggs också betygsinflation och skolorna blir trovärdigare i sin myndighetsutövning.

Att proven är normerande innebär att betygsfördelningen på en skola över tid inte får avvika markant från resultaten på proven. På elevnivå ska det såklart alltid ske en individuell bedömning, men på skolnivå bör det inte få avvika konsekvent åt något håll. På så sätt kan man garantera både att enskilda skolor inte systematiskt sätter överbetyg, men samtidigt lämna utrymme för lärarens professionella bedömning utifrån målen.

Ett centralt nationellt prov skulle göra det är lätt för Skolinspektionen att följa kunskapsutvecklingen på en skola över tid. Om betygssättningen på en skola över tid avviker för mycket ska Skolinspektion granska, bötfälla och i slutändan kunna stänga ned eller ta över verksamheter som inte anpassar sig. Även kunskapsnivån i sig, samt hur elevernas kunskaper utvecklas över tid bör vara grund för granskning och åtgärder.

Centralt rättade nationella prov som är normerande skulle stärka skolornas trovärdighet i deras myndighetsutövning, skapa större likvärdighet mellan bedömningen på olika skolor, och underlätta tillsyn och uppföljning av skolor.

Reformer

Vi föreslår ett antal reformer för att stärka de nationella proven och förbättra möjligheterna att följa upp skolor.

- **De nationella proven rättas centralt.** Proven ska rättas av lärare som inte undervisar eleven.
- **Betygsfördelningen ska följa de resultaten i nationella proven.** I en skola över tid får inte betygsfördelningen skilja sig markant från fördelningen av resultaten på de nationella proven.
- **De nationella proven uppdateras för att få en tydligare normerande funktion för både för betyg och skolornas prestation över tid.** Utformningen på proven bör utredas så att de bättre återspeglar deras nya användningssätt.

Transparens och uppföljning

Vidare föreslår vi en tydligare insamling och delning av information i syfte att underlätta både valen för familjerna och skolornas planering.

Genom en central antagning samlas all information på samma ställe. Det är oerhört viktigt att den sedan är tillgänglig för såväl kommuner som friskolor. Dagens problem med att planera verksamheten skulle i princip lösas av ett sådant förfarande då all information skulle bli tillgänglig på ett ställe.

Det är också viktigt att skolor delar med sig av information om sin verksamhet. Offentlighetsprincipen är inte lämplig för privata företag. Istället bör systemet bygga på en tydlig lagstiftning om vilken information som skolor, såväl kommunala som friskolor, måste dela. Information om verksamheten, inklusive resultat på nationella prov, borde också göras tillgänglig för familjerna för att stödja dem i deras val. Det skulle underlätta granskning av alla skolor, och underlätta skolvalet för familjerna.

Central insamling av information underlättar också uppföljningen av skolor. Skolinspektionen bör ges i uppdrag att följa upp alla skolor och hur väl eleverna når målen. De bör också utvärdera skolorna utifrån elevernas kunskapsprogression, samt hur väl eleverna presterar utifrån sina förutsättningar. I de fall en skola inte lever upp till kraven bör Skolinspektionen ha möjlighet att ta över hela eller delar av verksamheter.

För att utvärdera hur bra olika skolor är och sköter sina uppgifter är det relevant att veta hur mycket skolorna faktiskt bidrar till elevernas kunskapsnivå. Då olika elever har olika förutsättningar, och elevunderlaget varierar systematiskt mellan skolor så är enbart betyg och resultat på nationella proven ett dåligt mått på hur bra en skola lär ut. Det är därför önskvärt att ta fram så kallade mervärdesmått.

Mervärdesmått försöker kompensera för skillnader i förutsättningar och med hjälp av statistiska modeller beräkna själva skolans effekt på elevernas kunskapsutveckling. Det finns många olika sätt att beräkna sådana mått på som alla olika för- och nackdelar. Vi föreslår därför dels att Skolverket ska ha som löpande uppdrag att ta fram och publicera resultat från flera olika sådana modeller, likt dagens SALSAMODELL. Men det är också viktigt att den information som krävs för att beräkna sådana mått offentliggörs på ett lättillgängligt sätt så att även andra aktörer har möjlighet att göra egna beräkningar.

I samma anda vore det även önskvärt om Skolinspektionens skol- och huvudmannarapporter standardiserades och tillgängliggjordes på ett sådant sätt att de kan användas mer systematiskt och ingå i kvantitativa analyser. Eventuellt bör de även utökas i omfång genom standardiserade mått och frågor för att bättre kunna vara underlag till skolval och utvärderingar.

Genom tydligare standardisering och informationsinsamling kan man underlätta Skolinspektionens uppgift att granska skolor och försäkra sig om att de håller tillräcklig kvalitet. Det är också viktigt att Skolinspektionen har både de ekonomiska resurserna och legala utrymmet som krävs för kunna identifiera skolor som inte sköter sitt uppdrag, stödja dessa och i förlängningen antingen ta över eller stänga ned dem. Det pågår för närvarande arbete för att se över om skolinspektionens befogenheter att stänga ned eller ta över skolor kan utökas, något som vi ser positivt på.

Reformer

Vi föreslår ett antal reformer för att öka transparensen i skolsystemet för både familjer, skolor och myndigheterna, samt för att skapa en tydligare uppföljning av skolornas verksamhet.

- **En tydlig lagstiftning kring vilken information alla skolor måste dela.** Alla skolor, oavsett huvudman ska åläggas att dela information om sin verksamhet med myndigheterna. Bland annat bör information om antal elever, lärartäthet, klasstorlek, betygsfördelning och resultat på nationella proven delas. Så mycket information som möjligt om skolorna ska också göras offentlig. Lämplig information om respektive skola och deras kvalitet bör finnas presenterad på plattformen där skolvalen görs.
- **Skolverket och Skolinspektionen åläggs att tydligare följa upp skolor utifrån elevernas kunskaper och progression.** Granskningen bör utgå från elevunderlagets socioekonomiska förutsättningar och Skolverket bör publicera flera mervärdesmått för alla skolor. Skolinspektionens skol- och huvudmannarapporter ska också utökas till att innehålla standardiserade mått och frågor i syfte att stärka jämförbarheten över tid och mellan skolor.
- **Skolinspektionen stärks i sin roll och ges möjlighet att ta över verksamheter.** Skolor som inte presterar tillräckligt bra eller som bryter mot andra regler bör kunna tas över av Skolinspektionen.