



Linköpings universitet

Lärarprogrammet

Florian Wendorff / Andreas Williamsson

Privatiseringens dilemma -
Om skolans konkurrensutsättning
The Dilemma of
Privatization –
The competitiveness of schools

Examensarbete, 10 poäng

*Handledare:
Jan Lindvall
EKI*

LIU-EKI/LÄR-SHK-EX--06/010--SE

Sammanfattning

Bakgrund: Den svenska skolan har sedan 1960-talet kännetecknats som en skola för alla. Denna skola bedrevs som monopol och har gjort det fram till 1990-talet. Den stora förändringen på 1990-talet var införandet av friskolor, staten och senare kommunen var inte längre de enda ansvariga i skolundervisningen. Denna ”privatisering” har medfört en rad effekter och förändringar som delvis också har förts fram i medierna.

Syfte: Vi vill undersöka vilka motiv som finns bakom privatiseringen och vill också belysa svårigheterna med en avreglering av skolverksamheten.

Avgränsningar: Den svenska skola har sedan 1988 bedrivits i kommunal regi. Därför tycker vi att det är rimligt att begränsa vår uppsats till kommunernas motiv bakom privatiseringen och att granska följderna för kommuninvånarna.

Metod: Vi har valt att använda oss av en kvalitativ innehållsanalys, det vill säga att vi främst har granskat tidigare material som har publicerats. Eftersom ämnet har varit väldigt omdiskuterat har vi funnit att denna metod gav oss tillräckligt material för att genomföra vår undersökning.

Slutsats: Vi kom fram till att det finns en del problem med skolans privatisering. När skolverksamheten avreglerades uppstod inga större ekonomiska vinster för eleverna. De effektivitetsvinster många hoppades på innan skolans privatisering har visat sig vara svåra att mäta. En skola är inte samma sak som en bilfabrik och därför kan strävan efter effektivisering alldeles för lätt leda till biverkningar som krockar med skolans andra övergripande mål. När det gäller valfrihet visar det sig att inte alla föräldrar kan ta del av denna nyvunna valfrihet. Framförallt är barn med lågutbildade föräldrar väldigt passiva när det gäller val av skola. Dessutom är det inte lätt att skapa ett tillräckligt stort utbud som kan tillfredsställa kravet på valfrihet. Valfriheten är därför mycket större i storstadskommuner än i småkommuner.

Förord

Vi har båda sedan tidigare varit intresserade av den samhällsförändring som privatiseringsvågen har medfört, men vägen fram till detta slutresultat som du nu håller i din hand har varit lång och krokig. Men det har varit en väg där vi båda färdats i gott sällskap och som gett upphov till många roliga samtal och stunder. Icke desto mindre så är det ganska uttömmande att producera ett sådant här arbete och det är skönt att äntligen ha fått ett avslut.

Vi vill tacka vår handledare Jan Lindvall för god handledning och för att han varit vänlig nog att låna ut litteratur till oss och vår uppsats.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	6
1.1 BAKGRUND.....	6
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	7
1.3 AVGRÄNSNINGAR.....	7
2. METOD	9
2.1 TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	9
2.2 TILLFÖRLITLIGHET.....	10
2.3 BEGREPP.....	11
2.3.1 Beställar-utförarmodellen.....	11
2.3.2 Friskola och kommunal skola.....	11
2.4 DISPOSITION.....	12
3. TEORIER	14
3.1 NATIONALEKONOMISKA MODELLER.....	14
3.1.1 Monopol.....	14
3.1.2 Perfekt konkurrens.....	14
3.1.3 Kollektiva nyttigheter.....	15
3.1.4 Public Choice.....	15
3.1.5 Jämförelse av modellerna och slutsatser.....	15
3.2 NATIONALEKONOMI I PRAKTIKEN – OLIKA MOTIV TILL ATT PRIVATISERA.....	16
3.2.1 Ekonomi.....	16
3.2.2 Effektivitet.....	16
3.2.3 Demokrati och medborgarinflytande.....	17
3.2.4 Kvalitet.....	17
3.2.5 Valfrihet.....	17
3.3 MARKNADSMISSLYCKANDEN.....	18
3.4 VERKTYG FÖR ATT UPPNÅ FRI KONKURRENS I PRAKTIKEN.....	18
3.5 EKONOMISKA TEORIER I UNDERVISNINGEN.....	21
4. VAROR OCH TJÄNSTER	23
4.1 EN REFLEKTION ÖVER BEGREPPEN.....	23
4.2 VAD TILLVERKAR SKOLAN?.....	24
4.2.1 En föränderlig målsättning.....	24
4.2.2 Skolan av idag.....	25
4.3 DET DIDAKTISKA PERSPEKTIVET.....	26
4.3.1 Vad tillverkar skolan?.....	26
5. KOMMUNEN	28
5.1 PRIVATISERINGEN AV DEN OFFENTLIGA SEKTORN.....	28
5.1.1 Ansvar och uppgifter.....	29
5.3 ALTERNATIVA DRIFTFORMER.....	31
5.3.1 Kommunala företag.....	31
5.3.2 Kommunala driftentreprenader.....	32
5.3.3 Beställar-utförarmodellen.....	32
5.3.4 Bidragsfinansierad enskild verksamhet.....	33
5.3.5 Kundvalssystem med check.....	33
5.3.6 Platser på enskild institution.....	34
5.4 DET DIDAKTISKA PERSPEKTIVET.....	34
6. DEN SVENSKA SKOLAN	35
6.1 FRÅN JÄMLIKHET TILL LIKVÄRDIGHET.....	35
6.2 PRIVATISERINGSFORMER FÖR SKOLAN.....	36
6.3 DE TIDIGARE LÄROPLANERNA.....	36
6.4 LPO94 OCH SKOLLAGEN.....	37

6.4.1	Kvalitet	37
6.4.2	Effektivitet	38
6.4.3	Demokrati och elevinflytande	39
6.4.4	Valfrihet	39
6.4.5	Ekonomi	40
6.5	DET DIDAKTISKA PERSPEKTIVET	41
7.	ANALYS	42
7.1	EKONOMI	42
7.1.1	Strukturella skillnader	44
7.1.2	Olika krav	45
7.1.3	Olika transparens	46
7.1.4	Hur gör man skolan lönsam?	47
7.1.5	En ofullständig marknad	48
7.2	EFFEKTIVITET OCH KVALITET	49
7.2.1	Vad påverkar kvaliteten på undervisningen?	50
7.2.2	Vad påverkar undervisningens effektivitet?	51
7.3	VALFRIHET OCH INFLYTANDE	53
7.3.1	Utbudet av skolor	54
7.3.2	Utnyttjandet av valfriheten	58
7.3.3	Den etniska sammansättningen	60
7.3.4	En likvärdig utbildning för alla?	61
7.3.5	Eleven som kund	62
7.4	PLANERING AV OMRÅDET ”PRIVATISERING”	62
7.4.1	Lektion 1	63
7.4.2	Lektion 2	63
7.4.3	Lektion 3	64
7.4.4	Lektion 4	65
7.4.5	Lektion 5-6	65
7.4.6	Lektion 7	67
7.4.7	Lektion 8	68
7.4.8	Sammanfattning	68
8.	SLUTSATSER	71
8.1	EKONOMI	71
8.2	EFFEKTIVITET OCH KVALITET	72
8.3	VALFRIHET OCH INFLYTANDE	73
8.4	DIDAKTISKA SLUTSATSER	75
8.5	SLUTDISKUSSION	75
8.5	FRAMTIDA FORSKNING	77
KÄLLFÖRTECKNING	78	
TRYCKTA KÄLLOR	78	
ELEKTRONISKA KÄLLOR	79	

1. Inledning

I detta kapitel kommer vi att gå igenom bakgrunden till vår uppsats, våra syften och frågeställningar samt vilka avgränsningar som vi har valt att göra.

1.1 Bakgrund

På 1980-talet blev ”konkurrens” det stora modeordet i västvärlden och därmed även i Sverige. Allt fler var av uppfattningen att delar av den offentliga sektorn skulle må bra av att konkurrensutsättas.

Beställar-utförarmodellen, som blev en av Sveriges lösningar för att delvis avreglera den offentliga verksamheten, nådde så småningom också skolorna och sedan slutet av 1980-talet har man sett mer och mer privata lösningar. På 1990-talet har privata lösningar i högre utsträckning blivit ett alternativ såsom friskolor med vinstsyfte, religiösa friskolor samt enskilda föräldrar som startade skolor där kommunala skolor har lagts ned.

Under 1990-talets början rådde alltså ett ganska friskolevänligt klimat, men detta verkar ha förändrats på sistone. I maj 2003 visade Sveriges television (SVT) en dokumentär som problematiserade den nya situationen när de kommunala skolorna får konkurrera med friskolor om lässtarka elever och resurser.¹ Två andra dokumentärer på SVT tog upp ”missförhållanden” på muslimska och arabiska friskolor. Båda programmen, som visades i maj 2003 och maj 2004, fick det betecknande namnet ”I skolans våld”. Efter att programmen hade visats sa dåvarande skolministern Thomas Östros ”att skolor som inte följer värdegrunden ska stängas”.² I april 2006 uttalade sig Mette Fjelkner, som är ordförande för Lärarnas Riksförbund, om att religiösa friskolor borde förbjudas eftersom hon tyckte att friskolan ska vara religionsneutral.³

Men det är inte bara friskolornas religiösa inriktning som angrips utan även vissa friskolors kommersiella inriktning. Regeringen uppgav i februari 2006 i Sveriges Radio att man ville

¹ Sveriges television på Internet, ”Friskolans pris”, <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=8222&a=229233>, 2006-05-02

² Sveriges television på Internet, ”I skolans våld del 1”, <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=8222&a=229229>, 2006-05-02 och ”I skolans våld del 2” <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=9592&a=209983>, 2006-05-02

³ TV4 på Internet, ”Lärarbas vill förbjuda religiösa friskolor”, <http://www.tv4.se/nyheter/457786.html>, 2006-05-02

utreda vinstintressen och man tyckte samtidigt att det är okej att göra vinst på skolområdet men det ska inte vara möjligt att plocka ut vinst utan densamma ska återinvesteras i skolan.⁴

Alla dessa turer kring friskolorna gjorde oss väldigt nyfikna och därför är uppsatsens utgångspunkt att undersöka vilka effekter som uppstår när man försöker att privatisera delar av skolan. Vi vill undersöka ifall detta är förenligt med läroplanen LPO94 och skollagen.

1.2 Syfte och frågeställning

Om man nu utgår ifrån att fri konkurrens i varje fall är bättre än en monopolistisk verksamhet så är frågan om detta också gäller för skolans område. Går det att jämföra verksamheter som handlar om produktion av varor och verksamheter som handlar om produktion av tjänster? Vilka problem kan tänkas uppstå när rationell ekonomisk logik och teori ställs mot andra värderingar? Just skillnaden mellan varuproduktion och tjänsteproduktion är vad som intresserar oss och därför lyder frågeställningen:

- Vad är motivet bakom den ökade konkurrensutsättningen av kommunal verksamhet och den svenska skolan?
- Vad finns det för svårigheter med konkurrensutsättning av skolan?
- Vad finns det för motsättningar mellan privatiseringar och läroplanen och skollagen?

Men eftersom vi även utbildar oss till lärare så är det lämpligt att anlägga ett didaktiskt perspektiv på vårt problemområde, vilket medför ytterligare en frågeställning nämligen:

- Hur kan våra slutsatser och våra fakta användas i vår framtida undervisning?

1.3 Avgränsningar

Vi har valt att framförallt granska privatiseringen av den svenska skolan ur ett kommunperspektiv, vad som har motiverat kommunerna att genomföra dessa privatiseringar och vilka hinder de kan tänkas möta. De teorier som vi har applicerat är framförallt knutna till monopol och de fördelar som man kan uppnå genom en konkurrensutsatt verksamhet.

⁴ Sveriges Radio på Internet, "Vinstdrivande friskolor ska utredas", <http://www.sr.se/cgi-bin/kalmar/nyheter/artikel.asp?artikel=797905>, 2006-05-02

Vidare så har vi valt att främst koncentrera oss på den privatiseringsreform som gav oss friskolorna då dessa är det mest spridda sättet att konkurrensutsätta skolans verksamhet även om det också finns andra sätt.

När det gäller uppsatsens didaktiska delar så har fokus varit på högstadiet och gymnasiet, dels eftersom det är dessa grupper som vi är utbildade att undervisa och dels därför att vårt uppsatsämne rymmer en viss komplexitet som gör att vi inte tror att det är lämpat för yngre elever.

2. Metod

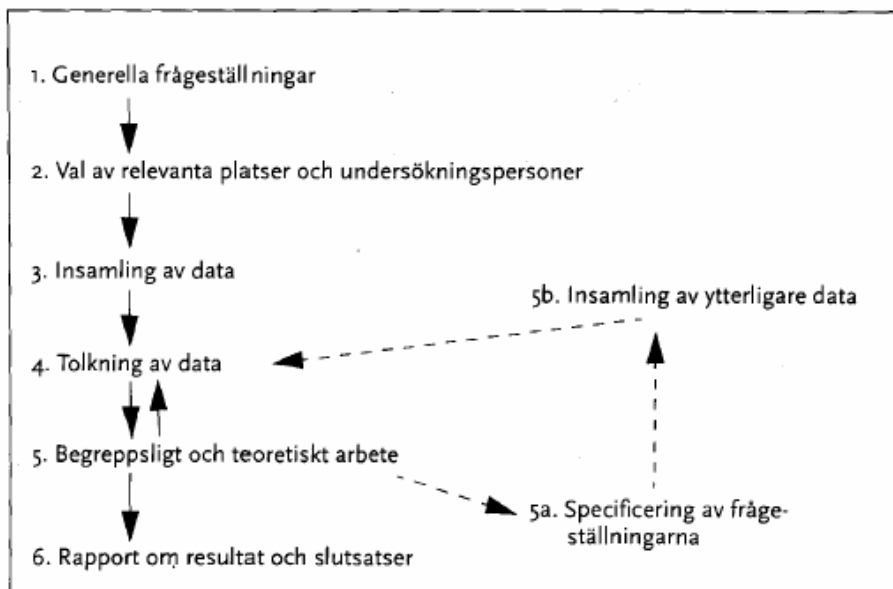
I detta kapitel går vi igenom hur vårt material har insamlats och bearbetats. Vi kommenterar även dess tillförlitlighet, förklarar några av de begrepp som förekommer i uppsatsen.

2.1 Tillvägagångssätt

Denna uppsats använder sig främst av den rika floran av tidigare publicerat material i ämnet både i form av förarbeten till olika lagar, utvärderingar och granskningar. Vi har alltså använt oss av en kvalitativ innehållsanalys.⁵ Privatiseringarna av den offentliga och kommunala sektorn har inte skett utan ganska omfattande diskussioner som vi kunnat använda oss av i vårt arbete. De data som vi har samlat in och använt oss av är framförallt tidigare publicerat material om skola och kommun och inga egna undersökningar om värderingar och åsikter har gjorts. Däremot ingår det en del sådana utförda av andra instanser i de källor som vi har använt oss av.

Modellen nedan visar på ett enkelt och överskådligt sätt hur vi har gått till väga under vårt uppsatsarbete.

Figur 1. De huvudsakliga stegen i en kvalitativ undersökning



Figuren är hämtad ifrån "Samhällsvetenskapliga metoder", Liber Ekonomi 2002, sidan 252

⁵ Bryman, Alan, "Samhällsvetenskapliga metoder", Liber Ekonomi 2002, sidan 249-275

Några av de konkreta exemplen på diskussionen kring privatiseringen är hämtade ifrån undersökningar som har gjorts av och i Linköpings kommun. En del av detta material har vi fått genom att kontakta Linköpings kommuns utbildningschef Agneta Sandén medan annat har funnits fritt tillgängligt på kommunens egen hemsida (www.linkoping.se).

Vi har velat klargöra de förändringar som har skett inom kommun och skola under 1990-talet och hur deras målsättningar, resurser och krav har förändrats. Därför går vi i uppsatsen igenom kommunens och skolans uppdrag utifrån en rad kriterier såsom effektivitet, ekonomi, kvalité med flera.

De didaktiska delar som även ska inkluderas i uppsatsen har vi valt att förlägga i slutet av de kapitel som vi tror är lämpliga att överföra till klassrummet i någon form. På grund av uppsatsens övergripande natur har vi även här haft fokus främst på nationalekonomi och i viss mån statskunskap.

2.2 Tillförlitlighet

Det mesta av vårt material bygger på lagar, såsom skollagen och kommunallagen, andra uppsatser, läroplaner och olika diskussionsskrifter om privatiseringens förväntade effekter. Det rör sig om en blandning av officiella dokument ifrån statliga myndigheter (lagar, offentliga utredningar), officiella dokument ifrån privata källor (mötesprotokoll, remisser, beslutsunderlag) och till viss del olika former av massmediadokument (hemsidor, tidningsartiklar).⁶

Vi har inte någon anledning att ifrågasätta tillförlitligheten i de olika undersökningar av den kommunala verksamheten som vi har tagit del av eller hos de lagar som skolans och kommunernas ansvarsområden direkt och indirekt utgår ifrån. Särskilt inte när det handlar om en så pass allmän föresats som att problematisera en privatisering av skolan. Kommunernas generella privatiseringsmotiv är hämtade ifrån en undersökning gjord av kommunförbundet som får anses vara ganska pålitlig. Även om den är gjord 1999 så tror vi inte att kommunernas motiv har förändrats i någon större utsträckning sedan dess eftersom deras problem och förutsättningar i mångt och mycket kvarstår.

⁶ Bryman, Alan, sid. 361-366

Materialet ifrån Linköpings kommun är utformat framförallt som en utvärdering av beställarutförarmodellen inom skolan (kommunen är inte kritisk till modellen inom några andra sektorer). Men den kritik som framförs mot denna kan även appliceras på andra privatiseringsreformer.

Vår förhoppning är att läsaren av denna uppsats ska kunna instämma i de tolkningar av materialet som vi har gjort även om de slutsatser som vi drar grundar sig på våra personliga värderingar. En vanlig kritik mot kvalitativ forskning är annars att den är alldeles för subjektiv, de slutsatser som dras och det material som används för att stödja dessa påverkas för mycket av forskarens egna åsikter.⁷ Vår målsättning har dock varit att undvika att dra några slutsatser i förtid och att använda material ifrån många olika källor med hög grad av tillförlitlighet. Skolfrågor är ett laddat ämne som många engagerar sig i på olika nivåer, men vi anser ändå att vi har lyckats med denna målsättning. Men i slutändan är det upp till läsaren att avgöra.

2.3 Begrepp

En del av de begrepp som vi använder oss av i uppsatsen kan av olika skäl förtjäna ett klargörande för att underlätta för läsaren och de som vill fördjupa sig ytterligare kring dem.

2.3.1 Beställar-utförarmodellen

Hur själva modellen fungerar förklaras på sidan 25-26 i arbetet. Men själva begreppet stavas på flera olika sätt beroende på källa. Några av de vanligaste versionerna är ”beställare-utföraremodell”, ”beställare-utförarmodell” och ”beställar-utförarkoncept”. Vi har dock valt ”beställar-utförarmodell” eftersom det är den mest förekommande formulering i vårt material. Den gängse förkortningen BUM är för det mesta giltig oavsett stavning.

2.3.2 Friskola och kommunal skola

Det finns skillnader mellan kommunala skolor och friskolor, bland annat organisatoriska. Men en av de största skillnaderna är dock att en friskola inte har samma övergripande mål och att den tvingas gå med vinst i längden. Får den inte ihop sin ekonomiska verksamhet måste den läggas ner oavsett vilka andra visioner som är orsaken till att skolan startades. När vi talar

⁷ Bryman, Alan, sid. 269-271

om friskolor i vår uppsats avser vi därför framförallt de ekonomiska motiv som finns för att bedriva verksamheten i denna skolform.

2.4 Disposition

I möjligaste mån så har vi tillämpat en viss tematisk uppdelning där fokus har legat på kategorierna demokrati, valfrihet, ekonomi, effektivitet och kvalitet eftersom samtliga dessa är kopplade till privatiseringen av skolan. Samtliga kapitel utom källförteckningen inleds med en kort sammanfattning av innehållet.

Bakgrundskapiteln innehåller alla små didaktiska pusselbitar som vi har valt att lägga under egna rubriker i slutet av respektive kapitel. I analysdelen knyts dessa samman i form av en längre sammanhållen områdesplanering som är nära kopplad till uppsatsen i övrigt. Även vår slutdiskussion rymmer ett stycke om de didaktiska slutsatserna av vårt arbete.

I kapitel 1 finns bakgrunden till vår uppsats, de frågeställningar som vi avser att besvara samt de avgränsningar som vi har valt att göra.

I kapitel 2 förklarar vi hur vi har tänkt gå till väga för att besvara våra frågeställningar och skärskådar kritiskt vårt material.

I kapitel 3 presenterar vi ett antal teorier som alla behandlar den fria marknadens kännetecken och fördelar. Dessutom ingår de motiv som har angetts som skäl till de förändringar som skolan idag har genomgått.

I kapitel 4 resonerar vi kring skillnaden mellan varor och tjänster samt skolans roll i modern och historisk tid.

I kapitel 5 så går vi igenom kommunernas ansvarsuppgifter och de olika organisationsmodeller som dessa kan bedrivas i.

I kapitel 6 går vi på ett liknande sätt igenom skolans bakgrund, organisationssätt och vad skollag och läroplaner säger om skolans uppgifter.

I kapitel 7 presenterar vi vår analys utifrån de tre kategorierna ekonomi, kvalitet och effektivitet samt demokrati och medborgarinflytande. Dessutom inkluderar vi en konkret didaktikkoppling i form av en detaljerad arbetsområdesplanering.

I kapitel 8 presenterar vi vår sammanfattning av analysresultatet samt en slutdiskussion. Där återfinns även vår didaktiska slutdiskussion.

I slutet återfinns vår källförteckning.

3. Teorier

I detta kapitel listar vi de teorier, antaganden och motiv som vi kommer att använda oss av genom vår uppsats. I slutet diskuterar vi dem även ur en didaktisk synpunkt.

3.1 Nationalekonomiska modeller

3.1.1 Monopol

Monopolfallet anses i enlighet med den nationalekonomiska teorin vara ett icke-önskvärt tillstånd. Det hänger ihop med att det bara finns ett företag på marknaden. Tillgång och efterfråga spelar här ingen roll då marknadsmekanismerna är ur funktion.⁸ Eftersom efterfrågekurvan är orubbad kan monopolföretaget i så fall alltså möta hela efterfrågekurvan.⁹ Företaget blir därmed inte *pristagare* utan *prissättare*.

3.1.2 Perfekt konkurrens

Modellen med perfekt konkurrens är en gängse utgångspunkt för ekonomiska resonemang. Perfekt konkurrens uppnås under följande förutsättningar¹⁰:

- *Ett stort antal köpare och säljare.* Alla företag och konsumenter är små aktörer och ingen kan ensam utöva så pass stora påtryckningar att jämvikten kan rubbas i någon riktning. Ingen individ har större inflytande än någon annan.
- *Produkten är homogen.* De konkurrerande företagen tillverkar alla samma produkt och av samma kvalitet. Deras varor är helt identiska.
- *Fritt inträde och utträde av aktörer på marknaden.* Vem som helst tillåts driva verksamhet i vilken bransch som helst. De kan också gå in och ur marknaden när de så önskar. Olika nödvändiga resurser kan köpas, säljas och flyttas utan begränsningar.
- *Symmetrisk information.* Både säljare och köpare förfogar över korrekt och lättillgänglig information som ger dem möjlighet att fatta så kvalificerade beslut som möjligt och vara väl insatta i varans kvalitet, pris och andra faktorer som kan spela roll för deras beslut.

⁸ Dobson, Stephen & Palfreman, Susan, Grundläggande nationalekonomi, Kristianstad 2002, sid. 136

⁹ *ibid.*, sid. 137

¹⁰ *ibid.*, sid. 118 – 119

Uppfylls alla dessa kriterier, leder detta på lång sikt till produktionseffektivitet och allokerings effektivitet.¹¹ Detta beror på att inget enskilt företag eller ingen enskild konsument kan utöva makt på marknaden. ”[K]onkurrensutsatta företag kan inte ange priset utan måste acceptera marknadspriset” som Dobson och Palfreman skriver.¹²

3.1.3 Kollektiva nyttigheter

Kollektiva nyttigheter är varor och tjänster där hela samhället tjänar på att de finns tillgängliga för så många som möjligt. Även om de ofta kan vara svåra att prissätta så är de ändå så pass viktiga för allmänheten att de bör vara så tillgängliga som möjligt. Några exempel kan vara försvaret, skolan, kollektivtrafiken, vägnätet och så vidare.¹³ Ett icke-kollektivt vägnät skulle exempelvis leda fram till olika problem. Skulle många privata intressen äga bitar av vägnätet skulle detta i sin tur leda till stora problem när det gäller trafiken. Statens ägande av vägnätet garanterar just ett smidigt fungerande vägnät på samma villkor i hela landet. Detta exempel kan överföras till många andra kollektiva nyttigheter.

3.1.4 Public Choice

Public Choice-teorin snuddar vid både statsvetenskap och nationalekonomi eftersom de berör hur och på vilket sätt som politiker och byråkrater fattar beslut. Teorin menar att varken politiker eller byråkrater bör betraktas som upplysta och allvetande utan att de har som mål att bibehålla sin makt antingen genom att vinna val eller att vidga sitt befintliga inflytande. Detta i sin tur medför en ständigt växande offentlig sektor. Alla inskränkningar och rationaliseringar är i förlängningen ett hot mot deras egen makt och kommer därför att mötas av motstånd. Dessutom är åtminstone politikerna benägna till olika former av mer eller mindre oheliga uppgörelser och kompromisser för att stärka eller behålla makten. Detta beteende förstärks också av olika egoistiska särintressen påverkan på politikerna. Eftersom dessa är mer aktiva och högljudda än allmänheten i övrigt så finns det en stor risk att de får ett oproportionerligt stort inflytande över den politik som förs.¹⁴

3.1.5 Jämförelse av modellerna och slutsatser

I grund och botten är fri konkurrens under de givna teoretiska förutsättningarna att föredra. Produktion under monopolförhållanden sker inte till lägst möjliga kostnader, den är med

¹¹ Dobson & Palfreman, sid. 126

¹² ibid., sid. 129

¹³ Eklund, Klas, ”Vår ekonomi”, Prisma 2002, sidan 102

¹⁴ ibid., sid. 196-198

andra ord ineffektiv. Ett annat problem gäller prissättningen. På en marknad med fri konkurrens är priset lika med företagets marginalkostnader. Men i monopolfallet är priset högre än marginalkostnaderna, dvs. att resurserna allokeras fel. Detta leder då till s k välfärdsförluster.¹⁵

Den för vårt arbete intressanta slutsatsen är alltså att den nationalekonomiska teorin helt klart förespråkar fri konkurrens före monopolfallet.

3.2 Nationalekonomi i praktiken – olika motiv till att privatisera

Det finns flera skäl till att privatiseringar av olika slag förespråkas, men de kan överlag delas in i de kategorier som följer nedan. Kategorierna är inte fristående utan går delvis in i varandra när det gäller många argument och frågor. Motiven för förändringarna på 1990-talet följde väldigt ofta den nationalekonomiska teorin som förespråkar konkurrensutsättning av före detta statliga (det vill säga monopolistiska) verksamheter.

3.2.1 Ekonomi

Det främsta argumentet för genomgripande förändringar på 1990-talet var det pressade ekonomiska läget för många svenska kommuner. Kommunerna har fortfarande ett stort finansieringsbehov som måste lösas om de ska kunna fortsätta att bedriva sin verksamhet i oförändrad omfattning och med oförändrad inriktning. Förväntade förändringar i befolkningsstrukturen kommer dessutom troligtvis att öka efterfrågan på offentliga tjänster av olika slag. Vissa åtgärder kan förbättra det långsiktiga ekonomiska läget, medan olika former av utförsäljning och avyttring kan lösa mer kortsiktiga ekonomiska behov. Besparingspotentialen har i många utredningar angetts lika någonstans mellan 10 och 20 %.¹⁶

3.2.2 Effektivitet

Genom att överföra uppgifter till den privata sektorn och på andra sätt närma sig näringslivet så bryter man upp det kommunala monopolet vilket i sig kan vara ett önskvärt mål. Vidare så finns det en utbredd uppfattning att det privata näringslivet bedriver sin verksamhet på ett effektivare sätt än den offentliga förvaltningen. De skattemedel som kommunen förfogar över ska användas så effektivt som möjligt och då är det naturligt att antingen välja ett privat alternativ eller att kommunen själv försöker efterlikna näringslivets organisationsformer.¹⁷

¹⁵ Dobson & Palfreman, sid. 141 – 142

¹⁶ Svenska kommunförbundet 1999, "Konkurrens för fortsatt välfärd?", sidan 53

¹⁷ ibid. sid. 51-52

3.2.3 Demokrati och medborgarinflytande

Den medborgarstyrda förvaltningen kan upplevas som ett hinder för att bedriva rationell och effektiv verksamhet. Kommunbyråkratin fjärrar ledningen ifrån de medborgare som de är satta att tjäna. Genom att frigöra sig ifrån förvaltningsperspektivet finns det ett större utrymme för att koncentrera sig på politikens verkliga innehåll.¹⁸

Ett annat argument är att skapa mångfald och valfrihet i serviceutbudet och genom detta tillfredsställa olika kunders krav och behov. En ökad konkurrens kommer också att förbättra både utbudet och kvalitén.

Genom att låta den enskilde välja visar man också respekt för individens förmåga att själv fatta beslut.¹⁹

3.2.4 Kvalitet

Genom konkurrensutsättning förbättras kvalitén på de erbjudna tjänsterna och effektiviteten inom verksamheten. Med konkurrens följer också att den enskilde kunden hamnar mer i fokus och får fler rättigheter. De företag och aktörer vars tjänster bäst motsvarar brukarnas krav kommer att nå framgång och de dåliga och ineffektiva alternativen kommer att slås ut.²⁰

Det blir viktigare att mäta, kontrollera och förbättra kvalitén på de kommunala tjänsterna på alla tänkbara sätt. Vilket försvåras av att kvalitet är ett högst subjektivt begrepp som kan variera starkt mellan olika individer, tidsepoker och omständigheter. Men genom konkurrensutsättning och privatisering blir det lättare att tillfredsställa olika behov av kvaliteté.

3.2.5 Valfrihet

Konkurrensutsättning och ökad valfrihet är bra för både brukare och anställda. Brukarna kan själva få avgöra vem som ska utföra de tjänster som de efterfrågar och hur, medan de anställda har flera olika arbetsplatser att välja mellan och får bättre villkor eftersom det uppstår en konkurrens även mellan deras arbetsgivare.²¹

¹⁸ Svenska kommunförbundet, sid. 52, 1999

¹⁹ Blomqvist Paula, Rothstein, Bo, "Välfärdsstatens nya ansikte", sidan 11, Agora 2005

²⁰ Pettersson, Lars-Olof, "Från rivstart till stopplag – privatiseringssvågen i välfärden 1979-2001", sidan 116-118, Agora 2001

²¹ Pettersson, Lars-Olof, sid. 118-120

3.3 Marknadsmislyckanden

Under vissa förutsättningar fungerar prismekanismen dock inte. Om man tänker t.ex. på polisen så är det svårt att tänka sig hur man skulle kunna sätta ett pris för en sådan vara som har till uppgift att vara till nytta för alla. I så fall bestämmer sig staten för att ta över denna produktion och medborgarna betalar detta via skatter.

I ett annat fall kan problemet ligga i de externa effekterna. Marknadspriset återspeglar då inte de kostnader som vållas av produktionen för samhället. Är de externa *effekterna* negativa betyder det att marknadspriset ligger *under* de kostnader som förorsakas för samhället. Är de externa effekterna *positiva* betyder det att marknadspriset ligger *över* de kostnader som förorsakas för samhället.²²

Väldigt många ekonomiska beslut medför även kort- och långsiktiga externa effekter som man inte räknar med när priset och kostnaden sätts. De externa effekterna kan vara både negativa och positiva till sin natur. Närvaron av en skola i en stadsdel kanske minskar vandaliseringen och ökar integrationen medan valet att öka produktionen vid en fabrik medför att nedsmutsningen ökar och livsmiljön försämras för de närboende. Dessa effekter bör man ta hänsyn till när man räknar ut värdet och den verkliga kostnaden för olika tjänster och produkter. Den nedsmutsande fabriken får kanske betala en extra miljöavgift medan skolan får ökade ekonomiska anslag på grund av sitt lyckade integrationsarbete.²³

3.4 Verktyg för att uppnå fri konkurrens i praktiken

Renodlad privatisering är i praktiken endast juridiskt möjlig när det gäller vissa verksamheter inom den offentliga sektorn. Däremot kan man koncentrera sig på kärnverksamheten och avyttra fasta tillgångar som används i verksamheten som till exempel fastigheter av olika slag.²⁴ Dessutom förekommer det också flera olika grader av privatisering där alla inte är lika långtgående utan snarast utgör någon slags hybridformer.

När man talar om privatisering så kan det vara lämpligt att dela upp den i fyra kategorier; ägande, ledning, finansiering och reglering.²⁵

²² Eklund, sid. 102 – 103

²³ *ibid.*, sid. 102-104

²⁴ Svenska kommunförbundet, sid. 19-20

²⁵ Sundin, Elisabeth, Rapp, Gunilla, "Städerskorna som försvann", Arbetslivsinstitutet 2006, sidan 9

- *Ägande.* Att ägandet övergår ifrån den offentliga till den privata sektorn medför att spelregler och lagar ändras. Inte sällan är syftet med att bilda kommunala bolag just att slippa de regelsystem och den insyn som den offentliga verksamheten annars har.
- *Ledning.* Att ha en ledning och styrande som anammar ett näringslivstänkande är en förutsättning för att bedriva verksamheten på ett annorlunda sätt.
- *Finansiering.* Det är mer sällan som den offentliga finansieringen, i form av skatter och avgifter, ersätts med privat.
- *Reglering.* Förändrad reglering av en sektor kan öppna upp för olika former av konkurrens och bryta upp kommunala eller offentliga monopol. Det innebär dock inte att reglerna upphör att gälla eller försvinner helt. Ofta kvarstår de men utvidgas till att omfatta även privata aktörer.

En enkel modell som visar på uppdelning mellan offentlig och privat sektor återfinns nedan:

Figur 2.

	Kollektiv betalning	Individuell betalning
Genomförande via offentliga sektorn		
Genomförande via privata sektorn		

Modellen är hämtad ifrån "Den svåra konsten att privatisera" Donahue, John D., SNS Förlag 1992 sidan 12

Det övre vänstra och det nedre vänstra hörnet är ganska självförklarande. Vi betalar skatt för att få tillgång till olika former av offentlig välfärd och vi ingår individuella ekonomiska transaktioner med privata aktörer i stort sett dagligen. Men de flesta av de driftformer som vi kommer att diskutera i den här uppsatsen faller inte in i någon av dessa kategorier. De hamnar istället i det övre vänstra hörnet. Exempel på tjänster som vi kollektivt betalar men som vi sedan konsumerar i den privata sektorn är alla friskolor och privata vårdhem. Eller varje

annan tjänst eller vara som finansieras via skattemedel men tillhandahålls genom aktörer på den privata marknaden.²⁶

Saker som finansieras individuellt men genomförs via den offentliga sektorn är lite svårare att finna. Men det finns offentliga organ och organisationer som även tillhandahåller tjänster och varor till det privata näringslivet. Ett exempel på detta är SCB som förutom att förse staten med statistik även tar betalt för att göra undersökningar som efterfrågas av andra aktörer.²⁷

Nedan finns en aningen mer komplex modell som visar vilka hybridformer som kan tänkas existera när olika delar av det offentliga och privata blandas. Dessutom visar den på att många av reformerna egentligen mer handlar om delprivatisering, det vill säga att vissa delar och begrepp lånas ifrån näringslivet, än helprivatisering.

Figur 3.

Tabell 1. Olika kombinationer av offentlig och privat sektor.

Organisering/ Huvudmannas- skap	Offentlig				Privat			
	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Finansiering	Offentlig		Privat		Offentlig		Privat	
Produktions- utförande	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat	Offentlig	Privat
Offentlig eller privat sektor	Offentlig	Blandformer, hybrider						Privat

Modellen är hämtad ifrån "Städerskorna som försvann", Sundin, Elisabeth, Rapp, Gunilla, Arbetslivsinstitutet 2006, sidan 10

Även till synes privatiserade företag och sektorer kan ha kommunen eller staten som huvudman och därmed utgöra hybridmodeller. Ett offentligt organ kan anlita en privat entreprenör för skattepengar, en kommunal vuxenskola kan sälja utbildningar till näringslivet, både kommunala resultatenheter och företag kan tävla om samma kunder och så vidare. Det finns otaliga kombinationer att ta hänsyn till.

²⁶ Donahue, John D., "Den svåra konsten att privatisera" SNS Förlag 1992, sidan 13

²⁷ ibid., sid. 12-13

3.5 Ekonomiska teorier i undervisningen

I samhällskunskapsundervisningen ingår det att eleverna ska få "...förståelse av hur politiska, ekonomiska och sociala konflikter uppstår och hur de kan lösas".²⁸ Ett sätt att få förståelse för hur världen och samhället fungerar är att tillgodogöra sig de teorier som driver vår ekonomi och som många använder för att förklara sina handlingar. Vad teorier är kan förklaras på många olika sätt för eleverna. Folke Vernersson definierar det som:

"...ett antal inbördes sammanhängande, systematiskt ordnade satser (generaliseringar) om verkligheten, vilka utpekar regelbundenheter, sammanhang, orsakssamband eller liknande och är helt eller delvis empiriskt prövbara...".²⁹

Det är en bra sammanfattning men samtidigt avsett för studier på något högre nivåer än gymnasium och högskolenivå. Dessutom så fångar det inte riktigt de motsättningar som kan rymmas mellan olika teorier och mellan olika personers teorier. Vi skulle hellre förklara teoribegreppet genom att jämföra det med ett par glasögon (med olika fokus, skärpa och styrka) eller en kartbild (fokus på olika världsdelar eller platser, varierande skala och projektion). Två förklaringar som är lätta för elever att relatera till och lätta för läraren att konkret åskådliggöra.

I ekonomi-ämnet ingår även ett rättviseperspektiv, hur ska vinster fördelas och hur ska förluster täckas? Vad är skillnaden i ansvar mellan det allmännyttiga och det privata företaget? Vad är skillnaden mellan att vara medborgare och konsument när det gäller rättigheter och skyldigheter? Som synes så handlar ekonomi inte bara om pengar utan även om värderingar, moral och etik. Läraren bör förmedla denna koppling till eleverna, samhällskunskapens olika delar bör integreras även om detta ställer större krav på lärare och undervisning.³⁰

Figur 2 och 3 är bra modeller att utgå ifrån när man som lärare vill tydliggöra skillnaderna mellan den privata och den offentliga sektorn och samtidigt visa på hur dessa i mångt och mycket är sammanvävda. Det är två stycken schematiska symbolmodeller, det vill säga de visar upp sambanden och relationerna mellan olika viktiga byggklossar i samhället.³¹ De

²⁸ Skolverkets hemsida "Kursplan i samhällskunskap", <http://kursplan.skolverket.imcode.com/1182> 2006-05-23

²⁹ Vernersson, Folke "Undervisa om samhället" sid. 222 Lund 1999

³⁰ ibid. sid. 51-52

³¹ ibid. sid. 225-226

flesta modeller har fördelen att de sammanfattar till synes komplicerade skeenden till en helhetssyn som är viktig för att eleven ska ges en djupare förståelse av ämnet.³²

Kriterierna som måste uppfyllas för att fri konkurrens ska uppnås, kan användas på två sätt. Dels kan de vara analysverktyg för att förklara varför eller varför inte en viss marknad fungerar (varför har inte avregleringen av elmarknaden gett billigare el-priser när avregleringen av telemarknaden medfört sänkta samtalskostnader?). Men de kan också användas för att visa på hur svår fullständig konkurrens är att uppnå och leda fram till en diskussion om den ens alltid är önskvärd.

³² Vernersson, Folke, sid. 229, se även sid. 327-329

4. Varor och tjänster

I detta kapitel reflekterar vi i korthet över skillnaden mellan varor och tjänster samt vad skolan egentligen kan tänkas tillverka. Denna reflektion bearbetas sedan didaktiskt i slutet av kapitlet.

4.1 En reflektion över begreppen

Den traditionella industrin sysslar enbart med att producera varor. I en allt mer hårdnande konkurrens, där företagen försöker att stå emot den ökade pressen, handlar diskussionen om att upprätthålla de faktorer som bidrar till att klara denna press. Det blir i praktiken ofta en diskussion kring begrepp som effektivitet, lönsamhet med mera. Den offentliga sektorns avreglering, det vill säga konkurrensutsättningen av densamma, medför att man försöker att använda samma begrepp inom denna sektor.

Men den offentliga sektorn handlar till sin natur ofta om produktionen av tjänster. Här är det inte längre så lätt att använda sig av de traditionella begreppen. Begreppet effektivitet/produktivitet exempelvis kan inte beräknas som att man försöker att öka insatsen av faktor arbetet för att få ut mer för samma pengar. Problemet ligger i att tjänstesektorn är en sektor där människan står i centrum, både när det gäller tjänstens "produktion" och konsumtion. Dessa processer låter sig inte förändras i samma utsträckning som produktionen av en Volvo 740. Ett skolrum till exempel behöver vissa förutsättningar för att möjliggöra en acceptabel skolmiljö. En lärare som skulle undervisa 50 elever skulle säkerligen bidra till en stor ekonomisk effektivitet av skolan.

Men samtidigt så skulle detta också innebära att samhället skulle få en stor del negativa effekter såsom lägre kunskapsnivå för dem som går ut skolan. Skolan skulle då antingen reagera med att sänka kunskapsmålen som var och en måste ha uppnått eller så skulle man få en stor skara elever som lämnar skolan med ofullständiga betyg. Det finns dessutom en stor osäkerhet med dessa faktorer eftersom vi inte kan med säkerhet veta att människor förhåller sig på ett visst sätt. Det enda säkra är förmodligen att mindre klasser skapar förutsättningar för ett bättre lärande och att större klasser skapar förutsättningar för ett sämre lärande. Men samtidigt så kan även en mindre klass med en "dålig" eller oinspirerad lärare visa sämre resultat än en något större klass med en mer kreativ lärare. För läraren gäller samma sak: bara för att en viss undervisningsstil fungerar i en klass är det inte säkert att den också fungerar i

en annan klass. Mycket handlar om att lära sig av den praktiska verksamheten och att ta hänsyn till de praktiska förutsättningar som finns. Därför kan just produktionen av tjänster inte likställas med produktionen av varor.

4.2 Vad tillverkar skolan?

Tjänstemarknaden är på många sätt mycket mer abstrakt än varumarknaden även om de två alltmer har kommit att överlappa varandra. Allmännyttiga tjänster som skola, vård och omsorg är inte heller speciellt lätta att få grepp om. Vad driver egentligen skolan och vilka mål strävar den efter att uppfylla?

4.2.1 En föränderlig målsättning

Människor har alltid undervisat varandra på olika sätt men det är först ganska långt fram i vår historia som samhället har börjat bedriva undervisning under mer organiserade former. Det har nästan alltid handlat om att bevara och sprida olika typer av information och kunskap. Länge var skolan en rent kyrklig angelägenhet och den kunskap som förmedlades kom ifrån Bibeln och andra religiösa skrifter. Folket skulle lära sig frukta och älska den ende guden och förstå att världen var hans skapelse. Men det var också ett utmärkt sätt att bekämpa irrläror som hotade att slå rot ibland de troende. Ett kontrollredskap helt enkelt.³³

När reformationen gjorde entré så blev det den nya kyrkans uppgift att för statens räkning förmedla de förändringar som genomförts, men egentligen aldrig efterfrågats av folket självt. Staten och myndigheterna kom nu att i allt högre omfattning själva ta över kontrollen och sprida propaganda över landet. Dessutom samarbetade kyrka och stat när det gällde att bokföra de mänskliga resurser som stormaktssverige så väl behövde.³⁴

Denna tidiga skola fanns i hemmet och det var husbonden som hade ett ansvar för att alla hans underlydande kunde sin katekes. Prästens uppgift som lärare var främst att i efterhand förhöra och förvissa sig om att alla hade lärt sig de utvalda styckena utantill. Något ifrågasättande av den rabblade kunskapen var det inte tal om.

³³ Hartman, Sven G., "Lärares kunskap – traditioner och idéer i svensk undervisningshistoria", Linköpings universitet 1995, sidan 15

³⁴ *ibid.*, sid. 16-17

Men i och med 1842 års folkskolestadga ökade ambitionerna med undervisningen. Sveriges senkomna industrialisering ställde nya krav på kunskap och utbildning blev med ens mycket viktigare. Förutom det ökade kraven hade industrialiseringen även medfört förändringar i demografin. Fler och fler personer sökte sig helt enkelt till städerna i förhoppningen om att få arbete och möjligheter. Den gamla tidens kontrollsystem blev svårare att upprätthålla. De goda åren som Sverige hade upplevt bidrog till en stadigt ökande befolkning nya folkrörelser stod redo att ta kyrkans plats. Genom folkskolestadgan lades en grund som resten av det framtida skolsystemet så småningom kom att vila på. Fler ämnen fördes in på schemat, skolgången blev en plikt för alla barn och ungdomar och en ny professionell lärarkår började utbildas.³⁵

Staten kom även fortsättningsvis att stärka sitt inflytande över skolan och undervisningen. De sociala ambitionerna bara ökade. Skolan skulle tjäna som en bro över klassklyftorna och förena eleverna ifrån många olika bakgrunder, utbildning skulle vara en rättighet och goda samhällsmedborgare skulle fostras i klassrummet. Inte minst efter andra världskriget så blev det viktigt att marknadsföra demokratiska värderingar så tidigt som möjligt. Man vill utbilda bort möjligheten till framtida världskrig. Skolgången blev längre och delades in i tre stadier; låg-, mellan- och högstadiet. Detta medförde ökade elevvolymmer som krävde nya skollokaler och ledde till sammanslagningar av kommuner för att det skulle finnas en tillräckligt stor ekonomisk bärkraft.³⁶

4.2.2 Skolan av idag

En grundläggande utbildning är idag en av de viktigaste delarna av den svenska välfärden. En av de saker som skolan skapar är goda medborgare, kritiskt tänkande individer och vuxna människor. Stoppa in ett barn i ena änden och ut kommer så småningom en myndig vuxen med rösträtt och körkort. Man skulle mycket väl kunna betrakta rösträtten som ett diplom, en belöning för den som är mogen och erfaren nog att acceptera de normer och lagar som samhället lyder under. Men skolan tillverkar också möjligheter, med rätt utbildning i ryggen kan du rent teoretiskt ta dig varhelst du önskar i samhället. Vilket ofta betyder att eleven väljer att utbilda sig ännu en tid på högskola eller universitet. I en värld av ökad komplexitet så är grundskola och gymnasium bara den miniminivå som man bör uppnå. Skolan ska vara rättvis och behandla alla lika oavsett klass, kön eller etnicitet.

³⁵ Hartman, sid. 21-30

³⁶ *ibid.*, sid. 31-37

Sedan finns det förstås också en baksida. Samhällsutvecklingen har eliminerat många av de jobb som tidigare gick till lågutbildade och de som finns kvar är det en hård kamp om. Även mindre motiverade eller lämpade personer förväntas avsluta sin skolgång. För många är skolan föga mer än ett fängelse, en tillfällig förvaringsplats i väntan på den dag då de äntligen själva får bestämma. Skolan ger inte heller dem de möjligheter som den utlovar både för att den inte alltid är trogen sina egna ideal och för att den värld som väntar utanför inte heller är det. Skolan som representant för samhället tillverkar alltså en massa brutna löften.

Detta är alltså skolan såsom den kan tänkas framstå för eleverna. Men de är inte de enda som är inblandade. För kommun och stat så är skolan en viktig politisk fråga som samtidigt är väldigt ekonomiskt kostsam. De svenska utbildningskostnaderna har stadigt ökat sedan skolgången blev obligatorisk och allmän och de kommer antagligen att fortsätta öka även i framtiden. Även om undervisning i sig är ganska enkelt så måste den bedrivas i en lokal och med olika former av tekniska hjälpmedel som blir allt dyrare i takt med att de blir mer sofistikerade. Särskilt för kommunerna som i slutändan står där med notan är skolan förknippad med problem.

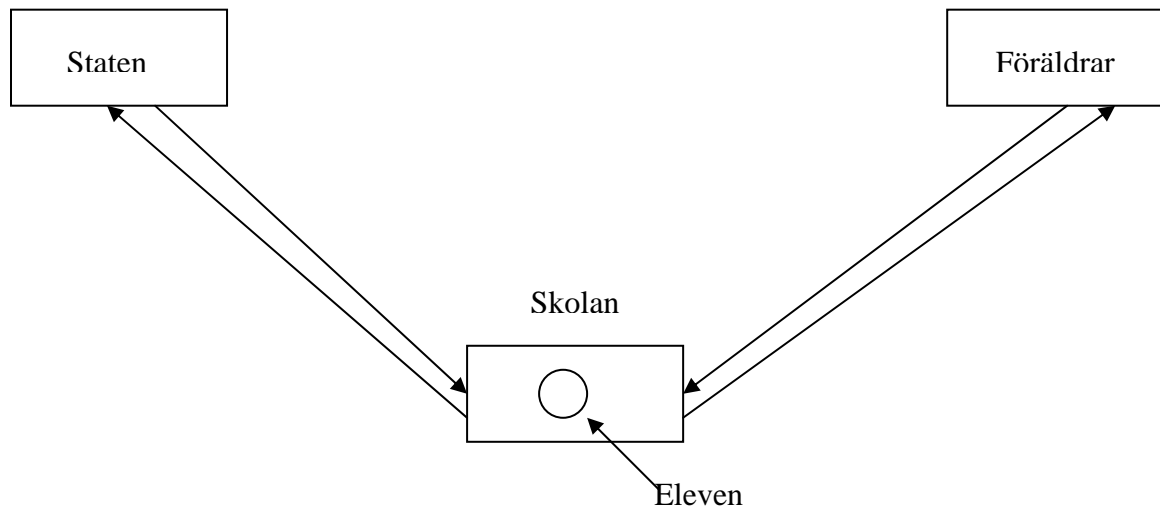
4.3 Det didaktiska perspektivet

Det privata näringslivet framställs ofta i läroböckerna i form av ett cirkeldiagram som visar på olika sektors andel av vår totala BNP eller andel sysselsatta. Tjänstemarknaden är den del som vuxit mest under de senaste åren. Men detta i sig säger inte särskilt mycket om skillnaderna, ej heller fångar det tjänstesektorns mer abstrakta natur. Att klippa någons hår är kanske väldigt konkret men att vara företagskonsult är det inte. I samhällskunskapsundervisningen ingår det att prata om yrken och arbetsliv och därför är det också viktigt att ta upp de förändrade villkor som en ökad tjänstesektor har medfört.

4.3.1 Vad tillverkar skolan?

Ja, vad tillverkar skolan egentligen? Detta kan vara en bra fråga att slänga ut i klassen för bearbetning. Svaret är komplicerat och rymmer många dimensioner och är ett bra sätt att rikta elevernas kritiska tänkande även mot skolan själv. Låt oss illustrera frågeställningen med en enkel modell:

Figur 4. Vad tillverkar skolan?



Vad ger staten till skolan (resurser, regler, krav på lärare och elever och så vidare) och vad får staten och samhället egentligen tillbaka (förhoppningsvis kunniga och välutbildade medborgare)? Vad ger föräldrarna till skolan och vad ger skolan dem för möjligheter? Och slutligen vad innebär skolan i form av begränsningar och personlig utveckling för eleven? Dessa olika aktörer och deras respektive roller kan sedan granskas ur till exempel ett historiskt perspektiv, ett politiskt eller kanske ett ekonomiskt för att bara nämna några möjligheter.

5. Kommunen

I detta kapitel går vi dels igenom kommunernas bakgrund och uppgifter och dels hur de i praktiken bedriver och organiserar sin verksamhet samt hur denna information kan användas i vår framtida undervisning.

5.1 Privatiseringen av den offentliga sektorn

Under 1980-talet skedde en omsvängning i det politiska klimatet i Sverige. Den så kallade ”svenska modellen” som var synonym med starka centrala organisationer på arbetsmarknaden, en stor offentlig sektor och höga skatter ansåg många vara föråldrad trots att den tidigare hade haft ett stort stöd ifrån alla politiska partier. Istället talades det om alternativ, konkurrens, privatisering och valfrihet.³⁷

Den borgerliga valsegern 1991 öppnade upp för en rad åtgärder som förändrade den offentliga sektorns struktur och sammansättning. En privatisering och utförsäljning av stora delar av de statsägda företagen följde.³⁸ Efterföljande socialdemokratiska regeringar kom i hög grad att acceptera och fortsätta med dessa förändringar.³⁹

Under 1990-talet påverkades även kommunerna av de allmänna politiska och ekonomiska tongångarna som rådde i resten av landet. Den nya kommunallag som trädde i kraft 1992 innebar att den tidigare så starkt reglerade nämndorganisationen försvann vilket medförde en större frihet för de olika kommunerna. Men kraven på ekonomisk planering, uppföljning och redovisning ökade också. Kommuner och landsting måste nu kunna presentera ekonomiska planer som sträcker sig över en treårsperiod.⁴⁰

Året därpå 1993 ersattes de statens riktade bidrag med mer generella som kommunerna själva fick fördela utifrån sina behov och förutsättningar.⁴¹ Men även om de riktade bidragen har minskat i omfattning så har de inte försvunnit helt. Wärnerssonpengarna är ett exempel på ett

³⁷ Hadenius, Stig, ”Svensk politik under 1900-talet”, Hjalmarson & Högberg Bokförlag 2000, sidan 199

³⁸ ibid. sidan 205, sidan 213

³⁹ Blomqvist & Rothstein, sidan 9

⁴⁰ Kjellberg, Jana, ”Beställar-utförarmodellen och dess praktiska tillämpning”, 2000, sidan 14

⁴¹ ibid., sid. 14

riktat statsbidrag som infördes 2001 i syfte att öka personaltätheten i skolan.⁴² Annars så är tendensen att staten och kommunerna rör sig mot en ökad decentralisering.

Många ansåg att den offentliga sektorn var för stor, dyr och byråkratisk. Att den led av finansieringsproblem, styrningsproblem, demokratiproblem och legitimitetsproblem. Svaret på alla dessa problem var en privatiseringsreform som kallade för New Public Management (NPM) och som de borgerliga politikerna hämtade mycket inspiration ifrån. Grundtanken bakom NPM är att göra den offentliga sektorn mer lik den privata genom en rad olika åtgärder:⁴³

- Ökad uppdelning av offentliga organisationer i ”företagiserade” enheter
- Mer kontraktbaserad konkurrens genom skapandet av interna marknader och tidsbaserade kontrakt
- Samma ledarstil som i privata företag
- Ekonomisk disciplin när det gäller hanterandet av olika resurser
- Handgriplig styrning ifrån högsta ledningen
- Explicita mätbara standarder för uppföljning av utfall
- En betoning på att enhetens produktion kontrolleras och granskas

5.1.1 Ansvar och uppgifter

Regeringsformen, Kommunallagen och olika former av speciallagar anger vilka uppgifter som åligger dagens moderna kommuner. Dessa kan delas in i två kategorier; obligatoriska och frivilliga. De obligatoriska har ålagts kommunerna av staten genom olika former av bindande lagstiftning och är också de som kräver mest ekonomiska resurser att genomföra. Ungefär 80 % av verksamheten bestäms av staten. Frivilliga uppgifter kan kommunerna åta sig om de anser att de har den rätta kompetensen för att klara av dem.⁴⁴

Låt oss med några exempel tydliggöra kommunens obligatoriska uppgifter:⁴⁵

⁴² Oscarsson, Annica, ”Wärnerssonpengarna – Ett specialdestinerat statsbidrag – hur fungerar det i en kommun?”, Examensarbete Lärarprogrammet 2005, sidan 8

⁴³ Sundin, Elisabeth, Rapp, Gunilla, ”Städerskorna som försvann”, Arbetslivsinstitutet 2006, sidan 8-9

⁴⁴ Petersson, Olof, ”Kommunalpolitik”, Norstedts Juridik 2001 78-81

⁴⁵ *ibid.*, 81-82

- *Socialtjänst.* Socialtjänstlagen stadgar att socialtjänsten ska främja medborgarnas ekonomiska och sociala grundtrygghet. Verksamheten ska bygga på en respekt för den enskildes integritet och rätt till självbestämmande. Socialtjänsten har också ett ansvar för att garantera den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.
- *Barnomsorg.* Kommunerna har ansvar för att tillhandahålla förskole- och fritidshemsverksamhet för barn i åldrarna 1-12 år, i den utsträckning som det är nödvändigt med tanke på barnens behov och föräldrarnas förvärvsarbete eller studier.
- *Skola.* I skollagen fastställs det att varje kommunmedborgare ska ha tillgång till grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Förutom dessa uppgifter så är även kommunerna ansvariga för flyktingmottagning och svenskundervisning, miljö- och hälsoskyddet i kommunen, räddningstjänst och civilförsvaret samt att planera byggande och markanvändning. På senare tid så har kommunerna också getts en ökad roll i arbetsmarknadspolitiken. De har ett samlat ansvar för arbetslösa ungdomar och driver många projekt tillsammans med den lokala arbetsförmedlingen.

Följande särdrag ansågs i alla fall tidigare också vara utmärkande för den kommunala verksamheten.⁴⁶

- *Ansvarsområdet.* Den offentliga sektorn ska åta sig arbetsuppgifter som är av gemensamt intresse för medborgarna och som inte på ett tillfredställande sätt kan hanteras av andra.
- *Ägandet.* Ett bolag där det offentliga ägandet utgör minst 50 % anses tillhöra den offentliga sektorn. Verksamheten finansieras helt eller delvis av skatter.
- *Medborgarinflytande.* Kommunens medborgare ska kunna påverka och delta i den kommunala verksamheten antingen genom val av en styrande politisk församling, folkomröstning eller genom att den drivs så nära dem som möjligt.
- *Finansieringen.* Den offentliga verksamheten ska vara ska finansieras med skatter och avgifter vars storlek är fastslagen av en politiskt vald församling.
- *Vinstsyftet.* Något vinstsyfte ska inte föreligga och den offentliga verksamheten lyder under offentliga rättsprinciper, till skillnad ifrån den privata som lyder under civilrätten.

⁴⁶ Ringqvist, Margareta, "Om den offentliga sektorn – vad den ger och vad den tar", Publica 1996, sidan 65-72

- *Tillgängligheten och likställdheten.* Alla kommunens medborgare har samma rättigheter och ska behandlas lika. Det finns också en tanke om att det finns ett egenvärde i att alla medborgare utnyttjar samma serviceinstitutioner och möts genom sin gemensamma konsumtion.⁴⁷ Den offentliga sektorns tjänsteutbud har alltså en integrerande effekt.

De svenska kommunerna utgör en betydande andel av den totala ekonomin. Ungefär en fjärdedel av det totala antalet sysselsatta arbetade inom kommun och landsting. År 2003 motsvarade de samlade kommunala utgifterna 23,8 % av Sveriges totala BNP.⁴⁸

5.3 Alternativa driftformer

Ett gemensamt drag för alla alternativa driftformer är att det är kommunen som behåller ansvaret för verksamheten. Om utföraren skulle tvingas upphöra med sin verksamhet av något skäl så är det kommunens skyldighet att tillgodose kunderna, användarnas eller verksamhetens behov på något annat sätt. Det är alltså inte frågan om renodlad privatisering även om man låter andra ideal än tidigare styra verksamheten.⁴⁹

De alternativa driftformerna kan delas in i följande kategorier; kommunala företag, kommunala driftentreprenader, bidragsfinansierad enskild verksamhet, kundvalssystem med check och platser på enskild institution.

5.3.1 Kommunala företag

Ett kommunalt företag är helt eller delvis skattefinansierat. Skälet till att övergå ifrån förvaltning till bolag är ofta att företagsformen förväntas ge vinster i form av ökad effektivitet, främja konkurrens och att ett bolag inte är underkastat samma lagar och förordningar. Några av de vanligaste sektorerna där kommunala bolag bildas är energi och bostäder.⁵⁰

Genom en bolagsbildning etableras det även en gräns mellan bolaget och omgivningen. Verksamheten blir urskiljbar och separerad ifrån andra verksamheter och blir formellt mer

⁴⁷ Blomqvist & Rothstein, sid. 65

⁴⁸ Skr 2003/04:102 ”Utvecklingen inom den kommunala sektorn”, Finansdepartementet 2004, sidan 8

⁴⁹ Svenska kommunförbundet, sid. 14

⁵⁰ *ibid.*, sid. 14-15

självständig. Även kommunala bolag kan gå i konkurs även om det i praktiken är väldigt ovanligt.⁵¹

Bolagisering kan i vissa fall vara ett led i en långsiktig och medveten utförsäljning av kommunens tillgångar och ger inga garanterade effektivitetsvinster.⁵² Även om det inte ingår i de ursprungliga planerna med en bolagisering så underlättar den för en avyttring fasta tillgångar.

5.3.2 Kommunala driftentreprenader

Verksamheter som drivs på uppdrag av kommunen är kommunala driftentreprenader. Några exempel på detta är privata och offentliga kooperativ.⁵³

Det är kommunen som har det juridiska ansvaret för problem eller missförhållanden som uppstår inom verksamheten och som bestämmer i frågor som rör normgivning och myndighetsutövning. Kommunen ansvarar även för löpande kontroll och uppföljning. Den ansvariga nämnden ska se till att alla övriga krav uppfylls och att allting sköts på ett tillfredställande och effektivt sätt. Alla upphandling av tjänster i och drift av verksamheten ska följa Lagen om offentlig upphandling (LOU).⁵⁴

5.3.3 Beställar-utförarmodellen

Tanken med modellen är att en kommunal resultatenhet ska kunna existera under samma villkor som en privat. Att det ska uppstå en stärkande tävlan dem emellan. I kommunen så särskiljs en politisk del som sitter på pengarna ifrån de som producerar tjänsterna. Säljarna kan vara andra nämnder, privata företag, kommunala bolag eller enskilda entreprenörer. Kommunen är dock fortfarande ansvarig för kvalitén på tjänsterna och att de blir tillgängliga för kommunens invånare.⁵⁵

Det ena syftet med modellen är att införa ett konkurrenstänkande i den kommunala verksamheten. Beställarnämnderna är helt fria att köpa ifrån den leverantör som erbjuder

⁵¹ Svenska kommunförbundet., sid. 15

⁵² *ibid.*, sid. 15

⁵³ *ibid.*, sid. 16

⁵⁴ *Ibid.*, sid. 16

⁵⁵ Blomqvist Paula, Rothstein, Bo, sid. 52-53

förmånligast villkor oavsett vem det är. Uppgörelsen regleras sedan genom olika former av avtal.⁵⁶

Det andra syftet är att renodla politikernas roll. De förtroendevalda skall inte längre leda förvaltningarna eller på något sätt styra produktionen utan ska enbart vara medborgarnas ombud.⁵⁷

Ett tredje syfte är att det ska bli lättare att utkräva ansvar och utvärdera verksamheten när man inte längre ägnar sig åt något annat än kärnverksamheten.⁵⁸

De praktiska konsekvenserna för stora delar av den kommunala verksamheten blir att de inte längre kan förlita sig på att automatiskt få anslag och skattepengar varje år. Deras intäkter blir istället beroende av medborgarnas val och beställarnämndernas upphandling.⁵⁹

5.3.4 Bidragsfinansierad enskild verksamhet

Om kommunen ger bidrag till en idrottsförening eller ett daghem som drivs som ett föräldrakooperativ så föreligger bidragsfinansierad enskild verksamhet. Kommunens direkta styrning är i teorin väldigt liten eftersom det rör sig om verksamheter som är fristående och enskilda. Men kommunens subventioner och ekonomiska bidrag kan ofta vara en förutsättning för att verksamheten överhuvudtaget ska kunna drivas.⁶⁰

5.3.5 Kundvalssystem med check

Ett kundvalssystem med check innebär att kommunen, inom ett eller flera områden, öppnar upp för konkurrens på lika villkor mellan kommunalt styrd och privat verksamhet. Kunderna utrustas sedan med en summa, en ”peng” eller ”check”, som motsvarar en viss köpkraft och har möjlighet att fritt välja mellan de olika aktörerna. Utförarna löser sedan in checken hos kommunen. För att systemet ska fungera så är det väldigt viktigt att alla utövare och kunder får samma villkor och möjligheter.⁶¹

⁵⁶ Petersson, Olof, sid. 152

⁵⁷ ibid sid. 152

⁵⁸ Kjellberg, Jana, sid. 15

⁵⁹ Petersson, Olof, sid. 152

⁶⁰ ibid., sid. 17

⁶¹ ibid., sid. 18

5.3.6 Platser på enskild institution

Kommunalt finansierade platser på olika behandlingshem eller särskilda boenden är exempel på en alternativ driftsform. Platserna köps in styckevis eller genom särskilda ramavtal och är den dominerande driftformen inom framförallt missbrukarvård.⁶²

5.4 Det didaktiska perspektivet

Kommunerna är en vital del av det svenska samhället och en grundläggande organisationsform för mycket av den offentliga verksamheten. Samtidigt kan en kommun vara ett tacksamt studieobjekt eftersom det finns mycket tillgänglig information om den kommunala ekonomin och organisation på till exempel kommunens hemsida eller platser som Kommundatabasen (www.kommundatabas.se). Att studera sin hemkommun är ett bra sätt att lära sig mer om det stora genom att studera det lilla (även en ganska liten kommun kan förfoga över förhållandevis stora ekonomiska resurser och stort ansvar). Även äldre elever vinner på att undervisningen kopplas till närmiljön och det bekanta. Allt lärande måste ha sin bakgrund i den lärandes verklighet för att fungera.⁶³ De problem med begränsade resurser och omfattande ansvar och uppgifter som många kommuner brottas med finns även på nationsnivå. Dessutom lär sig eleverna om sina rättigheter och påverkansmöjligheter under resans gång.

⁶² Petersson, Olof, sid. 18

⁶³ Marton, Ference, Booth, Shirley "Om lärande", sid. 181-184 och sid. 231-232 Lund 2000

6. Den svenska skolan

I detta kapitel går vi igenom den svenska skolans bakgrund och utveckling. Vi går även igenom var skollagen och läroplanerna säger om kvalitet, effektivitet, ekonomi, demokrati och inflytande samt hur detta skulle kunna användas i en klassrumsmiljö.

6.1 Från jämlikhet till likvärdighet

Den svenska skolan präglades väldigt länge av strävan mot jämlikhet. För att uppnå detta mål skapades en gemensam skola för alla.⁶⁴ Från och med slutet av 1960-talet var grundskolan nioårig.⁶⁵ Närhetsprincipen hade här ett praktiskt syfte men det fanns också en ideologisk tanke: den sociala bakgrunden skulle inte spela någon roll för skolgången, rika och fattiga skulle gå på samma skola.⁶⁶

Socialdemokraterna, som dominerade den svenska politiken under stora delar av 1970-talet och under hela 1980-talet, fastställde i partiprogrammen från både 1975 och 1990 att utbildningen skulle vara kostnadsfri och öppen för alla.⁶⁷ Samtidigt som man satte den breda sociala rekryteringen som ett mål på 1970-talet och 1980-talet tog man också hänsyn till att vidga valmöjligheterna och att ge stöd åt de elever som behövde detta. I slutet av 1980-talet övergavs enhetsskolan och som ett första steg decentraliserades den svenska skolan 1988.⁶⁸ Numera var det kommunerna och inte längre staten som tog hand om skolorna.

Den borgerliga regeringen som tillträdde 1991 satte som mål att uppmuntra tillkomsten av privata alternativ när det gällde att avreglera den offentliga sektorn.⁶⁹ Under regeringens första år infördes också en principiellt rätt för föräldrarna att välja skola. I höst samma år gjorde den nya borgerliga regeringen valfrihet till en lagstadgad rättighet.⁷⁰

Året därpå (1992) infördes skolpengen vilket betydde att eleverna fick en viss summa oavsett om skolan var kommunal eller fristående. Syftet var att öka valfriheten och innebar samtidigt att kommunen medfinansierade friskolorna.⁷¹ ”Missnöje med skolan skulle kunna uttryckas

⁶⁴ Blomqvist & Rothstein, sid. 162

⁶⁵ Pettersson, Lars-Olof, Från rivstart till stopplag, Bjärnum 2001, sid. 65

⁶⁶ ibid., sid. 67

⁶⁷ ibid., sid. 67 – 68

⁶⁸ Blomqvist & Rothstein, sid. 162

⁶⁹ Pettersson, sid. 69

⁷⁰ Blomqvist & Rothstein, sid. 163

⁷¹ Pettersson, sid. 66

genom att byta skolan”.⁷² Kommunerna fick nu tilldela ett bidrag på 85 % till friskolor. Bidraget sänktes 1995 till 75 %.⁷³ Men även om det idag förekommer diskussioner om friskolan så råder det ändå enighet bland de flesta partierna om att valfrihet och bidragen till friskolor är önskvärda.⁷⁴

6.2 Privatiseringsformer för skolan

Det finns flera olika sätt att helt eller delvis privatisera skolan och dess verksamhet:

- *Skolpeng.* Som vi har nämnt tidigare så är skolpengen ett bra exempel på ett kundvalssystem med check. Varje elev tilldelas en summa pengar som de sedan kan välja att placera i stort sett vilken skola som helst, vare sig den är privat eller kommunal.
- *Beställar-utförarmodell.* Kommunen kan även välja att del upp utbildningen på en beställarnämnd som sitter på pengarna och lägger ut ett visst antal utbildningsplatser som sedan kommunens samtliga skolor får bjuda på och den som bedöms kunna sköta verksamheten mest effektivt till lägst kostnad får kontraktet. De kommunala skolorna existerar på samma villkor som friskolorna. En mildare version är att all kringverksamhet på skolorna såsom städning, vaktmästeri och matservering inordnas i en beställar-utförarmodell.
- *Kommunala friskolor.* Det pågår en försöksverksamhet runtom i Sverige där kommunerna själva försöker driva egna friskolor på samma villkor som de privata. Systemet påminner i hög grad om beställar-utförarmodellen och prövas i nuläget i ett flertal kommuner, bland annat Linköping. Den enskilda skolan blir mer av en självständig resultatenheter än tidigare. Skillnaden mot beställar-utförarmodellen är att det inte skapas någon särskilt beställarnämnd utan att det är de kommunala friskolorna som står för utförandet.⁷⁵

6.3 De tidigare läroplanerna

Den svenska grundskolan organiserades sedan slutet av 60-talet som en enhetsskola. Lgr 62 och Lgr 69 uttrycker för första gången den elevcentrerade synen. I och med Lgr 69 var det

⁷² Pettersson, sid. 65

⁷³ *ibid.*, sid. 70 – 71

⁷⁴ *ibid.*, sid. 72

⁷⁵ Linköpings kommun kommunledningskontoret, <http://www.komfri.se/>, 2004-05-03 och ”Särskild inriktning för kommunala friskolor i Linköping”, 2005-03-16

inte längre stoffet utan eleven som stod i undervisningens centrum. Samtidigt blev läraren nu friare i sitt sätt att undervisa. Hon fick nu också en mer övergripande roll, hon skulle inte bara förmedla kunskap, ”en dialogpedagogik skulle ersätta de tidigare undervisningsmetoderna”.⁷⁶ I Lgr 80 gick man sen över till en ”decentraliserad och målstyrd skola” med mål som skulle tolkas på den lokala nivån. Lärarna skulle sig dessutom organisera i arbetsenheter. Det uttrycktes även önskemål om ett mer ämnesövergripande sätt att jobba samtidigt som läroplanen hade ambitionen att ge eleverna mer inflytande och ansvar.⁷⁷

6.4 LPO94 och skollagen

Vi ska här fokusera på en genomgång av läroplanen LPO94 och skollagen. I skollagen ska vi koncentrera oss på de delar som tar upp allmänna föreskrifter/regler samt målen som sätts upp för grundskolan.

Med nya läroplanen har man genomgått flera förändringar: för det första så är läroplanen och kursplaner skilda dokument. För det andra så är LPO94 (även till följd av att man just skiljer numera mellan läroplan och kursplaner) mycket tunnare och kanske till och med ”vagt” formulerad.

Hela läroplanen omfattar cirka 20 sidor och sätter upp övergripande mål för undervisningen. Med detta följer läroplanen den övriga samhällsutvecklingen där man också sedan slutet av 1980-talet har börjat sätta upp mål på riksnivå som sedan ska utformas och verkställas på den regionala/lokala nivån. I enlighet med detta anspråk att sätta upp mål gestaltar sig även läroplanen som grovt sett kan delas in i mål som ska strävas mot och mål som ska uppnås till. Det sistnämnda är då mål som alla elever ska ha uppnått efter grundskolan. De förstnämnda är då mer önskvärda mål men icke-nödvändiga mål.

6.4.1 Kvalitet

Kvalitén är framförallt en fråga om vilken sorts kvalitet som kan garanteras i hela riket samt hur man ska uppnå denna kvalitet. Utbildningen ska vara likvärdig, men undervisningen ska

⁷⁶ Blixt, Annika, Var det bättre förr? Litteraturstudie kring läroplan och lärarroll Lgr 62, 69 och 80 (Examensarbete), sid. 20 – 22 och 27

⁷⁷ Blixt, sid. 23

inte vara lika i varje skola eftersom det måste tas hänsyn till de olika förutsättningarna.⁷⁸ Skolan ska utvecklas så att de uppställda målen kan uppnås.⁷⁹

För att säkerställa att det finns en organisation som kan motsvara dessa behov anger skollagen hur denna organisation ska vara organiserad: kommunen ska utse nämnder och ska via fullmäktige anta en ”skolplan som kan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas”, rektorn ska se till at ”utbildningen utvecklas” och lärarna som anställas ska vara behöriga ifall det finns tillgång till sådana. Finns det inte det kan även obehöriga lärare anställas.⁸⁰

I detalj så anger LPO94 grundskolans mål som ska ha uppnåtts i ämnena när eleverna lämnar grundskolan (såsom att kunna läsa och skriva på engelska) men även mer övergripande mål som att ha förståelse för andra kulturer och att känna till vårt kulturarv.⁸¹ Här får även rektorn det stora ansvaret att skapa goda förutsättningar för exempelvis elevinflytandet mm.⁸² På den mer övergripande, kommunala nivån är det huvudmannen som tar ansvar ”för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna”.⁸³

6.4.2 Effektivitet

Ser man till krav på effektivitet så ger LPO94 inte så mycket information om detta, det verkar inte vara något som läroplanen fokuserar på. Indirekt så kan man säga att skollagen hänvisar till effektivitet när det gäller undervisningen eftersom det krävs att man ska vara utbildad (behörig) lärare för att kunna få anställning. Det kan dock göras vissa undantag om man kan vara säker att personen ifråga kan sköta undervisningen. Samtidigt så vill skollagen försäkra sig att personalen ser till att delta i kontinuerliga föreskrifter och lärarpersonalen ska också känna till dokumenten som ligger till grund för undervisningen. Kommunfullmäktige ska i sin tur anta en skolplan som har till uppgift att utveckla en plan för att uppnå de nationella målen.⁸⁴

⁷⁸ Lärarförbundet, Lärarhandboken. Skollag, läroplaner, yrkesetiska principer, Solna 2001, sid. 10

⁷⁹ *ibid.*, sid. 13

⁸⁰ Lärarförbundet, sid. 58 – 60

⁸¹ *ibid.*, sid. 15 – 16

⁸² *ibid.*, sid. 21

⁸³ *ibid.*, sid. 57

⁸⁴ *ibid.*, sid. 58 – 60

6.4.3 Demokrati och elevinflytande

Enligt LPO 94 bygger det offentliga skolväsendet på ”demokratins grund”.⁸⁵ Detta ska ta sig uttryck bland annat genom ”demokratiska arbetsformer”.⁸⁶ ”Eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas”. Detta inflytande ska ta hänsyn till elevernas ”ålder och mognad”.⁸⁷ Därför ska läraren utgå från att eleverna vill ta ansvar för sitt sätt att arbeta i skolan. Inflytande och ansvar ska öka så småningom.⁸⁸ Därutöver har skolan också uppdraget att ge eleverna medinflytande i skolverksamheten som uttrycker sig som följd: ”Läraren skall se till att alla elever oavsett kön, och social och kulturell bakgrund får ett reellt inflytande på arbetssätt, arbetsformer och undervisningens innehåll, samt att detta inflytande ökar med stigande ålder och mognad [...]”⁸⁹ Läraren skall enligt LPO94 även verka för att undervisningens planering och utvärdering sker i samråd med eleverna.⁹⁰

Varje elev ska ges möjlighet att utveckla sig själv och ska ”ge sitt bästa i ansvarig frihet”. Eleven ska få möjlighet och har enligt läroplanen också anspråk på att få en undervisning som är anpassad till hennes ”förutsättningar och behov”.⁹¹ Skolan har samtidigt ansvaret att ta hand om eleverna på ett sådant sätt att de och deras föräldrar får möjlighet till ”inflytande och påverkan”. Detta är också med syftet att möjliggöra valmöjligheter för eleverna. Även när det gäller att integrera övergripande perspektiv i undervisningen så har detta framförallt till syfte att ge individen ett större ansvar för att påverka deras miljö.⁹²

6.4.4 Valfrihet

När det gäller mål som ska uppnås i grundskolan så ser man tydliga inslag av valfrihet, även om den största delen mer handlar om kunskapsmässiga mål som ska ha uppnåtts. Här uttrycker sig valfriheten framförallt i att eleverna ska kunna fördjupa sig i ett ämnesområde efter eget val.⁹³ Läraren ska i detta sammanhang ge eleverna möjligheter till en sådan ämnesfördjupning men även möjlighet till ”överblick och sammanhang” samt att ”arbeta ämnesövergripande”.⁹⁴ Läraren ska dessutom hjälpa eleverna för att göra val för fortsatt

⁸⁵ Lärarförbundet, sid. 9

⁸⁶ *ibid.*, sid. 11

⁸⁷ *ibid.*, sid. 72

⁸⁸ *ibid.*, sid. 18

⁸⁹ *ibid.*, sid. 18

⁹⁰ *ibid.*, sid. 18

⁹¹ *ibid.*, sid. 9 – 10

⁹² *ibid.*, sid. 11

⁹³ *ibid.*, sid. 16

⁹⁴ *ibid.*, sid. 17

utbildning. Skolan ska dessutom sträva efter att eleverna ska ta ett allt större ansvar för sina studier.⁹⁵ Eleverna ska genom skolan utvecklas till ”ansvarskännande människor”.⁹⁶

Just detta är också utan tvekan ett ställningstagande för ökat valfrihet eftersom det så småningom blir individens plikt att välja på vilka ämnen man lägger mest resurser (i sällsynta fall har man även elever som är bra i alla ämnen men realiteten visar att elever ofta är särskilt bra i vissa ämnen men inte i alla). Därvid får enligt LPO94 även skolrektorn ett ganska stort ansvar eftersom det är hans uppgift att skapa förutsättningarna för ett bra samarbete mellan skolan och hemmen för att bl.a. informera om olika valalternativ. Han ska dessutom skapa sådana förutsättningar så att eleverna genom studievägledare och yrkesvägledare kan göra fortsatta val efter grundskolan.⁹⁷ Däremot kan den inledande texten i LPO94 uppfattas som inskränkande för religiösa minoriteter i Sverige. Den lyder som följd: “[...] människors lika värde, jämställdhet [...] samt solidaritet [...] är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta [...] Undervisningen i skolan skall vara icke-konfessionell.”⁹⁸ Lydelsen kan uppfattas som tvivelaktig med hänsyn till exempel till muslimer i Sverige eftersom islam har en helt annan tradition än Västeuropa vilket uttrycker sig bland annat genom att den muslimska världen inte har den strikta uppdelning mellan stat och kyrka vi är van vid. Läroplanen har därmed en tydlig förankring i västvärlden och saknar i detta hänseende ett mångkulturellt perspektiv och gör därmed avkall på vissa delar av valfriheten.

I det stora hela kan ändå konstateras att valfriheten prioriteras högt och att man har en väldigt stark tilltro till att individen kan göra de val som krävs ifall hon har tillräckligt med information för att göra dessa val.

6.4.5 Ekonomi

Skollagen bestämmer att utbildningen ska vara gratis. Detta omfattar både ”direkta” förutsättningar såsom böcker mm men också ”indirekta” förutsättningar för en fungerande skolmiljö såsom skollunch och skolskjuts. Det finns dock en inskränkning av detta som

⁹⁵ Lärarförbundet, sid. 20

⁹⁶ *ibid.*, sid. 11

⁹⁷ *ibid.*, sid. 21 – 22

⁹⁸ *ibid.*, sid. 9

tillåter att det får tas ut ”enstaka inslag” som leder till avgifter.⁹⁹ I praktiken kan detta betyda att man tar ut mindre avgifter för matsäck på en utflykt eller mindre avgifter för en klassresa. Kommunen har rätt att ta emot elever från andra kommuner. För de elever som tas emot från andra kommuner kan kommunen kräva en ersättning.¹⁰⁰

6.5 Det didaktiska perspektivet

Förutom skollag och läroplaner så påverkas också de enskilda ämnena av olika kursplaners krav och målsättningar. Även om dessa delas ut till eleverna under inledningen av en ny kurs så måste de förutom att presenteras, även bearbetas och diskuteras. Vilka av målen är viktigast och hur mäter man till exempel någons ”förståelse av och förmåga att tillämpa ett demokratiskt förhållningssätt”?¹⁰¹ Tycker eleverna själva att målen uppfylls och att de är tillräckligt delaktiga i skolans arbete och lärarens planering? Är det rätt att underkänna elever med nazistsympatier till exempel?¹⁰² Läroplanernas nuvarande öppenhet inbjuder till diskussioner både mellan lärare och mellan lärare och elever. Problemet är att lärarens och skolans auktoritet och betygsmakt i många fall säkert påverkar elevernas vilja att uttrycka motstridiga åsikter.

⁹⁹ Lärarförbundet, sid. 72 – 73

¹⁰⁰ ibid., sid. 73 – 74

¹⁰¹ Skolverkets hemsida, ”Kursplan för ämnet samhällskunskap”, <http://www.skolverket.se/sb/d/1062>, 2006-05-24

¹⁰² Sveriges radio på Internet, ”Nazistsympati kan ge underkänt betyg”, <http://sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=825886> 2006-05-24

7. Analys

I det här kapitlet ska vi granska olika material som har publicerats i böcker samt material från skolverket, Linköpings kommun med flera. Vi ska jämföra analysresultaten med målen i LPO94 och skolplanen för att se huruvida de påverkas eller kommer att påverkas av den ökade privatiseringen i skolan. Dessutom ingår ett större didaktiskt stycke i form av en arbetsområdesplanering.

7.1 Ekonomi

Som vi har visat tidigare i vår uppsats så är ekonomiska motiv ett mycket viktigt skäl till att olika strukturella reformer genomförs inom den kommunala och statliga verksamheten. De uppgifter som den offentliga sektorn har åtagit sig och ålagts är kostnadskrävande och det finns skäl att tro att dessa kostnader kommer att öka i framtiden. Många utgifter såsom lärarlöner, lokaler, läromedel och datorer är svåra att skära ner på utan att undervisningen blir lidande och man misslyckas med att uppnå andra lagstadgade målsättningar. Skolans ambitioner och uppdrag har inte blivit mindre omfattande vilket betyder att mer krockar mellan ekonomiska realiteter och ideal är att vänta i framtiden.

Det är även svårt att mäta och ekonomiskt värdera de externa effekterna av en grundläggande utbildning och allmänt tillgänglig skolgång. Men vi kan fråga oss vad eleverna hade gjort om de inte befunnit sig i skolan. Finns det egentligen plats för dem i någon annan sektor av samhället än i skolan eller hemma hos familjen? De flesta alternativ till att som barn gå i skolan har försvunnit i takt med att vårt samhälle har utvecklats. Arbetslösheten är hög ibland ungdomarna, i slutet av 2005 var 45 777 personer i åldrarna 18-24 arbetslösa¹⁰³ av en total population på 752 185 personer¹⁰⁴ vilket är en arbetslöshet på 16,4 %. Och detta är ändå ungdomar med gymnasieutbildning. Det finns ingen anledning att tro att det skulle vara lättare att få jobb med endast en grundskoleutbildning i bagaget.

Eftersom Sverige är ett moget industriland så kommer kraven på välutbildad arbetskraft öka snarare än minska i framtiden. Bara att ta del av det alltmer komplexa samhället kommer att ställa krav på någon form av förkunskaper. Om staten värnar om demokratin och en fortsatt god ekonomisk tillväxt så kan den alltså inte ignorera utbildningens betydelse för oss alla.

¹⁰³ Arbetsmarknadsstyrelsen på Internet,

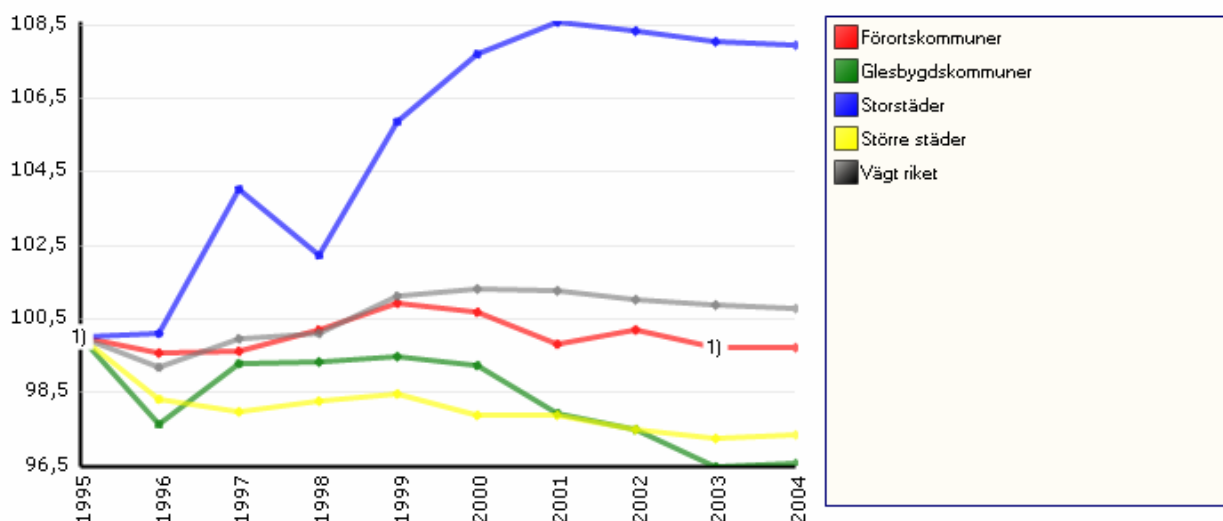
http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arblos/2006/adata_riket0604.pdf, 2006-05-08

¹⁰⁴ Statistiska Centralbyrån på Internet, http://www.scb.se/templates/tableOrChart_78315.asp 2006-05-08

Det finns stora skillnader mellan vad utbildningen kostar i olika kommuner och hur stor andel av de totala utgifterna som skola och barnomsorg utgör. Som diagrammet nedan visar så har de senaste åren inneburit både en ökning och en minskning beroende på vilken kommun som avses.

Figur 5.

Skolans och barnomsorgens kostnadsandel (%) av kommunens totala driftkostnad, relativt första året



1) Värden saknas för dessa år.

Diagrammet och värdena är hämtade ifrån www.kommundatabas.se, en ideell förening instiftad av staten och kommuner och landsting i syfte att stimulera jämförelser och stötta måluppfyllelse. Diagrammet visar visserligen de sammanlagda kostnaderna för skola och barnomsorg. Men vi anser att den ändå säger något om de stora skillnaderna mellan olika kommuner.

En förklaring till skillnaderna kan vara att de olika kommunerna redovisar sina kostnader på olika sätt. Lokalkostnader redovisas till exempel inte likadant i alla kommuner.¹⁰⁵ Det finns även flera andra skäl till att kostnaderna skiljer sig åt men dessa kommer vi att gå in på mer i detalj lite längre fram i detta kapitel.

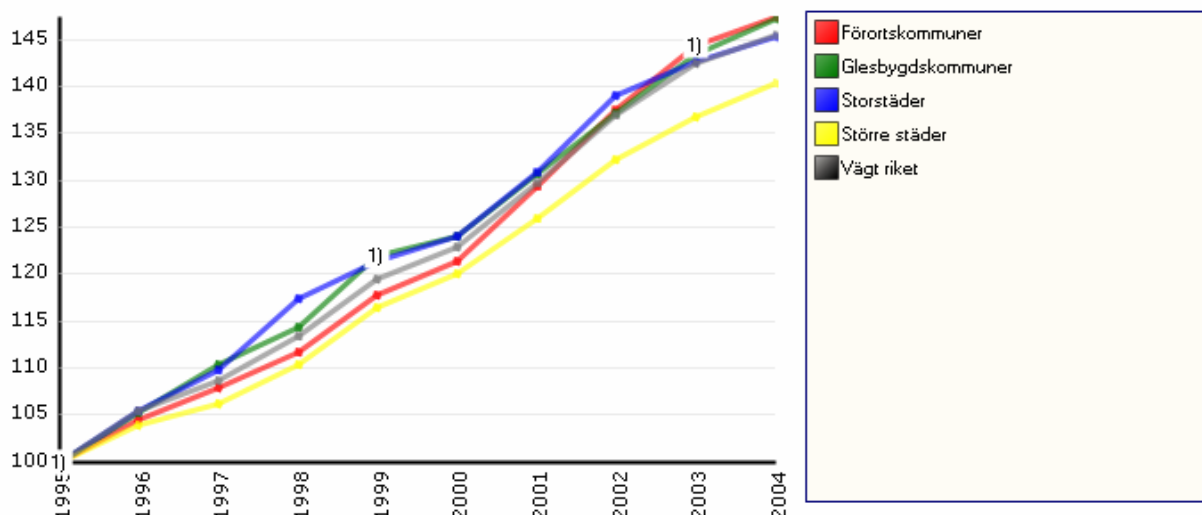
Men eventuella olikheter till trots så har kostnaden per skolelev konstant stigit under de senaste 10 åren som diagrammet nedan visar. Även med hänsyn tagen till andra faktorer som

¹⁰⁵ Sandström, Mikael, "En riktig skolpeng", Reforminstitutet 2002, sid. 32-33

att kostnaderna bärs upp av färre personer (senare inträde i arbetslivet till exempel) och inflation så är det ändå anmärkningsvärt att kostnaderna har ökat så pass mycket sedan 1995.

Figur 6.

Kostnad (kr) per invånare för skola och barnomsorg, relativt första året



1) Värden saknas för dessa år.

Diagrammet och värdena är hämtade ifrån www.kommundatabas.se, en ideell förening instiftad av staten och kommuner och landsting i syfte att stimulera jämförelser och stötta måluppfyllelse. Figuren visar bara de sammanlagda kostnaderna för skola och barnomsorg. Trots detta kan man utgå ifrån att den visar en kostnadsökning inom skolan.

Kostnaderna har alltså stigit trots att konkurrensen har ökat i och med att friskolorna har gjort entré. Läsåret 2004/2005 fanns det 565 fristående grundskolor, en fyrdubbling sedan 1995, och 70 000 elever i dessa. Vilket betyder att ungefär 7 % av det totala antalet grundskoleelever gick i friskolor.¹⁰⁶

7.1.1 Strukturella skillnader

Det finns vissa strukturella skillnader mellan Sveriges alla kommuner som man bör ta hänsyn till när man jämför de olika kostnader de har för skolgången.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Skolverket, "Skolverkets lägesbedömning 2005", Skolverkets rapport nr 264 år 2005, sid. 46-47

¹⁰⁷ Skolverket, "Vad kostar de fristående grundskolorna?", Skolverkets aktuella analyser 2004, sid. 11-12

- *Avstånd.* Geografiskt stora kommuner har också större avstånd mellan skola och elev vilket ger ökade kostnader för skolskjuts men det kan även berättiga till vissa riktade statsbidrag.
- *Andel barn med utlandsfödd förälder.* Många barn med invandrarbakgrund medför ökade kostnader för hemspråksundervisning och svenska som andraspråk.
- *Politisk majoritet.* Det styrande partiet i kommunens ideologi spelar roll för hur höga genomsnittskostnaderna är. Socialistiskt styre medför som regel högre kostnader.
- *Skolstorlek.* Större skolor ger stordriftsfördelar och drar ner kostnaden per elev.
- *Skattekraft.* En hög skattekraft innebär för det mesta högre kostnader. Resursstarka kommuner satsar mer på skolan.
- *Skolutbudet.* I storstäder brukar antalet skolor (och därmed valfriheten) vara större jämfört med mindre orter/samhällen
- *Andelen nettoinflyttande barn och ungdomar i skolpliktig ålder.* Åtminstone på kort sikt så kan in- och utflyttning av stora grupper i skolålder ha betydelse för kommunens utbildningskostnader.

Dessa faktorer förklarar mycket av skillnaderna mellan olika kommuner men inte allt och det kan även vara svårt att fastställa hur mycket som varje enskild del påverkar.

7.1.2 Olika krav

En faktor som fördyrar den kommunala skolan är att den måste ha en mycket större flexibilitet och beredskap jämfört med friskolorna. Oavsett vem som driver kommunens skolor så är det kommunen som har ansvaret för att samtliga barn och ungdomar i skolför ålder har tillgång till en skolplats. En olönsam friskola kan lägga ner sin drift, byta lokaler, minska antalet lärare eller andra åtgärder som ett företag i kris kan använda sig av för att minska sina kostnader. Den kan välja att etablera sig endast på platser som har ett tillräckligt stort elevunderlag för att vara attraktiva och har få av de kringkostnader som de kommunala skolorna har.

Men kommunen måste på något sätt garantera en skolgång för samtliga potentiella elever. Vilket betyder att det måste finnas plats även för dem som hoppar av eller byter ifrån en skola till en annan, nyinflyttade elever och elever som drabbas av skolor som lägger ner sin verksamhet av olika skäl.

Å andra sidan så har friskolorna både ett vinstkrav och får mindre andel av skolpengen än vad de kommunala skolorna får. Deras ekonomiska resurser är inte obegränsade och de kan inte gå med förlust hur många år som helst. De kommunala skolorna kan, liksom all kommunal verksamhet, inte förväntas gå i konkurs hursomhelst heller eftersom kommunen har ett större ansvar för att deras verksamhet finns tillgänglig.¹⁰⁸

7.1.3 Olika transparens

En friskola är ett vinstdrivande företag med mer eller mindre uttalade lönsamhetsmål. Det är inte lika öppet för en yttre granskning som en kommunal skola. Företaget som driver skolan kan ha verksamhet i flera kommuner och de enskilda eleverna, deras föräldrar och övriga kommuninvånare har varken lika mycket insyn eller inflytande över deras målsättning som när det gäller en kommunal skola.

Konkurrensen medför även andra saker såsom marknadsföring och reklam. Skolorna måste i högre utsträckning än tidigare få ut fördelaktig information till sina potentiella kunder. Detta ger den enskilde eleven mer material att ta ställning till. Både de kommunala och privata skolorna tjänar på att ge en så positiv bild som möjligt av sina respektive utbildningar. Men friskolornas mer belastande ekonomiska krav gör frågan viktigare för dem. Det finns exempel på att enskilda skolor både har anställt egna marknadsförare och lagt ut hundratusentals kronor på reklam. Hultsfreds gymnasium har till exempel fått 500 000 kronor av kommunen i ett försök att minska antalet elever som söker sig bort ifrån kommunen eller till fristående skolor.¹⁰⁹

Även om det ibland glöms bort så är friskolornas främsta mål för det allra mesta att gå med vinst. Det finns inte nödvändigtvis någon motsättning mellan att gå med vinst och andra skäl att starta en friskola. Men en friskola måste trots allt få ihop sin ekonomiska verksamhet. Investeringarna och deras avkastningskrav påverkar friskolorna i förhandlingarna med kommunen i stor utsträckning. Det finns exempel på skolor som har angett vissa lönsamhetskrav offentligt och andra under de insynskyddade förhandlingarna med kommunerna.¹¹⁰ Eller där rektorn inte öppet velat diskutera sina löneavtal trots att det

¹⁰⁸ Sandström, Mikael, "En riktig skolpeng", Reforminstitutet 2002, sid. 68

¹⁰⁹ Mathiasson, Leif, "Reklam ger resultat", Pedagogiska magasinet nummer 2 2006

¹¹⁰ Sveriges radio på Internet, "Friskola tar hemligt ut högre vinster",
<http://www.sr.se/uppland/nyheter/artikel.asp?artikel=102432> 2006-05-09 och

föreligger misstanke om att det finns en koppling till skolans resultat.¹¹¹ Liknande situationer inom den kommunala skolan hade kunnat leda till avgångar, valförluster eller fått andra politiska effekter. Den enskilde kommuninvånaren hade kunnat uttrycka sitt missnöje med hur hans eller hennes skattepengar spenderades genom att försöka rösta bort den högst ansvarige i nästföljande val.

En ganska liten andel av friskolorna deltar i kommunernas arbete med uppföljning och utvärdering, särskilt i kommuner med få fristående skolor.¹¹² Vilket ytterligare minskar den tillgängliga informationen om kvalitén på de olika skolorna och hur de bedriver sin undervisning.

7.1.4 Hur gör man skolan lönsam?

Även om friskolorna har mer utrymme för kompromisser än den kommunala skolan så betyder det inte att de kan göra precis vad de vill. De är fortfarande bundna av skollagen och kommunen kommer att vara tvungen att övervaka dem för att själv kunna fylla sitt eget uppdrag. Att sedan få lönsamhet kan ta flera år och kräva ganska stora elevvolymmer.¹¹³

Men vilka utgifter och kostnader finns det egentligen som man kan spara in på?

- *Lärare.* Lönerna till lärarna är en stor utgift för alla skolor. Det kan man lösa genom minskad lärartäthet, lägre löner eller fler lektioner. Inom friskolorna är det färre lärare som är behöriga, cirka 33 % av lärarna inom de fristående skolorna saknar lärarexamen mot cirka 25 % inom de kommunala.¹¹⁴ Flera skolor inom den privata utbildningskoncernen Vittra har fått kritik för att ha överutnyttjat sin personal och utsatt dem för en orimlig arbetsbelastning.¹¹⁵

”Friskoleföretag vill tiga om vinsten”, <http://www.sr.se/vastmanland/nyheter/artikel.asp?artikel=102406> 2006-05-09

¹¹¹ Norrländska Socialdemokraten på Internet, ”NTI mörkar om bonus”, <http://www.nsd.se/artikel.aspx?artid=16003&cat=1&pageIndex=0&arkiv=False> 2006-05-09

¹¹² Skolverket, ”Skolor som alla andra”, Skolverkets rapport nr 271, år 2005, sid. 42

¹¹³ Dagens industri (DI) på Internet, ”Förluster tynger svenska friskolor”, <http://di.se/Index/Nyheter/2004/08/16/113424.htm?src=xlink> 2006-05-09 och

DI, ”Vittras vinst – ett rent skolexempel”, <http://di.se/Index/Nyheter/2006/04/11/183419.htm?src=xlink> 2006-05-09 och Skolverket på Internet, ”Elev- och lokalbrist gör att endast fyra av tio fristående skolor har startat”, <http://www.skolverket.se/sb/d/396/a/1125> 2006-05-09

¹¹⁴ Skolverket, ”Skolverkets lägesbedömning 2005”, Skolverkets rapport nr 264 år 2005, sid. 48-50

¹¹⁵ Östgöta Correspondenten på Internet, ”Hårda villkor för pedagogerna”, <http://archive.corren.se/archive/2002/12/13/gxj6ugs7s7s8x90.xml?category=1mr1glp2015n39x> 2006-05-09 och Östgöta Correspondenten på Internet, ”Missnöjda lärare slutar”, <http://archive.corren.se/archive/2003/5/8/1poxlds1jr3jbt6.xml> 2006-05-09 och

- *Övrig skolpersonal.* Inom skolans ramar ingår det mycket annan personal såsom vaktmästare, kuratorer, skolsköterskor, bibliotekarier, speciallärare och studievägledare. Visserligen finns här stora skillnader även mellan olika kommunala skolor, men friskolorna har färre och sämre utbildade specialpedagoger och studievägledare anställda. Av studievägledarna i den kommunala grundskolan har 55 % en studievägledarutbildning, samma siffra för friskolorna är 28 %. Inom den kommunala skolan så går det i genomsnitt 522 elever på en heltidstjänstgörande studievägledare, mot 825 i den fristående skolan.¹¹⁶ En undersökning som Skolverket har gjort visar att det också är dåligt ställt med tillgången till skolbibliotek ibland många av friskolorna.¹¹⁷
- *Lokaler.* Det går att spara pengar genom att ha mindre och bättre planerade lokaler. Eller genom att snåla in på underhållet och lägga skolan på mindre attraktiva platser i kommunen.
- *Undervisningsmaterial.* Här kan man antingen snåla in på läroböcker och tekniska hjälpmedel eller försöka minska antalet lärare genom att i högre utsträckning förlita sig på datorer och självständigt elevarbete.

I praktiken så är det inte möjligt att driva någon av dessa utgifter helt i botten eftersom skolan samtidigt måste kunna locka till sig elever och vara konkurrenskraftig. Främst är det kanske olika mervärdesskapande kringtjänster såsom skolbibliotek, cafeteria och temadagar som ligger i farozonen. Saker som inte är obligatoriska, kostar mycket pengar och vars effekter är svåra att mäta.

7.1.5 En ofullständig marknad

Avslutningsvis så kan vi konstatera att marknadens lagar knappast råder ensamma över skolans värld. Privatiseringen till trots så kommer aldrig en fullständig konkurrens att uppnås eftersom kommunen har ett lagstadgat ansvar för att skolan fungerar och finns tillgänglig för alla. Konkurrens kommer endast att uppstå på de marknader som har ett tillräckligt stort elevunderlag för att vara attraktiva för friskolorna medan alla kommuner måste ha om inte en

Östgöta Correspondenten på Internet, "Samtliga lärare på skola slutade",
<http://archive.corren.se/archive/2003/7/2/h7pm9s2ojloxe3w.xml> 2006-05-09

¹¹⁶ Skolverket, "Skolverkets lägesbedömning 2005", Skolverkets rapport nr 264 år 2005, sid. 50

¹¹⁷ Skolverket på Internet, "Grundskoleelever har dålig tillgång till skolbibliotek",
<http://www.skolverket.se/sb/d/246/a/493> 2006-05-09

egen grundskola så i alla fall tillgång till en. Men låt oss gå igenom de kriterier som vi tidigare har lagt upp för en marknad i perfekt konkurrens:

- *Ett stort antal köpare och säljare.* Detta stämmer bara till viss del, många mindre kommuner saknar helt alternativ till den kommunala skolan eftersom det inte är vare sig attraktivt eller ekonomiskt lönsamt att etablera sig där.
- *Produkten är homogen.* Den produkt som skolan i slutändan producerar är väldigt beroende av lärare, resurser och miljö. Som vi tidigare har konstaterat så skiljer sig alla dessa faktorer åt inte bara mellan den kommunala och den privata skolan utan även mellan olika kommunala skolor.
- *Fritt inträde och utträde av aktörer på marknaden.* Detta förhållande existerar inte eftersom friskolorna dels måste uppfylla vissa kriterier för att överhuvudtaget få etableras på marknaden och eftersom kommunen har ett övergripande utbildningsansvar och därför inte kan lägga ner sina skolor hursomhelst.
- *Symmetrisk information.* Rent formellt så finns det övergripande mål och lagar som alla skolor måste ta hänsyn till men dessa lämnar mycket tolkningsutrymme. Dessutom är det svårt att veta vad olika kommunerna satsar på utbildning och vilka avkastningskrav som friskolorna måste uppfylla.

I praktiken existerar det förstås få eller inga marknader med helt perfekt konkurrens. Men i skolans värld så saknas ett stort antal av de parametrar som åtminstone främjar den.

7.2 Effektivitet och kvalitet

Att skolan ska vara lika för alla är en av de allra viktigaste principerna. Men vad innebär det i praktiken? Är det ett realistiskt mål och hur vet man om och när det har uppnåtts? Dessutom kan effektivitet och kvalitet i vissa situationer krocka med varandra. Det är till exempel mer effektivt med gigantiska massföreläsningar med hundratals elever åt gången men det skulle knappast höja kvaliteten på undervisningen. Risken att dessa två mål ställs mot varandra kommer att öka ju snävare ekonomiska ramar som skolan kommer att ges. Dessutom kan man fråga sig vems definition av kvalitet och effektivitet som ska gälla. Är det elevernas, föräldrarnas, lärarnas, skolans eller kommunens?

7.2.1 Vad påverkar kvaliteten på undervisningen?

Kvalitén på undervisningen är i många fall kopplad till ekonomi och resurser. Det är svårt att driva en bra skola utan det nödvändiga ekonomiska stödet. Men det handlar lika mycket om hur dessa resurser används.

- *Resurser och hur de används.* En skola med god ekonomi kan anställa fler lärare och mer kringpersonal, investera mer i tekniska hjälpmedel och satsa mer på sina elever. Men att ha mycket pengar är inte skydd mot felsatsningar som att till exempel bygga nya större skollokaler när elevkullarna minskar.
- *Lärarna och deras utbildning.* Kvalificerade lärare kan begära högre löner men är förhoppningsvis också bättre. Samtidigt så är gruppen ”okvalificerade lärare” väldigt stor och heterogen.
- *Krav och uppföljning.* Är kvalitetsmålen väldigt låga eller om de aldrig mäts så är de inte särskilt svåra att uppnå. Men eftersom skolan är av ett stort samhällsekonomiskt intresse så finns det centralt bestämda målsättningar och regler, såsom läroplaner och skollagen, att ta hänsyn till. Även om dessa sedan är ganska löst definierade. Skolan kan också ha olika krav och fördela olika mycket resurser till olika ämnen. Kraven ifrån både elever och lärare skiljer sig åt mellan olika ämnen.¹¹⁸

Även om vi nu löst har definierat ett antal punkter så återstår fortfarande frågan om hur kvalitetsnivån ska mätas och hur olika krav ska prioriteras när de ställs mot varandra.

Ett sätt att mäta kvaliteten på utbildningen är genom att betrakta betygen, ju högre betyg desto bättre undervisning. Men det förutsätter förstås att inte kraven för att uppnå vissa betygsnivåer skiljer sig åt allt för mycket mellan olika skolor eller mellan olika lärare.¹¹⁹ Eller för den delen att inte elevunderlaget och resurserna är så varierande att de kan förklara alla betygsskillnader. Även om man istället granskar resultat på de nationella proven så kan skillnader i viss mån förklaras av rent strukturella olikheter mellan kommuner och mellan skolor. Barn till högutbildade har bättre studieresultat än barn till lågutbildade och/eller invandrare. Att fråga eleverna om de själva är nöjda med sin utbildning skulle även det ge svar som var färgade av en mängd olika faktorer som hade varit svåra att påverka och som gjort svaren svårare användbara.

¹¹⁸ Skolverket, ”Nationella utvärderingen av grundskolan 2003”, Skolverkets rapport nr 250, 2004, sid. 78-79

¹¹⁹ Skolverket, ”Skolverkets lägesbedömning 2005”, Skolverkets rapport nr 264, 2005, sid. 60-61

Sedan återstår frågan vad som ska göras i de fall när enskilda skolor inte klarar av att nå upp till kvalitetsmålen. Ska de läggas ner och bollen lämnas vidare till mer framgångsrika skolor eller ska mer resurser tillföras? De praktiska följderna beror i stor utsträckning på om det är en kommunal eller en fristående skola och vilka ideologiska glasögon som tillämpas.

7.2.2 Vad påverkar undervisningens effektivitet?

För att kunna ta reda på vilka faktorer som påverkar effektiviteten i skola och undervisning så måste vi först och främst fråga oss vems definition av effektivitet som vi är ute efter. Det är nämligen många intressenter som har åsikter om hur skolan ska skötas och vilka mål som ska uppfyllas. Dessutom är de olika engagerade, mäktiga och insatta. Medan vissa grupper måste visas stor hänsyn så är det enklare att ignorera eller åtminstone prioritera ner andra.

- *Staten.* Genom skollag och läroplaner så har staten förmedlat sina krav på skola och utbildning. Den ska vara gratis, rättvis, likvärdig och tillgänglig för alla, den ska fostra goda medborgare som kan delta i det demokratiska samtalet. Vissa av målen är mer abstrakta än andra och det är numera kommunerna som ska stå för det praktiska utförandet.
- *Kommunerna.* Även kommunerna har egna målsättningar som är färgade av deras begränsade ekonomiska resurser. De har mycket ansvar och måste fördela sina inkomster så rättvist och jämt som möjligt. Dessutom måste de ta hänsyn till kommuninvånarnas krav nedifrån och statens krav uppifrån.
- *Ägarna.* De fristående skolorna blir också påverkade av kommunen, men de blir även påverkade av sina ägares krav, både ekonomiska och pedagogiska. Även om ägarna inte har några större vinstkrav så måste ändå friskolan kunna bära sig och det är inte troligt att de är beredda att skjuta till mer pengar om det går dåligt under en längre tid.
- *Skolorna.* Liksom kommunerna så måste varje skola fördela sina begränsade resurser men skillnaden är att de har färre saker att fördela dem på och mindre möjligheter att öka sina ekonomiska resurser på andra sätt än att dra ner på sina utgifter.
- *Lärarna.* Varje lärare har sina egna undervisningsmål som kan variera ifrån klass till klass eller mellan olika arbetsområden.

- *Föräldrarna.* Eftersom eleverna i grundskolan ännu inte är myndiga så spelar föräldrarnas krav stor roll både i valet av skola och när det gäller de krav som ställs på eleven och den valda skolan.
- *Eleverna.* Sist men inte minst så har eleverna också en egen definition av effektivitet. De vill att deras personliga mål ska uppfyllas, att de ska få de betyg som de strävar efter genom den arbetsinsats som de är beredda att investera.

Ekonomisk effektivitet är en viktig faktor att beakta, särskilt för de som är skolans huvudmän vare sig det är kommunen eller privata intressen. Denna effektivitet påverkar möjligheterna för alla andra intressenter att uppfylla sina egna effektivitetsmål. Samtidigt så kan de ekonomiska ramarna inte vara så snäva att det blir omöjligt att utföra skolans lagstadgade uppdrag. Men det finns en stor gråzon. När olika effektivitetsmål ställs mot varandra och mot andra krav på till exempel en viss kvalitetsnivå så uppstår det lätt konflikter inom organisationen. Konflikter mellan olika mål och en otydlig organisation var några av skälen till att Linköping övergav beställar-utförarmodellen för skolan.¹²⁰

Det finns även ett tidsperspektiv att ta hänsyn till, vad som är effektivt på kort sikt behöver inte vara det i det långa loppet. Besparingar eller satsningar som ger vissa omedelbara vinster kan medföra större kostnader över tid. Om kommunen sparar in en lärartjänst och därmed når sina ekonomiska mål så är det en vinst, men om det på längre sikt betyder en sämre utbildning för eleverna eller att de i alla fall måste panikrekrytera en ny lärare till högre kostnad ifrån ett bemanningsföretag så är det antagligen ett mindre bra beslut. En del av de framtida effekterna går att räkna ut i förväg, men det kan vara svårt att veta vilka positiva eller negativa externa effekter som är kopplade till vissa beslut.

Men nu när vi har fastställt att det finns många olika grupperingar och flera olika mått på effektivitet så kan vi åter vända blicken mot skolan och se hur den kan effektiviseras.

- *Storlek.* Stora klasser samlade i stora skolor innebär stordriftsfördelar för kommuner och ägare.¹²¹ Det är dock inte säkert att det blir bättre undervisning eller att eleverna

¹²⁰ Gillingsjö, Roine, Halldelius, Christer, Svanborg, Roger, "Styrnings- och ledningsprocessen i förskola, grundskola och fritidsverksamhet", Öhrlings PriceWaterhouseCoopers 2003 och Tidningen Linköping nummer 3, "Skrota beställar-utförarmodellen inom utbildning!", Carlsson, Camilla, 2003 Remisshandling ifrån kommunledningskontoret 2004-08-25

¹²¹ Skolverket, "Vad kostar de fristående grundskolorna?", Skolverkets aktuella analyser 2004, sid. 11-12

själva upplever att deras effektivitetsmål blir lättare att uppfylla. Dessutom är inte alla kommuner stora nog att kunna skapa en enda jätteskola.

- *Helprivatisering.* Om undervisningen bedrivs helt i privat regi eller helt enligt marknadens spelregler så skulle ekonomiskt ineffektiva skolor omedelbart kunna läggas ner och effektiva skolor belönas. Men det skulle krocka med de mål och ansvar som kommunerna idag har för skolan. Och åter igen så är inte en skola som är effektiv ur ägarsynpunkt nödvändigtvis effektiv ur elev- eller föräldraperspektiv.
- *Segregering.* Det hade varit ett effektivare utnyttjande av resurser att inrätta specialskolor där olika elevgrupper samlas och tilldelas just de hjälpmedel som de behöver. Duktiga elever för sig, svaga elever för sig, de som behöver extra språkundervisning för sig och så vidare. Men det hade inte uppfyllt statens och skollagens jämställdhetsmål och hade säkert medfört en hel del protester och missnöje ibland föräldrarna.
- *Skolavgifter och extern finansiering.* Om skolan var avgiftsbelagd så skulle eleverna och deras föräldrar vara motiverade att avsluta utbildningen på så kort tid som möjligt av ekonomiska skäl. Detta skulle dock återigen krocka med de nuvarande målen om en likvärdig skola för alla eftersom familjens ekonomiska resurser skulle avgöra hur omfattande skolgång som eleverna skulle få ta del av.

Det är som synes ganska svårt att på allvar effektivisera skolan utan att någon viktig grupp kommer i kläm. De rådande omständigheterna leder till överväganden och kompromisser.

7.3 Valfrihet och inflytande

Skolans ”avreglering” har haft som konsekvens att möjligheten att välja en skola har ökat drastiskt. Enligt den nationalekonomiska teorin om en marknad med perfekt konkurrens så kan man konstatera att marknaden hittar sin egen jämvikt och därav är det bäst att inte ingripa i denna process. Valfrihet och inflytande är vissa hänseenden två sidor av samma mynt. Ökar valfriheten så ökar också möjligheten till att påverka, dvs. inflytande. Frågan blir om alla kan öka sitt inflytande och om alla gynnas av valfriheten. Ifall inte alla gynnas av valfriheten måste vi ställa frågan vilket genomslag valfriheten får i praktiken.

Valfriheten och inflytande påverkas av olika faktorer såsom:

- *Utbudet av skolor i en kommun.* Ju större kommunen är desto större är utbudet av skolorna. En liten kommun i Lappland har ganska ofta bara *en* eller ett fåtal skolor eleverna kan välja bland. Storkommuner som Stockholm eller Göteborg däremot brukar ha ett rikt utbud av kommunala skolor och friskolor. Storstadsbor har därmed en större möjlighet att utöva inflytande över skolvalet. Finns det ett större antal friskolor i en kommun så sätter detta större press på de kommunala friskolorna eftersom föräldrarna då kan gå över till en friskola om de känner att den kommunala skolan inte kan tillfredsställa deras behov. Detta ökar valfriheten och föräldrarnas inflytande ännu mer.
- *Utnyttjandet av valfriheten* Föräldrarnas utbildning påverkar valet av skolan. Förfogar föräldrarna till ett barn över en större insikt i pedagogikens betydelse och har de större kunskaper över skolutbudet så har de också större chans att bedöma en bra skola som bra och vice versa en dålig skola som dålig. Därmed får föräldrarnas utbildningsnivå en stor effekt på deras inflytande.
- *Kommunens etniska sammansättning* I en kommun med ett större antal invandrare ökar kraven på både föräldrarna och kommunen att hitta lösningar som passar alla. I vissa fall gäller det framförallt att röja undan språkhinder och kulturella barriärer. Religiösa friskolor kan ses som ett svar på faktumet att den kommunala skolan tydligen inte har kunnat tillgodose dessa behov. Den här frågan hänger nära ihop med den regionala ojämlikheten eftersom större kommuner kan erbjuda ett större antal religiösa friskolor än små kommuner.
- *Likvärdig utbildning* En likvärdig utbildning spelar stor roll när det gäller valfrihet eftersom enbart en likvärdig utbildning kan garantera att det finns en rättvisaspekt i valfriheten. Är utbildningen inte likvärdig i hela riket begränsas valfriheten och därmed möjligheten till att påverka.

7.3.1 Utbudet av skolor

En stor majoritet av föräldrarna uppskattar valfriheten och tror dessutom att konkurrensen mellan olika skolor leder till positiva effekter. Bara en tredjedel av alla kommuner kunde dock tillgodose önskemålen om att byta kommunal skola, många friskolor hade år 2000 väntelistor.¹²² I en rapport av skolverket från 2003 gjorde man här skillnad mellan ”Valkommuner” (VK) som erbjuder en ganska stor valfrihet och ”Övriga kommuner” (ÖK) som

¹²² Valfärdsstatens nya ansikte, sid. 165 – 166

erbjuder lägre valfrihet. VK är framförallt storstadskommuner och förortskommuner. Siffrorna visar tydligt att aktiva val är mer frekventa i kommuner som erbjuder större valfrihet.¹²³

Det kan ses som ett naturligt problem att det finns en stor regional spridning som kommunerna har svårt att göra någonting åt men det kan inte desto mindre problem vara upphov till problem om läroplanens höga mål ska förverkligas, dvs. om skolan ska erbjuda eleverna valmöjlighet. Det bör tilläggas att kommunerna inte har någon skyldighet att informera om skolutbudet i en kommun, dvs. att det är upp till föräldrarna att informera sig om skolutbudet. Möjliga konsekvenser ska analyseras under nästa rubrik.

Det finns dock inte bara en stor regional spridning av skolutbudet mellan kommunerna utan det finns också en mer eller mindre stor spridning *inom* kommunerna. I Stockholm exempelvis är boendesegregationen mellan olika stadsdelar väldigt stor. Genom att man ändrade antagningssystemet från närhetsprincipen till betygsprincipen år 2000 försökte man bryta denna segregation. Resultatet blev dock att bara eleverna med bra betyg fick en större valfrihet, vilket i slutändan betydde att segregationen ökade ännu mer.¹²⁴ Detta framförallt eftersom elever som kommer från studievana grupper tenderar att ha bättre betyg än elever som kommer från studieovana familjer.

Här motarbetas läroplanens och skollagens mål om valfrihet ytterligare, även när det gäller val för framtida studier. För studievägledarna och yrkesvägledarna har just som uppgift att informera eleverna om de olika valmöjligheter de har. Men om det ”sociala arvet” spelar en så pass stor roll för val av framtida skola så blir frågan om läroplanen kan förverkliga sina höga ambitioner om valfrihet.

När friskolorna etablerades var detta en medveten strategi för att förbättra skolutbudet och för att skaffa bättre valmöjligheter t.ex. när det gällde bättre pedagogiska idéer. Bland de olika friskolorna etablerade sig också friskolor med en affärsidé. Kunskapsskolan AB är ett bolag

¹²³ Skolverket, Valfrihet och dess effekter inom skolområdet, Kalmar 2003, sid. 46

¹²⁴ Söderström, Martin och Uusitalo, Roope, Vad innebär införandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan?, 2005:2

som driver skolor ibland annat Norrköping. Den började så småningom utmana det kommunala skolmonopolet.¹²⁵ Detta hade olika effekter till följd.

För det första så sjönk elevunderlaget för de kommunala skolorna vilket innebar att skolverksamheten blev dyrare för kommunen eftersom det sjunkande antalet elever inte räckte till för att stänga en skola. Dessutom valde Kunskapsskolan AB i viss mån sina elever. Den förbehöll sig till exempel rätten att stänga av elever som behövde extrastöd och vars föräldrar inte hade angett detta när de ansökte om en plats i en sådan skola. För det tredje tog sig skolan rätten att ta ut så kallade köavgifter vilka beräknades utgöra en inkomst för kunskapsskolan på 375 000 kr.¹²⁶

Etableringen av Kunskapsskolan AB leder till viktiga frågor och belyser framförallt två aspekter: skolans rätt till att ta ut avgifter samt elevens rätt till att få en undervisning som är anpassad efter hennes behov och förutsättningar.

I frågan om köavgifter måste sägas att Kunskapsskolan AB på intet sätt bröt mot skollagen. I skollagen står det att varje skola har rätt till att ta ut mindre avgifter. Men det kan däremot diskuteras om lagstiftarna hade som intention att tillåta skolorna ta ut köavgifter. Köavgifter kan nämligen vara problematiska med tanke på valfrihet. Vad händer med eleverna vars föräldrar inte kan betala dessa köavgifter? De blir kanske tvingade att välja en annan skola. Detta leder då möjligtvis till att elever med en viss social bakgrund stämplas när de samlas på en mindre ansett skola medan de högt presterande eleverna från goda sociala förhållanden får en desto bättre undervisning eftersom de lågt presterande eleverna inte finns kvar och det allmänna undervisningstempot kan höjas till förmån av de bättre presterande. Detta är dock i så fall en rätt så mörk tolkning av hela processen och det måste inte nödvändigtvis bli på det sättet. Är avgifterna tillräckligt små så kan valfriheten upprätthållas utan att påverka elever som har sämre ekonomiska förutsättningar än andra. Men faran är att det kan ge negativa effekter i praktiken.

I frågan om en undervisning som är anpassad till elevens förutsättningar och behov måste belysas ifall skolor med en affärsidé (här: Kunskapsskolan AB) motarbetar denna intention i skollagen. Som vi skrev ovan så förbehåller sig bolaget rätten att stänga av en elev som efter

¹²⁵ Från rivstart till stopplag, sid. 73

¹²⁶ Från rivstart till stopplag, sid. 74 – 75

ett tag visar sig behöva extrastöd. Vad händer då med elevens rättighet angående undervisningen när hon kan stängas av? Om hon stängas av så har hon ju fortfarande rättigheten att gå i skolan vilket betyder att hon antingen väljer en annan friskola eller att hon måste tas emot av en kommunal skola. Därmed har Kunskapsskolan inte brutit mot lagen som bara säger att eleven måste ges en möjlighet till en utbildning som är anpassad efter hennes behov. Men en omplacering kan innebära olika problem men detta kan också innebära fördelar om eleven exempelvis hamnar på en skola som kan ta bättre hänsyn till hennes förutsättningar.

I DN uttalade sig ett 40-tal socialdemokrater om etableringen av friskolor som drevs med en affärsidé. De ansåg att friskolan ökade den sociala segregationen, de menade att det var framförallt medelklassen som utnyttjade rätten att välja skola samt att etableringen av privata skolor undandrog medel från de kommunala skolorna, som konfronterades med allt större nedskärningar. Förespråkarna (här i form av socialdemokraten Widar Andersson) framhävde däremot människornas möjlighet till initiativ i det nya systemet samt skolmonopolets brister i form av inflexibilitet och fokus på likvärdighet. Samtidigt förespråkade Andersson ett system där skolor kan läggas ner på grund av sinande elevunderlag. Han konstaterade att ”om en skola [...] får ont om elever så är ju detta en indikation på att skolan inte uppskattas av elever och familjer [...]” och undrade samtidigt: ”Vilket intresse gynnar den fortsatta skattefinansieringen av en skola där väldigt få vill gå?”.¹²⁷

Här ser man också tydligt att problematiken kring skolan inte bara kan begränsas till en analys om huruvida skollagen stämmer överens med verkligheten utan privatiseringen av en kollektiv nytta drar in också helt andra aspekter såsom de av socialdemokraten Andersson nämnda frågor kring finansieringen. Elevernas rättigheter till valfrihet och inflytande verkar spela roll i denna argumentation. Drar man det så långt som socialdemokraten Andersson gör blir detta enbart en fråga om tillgång och efterfrågan. Används marknadsprinciperna så pass konsekvent blir resultatet att man går ifrån den solidariska skolan till ett system där ”goda skolor” överlever medan ”dåliga skolor” elimineras. Därmed utgår han ifrån att alla elever har samma förutsättningar eller åtminstone så är det en viktig princip för honom. Vi visade ovan att det i skolutbudet föreligger en regional variation och att detta får konsekvenser. Men om man bortser från denna regionala spridning och om man skulle förutsätta en teoretisk situation

¹²⁷ Från rivstart till stopplag, sid. 75 – 77

där alla barn förfogar över en lika stor tillgång till skolor: skulle då alla elever ha samma möjlighet att välja skolan?

7.3.2 Utnyttjandet av valfriheten

Som vi skrev ovan så uppskattar en stor majoritet av föräldrarna valfriheten. Men de praktiska siffrorna visar att enbart sju procent valde och fick byta skola. Tio procent hade övervägt att byta skola. Som vi skrev ovan finns det stora regionala spridningar när det gäller skolutbud och detta påverkar givetvis benägenheten att välja skola, den är större i storstäderna.¹²⁸

Om man ställer frågan vilka det är som utnyttjar valfriheten kommer man fram till att det är framförallt de högutbildade som utnyttjar den. Svenskar med låg utbildning var minst benägna att byta skola. Utländska föräldrar bytte skola oftare än svenska föräldrar men bland invandrare fanns det en större spridning mellan dem som väljer och dem som inte väljer.¹²⁹ Högutbildade föräldrar är alltså mer benägna att använda sig av valfriheten. Föräldrarnas utbildning spelade däremot ingen roll vid byte av kommunal skola. Bland svenskar är bytesfrekvensen högst i de högst och lägst rankade skolområdena. I de högst rankade områdena byter svenskar ofta från kommunal skola till friskola medan denna grupp i de lägst rankade områdena ofta byter från en kommunal skola till en annan kommunal skola.¹³⁰

Här är det alltså framförallt två faktorer som hotar valfriheten:

- Den första den regionala ojämlikheten som påverkas av att skolutbudet har en stor variation
- föräldrarnas utbildningsnivå som spelar en stor roll för val av skola.

Den regionala variationen försvinner inom storstadsregionerna eftersom det finns ett större utbud av skolor men kommunen har å andra sidan ingen skyldighet att informera om skolorna, dvs. att det är upp till föräldrarna att informera sig om skolutbudet. Det betyder i sin tur att föräldrarnas utbildningsnivå får en ännu större betydelse när det gäller val av skolan.¹³¹

Utbildningen återspeglar sig i två huvudsakliga faktorer:

¹²⁸ Valfärdsstatens nya ansikte, sid. 165

¹²⁹ *ibid.*, sid. 166 – 167

¹³⁰ *ibid.*, sid. 166 – 167

¹³¹ Valfärdsstatens nya ansikte, sid. 168 – 170

- För föräldrar med låg utbildning rankor skolans närhet som en viktig faktor
- för föräldrar med högre utbildning har andra faktorer som t.ex. pedagogisk kvalitet en mycket större roll

Generellt kan man därmed säga att det finns ett tydligt samband mellan föräldrars grad av utbildning och utnyttjandet av valfriheten, dvs. att föräldrar med en högre utbildning oftare är benägna att byta skola åt sina barn.¹³²

En aktiv spridning av information skulle vara en bra möjlighet att röja undan skillnaderna mellan hög- och lågutbildade föräldrar. Men om kommunerna inte tar tillvara sin chans att skapa lika förutsättningar för alla kan man tänka sig att det blir väldigt svårt att leva upp till målen i läroplanen. När Stockholms kommun försökte att bryta segregationen genom att ändra antagningssystemet var detta ett försök med bra intentioner men det visade sig att problemen blev ännu större eftersom man nu ökade segregationen mellan studievana och studieovana grupper ännu mer.

Jämför man hur hög- och lågutbildade föräldrar bestämmer sig är det i nationalekonomiska termer den asymmetriska informationen som förhindrar valfrihet.

- Asymmetrisk information betyder här att lågutbildade föräldrar verkar ha ett informationsunderskott gentemot skolorna vilket betyder att de får tydliga nackdelar vid val av skola.
- För högutbildade föräldrar gäller däremot att de verkar ha ett mindre informationsunderskott eller kanske till och med informationssymmetri gentemot skolorna.
- kommunerna hjälper inte till med att informera om det skolutbud som finns (se ovan). Därmed får föräldrarnas utbildningsnivå ett ännu större genomslag. Och detta verkar gynna dem som kommer från studievana miljöer.

Läroplanen/skollagen verkar alltså misslyckas med ambitionen att förebygga dessa nackdelar med hjälp av vägledare.

¹³² Valfärdsstatens nya ansikte, sid. 167 – 168

En av läroplanens stora styrkor sägs vara att den är allmän formulerad. I detta hänseende följer den samhällets anda i och med att detta är en form av ramlagstiftning som har kommit i bruk på många områden i samhället. Denna allmänna formulering lämnar då samtidigt öppet för en del frågor som ur nationalekonomisk synpunkt bör ställas.

- Den regionala ojämlikheten har nämnts ovan. Enligt den nationalekonomiska teorin är detta en fråga om tillgång och efterfråga, dvs. att de ”dåliga” skolorna elimineras och de ”goda” skolorna etablerar sig. Med detta till följd betyder detta att ifall elevunderlaget (dvs. efterfrågan) på vissa skolor är för lågt så finns det inte tillräckligt stora incitament för att skapa ett större utbud. På detta sätt skulle man kunna förklara problematiken på en oreglerad skolmarknad.
- I teorin finns det inget hinder för elever att flytta till en annan kommun för att få en utbildning som motsvarar deras önskemål. Men i praktiken visar det sig att den regionala aspekten spelar en stor roll och den faktorn får mer betydelse ju lägre föräldrarnas utbildning är.

7.3.3 Den etniska sammansättningen

Men valfriheten inskränks också av andra faktorer såsom religiositet. Vi underströk ovan att valfriheten inte tar hänsyn till religiösa minoriteter. Läroplanen slår fast att den bygger på västerländsk humanism och kristna värderingar, den saknar med andra ord i detta hänseende ett mångkulturellt perspektiv. Detta kan visa sig vara problematiskt i en kommun med invandrare som upplever den kommunala skolan som en krock med deras kultur och värderingar som kan se annorlunda ut.

Här fyller religiösa friskolor en viktig funktion i och med dessa ger t.ex. muslimska föräldrar möjligheten att deras barn kan undervisas och håller kontakt med deras religion och värderingar. Här börjar dock den pågående diskussionen kring muslimska friskolor bli ett problem när högt uppsatta politiker kräver en ”värdeneutral” skola. Här ser man ganska tydligt att skolans privatisering inte önskas av alla fullt ut.

Enligt den ekonomiska teorin om valfrihet borde den religiösa tillhörigheten inte spela någon som helst roll. I fall med muslimska friskolor kan kravet på värdeneutrala skolor leda till olika

problem, bland annat tar detta krav inte hänsyn till att den islamska världen inte känner till västvärldens distinkta skillnad mellan stat och kyrka.

Hur ska man alltså ifall man ”förbjuder” religiösa friskolor ta hänsyn till dessa elevers behov och förutsättningar? Det visar sig att läroplanens allmänna formulering leder till problem. Framförallt så säger den emot sig själv när den både kräver en anpassning till behov och förutsättningar och samtidigt bygger på kristna värderingar. På denna punkt gör läroplanen tydliga inskränkningar när det gäller valfrihet.

7.3.4 En likvärdig utbildning för alla?

Via läroplanen och skollagen försökte lagstiftningen att säkerställa att utbildningen ska vara likvärdig i hela riket. Utbildningen ska på den lokala nivån anpassas till de lokala möjligheterna och förutsättningarna. En likvärdig utbildning är huvudsakligen beroende av:

- Den lokala/regionala tillgången till skolorna, det vill säga möjligheten till att välja skola
- Lärartätheten
- Kommunens och skolans ekonomi

Den lokala och regionala tillgången på skolor har diskuterats ovan och vi har konstaterat att det finns en stor regional spridning när det gäller valfriheten. Om man förutsätter att den teoretiskt positiva inställningen till konkurrenstänkandet följs full ut så finns det här olika förutsättningarna som leder till att elever i glesbygden måste nöja sig med den skola som finns i deras område. Problemet att uppnå en likvärdig utbildning blir ännu större eftersom små kommuner brukar ha svårare att locka till sig utbildade lärare i *alla* ämnen och detta påverkar undervisningens kvalitet och därmed ifrågasätts också likvärdigheten.

Det finns dock också andra faktorer som påverkar likvärdigheten såsom de ekonomiska förutsättningarna. Eftersom skola har blivit decentraliserad är det kommunen som står för skolans kostnader. Kommunen har dock inga krav på sig att uppfylla detaljstyrda krav utan måste i princip bara garantera att det går att genomföra en skolverksamhet. Vilken kvalitet som kan erbjudas spelar mindre roll även om det är underförstått att skolan är någonting alla måste värna om. I och med att ramlagstiftningen är så allmän och i och med att kommunerna måste

finansiera denna verksamhet är det inte orimligt att anta att de materiella förutsättningarna skiljer sig mellan olika kommuner. Och detta hotar likvärdigheten.

7.3.5 Eleven som kund

Genom att eleven betraktas som en kund så förändras också förhållandet mellan honom/henne och läraren. Det finns en risk att utbildningen förenklas till att bli enbart ännu en konsumtionsvara. Lärares ansvar och uppgift blir att garantera att kundens krav uppfylls genom att denne får en examen. Istället för att utbildningen blir ett samarbete mellan lärare och elev, där det fodras en arbetsinsats ifrån båda parter för att nå framgång, så köper eleven en tjänst ifrån läran och skolan.¹³³

Detta kan förstås leda till positiva effekter som att eleverna ställer större krav på sin utbildning, men det kan också leda till att de tar mindre eget ansvar. För läraren har ett stort kunskapsövertag gentemot eleven. Som kund betraktad så saknar eleven, även med stöd av sina föräldrar, den information som krävs för att göra ett väl underbyggt val. Att utbilda sig är inte samma sak som att gå till frisören och få en klippning. Undervisning sker i en dialog mellan lärare och elev. Det är inte ett mentalt kunskapspaket som det går att köpa sig obehindrat tillträde till.

7.4 Planering av området ”privatisering”

Vår tanke är att genomföra området under en hösttermin i en gymnasieklass som går samhällsprogrammet. Resultaten av vår uppsats kan förstås användas inom flera olika gymnasieprogram men vi tror att en ”gedigen” genomföring och belysning av frågorna kring fri konkurrens fungerar bäst i en klass som går samhällslinjen, eventuellt med inriktning ekonomi. Det måste finnas tillräckligt med tid för att belysa problemet från många olika sidor.

För att genomföra detta område behöver man förmodligen mellan fyra och sex veckor, till stor del beroende på elevernas förkunskaper och övrig planering. Vi har räknat med att varje lektion är ungefär 60 minuter lång och att antalet elever i klassen ligger på mellan 20 och 30.

Efter en uppstart på några lektioner där läraren går igenom ekonomiska teorier och kommunernas uppgifter så är det meningen att eleverna ska delta i ett rollspel som är byggt

¹³³ Hjort, Katrin ”Eleven blir KUND och läraren KONSULT”, Pedagogiska magasinet nummer 2 2006, sid. 30-32

kring en fiktiv men verklighetsbaserad situation där ett privat vårdhem vill etablera sig i en kommun. Eleverna ska dela in sig i olika grupper där varje grupp gestaltar en intressegrupp i frågan och tilldelas en mapp med ytterligare information. Det antal lektioner som arbetsområdet i praktiken kräver kan säkert variera väldigt mycket ifrån klass till klass eller beroende på om man kombinerar det med något annat. Vårt förslag är en ren uppskattning.

7.4.1 Lektion 1

Under denna lektion så ska de grundläggande ekonomiska principerna gås igenom, det vill säga tillgång och efterfrågan, krav för att en fri marknad ska uppstå och fördelarna med denna.

Verktyg: Lämpliga hjälpmedel är samhällskunskapsboken och handfasta exempel i form av grafer. De exempel som används för att förklara modellernas innebör kan med fördel kopplas till elevernas närmiljö (hemkommun, skolcafeteria, privatekonomi, studiebidraget och så vidare.) Vi tror att det är viktigt att tillämpa både verbala (till exempel liknelser och metaforer), schematiska (till exempel flödesscheman och figurer) och matematiska (till exempel kurvor diagram) modeller för att förklara det hela så tydligt som möjligt.¹³⁴

Mål: Att ge eleverna en grundläggande förståelse för några av de mest basala och allmänt accepterade ekonomiska teorierna. Arbetsområdet går inte specifikt ut på att diskutera nationalekonomi men ekonomin är ändå ett viktigt inslag.

7.4.2 Lektion 2

Denna lektion ska fokusera mer på kommunernas uppgifter, både obligatoriska och frivilliga. Det är inte omöjligt att detta område redan behandlats mer ingående under ett tidigare arbetsområde och det därmed till vissa delar blir en repetition men det tror vi inte skadar.

Lektionen kommer att bestå av en kortare genomgång av kommunernas historia och moderna utveckling samt de krav som genom historien har ställts på dem. Kommunernas särskilda ansvar för områdena omsorg, vård och skola kommer att betonas.

¹³⁴ Vernersson, Folke, sid. 226

Verktyg: Förutom samhällskunskapsboken, så kan konkreta exempel hämtas ifrån elevernas hemkommun om det är möjligt. Dessutom kommer läraren säkert att behöva fördjupa sig ytterligare i kommunernas bakgrund med hjälp av till exempel ”Kommunpolitik” av Olof Petersson som mer ingående behandlar ämnet.

Mål: Att eleverna får en viss förståelse för kommunen som organisation och dess uppgifter och skyldigheter.

7.4.3 Lektion 3

Denna lektion ska handla om mötet mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet samt den privatiseringsvåg som påverkat Sverige och andra länder i västvärden i modern tid. Läraren ska gå igenom skälen till privatiseringen (förhoppningar om ökad effektivitet, kvalitet och demokrati samt minskade ekonomiska utgifter för att bara nämna några), sätten som den har genomförts på (beställar-utförarmodellen, friskolorna, kommunala tjänster på entreprenad och så vidare) och resultatet.

Verktyg: Återigen är det en fördel att dra nytta av närmiljön och använda exempel på omorganiserar och problem ifrån den egna kommunen. Men även lyfta fram friskolereformen och låta eleverna komma till tals om de upplever att reformerna har uppnått sina mål eller inte.

För den politiska bakgrunden till förändringarna så kan det vara lämpligt att använda sig av ytterligare litteratur som till exempel ”Svensk politik under 1900-talet” av Stig Hadenius eller någon snarlik bok. Det går säkert också att hitta artiklar i både lokaltidningen och rikstäckande media. För siffror och diagram som visar på kommunernas ökade kostnader rekommenderas Kommun databasen på www.kommundatabas.se eller Statistiska Centralbyrån på www.scb.se. Modeller som visar på enskilda kommuners organisationer är för det mesta tillgängliga på deras hemsidor eller åtminstone i den kommunala årsredovisningen. I denna uppsats finns en bra och överskådlig modell som tydligt visar på vilka hybridmodeller som kommunernas krav på förändring ofta leder till (Figur 3 sidan 17, modellen återfinns ursprungligen på sidan 10 i ”Städerskorna som försvann” av Elisabeth Sundin och Gunilla Rapp utgiven av Arbetslivsinstitutet 2006.)

Ett ytterligare alternativ är att någon ansvarig ifrån kommunen bjuds in för att förklara till exempel beställar-utförarmodellen eller någon annan lite mer komplicerad organisationsform som kan tänkas förekomma i elevernas hemkommun.

Mål: Att eleverna ska få en uppfattning om de problem som kan tänkas uppstå när olika ideal möter verkligheten och vilka drivkrafter som ligger bakom förändringar som säkerligen påverkat både dem och deras anhöriga. Vi vill också att de ska förstå vilken press som sätts på kommunen både uppifrån och nerifrån.

7.4.4 Lektion 4

Denna lektion är främst tänkt som en reservlektion om det skulle visa sig att något moment skulle behöva en mer ingående förklaring. Särskilt lektion 3 kan mycket väl dra över tiden och lektion 4 kan då användas för att till exempel låta någon kommunal tjänsteman eller politiker förklara mer ingående hur den kommunala organisationen fungerar eller vilka problem som de brottas med i just elevernas kommun. Men det är även tänkbart att reservlektionen bör användas för att ge eleverna mer tid för genomförandet av sitt rollspel.

7.4.5 Lektion 5-6

Lektionen inleds med att läraren delar ut information om ett fiktivt fall där det privata äldreboendet Svalan ska etablera sig i den påhittade kommunen Botlunda. Klassen delas därefter in i olika grupper där varje grupp representerar något särintresse i frågan. Varje grupp tilldelas en mapp som beskriver just deras särintresses agenda, argument och motiv.

De grupper som vi har tänkt oss är följande:

- *Svalan.* Ett privat vårdföretag som redan bedriver verksamhet på flera platser i landet och som även är intresserade av att etablera sig i Botlunda.
- *Blomman.* Det kommunala företag som sköter äldreboenden i Botlunda sedan tidigare och fruktar konkurrensen.
- *Botlundas högerparti.* Ett borgerligt parti som tror på fri företagsamhet och vill konkurrensutsätta den kommunala verksamheten.

- *Botlundas vänsterparti*. En blandning av socialdemokraterna och vänsterpartiet som är mer negativt inställda till att privatisera viktiga delar av den kommunala verksamheten.
- *Facket i Botlunda*. Det fackförbund som organiserar de vårdanställda i kommunen.

Det går även att tänka sig ytterligare grupper som till exempel representanter för kommunens pensionärer eller en annan grupp som vill starta upp ett alternativt äldreboende av mer ideella skäl (till exempel ett religiöst samfund av något slag). Eller för den delen att det handlar om etableringen av en friskola istället. Vi har dock valt att framförallt beskriva hur det skulle kunna gå till om läraren använder sig av ett privat vårdboende som exempel.

Tanken är att det ska ingå två examinerande uppgifter för varje grupp som ska vara lösta till lektion 7. För de första ska varje grupp skriva en debattartikel på en datorskriven A4-sida (12 punkter och normalt radavstånd) där de redogör för sina ståndpunkter. Men sedan ska de även delta i en paneldebatt tillsammans under lektion 7 där de återigen ska presentera sina argument. Tanken är att klassen som helhet ska representera Botlunda kommuns invånare och att frågan om det privata äldreboendet ska få tillträde eller inte ska avgöras i en omröstning inom kommunen. Som sista punkt efter debatten ska alltså samtliga elever få rösta.

Verktyg: Varje grupp kommer alltså att ges en mapp med ytterligare instruktioner samt en mer ingående beskrivning av just deras ståndpunkter. Även om upplägget i sig är fiktivt så har liknande situationer uppstått i verkligheten och därför bör det också finnas material att ta av i form av debattartiklar, utvärderingar och rapporter som läraren kan låta sig inspireras av. Bra platser att börja söka på kan vara olika hemsidor, till exempel fackliga eller officiella partisidor, men även högst verkliga vårdbolag har säkert egna hemsidor. I vissa fall går det säkert också att beställa material i form av broschyrer och informationsfoldrar.

Eftersom avsikten är att eleverna ska bilda sig en självständig uppfattning så kan det vara svårt att på förhand veta hur omfattande mapparna ska vara och hur mycket material som eleverna ska förväntas leta upp på egen hand. Under alla omständigheter bör det ingå så mycket att gruppen kan bilda sig en uppfattning av situationen och sin egen ståndpunkt utan någon ansträngning. Det kan även vara bra att läraren inkluderar lite tips om var det går att hitta mer information, till exempel hemsidor, tidningar eller böcker.

Mål: Att eleverna ska arbeta självständigt i grupper och få djupare insikt i ämnets komplexitet. Men också att de ska få en uppfattning om hur många delvis motstridiga intressen som påverkar kommunernas beslut på olika sätt.

7.4.6 Lektion 7

7:e lektionen kommer att bestå av själva rollspelet. Rollspelet ska vara ett fiktivt sammanträde i kommunfullmäktige. Här kommer vi få in alla olika delmoment.

Vi tänker oss ett scenario där skolans framtid diskuteras i den fiktiva kommunen "Botlunda". På sammanträdet i kommunfullmäktige diskuterar höger- och vänsterpartiet hur sjukvården ska finansieras och organiseras framöver. I denna diskussion deltar dessutom det lokala fackförbundet, Svalan och Blomman.

Verktyg: Läraren tillkommer rollen som ordförande som har till uppgift att hålla "koll" på att diskussionen förs inom de uppsatta ramarna. Annars finns det risk att eleverna lägger ner mer tid på själva framförandet än argumenten, att de förvandlar det till ett spej snarare än ett lärotillfälle. Hon ska föra en talarlista och ska se till att talartiden fördelas rättvist. Talartiden får de olika grupperna innan och de måste hålla sig till den. Här kan man också ge praktiska tips till eleverna innan hur man talar så effektivt som möjligt (mycket tid brukar gå åt för att exempelvis säga "vi i högerpartiet tycker att ..."). Detta är viktigt eftersom lektionstiden är ytterst begränsad och förmodligen kommer tidsefterfrågan att vara mycket större än tidsutbudet.

Hela området ska ju avslutas med en omröstning. Som hemläxa ska eleverna läsa de skrivna debattartiklarna. På detta sätt får de ytterligare ett tillfälle att gå igenom argumenten och att fundera på för vilket förslag de ska rösta.

Mål: Eleverna ska få ett perspektiv för den demokratiska processen. De ska inse hur pass svårt respektive komplicerat det är att sätta in sig i den politiska verkligheten. På så sätt kan man också förmedla nödvändigheten av en längre beslutsprocess (många ungdomar undrar ju väldigt ofta varför det tar så lång tid att besluta om olika saker). Med en tidsförskjuten omröstning återspeglas också den demokratiska verkligheten där diskussion och val brukar ske med rätt så stora mellanrum.

7.4.7 Lektion 8

Området avslutas med en sluten omröstning. Resultatet och ämnesområdet diskuteras därefter i klassen. Har eleverna ändrat åsikt efter att ha deltagit i diskussionen? Har de fått en djupare förståelse för problematiken? Vad har de för funderingar kring privat kontra offentlig sektor? Vilka argument hade störst påverkan på klassen?

Verktyg: Alla inblandade parter får en minut var för ett slutanförande. Därefter sker den slutna omröstningen. Resultatet redovisas och blir diskussionsunderlaget för resten av lektionen. Vi kan nu diskutera vilken effekt den faktiska omröstningen kommer att få och vi kan även diskutera de andra alternativen.

Mål: Att eleverna ska få insyn i olika särintressens betydelse för olika beslut och att deras egen förmåga att diskutera och ta till sig andras argument ska förbättras. Men även att de får en uppfattning om argumenten för och emot en ökad grad av privatisering och skillnaderna mellan privat och offentlig sektor.

7.4.8 Sammanfattning

Vi har här lagt fram en planering som vi hoppas kan funka i en gymnasieklass. Men det är alldeles uppenbart att en sådan planering måste anpassas till verkligheten. Vår planering erbjuder framförallt olika alternativ hur man *kan* tänka sig lägga upp arbetsområdet. På en högstadielklass måste man exempelvis vara mycket mer noga med planeringen, eleverna kan inte jobba lika självständigt som på gymnasiet. Möjligtvis kan en niondeklass klara av att hantera samma självständighet som i en etta på gymnasiet. Samtidigt måste man tänka på att den här planeringen måste anpassas till inriktningen. På fordonsprogrammet måste kanske den praktiska kopplingen förstärkas. I enlighet med läroplanen måste man därför ta hänsyn till elevernas förutsättningar och behov. Och detta kräver alltid en flexibel planering som kan motsvara de krav som ställs i verkligheten.

Folke Vernersson härleder tre stycken övergripande målsättningar ur de olika läroplanerna som är kopplade till ämnet samhällskunskap:¹³⁵

- *Kunskapsmål.* Till exempel fakta, begrepp, teorier och så vidare.

¹³⁵ Vernersson, Folke, sid. 66

- *Färdighetsmål.* Till exempel basfärdigheter, studietekniska färdigheter och så vidare.
- *Sociala mål.* Till exempel attityder, en förmåga till samarbete, solidaritet och så vidare.

Vi tycker att vår arbetsområdesplanering uppfyller alla dessa mål i olika utsträckning. Eleverna får en insyn i den demokratiska processen, de får söka sin egen fakta, de arbetar i grupp och är delaktiga i varandras arbeten och de får formulera sig både i tal och skrift. Ett sådant arbetssätt handlar i mångt och mycket om ”att man ska vara i en tankeprocess, reflekterande, i kombination med att man är engagerad i sin känsla” som Eva Anderberg på lärarhögskolan i Stockholm uttrycker det i samband med undervisning i Svenska.¹³⁶ Det finns alltså förhoppningsvis något att hämta för alla elever.

Variation är något väldigt viktigt inom alla former av undervisning, både inom en kurs och inom ett arbetsområde. Det finns studier som identifierar sex olika synsätt på lärande:¹³⁷

- *Lärande som att utöka sin kunskap.* Eleven konsumerar fakta och betraktar den ur en kvantitativ synvinkel.
- *Lärande som att memorera och återge.* Här ligger fokus på att förvärva och absorbera kunskap.
- *Lärande som att tillämpa.* Eleven lagrar kunskapen i förhoppning om att kunna tillämpa den i framtiden.
- *Lärande som att förstå.* Eleven har en distans till den kunskap han förvärvar och reflekterar över den.
- *Lärande som att se något på ett annat sätt.* Eleven betraktar lärandet som ett sätt att tillgodogöra sig nya och annorlunda synsätt.
- *Lärande som att förändras som människa.* Eleven upplever att lärandet omskapar honom till en ny person.

Denna förhållandevis enkla uppställning tar inte fullt ut hänsyn till skillnader i kunskapssyn som ålder och annan kultur kan medföra.¹³⁸ Men den ger ändå en uppfattning om vilka vitt

¹³⁶ Thors Hugosson, Christina, ”Ett gemensamt stycke liv” I Pedagogiska magasinet nr. 2, Stockholm 2004, sid. 49

¹³⁷ Marton, Ference, Booth, Shirley, sid. 57-60

¹³⁸ Marton, Ference, Booth, Shirley, sid. 61-80

skilda syner på kunskap och inläring som kan finnas i en och samma klass. Alla dessa har likafullt rätt till undervisning, vilket ställer krav på läraren och dennes repertoar.

8. Slutsatser

I detta kapitel summerar vi slutligen de slutsatser som vi kommit fram till genom uppsatsarbetet och diskuterar deras betydelse samt ger förslag på vidare forskning inom ämnet.

8.1 Ekonomi

Den svenska välfärden kostar pengar, vare sig det handlar om vård, omsorg eller skola så har inte våra krav eller behov minskat. Denna utveckling uppmuntrar till ekonomisk eftertanke och en sökan efter olika sätt att effektivisera verksamheten, att göra mer för mindre eller åtminstone för lika mycket. Problemet är att siffror inte är det enda som måste tas hänsyn till utan även sådana saker som kvalitet, jämlikhet och rättvisa. Vissa sektorer kommer förmodligen alltid att regleras av andra än marknaden själv eftersom det ligger i allmänhetens intresse att de fungerar utifrån vissa krav och förväntningar. Vi har vissa rättigheter och det är i mångt och mycket statens uppgift att skydda dessa.

Det går säkert att göra skolan mer lönsam eller åtminstone mindre kostsam men alla nedskärningar, effektiviseringar och förändringar kommer praktiskt taget att gå ut över eleverna och deras utbildningskvalitet. I det långa loppet är det kanske rentav samhällsekonomiskt olönsamt att spara pengar genom att dra ner på skola och utbildning.

Det är vår slutsats att privatiseringarna av skolan inte kan sägas leda till några större ekonomiska vinster för samhället som helhet. Även om det förekommer en konkurrensutsättning av utbildningsområdet så är det fortfarande långt ifrån fritt. Det finns stora fickor som inte är intressanta eller lönsamma nog att någonsin bli föremål för konkurrens, de olika aktörerna existerar under helt skilda ekonomiska villkor och över alltsammans så styr lagar och regler som förhindrar och försvårar för en fullständig privatisering.

Därmed inte sagt att de ekonomiska vinsterna är obefintliga, om inte annat så leder privatiseringen till en större ekonomisk medvetenhet hos kommunerna och den kommunala skolan. Det finns säkert kostnader inom administrationen som kan skäras ner, men de allra största utgifter kommer man inte åt utan att utbildningskvaliteten riskerar att försämrans.

Vi kanske inte kommer att ha råd att bibehålla samma välfärd i framtiden eftersom vår ekonomi inte tillåter det, men det är i så fall snarare en politisk diskussion än en renodlat ekonomisk.

8.2 Effektivitet och kvalitet

Precis som när det gäller skola och ekonomi så finns det svårigheter förknippade med att effektivisera utbildningen. För det första är det väldigt svårt att objektivt mäta effektivitets- och kvalitetsnivå. För det andra så handlar det om vems krav på effektivitet och kvalitet som ska sättas i centrum. För det tredje så uppstår det lätt konflikter mellan olika effektivitetsmål och mellan kvalitet och effektivitet.

Det är självklart att sätta elevens behov i centrum och ha dem som utgångspunkt för alla typer av reformer och förändringar i skolan. Men ofta är det tom retorik och den egentligen målgruppen är istället kommunens övriga invånare och kommunledningen. För de effektivitetsmål och mätetal som används är kopplade till ekonomi, pengar och resurser. En spridd åsikt är att den offentliga sektorn är välmenande men ineffektiv medan den privata sektorn kanske är mer hjärtlös men också mer effektiv. Genom att skapa en slags hybrid mellan dessa två hoppas man uppnå det bästa av båda världar.

Men egentligen handlar det inte om att skjuta till mer resurser till skolan utan att få de som redan finns att räcka längre. Det är inte fler lärare, mindre klasser och bättre undervisning som eleverna blir erbjudna utan vissa elever får helt enkelt fler skolor att välja mellan. Att sedan några av dessa alternativ är bättre eller sämre betyder inte att skolan som helhet har höjt sin kvalitet eller effektivitet.

Friskolor är tvingande att hushålla mer effektivt med sina ekonomiska tillgångar eftersom de måste om inte gå med vinst så åtminstone gå jämnt upp. Ingen ägare har i längden resurser eller tålamod nog att gå med förlust under flera år. Närvaron av friskolor sätter kanske en viss press på även den kommunala skolan men i slutändan så har ändå kommunen som ägare både fler mål och en annan ekonomisk inställning. Det går inte att lägga ner en kommunal skola lika problemfritt som en privat. Faktum är att en del av friskolornas flexibilitet är beroende av att det finns någon annan som kan plocka upp bollen.

Även om vi skulle välja att fästa tilltro till "Public Choice-teorin" och se politikerna som opålitliga och omoraliska strebers som gör allt för att bli återvalda så är det inte säkert att verksamheten blir effektivare för att vi låter kortsiktiga vinstmål få ett större inflytande. Den affärsmässigt drivna skolan är inte nödvändigtvis mer medkännande än den kommunala. Visst finns det entusiaster som startar friskolor av andra skäl, såsom att de vill utöva en annan pedagogik och ha en annan frihet än vad som är möjligt inom den kommunala skolan. Men om de inte är både visionärer och miljonärer så blir de tvungna att tjäna tillräckligt för att gå runt.

Marknaden må vara effektivare än den offentliga sektorn men det är en ansiktslös och föga medkännande effektivitet som ofta inte tar hänsyn till andra minst lika viktiga värderingar. Din lokale politiker är kanske ryggradslös men han är i alla fall tillgänglig och utbytbar.

8.3 Valfrihet och inflytande

En likvärdig skola är inte samma sak som en likriktad utan det handlar om att garantera en viss grundnivå men ändå erbjuda alternativ inom denna. Valfrihet mellan olika typer av utbildningar har funnits på gymnasienivå även innan de fristående skolorna gjorde entré.

Valfrihet har många fördelar förutsatt att man väljer att utnyttja den och förutsatt att man är insatt och intresserad nog att göra ett kvalificerat val. Men också förutsatt att det finns opartisk information tillgänglig som man kan bygga sitt val på. Tyvärr är information sällan gratis, om inte annat så kan det finnas en kostnad i form av en viss typ av utbildning, för att överhuvudtaget förstå den. Som vi har visat i vår analys så är just detta ett stort problem i praktiken eftersom föräldrarna förfogar över olika utbildningar och därför har de olika förutsättningarna och därmed inte lika chanser att välja en "bra" skola. Kommunerna känner tydligen inget ansvar heller för att motverka denna trend fast de som vi har fastslagit kunde undanröja skillnaderna. Vi tycker att det är mycket viktigt att kommunerna tar ett ansvar framöver att informera föräldrarna om skolorna om man vill bibehålla valfriheten.

Men hur ska man tackla problematiken med den regionala spridningen av skolutbudet? Vi har inget svar på denna fråga men vi tycker att det måste göras något för att skapa lika förutsättningar. Att bara nöja sig med att det uppenbarligen inte finns någon större efterfråga i Jokkmokk tycker vi är föga tillfredsställande. Skolmarknaden är en väldigt speciell marknad

och måste ta hänsyn till större sammanhang eftersom hela samhället på lång sikt blir lidande av en dålig fungerande skola/skolmarknad. Därför kan det vara rimligt att staten exempelvis bygger upp nya verksamheter i småkommuner som inte förmår att skapa en tillräckligt stor marknad av egen kraft. Eller att det blir vanligare med interkommunala samarbeten.

På en konkurrensutsatt skolmarknad slåss skolorna om elevernas eller kundernas uppmärksamhet. Varje elev som väljer en viss skola för även med sig en summa pengar. Det finns alltså all anledning att anta att skolorna, både kommunala och fristående, har ett intresse av att marknadsföra sig själva. Även om det är att gå lite långt att säga att marknadsföring bygger på lögn så kan man i alla fall säga att det handlar om att skapa illusioner. Att se igenom dessa är inte alltid enkelt.

Därtill kommer problematiken att lärarutbudet varierar starkt i olika delar av landet. Städer med en stor attraktionskraft vad gäller andra delar såsom kulturutbud med mera, kommer att kunna locka till sig fler och/eller bättre lärare. Detta förstärker den regionala spridningen. Vad bör göras i detta hänseende? Här uppstår uppenbarligen en konflikt mellan individens valfrihet och skolans kvalitet. Får man tvinga en lärare att ta ett jobb på glesbygden? Ja delvis så använder man sig redan av detta verktyg eftersom man bara kan ta ut a-kassa och socialbidrag under en begränsad period (300 dagar), sen måste man ta ett jobb. På så sätt har skolorna möjlighet att dra till sig lärare som inte hittar jobb på det ställe de skulle vilja jobba. Men systemet innebär ett stort problem: det slår orättvist mot dem som har valt en ämnesinriktning som inte är lika eftertraktad som andra. Skulle en lösning kunna vara att införa ett roterande system där lärarna åker runt på olika ställen i landet? Det blir inte helt lätt eftersom lärarna då måste göra alldeles för stora avkall på familjeliv, sociala relationer och så vidare. Och detta är nog mer än vad man kan begära av en individ. Men man skulle väl kunna föreställa sig ett system där skolorna byter lärare med varandra för att på sått kunna tillfredsställa sina behov.

Konkurrensen kommer inte att likställa skolorna, tvärtom. Att vara annorlunda kommer att vara en konkurrensfördel, vilket gör att valet av skola blir ännu viktigare än tidigare.

8.4 Didaktiska slutsatser

Problemet på alla nivåer av samhällskunskapsundervisning är att ämnet i sig är oerhört omfattande och komplext. Tre stora ämnen (för att inte tala om alla andra ämnen som berörs i mindre utsträckning till exempel företagsekonomi, juridik, källkritik, mediakunskap, historia och så vidare), Nationalekonomi, Statskunskap och Sociologi, samsas om utrymmet och uppmärksamheten. Varje lärare måste göra en avvägning och försöka få in små doser av samtliga tre i sin undervisning. Samtidigt måste man också ta hänsyn till de stora skillnader som finns mellan enskilda elever och ha en så stor grad av variation att ingen ständigt lämnas utanför.

Å andra sidan så har samhällskunskapen en väldigt stark koppling till samtiden och det samhälle som omger oss, vilket gör att det är ett ämne som ständigt är aktuellt. Det är lätt att infoga andra händelser i undervisningen och hitta olika aktuella och relevanta exempel som går att använda under lektionerna. Risken att råka ut för materialbrist är alltså väldigt liten.

8.5 Slutdiskussion

Sist men inte minst så måste frågan om en likvärdig utbildning diskuteras. En likvärdig utbildning är det som läroplanen strävar efter och om de ovan nämnda faktorerna inte kan uppfyllas så kan det ge stora problem framöver. Vad gör man om utbildningen i Göteborg börjar bli avsevärt bättre än i Kiruna? Ska man då också nöja sig med att marknaden tydligen inte orkar åstadkomma mer än så? I ett samhälle som definierar sig bland annat genom en viss strävan efter samma mål och samma chanser/förutsättningar för alla och inte bara ett fåtal tycker vi kan detta inte vara ett rimligt svar. Vad bör då göras för att råda bot på detta?

För det första så tycker vi att lagstiftningen måste formuleras på ett tydligare sätt. Att bara säga att material ska vara gratis anser vi räcker inte. Det måste finnas tydliga direktiv som ger tydliga instruktioner för hur en likvärdig utbildning ska uppnås. Och om kommunernas ekonomi inte kan täcka kostnaderna så måste staten gripa in för att stödja skolverksamheten mer, som exempelvis de riktade bidragen om man vill bibehålla den decentraliserade skolan för vi tycker att det absolut finns argument för en decentraliserad skola.

För det andra så måste nog hela decentraliseringsprocessen ifrågasättas. Om decentraliseringen har gett så få positiva effekter och samtidigt skapat så mycket förvirring

och motsägelsefullhet är frågan snarare om man inte bör återinföra ett centralstyrt system? Fram till 1988 verkade ju detta system fungera alldeles utmärkt. Sverige har genom decentraliseringen varken blivit bättre eller sämre i en internationell jämförelse, enligt den stora OECD-rapporten om skolan låg Sverige 2002 något över genomsnittet, ett ganska stabilt resultat sett över tiden. Ett system med något som statliga friskolor skulle kunna vara ett rimligt svar på de ökande skillnaderna mellan kommuner och skolor. Det viktiga anser vi framförallt är att man "flyttar upp" ansvaret till den centrala/statliga nivån och att man sätter stopp för den nuvarande trenden inom skolan med mer och mer ansvar på den regionala/lokala nivån. Skolverket försöker just nu att upprätthålla en likvärdig utbildning genom att följa upp och kontrollera olika beslut och hur de har genomförts. Men vi anser att detta inte kan röja undan de "inbyggda felen" i systemet. Problemet ligger som vi tidigare har skrivit, i den alldeles för "luddiga" formuleringen av lagar och läroplanen. För att lyckas med att förena målen borde det finnas både mål *och* medel för att lyckas. Att bara sätta upp målen räcker inte för att skapa en skola som tillfredsställer alla ställda krav i praktiken.

Att medlen inte finns leder till stora problem, framförallt så ser vi att de sedan tidigare utsatta grupperna börjar halka efter de bättre presterande eleverna. Idag så ser vi tydliga tecken på att skillnaderna har blivit större. Eftersom skolan alltid speglar utvecklingen i hela samhället är det därmed en utveckling som i grunden inte vållas av skolan. Men skolan skulle kunna bidra med att minska skillnaderna. Detta tycker vi är nödvändigt inte bara ur en rättvisaspekt utan vi befarar att en sådan utveckling också hotar samhällets sammanhållning i längden. Om samhället inte längre kan tillfredsställa allas behov kan detta skapa spänningarna inom samhället.

Skolan har aldrig varit neutral och kommer heller aldrig vara det eftersom den inte består i ett tomt intet utan är en produkt av vårt samhälle, av våra värderingar, vår kultur och så vidare. Vi kan till exempel se hur skolan efter andra världskriget får i uppgift att lära ut demokratins dygder i hopp om att en liknande situation aldrig ska uppstå igen. Skolan skapas delvis av lagarna men framförallt så skapas den i det dagliga arbetet där läroplanen, dels med hjälp av läroplanen och kursplanen men även med sina egna helt personliga värderingar, skapar undervisningen.

8.5 Framtida forskning

Till slut så vill vi därför fasthålla att vårt arbete har visat att utvecklingen i den svenska skolan har inneburit en stor del förändringar och att dessa förändringar inte bara kan ses som positiva. Förändringar innebär ett annat sätt att förhålla sig till olika problem, nya frågeställningarna vållas och nya synsätt kommer tilldaga. Vi hoppas att vår uppsats kan bidra som ett fundament som kanske kan berika diskussionen kring läroplanen och privatisering. Vi hade gärna belyst många andra aspekter men som alltid så har vi bara begränsat med tid och utrymme.

Det behövs mer forskning kring problemen med att jämställa skolverksamhet med vanlig produktion och hur man ska mäta de förändringar som en privatisering i praktiken medför. Eftersom många delar av skolan uppgifter är svåra att mäta så behövs det mycket forskning kring saker som effektivitet, kvalitet och ekonomi så att någon slags helhetsbild kan skapas. Dessutom borde det forskas mer kring vems perspektiv och agenda som faktiskt ligger bakom många av skolbesluten som fattas i elevernas namn och som antas innebära stora förbättringar eller åtminstone förändringar.

Källförteckning

Tryckta källor

Blixt, Annika, "Var det bättre förr? Litteraturstudie kring läroplan och lärarroll Lgr 62, lgr 69 och lgr 80" (Examensarbete), Linköping 2005

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo, "Välfärdsstatens nya ansikte", Lund 2005

Bryman, Alan, "Samhällsvetenskapliga metoder", Trelleborg 2002

Carlsson, Camilla, "Skrota beställar-utförarmodellen inom utbildning" i Tidingen Linköping nummer 3, Linköping 2003

Dobson, Stephen & Dolfreman, Susan, "Grundläggande nationalekonomi", Kristianstad 2002

Eklund, Klas, "Vår ekonomi", Värnamo 2002

Pettersson, Lars-Olof, "Från rivstart till stopplag. Privatiseringsvården i välfärden 1979 – 2001", Bjärnum 2001

Donahue, John D., "Den svåra konsten att privatisera", Stockholm 1992

Hartman, Sven G., Lärares kunskap. "Traditioner och idéer i svensk undervisningshistoria", Linköping 1995

Hadenius, Stig, "Svensk politik under 1900-talet", Lund 2000

Hjort, Katrin, "Eleven blir KUND och läraren KONSULT", Pedagogiska magasinet 2006:2

Kjellberg, Jana, "Beställar-utförarmodellen och dess praktiska tillämpning", Linköping 2000

Läraryrket, Lärarhandboken. "Skollag, läroplaner, yrkesetiska principer", Solna 2001

Marton, Ference, Booth, Shirley "Om lärande", Lund 2000

Oscarsson, Annika, "Wernerssonpengarna. Ett specialdestinerat bidrag. Hur fungerar det i en kommun"? (Examensarbete), Linköping 2005

Pettersson, Olof, "Kommunalpolitik", Göteborg 2001

Ringqvist, Margaretha, "Om den offentliga sektorn. Vad den ger och vad den tar",

Göteborg 1996

Skolverket, "Skolverkets lägesbedömning 2005", Skolverkets rapport nr. 264,

Stockholm 2005

Skolverket, "Vad kostar de fristående grundskolorna?", Skolverkets aktuella analyser,

Stockholm 2004

Skolverket, "Nationella utvärderingen av grundskolan 2003", Skolverkets rapport nr 250,

Stockholm 2004

Skolverket, "Valfrihet och dess effekter inom skolområdet", Kalmar 2003

Hugosson Thors, Christina, "Ett gemensamt stycke liv" i Pedagogiska magasinet nr.2,

Stockholm 2004

Vernersson, Folke "Undervisa om samhället", Lund 1999

Elektroniska källor

Arbetsmarknadsstyrelsen på Internet

Tillgänglig på: www.ams.se

Våra uppgifter hämtade ifrån:

http://www.ams.se/admin/Documents/ams/arbdata/arblos/2006/adata_riket0604.pdf, 2006-05-08

Dagens industri på Internet, "Förluster tynger svenska friskolor"

Tillgängligt på: <http://di.se/Index/Nyheter/2004/08/16/113424.htm?src=xlink> 2006-05-09

Dagens Industri, "Vittras vinst – ett rent skolexempel"

Tillgängligt på: <http://di.se/Index/Nyheter/2006/04/11/183419.htm?src=xlink> 2006-05-09

Gillingsjö, Roine, Halldelius, Christer, Svanborg, Roger, "Styrnings- och ledningsprocessen i förskola, grundskola och fritidsverksamhet", Öhrlings PriceWaterhouseCoopers 2003

Tillgänglig på: <http://www.linkoping.se/NR/rdonlyres/9F7AAF11-92FE-48A2-B19B-7FB54A7846BB/0/SlutrapportLinkping26aug.pdf> 2006-05-19

Kommundatabasen

Tillgänglig på: www.kommundatabas.se

Norrländska Socialdemokraten på Internet, "NTI mörkar om bonus"

Tillgängligt på:

<http://www.nsd.se/artikel.aspx?artid=16003&cat=1&pageIndex=0&arkiv=False>

Patriksson, Runar, Motion till Riksdagen. "Vill du bo i Värmland?"

Tillgängligt på:

<http://www.google.se/search?hl=sv&q=I%C3%A4rare+avskrivna+studieskulder&meta>

Skr 2003/04:102, "Utvecklingen inom den kommunala sektorn", Finansdepartementet 2004

Tillgänglig på: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/25/97/2817e250.pdf> 2006-05-19

Sandström, Mikael, "En riktig skolpeng", Reforminstitutet 2002

Tillgänglig på: <http://www.reformera.nu/pdf/skolpeng.pdf> 2006-05-19

Skolverket på Internet, "Grundskoleelever har dålig tillgång till skolbibliotek"

Tillgängligt på: <http://www.skolverket.se/sb/d/246/a/493> 2006-05-09

Skolverket på Internet, "Elev- och lokalbrist gör att endast fyra av tio fristående skolor har startat"

Tillgängligt på: <http://www.skolverket.se/sb/d/396/a/1125> 2006-05-09

Skolverket på Internet "Kursplan i samhällskunskap"

Tillgängligt på: <http://kursplan.skolverket.imcode.com/1182> 2006-05-23

Sundin, Elisabeth & Rapp, Gunilla, "Städerskorna som försvann", Arbetslivsinstitutet 2006

Tillgänglig på: <http://www.arbetslivsinstitutet.se/publikationer/detaljerad.asp?ID=1633>

2006-05-19

Sveriges radio på Internet, "Nazistsympati kan ge underkänt betyg", [http://sr.se/cgi-](http://sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=825886)

[bin/ekot/artikel.asp?Artikel=825886](http://sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=825886) 2006-05-24

Sveriges radio på Internet, ”*Friskola tar hemligt ut högre vinster*”

Tillgängligt på: <http://www.sr.se/uppland/nyheter/artikel.asp?artikel=102432> 2006-05-09

Sveriges radio på Internet, ”*Friskoleföretag vill tuga om vinsten*”

Tillgängligt på: <http://www.sr.se/vastmanland/nyheter/artikel.asp?artikel=102406> 2006-05-09

Sveriges television på Internet, ”*Friskolans pris*”

Tillgängligt på: <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=8222&a=229233>, 2006-05-02

Sveriges television på Internet, ”*I skolans våld del 1*”

Tillgängligt på: <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=8222&a=229229>, 2006-05-02

Sveriges television på Internet ”*I skolans våld del 2*”

Tillgängligt på: <http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=9592&a=209983>, 2006-05-02

Statistiska Centralbyrån på Internet

Tillgänglig på: www.scb.se

Våra uppgifter hämtade ifrån: http://www.scb.se/templates/tableOrChart_78315.asp 2006-05-08

Söderström, Martin & Uusitalo, Roppe, ”*Vad innebär införandet av fritt skolval i Stockholm för segregeringen i skolan?*”, 2005:2

Tillgänglig på: <http://www.ifau.se/upload/pdf/se/2005/r05-02.pdf> 2006-05-19

TV4 på Internet, ”*Lärobas vill förbjuda religiösa friskolor*”

Tillgängligt på: <http://www.tv4.se/nyheter/457786.html>, 2006-05-02

Östgöta Correspondenten på Internet, ”*Missnöjda lärare slutar*”

Tillgängligt på: <http://archive.corren.se/archive/2003/5/8/1poxlds1jr3jbt6.xml> 2006-05-09 och

Östgöta Correspondenten på Internet, ”*Samtliga lärare på skola slutade*”

Tillgängligt på: <http://archive.corren.se/archive/2003/7/2/h7pm9s2ojloxe3w.xml> 2006-05-09

Östgöta Correspondenten på Internet, "*Hårda villkor för pedagogerna*"

Tillgängligt på:

<http://archive.corren.se/archive/2002/12/13/gxj6ugs7s7s8x90.xml?category=1mr1glp2015n39>

[x](#) 2006-05-09