

De misstänkta

Fokus, nr 5, 2017

En novembermorgon förra året sammanfattade en kolumn på Svenska Dagbladets ledarsida orsakerna till skolans förfall. Det var den borgerliga tesen, som utgår ifrån att skulden är vänsterns. Vinsterna i välfärden är en skendebatt, »profitörerna« i friskolesektorn är inte problemet:

»Vi som växte upp med 60-talets nya läroplaner vet bättre vilka som är skyldiga: de DDR-inspirerade som gav sig på betyg, kunskapsorientering, välutbildade och välavlönade lärare, bokläsning, auktoriteterna i skolsamhället – för att de var borgerliga.«

Det var den förre moderate riksdagsledamoten Mats Johansson som stod för de hårda, men inte alldeles grundlösa formuleringarna. Johansson kunde ha hänvisat till Birgitta Almgrens forskning om närheten mellan den svenska enhetsskolan och DDR, till Inger Enkvists granskning av läroplanerna sedan 1960-talet och Karin Hadenius forskning om de politiska målen för grundskolan. »Det långa 1968« och vänsterns dominans satte verkligen sin prägel på den svenska skolan. Men något inträffade också därefter. Det socialdemokratiska arvet är bara halva berättelsen om hur det gick utför för svensk skola.

Den skolreform som har haft störst påverkan på systemet sedan enhetsskolans införande på 1960-talet är friskolereformen från 1992. Den bär de borgerliga partierna, i synnerhet Moderaterna, ansvaret för. Reformen gav aktiebolag, föräldrakooperativ, religiösa församlingar och stiftelser fri etableringsrätt i skolan och de ekonomiska möjligheterna att konkurrera med de kommunala skolorna. Endast Chile kan mäta sig med den grad av frihet som Sverige ger vinstdrivande företag och andra aktörer att starta, driva och även sälja skolor som vilken annan verksamhet som helst.

I den borgerliga historieskrivningen är reformen en framgång. Forskning om reformen visar också att expansionen av friskolor efter 1992 har höjt betygen och resultaten på de nationella proven i både fristående och kommunala skolor. I förstone tycks det alltså inte finnas mycket för de borgerliga att vara självkritiska för. Men saken är inte fullt så enkel.

Vad är det egentligen som skolkonkurrensen har haft en positiv effekt på? Kunskaper – eller betyg?

Stämningen var förtätad när den svenska delen av kunskapsmätningen Pisa 2015 redovisades på en direktsänd presskonferens i början av december förra året. Gymnasieminister Anna Ekströms efterträdare på Skolverket, den tillförordnade generaldirektören Mikael Hálapi, berättade med inlevelse om när han först hade blivit invigd i resultaten, »i ett halvdunkelt konferensrum med låst dörr och fördragna gardiner«. Efter ett tag kom han till saken och avslöjade det som alla hade väntat på att få höra. Mätningen visade att svenska niondeklassare hade presterat »tydliga resultatförbättringar«.

Uppgången i naturvetenskap var måttlig och inte statistiskt säkerställd. Men i de två övriga Pisakategorierna, läsförståelse och matematik, var resultaten tillförlitliga. Bra nog för att placera Sverige över det internationella snittet.

På politiska kanslier där man följde presskonferensen utbröt spontana glädjepis, särskilt i det borgerliga lägret. För Jan Björklund och Anna Kinberg Batra var resultatförbättringarna i Pisa ett bevis för att alliansens skolpolitik varit framgångsrik.

En vecka tidigare hade Skolverket redovisat resultaten i Timssundersökningen, som mäter fjärde- och åttondeklassares kunskaper i matematik och naturvetenskap. Också den mätningen hade visat förbättrade svenska resultat. Då hade de politiska reaktionerna varit mer återhållsamma: den som tog åt sig äran för Timss, fick även ta smällen för Pisa, om resultaten där skulle varit en besvikelse.

Nu kunde de borgerliga fira.

Vad berodde uppgången på? Ingen visste säkert. Enskilda reformer, till exempel matematiklyftet, kan ha bidragit till resultatförbättringarna. Men en annan anledning skulle kunna vara vad som kallas »extern motivation«, det vill säga att lärarna kan ha inskräpvt vikten av just dessa prov i eleverna. Orsakerna var alldeles säkert flera. Och vid nästa mätilfälle, våren 2018, kommer den stora flyktinginvandringen till Sverige 2015 att avspegla sig i undersökningen. Glädjen kan bli kortvarig.

Hur som helst var de borgerliga nu angelägna om att ta äran för Pisaresultaten.

Tre år tidigare var det annorlunda. Då visade Pisaundersökningen, som genomfördes våren 2012 och redovisades i december 2013, kraftigt fallande kunskapsresultat. Sverige hade till och med den mest negativa utvecklingen av kunskaper i hela OECD. När Jan Björklund och Fredrik Reinfeldt skulle förklara varför det då inte gick bättre, trots den höga reformtakten i skolan, talade de om »Göran Perssons skola«. Att eleverna presterade allt sämre kunskapsmässigt var en efterdyning av kommunalisering och flummig socialdemokratisk skolpolitik, hävdade de. Att borgerliga regeringar sedan 1990-talet omdanar skolan i grunden, talade de inte om.

Åter till betygen.

Som enda land i världen saknar Sverige externa kontroller av betygsättningen i skolan. Det är ett arv efter borgerliga regeringar. Sedan betygssystemet gjordes om i mitten av 1990-talet har lärarna full frihet att själva sätta betyg på sina elever. Sverige har inte heller några betygsnormerande centrala prov. De avskaffades i samma veva. Resultaten på dagens nationella prov får absolut inte användas i betygsnormerande syfte, enligt Skolverkets instruktioner. Det finns inte längre någonting som hindrar lärare och rektorer i enskilda skolor från att dela ut rena glädjebetyg.

Jan Björklunds nya läroplaner från 2011 och övriga styrdokument för skolan från senare borgerliga regeringar, är otydliga och mångtydiga vad gäller betygsättning och innehåll i undervisningen. Vad som bedrägligt nog kan se ut som klara besked överlämnar i praktiken alla svåra och viktiga beslut till lärarna själva. Det har gjort att lärare fortfarande 2017 gissar vilt i slutna diskussionsgrupper på Facebook om hur enskilda elevfall ska bedömas. Osäkerheten verkar leda till att lärare hellre sätter högre än lägre betyg. Annars är det svårt att förklara denna märklighet: under samma period som de svenska resultaten i Pisa stadigt försämrades, förbättrades betygen dramatiskt. Ligger man kurvan med de sjunkande Pisaresultaten hittills under 2000-talet ovanpå kurvan med den kraftfulla förbättringen av det genomsnittliga meritvärdet i årskurs niosedan slutet av 1990-talet, får man ett kryss. Det är en stark indikation på att det råder betygsinflation i den svenska skolan.

En viktig drivkraft för den borgerliga regeringen 1991–94 när den genomförde friskolereformen var att öka valfriheten för föräldrar och elever. Men när den moderata skolministern Beatrice Ask lanserade reformen, i en debattartikel i Svenska Dagbladet i april 1992, skrev hon även att de fristående skolorna förväntades bidra till att »skolan befäster sin ställning som kunskapens högborg«.

Betygsinflationen är en aspekt av hur det blev i stället. Fristående och kommunala skolor verkar i stor utsträckning ägna sig åt att sätta glädjebetyg för att locka elever.

En annan kontroversiell följd av friskolereformen är utbredningen av religiösa friskolor i Sverige. Det finns i dag 66 religiösa friskolor, varav 54 är kristna, 11 muslimska och 1 judisk. I Bandhagen i Stockholm ligger även Studemaskolan, som bedriver undervisning upp till årskurs nio baserad på scientologimetodik.

Som Nalin Pekgul och andra kritiker av konfessionella friskolor ofta har påpekat, finns det en uppenbar risk att många av dessa skolor bedriver en verksamhet som ligger långt från idealet om skolan som en »kunskapens högborg«. Sannolikt är det i så fall en verksamhet som separerar skolbarnen från majoritetssamhällets normer och inte ens ligger i linje med svensk lag.

Vad kallar man ett skolsystem där i praktiken vem som helst får driva skolor, med vilken inriktning som helst, och de politiskt beslutade regelverken tillåter dessa skolor att sätta glädjebetyg för sina elever? Är det verkligen orättvist att tala om en »flumskola«?

Hur uppstår en sådan skola? Mycket av debatten om friskolereformen i början av 1990-talet fördes just i Svenska Dagbladet. Genom tidningens öppna arkiv kan man upptäcka att det redan då fanns varningstecken.

Odd Eiken var statssekreterare och Anders Hultin sakkunnig i det moderatstyrda utbildningsdepartementet under reformen. I en debattartikel i juli 1992 citerar de stolt Wall Street Journals rubrik över en artikel om omdaning av svenskt skolväsende: »Glas-nost – the Swedish way«:

»Denna regering är fast bestämd att inte upprepa det socialdemokratiska 1960-talstänkandet: de som trodde sig veta hur den enda sanna, kloka och rena skolan skulle vara, även om det skulle kräva att en generation lärare dog ut och att de flesta föräldrar och elever bytte åsikter«.

Det var Alva Myrdal, en av dem som bestämde målen för enhetsskolan, som hade förkunnat att den gamla lärargenerationen måste dö ut innan Sverige kunde få en bättre skola. Nu skulle Moderaterna, genom friskolereformen, genomföra ett eget systemskifte i skolan. Skolminister Beatrice Ask hade i april samma år presenterat reformen i Svenska Dagbladet som en »strukturell reform som en gång för alla gör slut på de kollektivistiska idéerna om en likriktad enhetskola«. Många olika typer av skolor och pedagogiska synsätt skulle blomma upp i ett nytt Skolsverige, och enskilda individer skulle få »förutsättningar att hitta egna lösningar och utvägar«.

»Nu väntar en ny tid för skolan. Nya läroplaner, ett nytt betygssystem, en ny lärarutbildning ...», sammanfattade skolministern.

Men trots att rubriken på Beatrice Asks programmatiska debattartikel var »Hård kvalitetskontroll på friskolor« visar nyhetsartiklar att Skolverket redan från början saknade tillräckliga resurser för att hinna kontrollera alla ansökningar om att starta fristående skolor.

Reformen satte en lavin i rörelse. Men i april 1992 kan man läsa i Svenska Dagbladet att Skolverket bara hade en och en halv tjänst med uppgift att ta ställning till ansökningarna. Den ansvariga kanslichefen vittnar om uppgiftens omöjlighet: »Och även om Skolverket nu inom kort, får den förstärkning på en halv tjänst som Margareta Höglund hoppas på är det ändå osäkert om ärendena kommer att kunna avgöras till höstterminens början.«

Följden blev att verket hellre friade än fällde. Få friskolor fick avslag eller kritik av Skolverket. Det skapade utrymme för lycksökare. Och religiösa församlingar var tidigt ute på banan för att etablera friskolor.

Redan hösten 1992 öppnade den kristna församlingen Livets Ord en friskola i Uppsala, i en delvis nedlagd kommunal skolas lokaler. Kommunen ansåg att det var en »bra affär« att hyra ut lokaler till församlingens friskola, kunde man läsa i SvD. En centerpartistisk kommunpolitiker avfärdade föräldrars oro för religiös påverkan på de barn som av platsbrist tvingades gå kvar i de uthyrda skollokalerna, som »intolerans«.

Inte långt därefter, i juni 1993, låg Sveriges två första muslimska skolor i startgroparna för att öppna i Lund och Malmö. Svenska Dagbladet frågar »Delar ni svenska demokratiska principer t ex när det gäller kvinnornas rättigheter?« »Islam är demokrati«, svarar den blivande rektorn: »Alla har rätt att yttra sig. Och de islamiska kvinnorna har mer rätt [än] västerländska kvinnor«. »Skolan skall ge religionsundervisning som den hålls i våra länder och på koranens språk«, klargör rektorn. »Vi har inte haft något skäl att ifrågasätta deras avsikter att uppfylla skollagens krav«, kommenterar Skolverkets kanslichef.

Verkets tillsynsorganisation ska kontrollera att skolorna uppfyller lagen, lugnar kanslichefen. Men i september 1994 skriver Svenska Dagbladet att Skolverkets tillsynsorganisation bara hinner hantera hälften av hundratals granskningsärenden. Det bedöms som osannolikt att man skulle kunna granska friskolorna vart tredje år, som var målsättningen: »Om 600 skolor skall kunna granskas vart tredje år, motsvarar det 200 ärenden om året, d v s dubbelt så många som dagens tillsynsorganisation har kapacitet för.«

Tidigare under 1994 hade Studemaskolan, med sin scientologimetodik, granskats av Skolverket. Men myndigheten hade inte ifrågasatt »vårt arbetssätt eller materialet, utan som vi ser det gäller det att kunna dokumentera erfarenheten«, berättade skolans rektor för Svenska Dagbladet. Skolverkets kritik gick ut på att skolans lärare bara hade »gått en kort kurs i den studiemetodik som används«. Kritiken bestod alltså i att skolans personal inte var tillräckligt utbildad i scientologimetodik, vid sidan av att skolan tog ut elevavgifter som bedömdes så höga att de riskerade att »ha en segregrande effekt«. Annars rapporterades inga konstigheter: »Skolans verksamhet i stort får positiva omdömen.«

Läsningen i SvD:s arkiv ger intrycket att Skolverket var oförberett för uppgiften att vara friskolornas tillsynsmyndighet. Dess personal nöjde sig också med att kontrollera att skolorna uppfyllde de formella kraven, som var mycket löst hållna. Det skulle exempelvis dröja ända till 1997 innan

fristående skolor behövde följa den nationella läroplanen. Innan dess räckte det med att det fanns »en läroplan« som var godkänd av Skolverket.

De religiösa friskolorna betraktades som en del av mångfalden i det nya framväxande Skolsverige.

-Scientologerna är ett tydligt exempel på grupper som inte borde få bedriva skolverksamhet. Det är också olämpligt med muslimska skolor och församlingar som Livets Ord. Det är inte vad den offentligfinansierade skolan ska vara. Det måste finnas ett tydligt regelverk för religiösa friskolor, så att de inte ägnar sig åt propaganda på skoltid, säger Jonas Hellman.

Hellman är i dag konsult på Prime Pr. Mellan 1991 och 1996 var han Svenska Dagbladets profilskrubent i skolfrågor på ledarsidan. Tidningen var en betydelsefull röst i debatten för att friskolereformen skulle genomföras. Hellman har senare skrivit flera böcker och rapporter om friskolor för bland annat Almega och tankesmedjan Timbro. Han är fortsatt för valfrihet och skolkonkurrens. Mångfalden har enligt hans synsätt i huvudsak varit positiv, men han ser avarter som då inte uppmärksammades.

– Jag var absolut en förkämpe för den lite naiva valfriheten. På samma sätt som i flyktingdebatten fanns det en naivitet i friskoledebatten som jag själv omfattades av.

– Jag är självkritisk. Vi höll naturligtvis inte med ortodoxa muslimer, men vi såg dem som en del av mångfalden. Vi såg inte hotet från de ortodoxa lärorna. Till och med Republikanerna inledde sitt konvent i New York 2000 med en muslimsk välsignelse, påpekar han.

Jonas Hellmans skolpolitiska artiklar under 1990-talet visar att friskolereformen inte var fristående från den borgerliga regeringens övriga skolreformer. Framför allt var den nya läroplanen Lpo 94 och det nya målstyrda betygssystemet del av samma tankevärld. Dessa reformer har ofta analyserats var för sig, men i själva verket hängde de ihop med varandra och skulle gemensamt bereda väg för skolkonkurrensen. När reformerna kombinerades med varandra jämnade de även marken för dagens betygsinflation.

Läroplanen Lpo 94 saknade instruktioner för innehållet i och omfattningen av undervisningen i skolan. I stället angav den mer eller mindre tydliga mål som skolorna skulle hjälpa eleverna att uppnå. En sådan, mycket löst hållen läroplan, låg i tiden. Skräcken för att detaljreglera var utbredd. Enligt Beatrice Ask var det inte önskvärt med för mycket centralstyrning av hur skolorna lade upp undervisningen. I en intervju i april 1994 med rubriken »Valfrihet skolministerns ledstjärna« gav hon själv förslag på hur skolor skulle kunna välja att arbeta med undervisningen på nya och kreativa sätt: »Man kan exempelvis sjunga in multiplikationstabellen.«

Men avsikten med att låta skolorna själva bestämma formerna för undervisningen var främst att konkurrensen mellan fristående och kommunala skolor, och i förlängningen också mellan de kommunala skolorna, skulle främjas. Även kommunala skolor skulle alltså uppmuntras att »profilera« sig.

»Verklig konkurrens kommer först att uppstå vid det tillfälle som eleverna börjar välja mellan skolor som i dag är kommunala. Och detta kommer de inte att göra så länge alla kommunala skolor bedriver undervisning enligt exakt samma former«, förklarade Svenska Dagbladet på ledarsidan i juni 1993.

I teorin skulle friheten för skolorna att själva bestämma innehållet i och omfattningen av undervisningen fungera som en osynlig hand som premierade de bästa skolorna.

– Konkurrens och valfrihet skulle vara instrument för att bra skolor skulle få fler elever. Även kommunala skolor skulle få större möjligheter att konkurrera och dåliga skolor skulle pressas att förbättra sig, säger Jonas Hellman.

I praktiken överlämnade den borgerliga läroplanen alla överväganden om värdet av traditionella kunskaper till de enskilda skolorna. Och det faktum att resultatnedgången i Pisaundersökningarna varit störst bland de elever som har utbildats enligt Lpo 94 tyder på att skolorna under dess styre inte satte kunskaperna främst i tävlan om eleverna.

– Vi ville att det skulle vara kunskapsdrivet men om vi inte såg läroplanens brister var det en brist i vår granskning. Man överskattade föräldrars och elevers förnuft och det som gjordes var att ramarna för vad man skulle kunna välja sattes för löst, säger Jonas Hellman.

Olyckligt nog kombinerades bristen på centralstyrning av innehållet i skolan 1994 med en stor betygsreform. Det tidigare, relativa systemet ersattes av ett absolut, målstyrt betygssystem. Att eleverna i en klass inte skulle jämföras med ett nationellt snitt på centrala prov, utan att alla skulle kunna jobba sig upp till ett visst betyg var något som Moderaterna länge hade drivit. Man ansåg att det skulle öka jämförbarheten mellan skolorna, och i förlängningen stärka konkurrensen mellan skolorna. Men det ena behöver inte utesluta det andra. Kanske snarare tvärtom, som Jonas Hellman påpekar:

– Vi tyckte att det var bättre med målstyrda betyg men i en miljö med valfrihet är det viktigt med en måttstock. Det blir omöjligt att ha betyg som ett konkurrensmedel utan centrala prov som mäter och ger en indikation på om betygsnivåerna ligger rimligt. I USA har man sådana prov hela tiden. Men det var inte där striden stod, säger han.

Nej, det var inte där striden stod, utan precis som med makten över undervisningens innehåll och omfattning, skulle makten över betygen »flyttas från politiker och byråkrater till skolpersonalen, föräldrarna och eleverna«, för att föräldrarna skulle kunna välja den skola som passade bäst för deras barn, enligt Svenska Dagbladets ledarsida i juni 1993. Men när man avskaffade betygens koppling till centrala prov, försvann samtidigt en viktig säkerhetsspärr mot betygsinflation.

Bristerna kunde ha rättats till när Socialdemokraterna kom tillbaka till regeringsmakten 1994. I stället begränsade de den nya betygstrappan från sex till tre steg, för att garantera att betyg enbart blev ett urvalsinstrument för högre studier och inte en belöning för hårt arbete. På så sätt blev betygen bara ett slags valuta för att ta sig vidare i utbildningssystemet, vilket ytterligare stärkte skolornas drivkrafter att konkurrera med betyg snarare än med kunskaper.

Trots tolv år i regeringsställning gjorde Socialdemokraterna i praktiken ingenting för att förbättra skolkonkurrensen i detta avseende.

Inte heller senare borgerliga regeringar försäkrade skolvalet mot fusk och missbruk. Man ägnade sig åt annat. Till exempel förstäljarreformen, den som gav vissa lärare ett kraftigt lönepåslag utan att tydligt definiera vilka egenskaper som utmärker en förstäljare, och därför knäckte motivationen hos andra lärare.

Eller »entreprenöriellt lärande«, vilket skulle stimulera »fantasi och skapande« hos skolbarn men som trots en marknadsekonomisk språkdiräkt, lät snarlikt den progressiva pedagogikens honnørsord. Och kanske får vi i denna paradox syn på någonting viktigt:

Betyg, kunskapsorientering, auktoriteterna i skolsamhället. Det var vänsterns hatobjekt. Med friskolereformen gav sig även den borgerliga regeringen på just de institutionerna. Oavsiktligt, men effektivt.

Liksom vi talar om det »långa 1968« borde vi tala om att leva med konsekvenserna efter »det långa 1992«.

Johan Wennström