

I stället för vinstförbud

Bättre reglering
av välfärdsföretag



Fem policy briefs av:

Mats Bergman

Karin Edmark

Jörgen Hettne

Lina Maria Ellegård

Henrik Jordahl

Hur bemöter vi den ökade skolsegregationen?

Karin Edmark^a.

^a docent och lektor vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet, samt affilierad till Institutet för Näringslivsforskning. Hennes forskning handlar om hur friskolor och skolval har påverkat det svenska utbildningssystemet. karin.edmark@sofi.su.se

Möjligheten att välja friskolor verkar ge upphov till en starkare socioekonomisk segregation mellan skolor. Det är tänkbart att det går att åstadkomma en mer blandad elevsammansättning genom att justera skolplaceringskriterier och förbättra informationen om skolval och skolors kvalitet. Möjligheten att minska elevsegregationen begränsas dock kraftigt av boendesegregationen. Författaren lyfter därför även upp möjligheten till riktade insatser, som både syftar till att mildra segregationens potentiella negativa konsekvenser för skolkvaliteten och till att locka elever med starkare bakgrund till skolor i utsatta områden.

Sedan friskolereformens genomförande har andelen elever i friskolor har ökat från någon procent till 15 procent i grundskolan och 25 procent i gymnasiet.¹ Under samma tid har segregationen mellan skolor ökat. En genomsnittlig elev möter idag i högre utsträckning än tidigare elever med likartad bakgrund i klassrummet, när det gäller faktorer som föräldrarnas utbildningsnivå, inkomster, och utrikes bakgrund.²

Det ligger nära till hands att anta att det är friskolereformen som ligger bakom den ökade elevsorteringen mellan skolor. Undersökningar visar att detta delvis stämmer: möjligheten att välja friskolor verkar ge upphov till en starkare socioekonomisk segregation mellan skolor.³ Huvuddelen av ökningen förklaras dock av en ökad boendesegregation.^{4,5}

En intressant fråga i ljuset om debatten om vinstbegränsning är hur vinstsyftet påverkar elevsorteringen. Här kan man notera att vinstsyftande friskolor har en lägre andel elever med utrikes bakgrund än icke-vinstsyftande dito, men också en lägre andel elever med högutbildade föräldrar.⁶ De vinstsyftande friskolorna är således inte överlag "värre" än de ideella aktörerna när det gäller social snedfördelning. Den sociala snedrekryteringen inom friskolesektorn i sin helhet har också minskat över tid⁷, samtidigt som vinstsyftande friskolor har blivit vanligare.

Oavsett vinstsyfte eller ej kan det dock konstateras att friskolorna bidrar till en ökad elevsegregation. Det är därför relevant att fråga sig vilka åtgärder som skulle kunna mildra det fria skolvalets och friskolornas segregande effekter.

(Det kan vara på sin plats att fråga sig om den ökade elevsegregationen faktiskt har varit negativ för elevernas skolresultat, det vill säga om den har lett till att elever från socioekonomiskt svagare hem har halkat efter? Enligt Skolverkets

¹ Skolverket: <https://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller>.

² Se kapitel 4.3 i rapport 2014:25 från IFAU för en kunskapsöversikt.

³ Analyser i kapitel 10 av rapport 2014:25 från IFAU tyder på att val till friskolor ger upphov till en skevare elevfördelning än val mellan kommunala skolor. Förekomsten av friskolor, snarare än möjligheten att välja mellan olika kommunala skolor, verkar således ligga bakom segregationen.

⁴ Se rapporterna 2015:5 samt 2014:25 från IFAU.

⁵ Det också även skett en kraftig ökning av privat tillhandahållna förskolor, se Skolverkets rapport 410 från 2014. För förskolan finns dock inte samma typ av kunskap om segregation, eftersom det fram till allde-

les nyligen saknades nationella dataregister över barns förskoleplaceringar. Den här texten kommer därför att handla om skolan, men de åtgärder som diskuteras kan i regel också tillämpas på förskolan.

⁶ Se kapitel 3 i rapporten Konkurrensens konsekvenser från SNS förlag från 2011, samt egna beräkningar avseende 2016/17 baserade på av Skolverkets SALSA-databas och Skolenhetsregister.

⁷ Se kapitel 10 i rapport 2014:25 från IFAU.

analyser⁸ började betydelsen av föräldrarnas bakgrund för elevernas skolprestationer att öka från och med slutet av 00-talet. Ökningen drivs framför allt av elever födda utomlands, och det är svårt att veta i hur hög grad den förklaras av en högre andel nyanlända bland de utlandsfödda eleverna. Den sammantagna bilden av tidigare forskning är att betydelsen av föräldrarnas bakgrund var relativt stabil under 90-talet och 00-talets första decennium.⁹ Det ska dock påpekas att segregationen kan ses som ett problem även om den inte leder till någon större spridning i skolresultat mellan elevgrupper, eftersom det kan ses som ett egenvärde att elever med olika bakgrund möts skolan. Det är också möjligt att en stark grad av segregation med tiden kommer att ge upphov till kvalitetsförsämringar i skolor i mer utsatta områden, även om det i nuläget inte är otvetydigt om så skett. Den här texten utgår från dessa aspekter, och handlar därför om åtgärder som kan dämpa både graden av segregation, och potentiella negativa konsekvenser av segregation.)

En första åtgärd skulle kunna vara att:

Underlätta för elever från socioekonomiskt mer utsatta hem att komma in på populära friskolor, genom att...

...ersätta kötid med lottning

Enligt dagens regelverk är kötid ett av de antagningskriterier som får användas av friskolor. Regeln gynnar sannolikt elever från mer välbärgade hem, där man har kunskap och förutseende om hur och när man bör ställa barnen i kö till de populära skolorna. Att ersätta kriteriet kötid med att lotta ut platserna mellan de elever som sökt skolan, i linje med Skolkommissionens förslag¹⁰, skulle därmed utjämna chansen att komma in mellan barn från mer och mindre gynnade hem.¹¹

⁸ Se rapport Skolverkets rapport 467 från 2018.

⁹ Se rapporten "20 år med förändringar i skolan – vad har hänt med likvärdigheten?", av Böhlmark och Holmlund, utgiven av SNS förlag 2011. I rapporten kommenteras också varför vissa andra undersökningar funnit ett delvis annorlunda resultat.

¹⁰ SOU 2017:35.

¹¹ Lottning har varit föremål för debatt i Sverige, men förekommer ofta vid antagningen till friskoleliknande skolor i USA.

Även andra antagningskriterier, såsom avstånd mellan skolan och hemmet, och syskonförtur, skulle kunna ersättas med lottning för att nå en ytterligare utjämning, men det skulle i så fall ske till priset av en krångligare vardag för många barnfamiljer.

...ge förtur för underrepresenterade elever: en form av "kontrollerat skolval"

Ett annat alternativ är att styra skolplaceringen så att en viss fördelning av elever uppnås, till exempel genom att ge förtur för elever med underrepresenterad bakgrund vid antagningen till skolor, så kallat kontrollerat skolval.¹² Rent praktiskt skulle det kunna handla om att ge förtur till elever från hushåll med låg utbildningsnivå eller låga inkomster vid antagningen till skolor i välbärgade områden.

Hur stor effekten blir påverkas förstås av hur långtgående kvotering som görs. En nackdel med en långtgående kvotering är dock att många elever får länge resväg till skolan.

För att den här typen av kontrollerat skolval ska ge avsedd effekt krävs förstås också att elever från de underrepresenterade grupperna faktiskt söker de populära skolorna. Detta för oss till nästa typ av åtgärder, nämligen sådana som avser att:

Förbättra informationen om skolor och skolval

För att elever ska ha möjlighet att välja de mest populära skolorna krävs att de har information nog att göra det.¹³ Lättillgänglig och innehållsrik information om skolors kvalitet är sannolikt särskilt värdefull för elever vars föräldrar inte får denna information genom sociala nätverk. Sajter som Skolverkets valjaskola.se visar information om kvalitetsindikatorer som personaltäthet och betyg. I regel saknas dock information som visar hur mycket eleverna förbättrar sina resultat, alltså resultat som tar hänsyn till att elever startar från olika kunskapsnivåer. Någon form av mått

¹² Se t ex rapporten "Kontrollerat skolval – Vad säger forskningen?" av Erik Lakomaa, utgiven av Svenskt Näringsliv.

¹³ Rapporten "Information – ett verktyg för bättre skolsystem", av Gabriel Heller Sahlgren och Henrik Jordahl, och utgiven av SNS förlag 2016, redovisar forskning om informationens betydelse i skolvalssystem.

som justerar för detta, eller för elevens familjebakgrund, skulle vara ett gott komplement. Man kan också fråga sig om informationen når dem som behöver informationen mest. Kanske skulle riktade informationskampanjer till elever och föräldrar i utsatta områden vara en väg att gå.

Slutligen kan det vara värt att återkomma till relationen mellan boendesegregation och skolsegregation. I ett läge där bostadsområden blir alltmer segregerade enligt inkomst, utbildning och utrikes bakgrund är det svårt att undvika att skolan också blir mer segregerad – åtminstone om man vill undvika att elever får lång resväg till skolan. Åtgärder som ökad information och ändrade antagningsregler kan visserligen bidra till att dämpa graden av segregation – men effekterna blir troligen marginella.

Belöna dem som lyckas vända utvecklingen i problemskolor

Det ter sig därför viktigt att också ge starkare drivkrafter att förbättra skolor i utsatta områden, till exempel genom att belöna rektorer och lärare som förbättrar skolresultaten i problemskolor genom högre lön, bonus eller någon annan form av karriärsteg. Den här typen av åtgärd kan bidra till minskad segregation genom att den gör skolan mer attraktiv också för elever med mer välbärgad bakgrund. En invändning är att incitamentssystemen måste utformas med stor försiktighet, så att de inte slår fel och istället leder till att man fuskar och manipulerar resultaten.¹⁴ Men kanske kan införandet av någon slags karriärväg för lärare och rektorer som lyckas vända utvecklingen i svagpresterande skolor vara en väg att gå.

Ge högre skolpeng åt elever med mer utsatt bakgrund

Sedan 2014 står det i Skollagen att "Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov." Att ge mer resurser till skolor med elever från socioekonomiskt svagare hemförhållanden är ett sätt att göra detta, och

¹⁴ I kapitel 8 i volym 3 av Handbook of the Economics of Education av Figlio och Loeb, från 2011, diskuteras olika ersättningssystem och deras potentiella fördelar och risker, se <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:educp:3-08>.

skulle troligen stärka drivkrafterna att arbeta och etablera skolor i mer utsatta områden. Enkätundersökningar har visat att flera kommuner, särskilt i storstäderna, redan före lagändringen gav en högre skolpeng till elever från hushåll med låg utbildning eller utrikes bakgrund, men också att graden av socioekonomisk kompensation varierade starkt mellan kommunerna och ofta var ganska låg.¹⁵ Mig veterligen saknas det ännu någon mer aktuell heltäckande sammanställning av kommunernas policyer på området.

Sammanfattningsvis kan åtgärderna för att bemöta den ökade skolsegregationen delas upp i två kategorier. För det första kan man försöka åstadkomma en mer blandad elevsammansättning genom att justera skolplaceringskriterier och förbättra informationen om skolval och skolors kvalitet. Möjligheten att minska elevsegregationen begränsas dock kraftigt av boendesegregationen – åtminstone om man vill undvika långa resvägar för eleverna. För det andra kan man använda riktade insatser, i form av en kompensatorisk skolpeng och/eller starkare belöning för skolpersonal som förbättrar skolor i utsatta områden. Dessa syftar alltså både till att mildra segregationens potentiella negativa konsekvenser för skolkvaliteten, och till att locka elever med starkare bakgrund till skolorna. En svårighet särskilt med belöningsystem är dock att veta exakt hur insatserna ska utformas för att ge önskad effekt. Trots att alla alternativen har sina begränsningar står det dock klart att det finns många olika åtgärder att pröva för att motverka den ökade skolsegregationen.

¹⁵ Skolverkets rapport 330 från 2009, samt rapporten "Enkätredovisning: Uppföljning av de nya bidragsreglerna på skolområdet" från Sveriges kommuner och Landsting 2011, fann att det överlag var ganska ovanligt att kommunerna tillämpade socioekonomiskt differentierad skolpeng, men att det var vanligare bland storstäder.

Om Fores

Fores – forum för reformer och entreprenörskap – är den gröna och liberala tankesmedjan som har klimat och miljö som ett av sina fyra huvudområden. Fores rapporter och studier baseras på forskning sammanställd av aktuella experter. Varje program har ett råd med stor akademisk tyngd och verksamheten leds övergripande av en styrelse med brett samhällsengagemang. Som tankesmedja är vi en oberoende mötesplats där forskare, debattörer, beslutsfattare, entreprenörer och nyfikna samhällsmedborgare möts.

Vill du veta mer om Fores och vad som händer hos oss? Besök www.fores.se

Kontakt

Andreas Bergström, programchef Ekonomiska reformer och entreprenörskap, Fores, andreas.bergstrom@fores.se

Författaren står för innehållet.